

Gino Costa
Juan Briceño
Carlos Romero

LA POLICÍA
QUE LIMA
NECESITA

La Policía que Lima necesita

© Gino Costa, Juan Briceño y Carlos Romero
Ciudad Nuestra
José Pardo 138-1202, Miraflores, Lima
Telefax: 243-6377
www.ciudadnuestra.org

Cuidado de edición: Rocío Moscoso
Diagramación y diseño de carátula: 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)

Primera edición, noviembre del 2008
Impreso en el Perú
500 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2008-15216
ISBN: 978-603-45390-1-3

*A las y los policías de Lima,
protagonistas
del cambio necesario.*

Índice

	Agradecimientos	11
	Presentación	13
CAPÍTULO 1	La inseguridad, la violencia y el delito en Lima	15
CAPÍTULO 2	¿Cómo está organizada la Policía en Lima?	25
CAPÍTULO 3	¿Con qué recursos humanos cuenta la Policía?	37
CAPÍTULO 4	¿Cuáles son los medios de transporte terrestre de los que dispone la Policía?	49
CAPÍTULO 5	¿Qué equipos de telecomunicaciones utiliza la Policía?	61
CAPÍTULO 6	¿En qué estado se encuentran las comisarías?	69
CAPÍTULO 7	¿Cuál es el régimen laboral del personal policial?	79
CAPÍTULO 8	¿Cómo se relaciona la Policía con los gobiernos locales?	89
CAPÍTULO 9	¿Cómo ha respondido la Policía frente a los crecientes desafíos?	103
	Bibliografía	115

Índice de cuadros

Gráfico 1	Propuesta de organigrama de la Dirección Territorial de Lima Metropolitana	33
Cuadro 1	Recursos humanos de la Policía Nacional del Perú en el ámbito nacional Diciembre del 2007	41
Cuadro 2	Recursos humanos de la Policía Nacional del Perú en Lima y alrededores Diciembre del 2007	42
Cuadro 3	Recursos humanos con los que cuenta la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú Noviembre del 2007	43
Cuadro 4	Recursos humanos de la Policía Nacional del Perú en Lima Metropolitana Noviembre del 2007	44
Cuadro 5	Recursos humanos de las divisiones territoriales de la VII Dirección Territorial de Lima Metropolitana de la Policía Nacional del Perú, antes y después de la distritalización Noviembre del 2007	45
Cuadro 6	Recursos humanos de las jefaturas distritales únicas de la VII Dirección Territorial en Lima Metropolitana de la Policía Nacional del Perú, según población y superficie Noviembre del 2007	47

Cuadro 7	Medios de transporte terrestre de la Policía Nacional del Perú en el ámbito nacional Diciembre del 2007	52
Cuadro 8	Medios de transporte terrestre de la Policía Nacional del Perú en Lima y alrededores Diciembre del 2007	53
Cuadro 9	Medios de transporte terrestre de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú Noviembre del 2007	54
Cuadro 10	Medios de transporte terrestre de la Policía Nacional del Perú en Lima Metropolitana Noviembre del 2007	55
Cuadro 11	Medios de transporte terrestre en el ámbito de la VII Dirección Territorial, antes y después de la distritalización Noviembre del 2007	57
Cuadro 12	Medios de transporte terrestre de las divisiones territoriales de la VII Dirección Territorial de Lima Metropolitana de la Policía Nacional del Perú, antes y después de la distritalización Noviembre del 2007	58
Cuadro 13	Radios de la Policía Nacional del Perú en el ámbito nacional Diciembre del 2007	63
Cuadro 14	Computadoras de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú Noviembre del 2007	66
Cuadro 15	Resultados de la jornada cívica de visita a comisarías en Lima Metropolitana	75

Agradecimientos

A Carmen Masías y a Rolando Salazar, que actuaron como generosos anfitriones en las reuniones de discusión del manuscrito, realizadas en el Centro de Información y Educación para la Prevención del Abuso de Drogas (CEDRO) el 8 de septiembre del 2008.

A todos los que participaron en estas reuniones aportando valiosos comentarios y sugerencias: Carlos Basombrío, ex viceministro del Interior; Luis Enrique Ocrosopoma y Gustavo Sierra, alcaldes de Jesús María y de Surquillo, respectivamente; generales de la Policía Nacional del Perú (r) Enrique Yépez, presidente del Centro de Promoción Social para la Seguridad Ciudadana (CENPROSS), y Luis Ríos, secretario técnico del comité de seguridad ciudadana de San Isidro; Óscar Ayzanoa y Miluska Romero, comisionados de la Defensoría del Pueblo; Sara Farfán, asesora de la municipalidad de Jesús María y responsable de asistir al alcalde en la preparación del Proyecto de Ley de Eficacia Municipal en Seguridad Ciudadana, recientemente presentado al Congreso de la República; y Carlos Ludeña Flores, asesor de la municipalidad de San Martín de Porres.

A Rafael García, director ejecutivo de Ciudad Nuestra, y a Victoria Wigodzky, del Open Society Institute, por su minuciosa lectura del manuscrito y por sus comentarios esenciales.

A Ricardo Valdés, de Capital Humano y Social, por sus lúcidas sugerencias con relación al régimen laboral del personal policial.

A nuestros amigos colombianos Hugo Acero y Pablo Casas —así como al brigadier general Rodolfo Palomino López, jefe policial metropolitano de Bogotá, y al mayor Yep Milton López Reaño, ambos de la Policía Nacional de Colombia—, por las largas y valiosas conversaciones sobre la reforma policial en Colombia.

Al Open Society Institute, sin cuyo apoyo y financiamiento no habría sido posible realizar este trabajo.

LOS AUTORES

Presentación

Ciudad Nuestra es una asociación civil sin fines de lucro creada, a principios del 2007, para supervisar la gestión metropolitana de la ciudad de Lima, promover el estudio de sus problemas y desafíos, y contribuir a superarlos realizando recomendaciones de política pública. Es, además, un espacio de reflexión y debate sobre Lima, así como de articulación de alianzas ciudadanas para el establecimiento de prácticas de gobierno democráticas, transparentes y participativas.

Según las encuestas de opinión, la inseguridad, la violencia y el delito constituyen uno de los principales problemas de la ciudad, si no el más importante. Por ello, este tema también se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de Ciudad Nuestra, razón por la cual hemos priorizado su estudio, y sobre todo el análisis de las fortalezas y debilidades de las instituciones encargadas de enfrentarlo.

Como parte de ese esfuerzo, publicamos este texto, que presenta un diagnóstico de las dificultades que enfrenta la Policía Nacional del Perú para ofrecer un buen servicio en la capital. Sobre esa base, formulamos algunas recomendaciones, que esperamos sean atendidas por las autoridades competentes.

Este libro se inscribe en la misma línea que *La percepción de los alcaldes y los jefes policiales sobre los comités de seguridad ciudadana de Lima Metropolitana*, primer volumen de la serie Documentos de Política Pública, que hemos publicado hace pocas semanas. Próximos trabajos que actualmente estamos preparando abordarán otros desafíos institucionales en esta materia.

1

CAPÍTULO

La inseguridad, la violencia y el delito en Lima

Con casi ocho millones de habitantes, Lima es la única metrópoli del Perú¹ y una de las cinco ciudades más grandes de América Latina. Durante los últimos 50 años, su desarrollo ha sido vertiginoso: ha crecido casi cinco veces debido al masivo proceso de migración interna. La parte más antigua de la ciudad —la zona central— se encuentra hoy rodeada por un cordón de nuevos distritos emergentes: Lima Norte, Lima Este y Lima Sur. La densidad de la zona central es cinco veces mayor que la de las zonas periféricas.

La población infantil y juvenil de Lima alcanza 54%. Si a ella se le suma la población de adultos jóvenes —de 30 a 44 años de edad—, se supera 75% de la población total. Menos de la mitad de los habitantes de Lima se encuentran adecuadamente empleados (43,3%), frente a casi la mitad que están subempleados y 8% desempleados.

Además de concentrar casi a la tercera parte de la población nacional, Lima es el centro administrativo de la nación y alberga las más importantes actividades financieras, comerciales y productivas del país.

1 Las ciudades del Perú que le siguen en importancia poblacional —Arequipa, Trujillo, Chiclayo y Piura— no superan el millón de habitantes.

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: 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, ejerce funciones provinciales en los ámbitos de desarrollo urbano y transporte público, entre otros, y dirige y coordina los planes metropolitanos en materias tales como el ambiente, la seguridad y la convivencia. El gobierno metropolitano también ejerce las funciones de un incipiente gobierno regional.²

La fragmentación se ve agudizada por el hecho de que Lima es la sede del gobierno central, que tradicionalmente ha tenido un gran peso en la administración no sólo de la ciudad, sino de todo el país. Hasta el día de hoy, por ejemplo, los servicios de agua y desagüe se encuentran a cargo de una empresa pública manejada por el gobierno central. Los otros servicios públicos de la urbe fueron privatizados a principios de la década de 1990 y sus entes reguladores también dependen del gobierno central.

A la fragmentación 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 un gobierno regional, un gobierno provincial y cinco gobiernos distritales. Por otra parte, las nueve provincias que rodean Lima Metropolitana y conforman el ex departamento de Lima están organizadas en un tercer gobierno regional autónomo.

La otra cara de la fragmentación es la financiera. Mientras el gobierno metropolitano cuenta con un presupuesto estimado de 750 millones de

2 De acuerdo con la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, el gobierno provincial metropolitano asume las funciones del gobierno regional de Lima, al que le corresponden tareas como la educación y la salud, hasta el momento administradas por el gobierno central.

dólares americanos anuales, que recauda directamente y gasta sin consultar a los gobiernos distritales, éstos perciben un ingreso anual aproximado de 500 millones de dólares americanos, que recaudan y gastan de manera independiente. Asimismo, para sus funciones regionales, el gobierno metropolitano cuenta con un exiguo presupuesto anual de 30 millones de dólares americanos.

Dos comentarios sobre este asunto. Primero, que aunque estos recursos fueran manejados en forma integral, resultan claramente insuficientes para las necesidades de la ciudad. Por ello, los grandes proyectos urbanos requieren contar con el financiamiento y/o el aval del gobierno central, con las consiguientes consecuencias políticas. Segundo, en la medida en que una buena parte de la recaudación municipal es dirigida por los distritos, los recursos de éstos son claramente desiguales, por cuanto los más prósperos —que son, por lo general, los menos poblados— cuentan con ingresos muy superiores que los más poblados.

A continuación, describimos algunas de las características de la inseguridad, la violencia y el delito en Lima.

Primero, 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 importantes, respectivamente.³

Segundo, en términos comparativos con otras grandes ciudades latinoamericanas, la tasa de homicidios es relativamente baja, aunque su

3 Véase Ciudad Nuestra. *Encuesta sobre Lima. Percepciones sobre temas municipales en el ámbito metropolitano*. Lima, abril del 2008, p. 6. Disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/510/encuesta_sobre_lima_comentada.pdf>.

tendencia es creciente. En efecto, entre 1996 y el 2002, la tasa cayó de 9,2 a 3 por 100 mil habitantes. Sin embargo, a partir de ese año la tasa volvió a crecer y el 2007 llegó a 10,5 por 100 mil habitantes, lo que da cuenta de un preocupante incremento de tres veces en cinco años.⁴ Es posible que este incremento se asocie a la creciente violencia del narcotráfico, fenómeno que, a su vez, se vincula a la mayor actividad de los carteles mexicanos en la ciudad.

Tercero, la tasa de victimización es alta, porque tres de cada diez 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 (Instituto de Opinión Pública 2008: 7).

Cuarto, 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.⁵ De acuerdo con la última encuesta sobre seguridad ciudadana de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la mitad de los encuestados declararon haber sido víctimas de un robo al paso —de bolso, cartera o celular—, casi 19% de un robo en vivienda o local, 13% de atraco —con violencia o amenaza— y 4,8% de robo de autopartes (Instituto de Opinión Pública 2008: 8).

Quinto, además de la alta tasa de victimización, 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 —sobre todo en las noches— los bares, discotecas y otros

4 Costa, Gino. *Respuestas institucionales a la inseguridad ciudadana en Lima*. Presentación en PowerPoint en el seminario «Ciudad, conflicto y esfera pública. La mirada latinoamericana», Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre del 2008.

5 Costa, Gino. *Respuestas institucionales a la inseguridad ciudadana en Lima*. Presentación en PowerPoint en el seminario «Ciudad, conflicto y esfera pública. La mirada latinoamericana», Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, septiembre del 2008.

establecimientos similares. Es interesante notar que mientras la tasa de victimización se ha mantenido alta y estable durante los dos 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 (Instituto de Opinión Pública 2008: 7).

Sexto, el uso de armas de fuego no está aún muy extendido y, por tanto, el grado de violencia no es tan alto comparado con el que se presenta en otras ciudades semejantes. En efecto, si se exceptúa el homicidio, el uso de armas de fuego en los hechos más violentos —robos, amenazas y lesiones— fue, en el 2005, de alrededor de 10% (Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana 2006). 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.

Séptimo, según el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), en Lima Metropolitana y el Callao existen alrededor de 400 pandillas, que agrupan a más de 11 mil jóvenes y están asentadas principalmente en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad. En algunos casos, estas pandillas están interrelacionadas con las actividades de las barras bravas.⁶ Tanto pandillas como barras bravas regularmente protagonizan enfrentamientos con armas de fuego. En general, sus acciones constituyen una amenaza para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Octavo, el consumo de drogas es percibido como la principal causa de la violencia y el delito 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 la ciudadanía percibe que las causas de la inseguridad están mucho más asociadas a las condiciones socioeconómicas negativas que a las limitaciones del sistema penal (Instituto de Opinión Pública 2008: 6).

6 Diario *Perú.21*, 11 de septiembre del 2008.

Noveno, la creciente inseguridad ha llevado a que los municipios adquieran un mayor protagonismo en el tema de seguridad ciudadana, a través de la creación y el fortalecimiento de los serenazgos. Asimismo, ha impulsado el desarrollo de los servicios de seguridad y vigilancia privada —tanto formales como informales—, y ha generado que la ciudadanía adopte, en forma creciente, medidas de autoprotección.

En la actualidad, se calcula que en Lima existen aproximadamente 80 mil vigilantes privados, 30 mil de los cuales sirven en empresas formales mientras que 50 mil son informales. Se trata de una cifra elevada, sobre todo si se la compara con los casi 30 mil policías y los 5 mil serenos que cumplen funciones de seguridad en Lima. De acuerdo con la última encuesta de la PUCP, 57% de limeños y limeñas cuentan con los servicios de un vigilante particular. Asimismo, 32% han enrejado o puesto trancas en las calles de acceso a sus viviendas y 26% se han organizado en juntas de vigilancia vecinal. Cabe notar que el último año hubo un incremento importante del número de personas que recurrieron a estas medidas de autoprotección (Instituto de Opinión Pública 2008: 3).

Décimo, en los últimos 15 años se ha producido un significativo crecimiento de la población penal de todo el país, que pasó de 19 mil internos en 1994 a 41.500 el 2007. En la actualidad, más de la mitad de la población —52%— se encuentra en Lima. Su crecimiento ha sido especialmente pronunciado a partir del 2002: ese año había 12.500 internos, y en el 2007 ya eran 21.700, lo que representa un incremento de 75% en cinco 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.

Décimo primero, a pesar de que la inseguridad es el principal problema de la ciudad, ésta no es percibida como una responsabilidad principal de los alcaldes. Aunque esta percepción está cambiando —dado el cada vez mayor protagonismo de los municipios distritales a través de sus respectivos serenazgos—, la mayor parte de la población de Lima considera que el

mayor responsable por la seguridad es el gobierno central, a través del Ministerio del Interior (MININTER) y de la Policía Nacional del Perú (PNP).⁷

Por último, la confianza en la PNP, institución fundamental para la seguridad de la ciudadanía, es bastante baja. Más de la mitad de los encuestados tienen una percepción negativa acerca del equipamiento institucional (53%), la dedicación y entrega al servicio de los efectivos policiales (52%), su trato respetuoso (64%), su imparcialidad (68%), su respeto por las leyes y su capacidad para atender las demandas ciudadanas (71%) y su honradez (82%). Estas cifras reflejan un deterioro con relación al año anterior (Instituto de Opinión Pública 2008: 12). Como en otras encuestas, la ciudadanía considera que la principal debilidad institucional es la corrupción.

7 Ciudad Nuestra. *Encuesta sobre Lima. Percepciones sobre temas municipales en el ámbito metropolitano*, abril del 2008, p. 9. Disponible en <http://www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/510/encuesta_sobre_lima_comentada.pdf>.

2

CAPÍTULO

¿Cómo está
organizada
la
Policía en Lima?

1. La organización policial en el ámbito nacional

La PNP se constituyó hace veinte años, el 6 de diciembre de 1988, cuando se unificaron en un solo cuerpo las antiguas fuerzas policiales: la Guardia Civil, encargada del orden interno y la seguridad ciudadana; la Policía de Investigaciones, a cargo de las pesquisas para el esclarecimiento de los hechos de naturaleza delictiva; y la Guardia Republicana, que resguardaba las principales instalaciones públicas, los establecimientos penitenciarios y las fronteras. La Sanidad de las Fuerzas Policiales, que proveía el servicio de salud a la familia policial, también quedó incorporada a la nueva institución.

De acuerdo con el artículo 166 de la Constitución Política, los objetivos de la PNP son: i) garantizar, mantener y restablecer el orden interno; ii) prevenir, investigar y combatir la delincuencia; iii) garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; iv) prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; y v) vigilar y controlar las fronteras. Este conjunto de propósitos puede agruparse en tres grandes funciones policiales: el mantenimiento del orden público, la investigación criminal y la prevención del delito.

En su estructura orgánica —modificada mediante el proceso de reforma policial promovido entre los años 2001 y 2004— se encuentran sus tres principales órganos de línea,

denominados direcciones ejecutivas. La primera, de Administración y Finanzas; la segunda, de Desarrollo Humano; y la tercera, de Operaciones Policiales.⁸ Las dos primeras comprenden las direcciones administrativas con competencia nacional. La última constituye el núcleo operativo de la institución, pues agrupa a las siguientes instancias: las quince direcciones territoriales con sede en las principales ciudades del país,⁹ que se encargan de mantener el orden público y la seguridad ciudadana; los dos frentes policiales que combaten al narcotráfico y el terrorismo en el Huallaga y en el valle de los ríos Apurímac y Ene (VRAE); y por último, las direcciones especializadas con competencia nacional para enfrentar las distintas manifestaciones del crimen organizado.

Además de las tres direcciones ejecutivas, existen otros órganos de línea que, por cumplir tareas que atraviesan toda la función policial, dependen del director general. Éstas son Telemática, Inteligencia, Aviación Policial, Criminalística, Información, Participación y Seguridad Ciudadana, INTERPOL y Salud.¹⁰

2. La organización policial en Lima Metropolitana

Lima es la sede de la VII Dirección Territorial de Policía, con competencia geográfica para Lima Metropolitana, la provincia constitucional del Callao y las provincias del ex departamento de Lima. También es sede de las direcciones administrativas y especializadas con competencia nacional, las que no se encuentran subordinadas a la jefatura territorial.

8 El anterior director general de la PNP, general Octavio Salazar, anunció que el primer semestre del 2008 se aplicaría el «Plan para el redireccionamiento estratégico institucional», que contempla la creación de tres direcciones ejecutivas: la de Crimen Organizado (investigaciones); la de Ley, Orden y Seguridad (prevención); y la de Operaciones Policiales Especiales (orden público). Se ignora si las direcciones ejecutivas de Administración y Finanzas y de Desarrollo Humano serán o no mantenidas.

9 Véanse las sedes de la direcciones territoriales en <www.pnp.gob.pe/dirtepol/dirtepol.html>.

10 Véase el organigrama completo de la PNP en <www.pnp.gob.pe/organigrama.html>.

Bajo el mando del jefe de la VII Dirección Territorial se encuentran los jefes de las dos divisiones territoriales de Lima Metropolitana, encargadas de brindar los servicios de seguridad ciudadana en la capital, así como el jefe de la Región Policial Callao y los jefes provinciales de Huacho, Matucana y Cañete, quienes tienen a su cargo las provincias del ex departamento de Lima. Del director territorial también dependen, de manera directa, la Oficina de Inteligencia y las divisiones especializadas de Familia, Tránsito, Escuadrón Verde, Emergencias —patrullaje troncalizado,¹¹ rescate, acciones tácticas, desactivación de explosivos y seguridad de bancos (Águilas Negras)—, así como la División de Servicios Especiales, encargada del mantenimiento y restablecimiento del orden público —antimotines y control de disturbios—. Recientemente, ha sido creada la División Antipandillas.

De lo anterior se colige que el jefe de la VII Dirección Territorial tiene un sinnúmero de responsabilidades. Primero, el orden y la seguridad de la ciudad más importante y más poblada del Perú, que a su vez constituye una región. Segundo, el orden y la seguridad del Callao, que constituye otra región. Tercero, el orden y la seguridad del resto de provincias del ex departamento de Lima, que a su vez constituyen otra región. Por si esto fuera poco, es además responsable directo de una serie de servicios especializados que Lima requiere.

Esto amerita algunos comentarios. Primero, es interesante notar que mientras las tres regiones mencionadas —Lima, Callao y Lima Provincias— cuentan con una autoridad política electa cada una, la Policía tiene una sola autoridad para las tres.

Segundo, debajo de esa única autoridad policial existen dos autoridades policiales en Lima Metropolitana: los jefes de las divisiones territoriales; una autoridad policial en el Callao: el jefe de la Región Callao; y tres autoridades policiales en Lima Provincias: los jefes provinciales de Huacho, Matucana y Cañete. Mientras que en el Callao la autoridad política no tiene

11 Es el patrullaje motorizado que se realiza por las principales vías de la ciudad.

duda de quién es su contraparte policial, tanto en Lima Metropolitana como en Lima Provincias ninguna de las contrapartes policiales tiene autoridad en todo el territorio de su respectiva región. Es preciso corregir esta discordancia para asegurar que la organización policial tenga correspondencia con la política. En el caso de Lima Metropolitana, ello exige contar con una sola jefatura y no con dos, como ahora.

Tercero, a pesar del proceso de distritalización desarrollado por la PNP en Lima —que comentaremos más adelante—, el jefe de la VII Dirección Territorial ha mantenido para sí la conducción directa de unidades especializadas que, perfectamente, habrían podido ser descentralizadas, salvo algunas excepciones, como las unidades responsables del orden público, las acciones tácticas y la desactivación de explosivos, que por su naturaleza requieren mantenerse centralizadas.

Cuarto, no cabe duda de que la principal preocupación del jefe de la VII Dirección Territorial es la situación de Lima Metropolitana y los problemas de orden público que, cotidianamente, se suscitan en ésta. Lo mismo ocurre con sus dos subordinados en la ciudad, los jefes de las divisiones territoriales. Uno de los más grandes desafíos para organizar el servicio policial en Lima consiste en asegurar que la tarea de mantener y restablecer el orden público no opaque, disminuya ni relegue al segundo plano la protección de la ciudadanía frente a las amenazas de la delincuencia y el crimen organizado.

En marzo del 2007, a efectos de compatibilizar la organización policial con la estructura política de Lima Metropolitana —que se encuentra dividida en 42 distritos, más el Cercado— se inició la distritalización de las unidades policiales de Lima Metropolitana y el Callao. El propósito de esta medida fue asegurar que en cada distrito —donde habitualmente hay varias comisarías, cada una autónoma en relación con la otra— exista una sola autoridad policial responsable, a la que se subordinen las demás.

Como consecuencia de la distritalización, la mitad de los distritos de Lima —es decir 21— cuentan con una autoridad policial única. En el resto, se ha nombrado a ocho jefes policiales que tienen a su cargo dos o más distritos. En total, en Lima existen en la actualidad 29 jefaturas distritales.¹² En el Callao —que cuenta con cinco distritos, más el Cercado— han sido creadas tres jefaturas distritales, una única para Ventanilla y dos integradas para el resto. Lo ideal es que cada distrito cuente con su correspondiente jefatura, para que quien la ejerza tenga como única responsabilidad ese territorio.

Debajo de las 29 jefaturas distritales de Lima Metropolitana, existen 102 comisarías, que constituyen la célula policial básica.¹³ Antes de la distritalización, entre el jefe de cada una de estas comisarías y el director territorial existían siete jefes metropolitanos. Ahora, ese eslabón burocrático ha sido sustituido por las jefaturas distritales y por las dos divisiones territoriales.

En efecto, en lugar de que la jefatura distrital recaiga en el comisario a cargo de la comisaría más importante del distrito, se ha creado una instancia superpuesta a las comisarías, que ha concentrado casi todos los recursos descentralizados desde las antiguas jefaturas metropolitanas y los pocos con que contaban las comisarías. Así, las jefaturas distritales se han convertido en una nueva instancia burocrática, ubicada por encima de las comisarías, que han quedado relegadas a un rol muy subsidiario, casi exclusivamente como mesa de partes. Esta medida se ha tomado sin tener en cuenta que las comisarías son las instancias que cuentan con las facultades legales para recibir denuncias, otorgar certificados y ejecutar órdenes judiciales, entre otros servicios.

El aliento burocrático con el que se ha adoptado esta medida ha quedado más patente en distritos que ya contaban con una sola comisaría, como Surquillo, donde a ésta se le ha superpuesto —incluso en el mismo

12 Véanse las jefaturas policiales únicas e integradas en Lima Metropolitana en <www.mininter.gob.pe/dist/jefaturas.html>.

13 Las jefaturas distritales están a cargo de coroneles, mientras que las comisarías son dirigidas por comandantes y mayores.

inmueble— una jefatura distrital que absorbe recursos humanos y materiales que habrían sido mejor utilizados si se hubieran puesto a disposición del comisario.

En la estructura orgánica de la jefatura distrital¹⁴ se encuentran, como órganos de línea, los departamentos de tránsito, de seguridad y patrullaje a pie, de patrullaje motorizado y de investigación criminal, así como las comisarías. Las funciones de estas últimas han quedado limitadas a la atención al público y a la investigación de faltas y delitos leves.¹⁵ Como no cuentan con recursos ni atribuciones, tampoco pueden desempeñar esas actividades adecuadamente.

El deterioro en el ya mermado protagonismo de las comisarías se grafica en la distribución del personal y de los vehículos: las 102 comisarías de Lima contaban, a fines del 2007, con menos personal —5.685 efectivos— que las 29 jefaturas distritales —7.776 efectivos— y con casi la cuarta parte —275— de los vehículos de estas últimas —1.037—.

3. Recomendaciones

Primero, que por su tamaño, población, peso económico y político, así como por la envergadura de sus problemas de seguridad —que hacen de ella no sólo la capital del Perú y su ciudad más importante, sino la única metrópoli del país—, Lima debe contar con un servicio policial a su medida. Tal imperativo debería llevar a que se cree en la PNP una gran unidad —la Dirección Territorial de Lima Metropolitana— que brinde todos los servicios de seguridad que la urbe requiere y que responda, por un lado,

14 Véase el organigrama de la jefatura distrital en <www.mininter.gob.pe/dist/organi.html>.

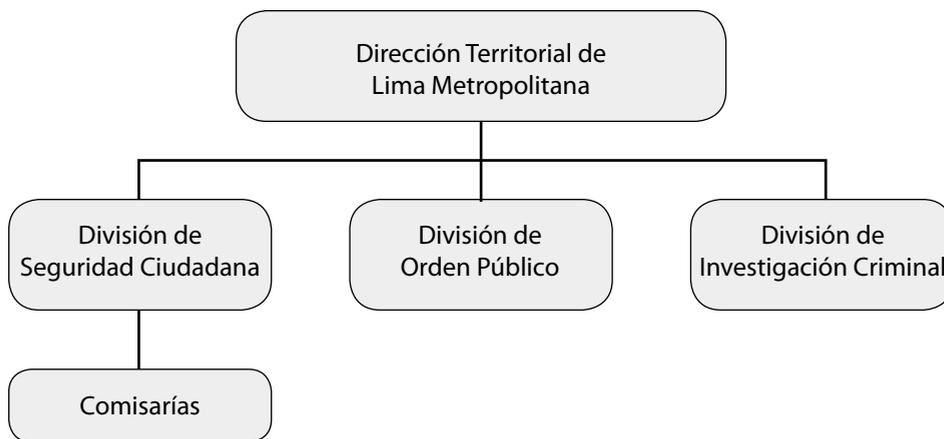
15 En el caso de la investigación de delitos, los leves son investigados por las comisarías; los de mediana envergadura, por las jefaturas distritales; y los más graves o aquellos en los que han intervenido organizaciones criminales, por las direcciones especializadas con competencia nacional.

ante el alcalde de Lima —como máxima autoridad metropolitana y como presidente de la Región Lima—, y por el otro, ante el resto de autoridades y especialmente ante la ciudadanía.

Segundo, el responsable de esta gran unidad no debería compartir responsabilidad, simultáneamente, sobre otros territorios, como ocurre en la actualidad con el jefe de la VII Dirección Territorial, que además es jefe policial en las regiones Callao y Lima Provincias.

Tercero, esta gran unidad debería asumir las funciones de seguridad ciudadana —División de Seguridad Ciudadana—, orden público —División de Orden Público— e investigación de las actividades de crimen organizado —División de Investigación Criminal— en el ámbito de la ciudad. A esta última división se le deberían transferir los recursos de las direcciones especializadas con competencia nacional que hoy se destinan a investigar hechos que ocurren en Lima.

Gráfico 1 | Propuesta de organigrama de la Dirección Territorial de Lima Metropolitana



Fuente y elaboración: Ciudad Nuestra.

Cuarto, para atender los requerimientos de la seguridad ciudadana, la estructura de esta gran unidad debería contar con dos componentes: una división que sea pequeña, ágil y ligera; y 43 comisarías distritales, una por cada uno de los 42 distritos y otra por el Cercado.

La principal función de la División de Seguridad Ciudadana sería la de darle dirección estratégica al servicio policial en Lima y supervisar la labor de sus 43 comisarios, para lo cual tendría que reunirse con ellos por lo menos una vez por semana, en sesiones tipo COMPSTAT.¹⁶ Su segunda gran responsabilidad consistiría en desarrollar la coordinación interinstitucional para garantizar la mayor fluidez posible en las relaciones con todos los componentes del sistema de seguridad ciudadana en la ciudad. Especial relevancia debe tener, a este respecto, la comunicación fluida con el alcalde metropolitano, que es el presidente del comité provincial-regional de seguridad ciudadana y, por tanto, el principal responsable político de la seguridad en la ciudad.

Para asegurar el ejercicio del mando estratégico y las labores de supervisión por parte de la División de Seguridad Ciudadana, es preciso garantizar una relación regular, constante y fluida entre su jefe y las autoridades policiales de cada distrito. Ello demanda que desaparezcan las divisiones territoriales y cualquier otra instancia burocrática entre la División de Seguridad Ciudadana y la comisaría distrital.

16 El Sistema Integrado de Estadísticas Informatizadas —Comprehensive Computer Statistics (COMPSTAT)— fue desarrollado por William Bratton cuando dirigió la Policía de Nueva York, entre 1994 y 1996. Se trata de un sistema de recojo de información estadística que se traduce en mapas georreferenciados y estadísticas regulares sobre la ocurrencia de hechos delictivos y las principales tendencias criminales en cada una de las circunscripciones en las que se divide la ciudad. Sirve para dos propósitos: primero, para que el comisario conozca la realidad de su localidad y planifique su trabajo sobre esa base; y segundo, es un instrumento de rendición de cuentas del trabajo policial. Véase Costa (2007: 30-32).

Es imperativo que cada distrito cuente con una sola autoridad policial,¹⁷ objetivo que el actual proceso de distritalización persigue, con las limitaciones descritas. Estratégicamente, sería ideal que cada distrito contara con una sola gran comisaría desde la que se brinden todos los servicios policiales. No obstante, donde fuera necesario, ésta podría tener bajo su dependencia comisarías «satélite», puestos de auxilio rápido y/o comisarías móviles.

La autoridad policial distrital debería contar con todo el poder y toda la responsabilidad por lo que ocurra en su jurisdicción y dar cuenta de su trabajo, por un lado, a la jefatura de la División de Seguridad Ciudadana, y por otro, al alcalde distrital y al comité de seguridad ciudadana, así como a la comunidad. Debería contar, además, con la flexibilidad necesaria para utilizar de la mejor manera sus recursos en función de los desafíos locales. De más está decir que, en aquellos distritos donde existan comisarías «satélite», puestos de auxilio rápido y/o comisarías móviles, tendría que asumir la representación y coordinación de éstas, así como la planificación de sus tareas administrativas y de patrullaje, motorizado y a pie.¹⁸

Las ventajas son obvias. Concentrar los servicios policiales en una sola dependencia de alcance distrital permitiría ahorrar recursos en seguridad, vigilancia y labores administrativas, que actualmente se duplican o triplican. En segundo lugar, contribuiría a garantizar la unidad de mando distrital y a optimizar los recursos logísticos. No obstante, el esquema también tiene sus desventajas, en la medida en que se puede perder la proximidad con la población. Por ello, un despliegue como el descrito requiere adecuados medios de transporte, de comunicación y de información, así como un pie de fuerza suficiente para garantizar la presencia territorial.

17 La propuesta de distritalizar las funciones policiales en Lima no es nueva. Véanse, por ejemplo, Costa y Basombrio (2004: 212–216) y Costa (2005: 17).

18 Esta medida podría implementarse, en el corto plazo, en aquellos distritos que cuentan con más de una comisaría.

3

CAPÍTULO

¿Con qué
recursos humanos
cuenta
la Policía?

1. Los recursos humanos en el ámbito nacional

En diciembre del 2007, la PNP contaba con 90.316 efectivos en todo el país.¹⁹ Casi dos décadas antes, en 1989, poco después de la unificación policial, el total de efectivos ascendía a 120 mil. Estas cifras dan cuenta de que, en veinte años, se ha producido una reducción de 25% del pie de fuerza policial, lo que significa que hoy contamos con tres efectivos policiales frente a cuatro que teníamos entonces. Esta disminución es aún más dramática si se considera que ha ocurrido en un período en el que la población nacional se ha incrementado en 29,73%, de 21.135.000 a 27.419.294 personas.²⁰

Como consecuencia de esta evolución, hay quienes sostienen que para contar hoy con el mismo número de efectivos

19 En su mensaje a la nación por Fiestas Patrias del 2008, el presidente García manifestó que durante su gobierno se han incorporado 13 mil nuevos policías. No obstante, de acuerdo con el MININTER, en mayo del 2008 el pie de fuerza estaba compuesto sólo por 93.100 efectivos. Véase *MININTER en Acción. Revista Electrónica*, mayo del 2008, p. 5, disponible en <http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?s_Anno=2008&s_Mes=05&conPageSize=25&C_WC1Page=3&cat=1&s_ub=0&web=4538>.

20 La primera cifra es un estimado de Cuánto S. A., en la medida en que los censos nacionales se realizaron los años 1981 y 1993, y es utilizada por Basombrio (2005: 60). La cifra correspondiente al 2007 es la población total censada en los censos nacionales XI de Población y VI de Vivienda del 2007, disponible en <www1.inei.gob.pe/perucifrasHTM/inf-dem/cua1.htm>.

policiales que hace 20 años, se requeriría un pie de fuerza superior a 160 mil efectivos policiales. Esto es así porque pasamos de tener un policía por 176 habitantes a un policía por cada 300 (Basombrío: 2005). Como veremos más adelante, si a este hecho se le suma el régimen laboral de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, que entró en vigor hace veinte años y que obliga a la institución a contar cada día sólo con la mitad del número total de efectivos, veremos que el deterioro es aún mayor.

Del total de efectivos policiales con los que contábamos a fines del 2007, 59,13% prestan servicios en el ex departamento de Lima o en lo que podríamos llamar Lima y alrededores, que incluye Lima Metropolitana (Región Lima), la provincia constitucional del Callao (Región Callao) y Lima Provincias. El restante 40,87% de efectivos se encuentran en el resto del país. Esto significa que tres de cada cinco efectivos policiales trabajan en Lima y dos de cada cinco en el resto del país, lo que da cuenta de un despliegue policial centralista y poco equitativo en el ámbito nacional, pues Lima y alrededores concentran casi 60% de los efectivos policiales para una población que constituye la tercera parte (34%) del total nacional.²¹

En el mismo período, casi 17% del total de efectivos policiales —alrededor de 15.000— se desempeñaban en unidades administrativas, en tanto que el restante 83,43% —75.352 efectivos— cumplían funciones en unidades operativas. Tal información no incluye al personal que, trabajando en unidades operativas, desempeña funciones administrativas.²²

21 De acuerdo con los censos realizados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) el 2007, Lima Metropolitana tiene 7.605.742 habitantes; el Callao, 876.877; y Lima Provincias, 839.469, lo que da un total de 9.322.088 habitantes para el ex departamento de Lima. Esto equivale a 34% de la población total nacional. Es verdad que en Lima se concentran la mayoría de las funciones de gobierno y gran parte de la actividad económica y comercial del país, lo que, ciertamente, incide en una mayor presencia policial.

22 Por ejemplo, la Sanidad Policial cuenta con alrededor de 8 mil efectivos en el ámbito nacional, de los cuales aproximadamente 5 mil se encuentran en Lima y aparecen registrados como personal administrativo. Sin embargo, el resto de ese personal —alrededor de 3 mil efectivos—, desplegado en provincias, está incorporado a las direcciones territoriales, que constituyen unidades operativas.

Estos datos reflejan que existe un elevadísimo número de efectivos dedicados a labores administrativas, tanto si se compara con la situación de otros cuerpos como si el cotejo se establece con empresas de servicios —como una cadena de supermercados, por ejemplo—, en las que la carga de las funciones administrativas habitualmente no excede 10% del total de sus empleados y trabajadores. Además de reflejar una ineficiente distribución del relativamente escaso recurso humano, estas cifras también dan cuenta del atraso tecnológico que afecta a la PNP, que la obliga a destinar personal para realizar labores de las que se podría prescindir si se contara con tecnología de información. Si se adoptara esta tecnología, podría reducirse por lo menos a la mitad el número de efectivos destinados a labores administrativas, que serían incorporados a labores de calle u otras propiamente policiales.

Cuadro 1 | Recursos humanos de la Policía Nacional del Perú en el ámbito nacional
Diciembre del 2007

Unidades	Recursos humanos	%
<i>Por función</i>		
Unidades operativas	75.352	83,43
Unidades administrativas	14.964	16,57
Total	90.316	100
<i>Por ubicación geográfica</i>		
Lima y alrededores	53.401	59,13
Provincias	36.915	40,87
Total	90.316	100

Fuente: Policía Nacional del Perú, Estado Mayor General.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

2. Los recursos humanos en Lima Metropolitana

De los 53.401 efectivos policiales desplegados en Lima y alrededores a fines del 2007,²³ 47% prestaban servicios en la VII Dirección Territorial, 25% en diversas direcciones especializadas y 28% en direcciones administrativas, ambas con competencia nacional.

Cuadro 2 | Recursos humanos de la Policía Nacional del Perú en Lima y alrededores
Diciembre del 2007

Unidades	Recursos humanos	%
VII Dirección Territorial	25.088	46,98
Direcciones especializadas	13.349	25,00
Direcciones administrativas	14.964	28,02
Total	53.401	100

Fuente: Policía Nacional del Perú, Estado Mayor General.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Veamos seguidamente la distribución funcional y geográfica del personal de la VII Dirección Territorial. El 60% de los efectivos de esta unidad cumplen su servicio policial en Lima Metropolitana; casi 8% se encuentran desplegados en el Callao y 7% en Lima Provincias. El resto del personal trabaja en las divisiones especializadas y administrativas; las primeras cuentan con 21% de los efectivos, mientras que las administrativas concentran un poco más de 3%.

23 En mayo del 2008, el MININTER precisaba que el número de efectivos en Lima y alrededores ascendía a 51.686, es decir, casi 2 mil efectivos menos que en diciembre del 2007. Véase *MININTER en Acción, Revista Electrónica*. Lima, mayo del 2008, p. 5, disponible en <http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?s_Anno=2008&s_Mes=05&conPageSize=25&C_WC1Page=3&cat=1&sub=0&web=4538>.

**Cuadro 3 | Recursos humanos con los que cuenta la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú
Noviembre del 2007**

Unidades	Recursos humanos	%
Administrativas	832	3,3
Especializadas	5.311	21,3
Divisiones provinciales*	1.825	7,3
Región Callao	1.942	7,8
Divisiones territoriales-Lima**	14.976	60
Total	24.886	100

* Huacho, Cañete y Chosica.

** Lima Metropolitana tiene dos divisiones territoriales, que comprenden jefaturas distritales y comisarias.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

De lo anterior se puede concluir que los efectivos policiales de la VII Dirección Territorial que prestan servicios de seguridad ciudadana, investigación criminal y orden público en Lima Metropolitana son los que están desplegados en las divisiones territoriales, así como en las divisiones especializadas y administrativas.²⁴ Se trata de 21.119 efectivos, es decir, casi la cuarta parte del total nacional.

Para dar cuenta de manera más precisa del número total de policías que, efectivamente, brindan servicios de seguridad en Lima Metropolitana, hay que agregar la parte proporcional de aquellos que pertenecen a las direcciones especializadas ajenas a la VII Dirección Territorial y brindan servicios en la lucha contra el crimen organizado en la capital. Considerando que el número de efectivos de estas direcciones especializadas asciende

24 En este caso, se incluyen las divisiones administrativas por tratarse de órganos de dirección.

a 13.349 y asumiendo que 60% de ellos (8.009) brindan servicios a la ciudad, tendríamos un total aproximado de 29.128 policías que realizan labores operativas para Lima. Esta última cifra nos daría un ratio de un policía por 261 habitantes, que considerando el régimen laboral de 24 por 24 se traduce en 522 habitantes.

Cuadro 4 | Recursos humanos de la Policía Nacional del Perú en Lima Metropolitana
Noviembre del 2007

Unidades	Recursos humanos
<i>VII Dirección Territorial (Lima Metropolitana)</i>	21.119
Unidades administrativas	832
Unidades especializadas	5.311
Divisiones territoriales–Lima	14.976
<i>Direcciones especializadas (60%)*</i>	8.009
Total	29.128

* Estimado. Se calcula que 60% del personal de las direcciones especializadas con competencia nacional, pero con sede en Lima, realizan labores de investigación de hechos sucedidos en Lima Metropolitana.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

3. Los recursos humanos en Lima Metropolitana antes y después de la distritalización

A partir del año 2007, en Lima Metropolitana y el Callao se inició el proceso de distritalización policial. Como hemos visto, en la capital este proceso se tradujo en la creación de 29 jefaturas distritales que actúan bajo el mando de dos divisiones territoriales, que sustituyeron a las siete jefaturas metropolitanas preexistentes. Al mismo tiempo, antiguas unidades especializadas de la VII Dirección Territorial —como las de Seguridad de

Embajadas, Tránsito y parte de la División de Emergencias— quedaron subordinadas a las jefaturas distritales.

Esto es positivo, al igual que el incremento del personal policial destacado a funciones de seguridad en Lima Metropolitana. En efecto, mientras que hasta enero del 2007 las antiguas jefaturas metropolitanas contaban con 11.350 efectivos, en noviembre del mismo año las dos divisiones territoriales que las sustituyeron contaban con 32% más. El incremento de efectivos se debió a la incorporación de las secciones de operaciones especiales a las divisiones territoriales; los efectivos de estas unidades ascienden a 1.299. También respondió a la incorporación de 1.378 efectivos de tránsito y 3.223 de emergencias a las nuevas jefaturas distritales.

El lado negativo es que se percibe una caída importante del número de efectivos policiales asignados a las comisarías: de 8.243 pasan a ser 5.685. Es decir, hay una reducción de 31%, pese a que la comisaría es la unidad policial básica, el primer contacto de la Policía con el ciudadano y la principal instancia responsable de atender sus quejas y demandas.

**Cuadro 5 | Recursos humanos de las divisiones territoriales de la VII Dirección Territorial de Lima Metropolitana de la Policía Nacional del Perú, antes y después de la distritalización
Noviembre del 2007**

Unidades	Enero del 2007	Noviembre del 2007	Variación %
<i>Comando de Divisiones Territoriales*</i>	0	1.515	
Sede	0	195	
Secciones de operaciones especiales	0	1.299	
Inteligencia	0	21	
<i>Jefaturas distritales*</i>	3.107	7.776	150,27
Sede	469	1.056	125,16





Unidades	Enero del 2007	Noviembre del 2007	Variación %
Tránsito	0	1.378	
Emergencia	0	3.223	
Protección Especial y Patrullaje	2.638	2.119	-19,67
Comisarías	8.243	5.685	-31,03
Total	11.350	14.976	31,95

* Las divisiones territoriales y las jefaturas distritales se crearon en marzo del 2007. Para enero, se consigna la información de las ex jefaturas metropolitanas.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial

Elaboración: Ciudad Nuestra.

El incremento del personal policial dedicado a la seguridad en los distritos de Lima no ha servido para superar la inequitativa distribución de los efectivos policiales en el escenario urbano. El cuadro 6 demuestra que, después de la distritalización, el mayor número de efectivos se sigue concentrando en los distritos más prósperos, mientras que los distritos populares —que son más poblados— cuentan con menor presencia policial.

Cuadro 6 | Recursos humanos de las jefaturas distritales únicas de la VII Dirección Territorial en Lima Metropolitana de la Policía Nacional del Perú, según población y superficie* Noviembre del 2007

N.º	Distrito	Kilómetros cuadrados	Población	Efectivos policiales	Habitantes por efectivo
1	Ate	78	419.663	502	836
2	Breña	3	78.864	243	325
3	Chorrillos	39	262.595	342	768
4	Cieneguilla	240	15.784	94	168
5	Independencia	15	197.308	373	529
6	La Molina	67	124.468	254	490
7	La Victoria	9	190.218	595	320
8	Lima Cercado	22	289.855	1.569	185
9	Los Olivos	18	286.549	549	522
10	Lurigancho	236	90.594	141	643
11	Miraflores	10	77.543	458	169
12	Pueblo Libre	4	71.892	197	365
13	Rímac	12	175.793	359	490
14	San Borja	10	102.762	363	283
15	San Isidro	11	55.309	913	61
16	San Juan de Lurigancho	131	812.656	916	887
17	San Juan de Miraflores	24	335.237	447	750
18	San Luis	3	46.258	207	223
19	San Martín de Porres	37	525.155	537	978
20	Surquillo	3	84.202	251	335
21	Villa María del Triunfo	71	355.761	371	959

* Sólo se consideran las 21 jefaturas distritales únicas, es decir, aquellas que tienen competencia exclusiva sobre un distrito. Las otras 8 jefaturas distritales tienen a su cargo dos o más distritos de la capital.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

En efecto, si se toma en cuenta la relación de habitantes por efectivo policial y de kilómetros cuadrados cubiertos por cada policía, tenemos que el distrito más beneficiado es San Isidro, seguido por el Cercado de Lima,

Miraflores, San Luis, La Victoria, Breña, San Borja y Surquillo. A pesar de las diferencias entre ellos, todos forman parte de la zona céntrica, más antigua y consolidada de la ciudad, aquella donde se concentran las principales actividades comerciales, financieras y productivas, así como las sedes de las dependencias públicas.²⁵ También es la zona donde los serenazgos se han desarrollado más y hay una mayor presencia de empresas de seguridad privada y de efectivos policiales que prestan «servicios individualizados», así como un mayor uso de tecnología de punta, incluyendo cámaras de video-vigilancia, centrales telefónicas y centros de información delictiva.

En el otro extremo del escenario urbano se ubican los distritos nuevos de la ciudad, con amplias extensiones territoriales y con grandes concentraciones de población emergente y pobre. Los más afectados por la insuficiente presencia policial son Lurigancho (Chosica), Villa María del Triunfo, San Juan de Lurigancho, Ate, San Martín de Porres, Chorrillos y San Juan de Miraflores. Es verdad que en estos distritos las actividades comerciales, financieras y productivas, así como la presencia de sedes de administración pública, no son tan intensas como en el centro de la ciudad, pero también es cierto que se encuentran en rápida expansión, como lo demuestra el reciente establecimiento de grandes centros comerciales.

Paradójicamente, son estos distritos los que cuentan con un servicio de serenazgo más limitado o carecen de él; además, la presencia de las empresas de seguridad privada es sustituida por un sistema de vigilancia informal, y una proporción bastante menor de efectivos policiales cumplen sus «servicios individualizados». Quizá por esta razón, éstos son los distritos donde la organización vecinal para la seguridad se ha desarrollado más.

Son, pues, precisamente los distritos que mayor seguridad requieren los que cuentan con un despliegue policial menos numeroso, mientras que los que se encuentran más protegidos concentran entre tres y cuatro veces mayor número de efectivos.

²⁵ Es necesario precisar que San Isidro presenta el mayor número de personal destacado a la seguridad de las embajadas.

4

CAPÍTULO

¿Cuáles son
los medios de
transporte terrestre
de los que dispone
la Policía?

1. Los medios de transporte terrestre en el ámbito nacional

En diciembre del 2007, la PNP contaba, en el ámbito nacional, con 7.980 medios de transporte terrestre: 3.646 camionetas (45,69%), 3.067 motos (38,43%), 598 automóviles (7,49%), 505 buses y portatropas (6,33%) y 164 camiones (2,06%).

Del total de medios, 65,74% se encontraban en Lima y alrededores, mientras que el restante 34,26%, en el interior del país. Así, casi dos de tres vehículos están en Lima y uno de cada tres en el resto del país, lo que, al igual que con los efectivos policiales, da cuenta de un despliegue centralista y poco equitativo en el ámbito nacional, pues Lima y alrededores concentran casi las dos terceras partes de estos medios para una población que constituye la tercera parte (34%) del total nacional. En realidad, el despliegue de estos medios es aún más centralista e inequitativo que el despliegue de los efectivos policiales.

Por otra parte, en la misma fecha, sólo 6,34% del total de medios de transporte terrestre se encontraban asignados a unidades administrativas, con 16,57% del personal en el ámbito nacional,²⁶ en tanto que los vehículos restantes estaban a disposición de unidades operativas. Esto da cuenta de una mejor

²⁶ Esto se traduce en un ratio de un vehículo policial por cada 30 efectivos en las unidades administrativas.

distribución de los medios de transporte entre las unidades administrativas y operativas que la que existe respecto a los efectivos policiales.

**Cuadro 7 | Medios de transporte terrestre de la Policía Nacional del Perú en el ámbito nacional
Diciembre del 2007**

Unidad	Tipo de vehículo					Total	%
	Automóvil	Camioneta	Camión	Moto	Transporte masivo		
<i>Por función</i>							
Unidades operativas	468	3.451	140	2.968	447	7.474	93,66
Unidades administrativas	130	195	24	99	58	506	6,34
Total	598	3.646	164	3.067	505	7.80	100
<i>Por ubicación geográfica</i>							
Lima	508	2.428	105	1.957	248	5.46	65,74
Provincias	90	1.218	59	1.110	257	2,734	34,26
Total	598	3.646	164	3.067	505	7.980	100

Fuente: Policía Nacional del Perú, Estado Mayor General.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Estas cifras no dan cuenta de los 698 nuevos patrulleros²⁷ adquiridos por el MININTER para la Policía, a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), durante el primer semestre del 2008. Esto porque la distribución de los vehículos, que representa el más importante esfuerzo realizado por incrementar y renovar la flota existente, se viene concretando progresivamente.

27 De los 698 patrulleros, 245 son automóviles sedán marca Nissan, 395 camionetas 4 por 2 marca Toyota y 58 camionetas 4 por 4 marca Nissan. Véase *MININTER en Acción. Revista Electrónica*. Lima, mayo del 2008, p. 4, disponible en <http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?s_Ano=2008&s_Mes=05&conPageSize=25&C_WC1Page=3&cat=1&sub=0&web=4538>.

2. Los medios de transporte terrestre en Lima Metropolitana

De los 5.246 medios de transporte terrestre con los que contaba la Policía en Lima y alrededores a fines del 2007, 43,73% estaban asignados a la VII Dirección Territorial, 46,63% a las direcciones especializadas y 6,34% a las direcciones administrativas, estas dos últimas con competencia nacional.

Llama la atención que las direcciones especializadas que investigan el crimen organizado cuentan con más medios de transporte que la VII Dirección Territorial. Tal circunstancia es más grave aún si consideramos que las comisarías, dependientes de esta última, constituyen las unidades básicas alrededor de las cuales se debe organizar el trabajo policial. Adicionalmente, como hemos visto en la sección anterior, el personal de la VII Dirección Territorial casi duplica en número al de las direcciones especializadas. Así, las direcciones especializadas cuentan con un vehículo por cada 5,5 efectivos policiales, en tanto que la VII tiene un vehículo por cada 11 efectivos.

Cuadro 8 | Medios de transporte terrestre de la Policía Nacional del Perú en Lima y alrededores
Diciembre del 2007

Unidad	Tipo de vehículo					Total	%
	Automóvil	Camioneta	Camión	Moto	Transporte masivo		
VII Dirección Territorial	81	1.059	36	1.007	111	2.294	43,73
Direcciones especializadas	297	1.174	45	851	79	2.446	46,63
Direcciones administrativas	130	195	24	99	58	506	9,65
Total	508	2.428	105	1.957	248	5.246	100

Fuente: Policía Nacional del Perú, Estado Mayor General.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

Esto da cuenta de una política de distribución de recursos que beneficia claramente a las direcciones especializadas, en detrimento de las jefaturas distritales y comisarías, o dicho de otra manera, que destina más medios logísticos a la lucha contra el crimen organizado que a enfrentar la delincuencia común u otras formas delictivas o conductas sociales menos graves, aun cuando pueden afectar de manera más directa la vida cotidiana de la ciudadanía.

Veamos, a continuación, la distribución funcional y geográfica de los medios de transporte terrestre de la VII Dirección Territorial: Lima Metropolitana cuenta con 54%, el Callao con 16,2% y Lima Provincias casi con 8%. El resto de los vehículos se encuentran en sus divisiones especializadas y administrativas.

**Cuadro 9 | Medios de transporte terrestre de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú
Noviembre del 2007**

Unidades	Vehículos	%
Administrativas	65	2,6
Especializadas	487	19,3
Divisiones provinciales*	196	7,8
Región Callao	408	16,2
Divisiones territoriales–Lima**	1.363	54
Total	2.519	100

* Huacho, Cañete y Chosica.

** Lima Metropolitana tiene dos divisiones territoriales, que comprenden jefaturas distritales y comisarías.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

De acuerdo con el cuadro 9, los medios de transporte utilizados para la prestación del servicio policial operativo en la capital ascienden a 1.915. Esta cifra representa 24% de los vehículos repartidos en el ámbito nacional, es decir, casi la cuarta parte, dato que corresponde con la distribución del personal. Asimismo, el ratio de vehículos por efectivos es de uno a 11, casi el mismo ratio que el del ámbito nacional —11,4—.

Si a este número de vehículos se le agrega la parte proporcional —60%— de los que están al servicio de las direcciones especializadas nacionales que brindan servicios en Lima Metropolitana —1.468—, se tendría un total aproximado de 3.383 vehículos —42,39% del total nacional—.

Cuadro 10 | Medios de transporte terrestre de la Policía Nacional del Perú en Lima Metropolitana
Noviembre del 2007

Unidades	Vehículos
<i>VII Dirección Territorial (Lima Metropolitana)</i>	1.915
Unidades administrativas	65
Unidades especializadas	487
Divisiones territoriales-Lima	1.363
<i>Direcciones especializadas (60%)*</i>	1.468
Total	3.383

* Estimado. Se calcula que 60% de los vehículos de las direcciones especializadas con competencia nacional, pero con sede en Lima, son utilizados para labores de investigación de hechos sucedidos en Lima Metropolitana.

Fuente: Policía Nacional del Perú, Estado Mayor General.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

Suponiendo que en Lima existe la misma proporción de tipos de medio de transporte que en el ámbito nacional, tendríamos aproximadamente 1.546 camionetas y 1.300 motocicletas. Esto da un ratio de una camioneta por 18,84 efectivos y una moto por 22,41 efectivos. Considerando el régimen de 24 por 24, contaríamos, entonces, con una camioneta por cada 9,42 efectivos y una moto por cada 11,20 por día.²⁸

Si a esto se le agrega el sistema de turnos vigente —pues ningún efectivo trabaja 24 horas seguidas, sino un máximo de 12 horas por día—, tenemos que el ratio de camioneta por efectivo es de 4,71, mientras que el ratio de moto por efectivo, de 5,6.

En la medida en que los patrullajes en camioneta se hacen con dos efectivos, estos ratios son sumamente altos y dan cuenta de la existencia de un número suficiente de camionetas para el patrullaje motorizado en Lima Metropolitana. Lo mismo se puede decir de las motos. Esto es así porque no todos los efectivos tienen que realizar patrullaje en camioneta o en moto: es necesario también hacer patrullaje a pie, vigilancia en puestos y tareas de investigación, entre otras labores.

Por otra parte, estos ratios no dan cuenta del estado de los vehículos y de su operatividad; la mayor parte de ellos tienen más de diez años de antigüedad. Tampoco dan cuenta de la actitud y disposición del personal, de sus equipos de comunicaciones y de la efectividad de su trabajo.

3. Los medios de transporte terrestre en Lima Metropolitana, antes y después de la distritalización

La distritalización ha permitido un importante incremento de los medios de transporte para las divisiones territoriales de Lima: entre enero y

28 Estos ratios han mejorado con la adquisición, el primer semestre del 2008, de los nuevos vehículos policiales.

noviembre del 2007, se registró un aumento de 22,24%. Un incremento todavía mayor ocurrió en la Región Callao, en la que el número de medios de transporte ascendió en 42,16%. El Comando de la VII Dirección Territorial también incrementó sus unidades de 47 a 65. Estos incrementos se produjeron, principalmente, a costa del recorte del número de vehículos asignados a las divisiones especializadas de la VII Dirección Territorial —que redujeron su flota de 929 a 487 vehículos; es decir, en 47,58%— y a la Región Lima Provincias, que vio reducirse su parque automotor en 6,22%. La gran ganadora de esta reestructuración fue la Región Callao y, en menor medida, Lima Metropolitana.²⁹ Se desconocen los criterios utilizados para beneficiar tan desproporcionadamente al Callao en relación con Lima Metropolitana y Lima Provincias.

Cuadro 11 | Medios de transporte terrestre en el ámbito de la VII Dirección Territorial, antes y después de la distritalización
Noviembre del 2007

Unidades	Enero del 2007	Noviembre del 2007	Variación %
Administrativas	47	65	38,30
Especializadas	929	487	-47,58
Divisiones provinciales*	209	196	-6,22
Región Callao	287	408	42,16
Divisiones territoriales-Lima**	1.115	1.363	22,24
Total	2.587	2.519	-2,63

* Huacho, Cañete y Chosica.

** Lima Metropolitana tiene dos divisiones territoriales, que comprenden jefaturas distritales y comisarías. Para enero del 2007, se consigna información de las ex jefaturas metropolitanas.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

29 Es interesante notar que de las 455 unidades que salieron de las divisiones especializadas y de la Región Lima Provincias, 68 no fueron redesplegadas dentro de la VII Dirección Territorial. Se desconoce su destino final.

La descentralización de recursos a los distritos es un hecho positivo. Sin embargo, este esfuerzo no ha sido del todo exitoso porque esos recursos, lejos de ir a las comisarías, se han concentrado en las jefaturas distritales, que, como ya se ha dicho, se han constituido, al igual que las dos divisiones territoriales de Lima, en instancias burocráticas intermedias entre las comisarías y la jefatura policial en la ciudad, que recae en el director territorial.

En efecto, el incremento de unidades en Lima Metropolitana no se tradujo en el aumento de vehículos en las comisarías. Éstas vieron reducirse su parque automotor en casi una cuarta parte, de 1.013 a 275 vehículos. Por el contrario, los 102 vehículos de las antiguas siete jefaturas metropolitanas se incrementaron exponencialmente, pues las jefaturas distritales se quedaron con 1.037 vehículos y el Comando de las Divisiones Territoriales, con 51.

Cuadro 12 | Medios de transporte terrestre de las divisiones territoriales de la VII Dirección Territorial de Lima Metropolitana de la Policía Nacional del Perú, antes y después de la distritalización
Noviembre del 2007

Unidades	Enero del 2007	Noviembre del 2007	Variación %
Comando de divisiones territoriales	53	51	-3,77
Jefaturas distritales*	49	1.037	2.016,33
Comisarías	1.013	275	-72,85
Total	1.115	1.363	22,24

* Las divisiones territoriales y las jefaturas distritales se crearon en marzo del 2007. Para enero, se consigna información de las ex jefaturas metropolitanas.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

El incremento del número de vehículos en las jefaturas distritales, a diferencia de las comisarías, sería aún mayor si se sumaran los 289 nuevos patrulleros que, entre junio y octubre del 2008, fueron distribuidos en los primeros distritos en los que se implementa el programa Patrullero de mi Barrio, a saber: Barranco, Breña, Independencia, Jesús María, La Victoria, Magdalena, Miraflores, Los Olivos, Pueblo Libre, San Juan de Lurigancho, San Juan de Miraflores, San Martín de Porres, Villa El Salvador y Villa María del Triunfo.

El traspaso de unidades a las jefaturas distritales y no a las comisarías responde al hecho de que la labor de patrullaje motorizado se ha concentrado en las primeras. Asimismo, contribuye a esta concentración de recursos el que se haya nombrado a coroneles para el cargo de las jefaturas distritales, lo que ha tenido como consecuencia que se incremente el número de unidades empleadas como «vehículos comando».

5

CAPÍTULO

¿Qué equipos de
telecomunicaciones
utiliza
la Policía?

1. Los equipos de comunicaciones

A fines del 2007, la PNP contaba con un total de 17.329 radios, esto es, una radio por cada 5,21 efectivos policiales. De éstas, sólo 28,85% se utilizaban en Lima y alrededores, mientras que el restante 71,15%, en el resto del país. Esto es así porque, a pesar de que la mayor parte del personal policial está desplegado en Lima, la radio constituye el único medio de comunicación entre las sedes regionales y las unidades desplegadas en lugares alejados. En cambio, en Lima, la mayoría de comunicaciones entre las comisarías y su sede se hacen telefónicamente. Además, en la capital hay muchísimas más facilidades para el desplazamiento, así como para el acceso a otros medios de comunicación, como los celulares e Internet.

Cuadro 13 | Radios de la Policía Nacional del Perú en el ámbito nacional
Diciembre del 2007

	Smartnet	Smartzone	Tetra	UHF	VHF	Total	%
VII Dirección Territorial	1.251	2.129	791	83	315	4.569	26,34
Resto del país	1.294	1.370	889	2.200	7.007	12.760	73,63
Total	2.545	3.499	1.680	2.283	7.322	17.329	100

Fuente: Policía Nacional del Perú, Dirección de Telemática.
Elaboración: Ciudad Nuestra.

La variedad es el signo distintivo de los medios de comunicación radial de la Policía. En efecto: existen por lo menos seis diferentes tipos, que incluyen el Smartnet, el Smartzone, el Tetra, el UHF y el VHF. Este último es el más numeroso en el ámbito nacional, mientras que en Lima el más utilizado es el Smartzone, seguido por el Smartnet.

Más grave que la variedad de sistemas es la incompatibilidad entre éstos, pues las unidades policiales que utilizan uno no pueden comunicarse con las que utilizan otro. Evidentemente, esto afecta la operatividad y eficiencia del trabajo policial, que debe ser integrado, sobre todo en una institución nacional y única.

La variedad de equipos existente es la consecuencia de una sucesión de adquisiciones inadecuadas por parte de la institución policial, que estuvieron guiadas más por el afán de lucro personal e ilícito de sus responsables que por la conveniencia y el beneficio institucional.

En Lima, la situación se complica aún más por las recientes adquisiciones de equipos hechas por algunos municipios distritales para sus servicios de serenazgo, a cuyo sistema se integran las unidades policiales. Aunque los equipos sean compatibles en el distrito, no necesariamente lo son con la Central 105 y las unidades de emergencia. Esta incompatibilidad impide una adecuada cooperación entre el serenazgo y la Policía, pues retrasa el auxilio policial y perjudica el éxito de las intervenciones, e incluso puede llegar a poner en riesgo la integridad física del personal a cargo de la intervención. En muchos otros casos, no existe comunicación directa entre los servicios de serenazgo y las unidades policiales del distrito.

En materia de seguridad privada, la coordinación es mínima. En el mejor de los casos, se limita a comunicaciones telefónicas para requerir la presencia policial, y de esta manera se desaprovecha la valiosísima información primaria que estas empresas podrían ofrecer a la PNP.³⁰

La Policía debería contar con un sistema único de comunicaciones y establecer las especificaciones técnicas que deben seguir los municipios —e incluso las empresas de seguridad privada— con el fin de hacerlos compatibles.

En los últimos años, ante las deficiencias del sistema de comunicación radial y el rápido desarrollo de la telefonía celular, la Policía contrató el servicio de la empresa TIM —hoy Claro— para el uso institucional y el de sus integrantes, lo que ha permitido que los usuarios hablen ilimitadamente entre ellos. Esto ha traído tanto beneficios como distorsiones, porque por una tarifa fija muy baja, el personal puede hacer uso del celular para comunicarse por tiempo ilimitado con terceros, lo que ocurre con frecuencia durante las horas de trabajo.

Para complicar la situación, un nuevo convenio con Movistar, suscrito recientemente, permite ahora la comunicación entre los jefes policiales. Como es obvio, este sistema no es compatible con el del personal subalterno, que en su gran mayoría continúa con los celulares Claro.

2. Sobre la informatización del trabajo policial

Aunque se carece de información precisa sobre el número exacto de equipos informáticos que están en uso en el ámbito nacional, sí se cuenta con datos sobre la situación de la VII Dirección Territorial a fines del 2007.

30 En diciembre del 2005, el entonces ministro del Interior, Rómulo Pizarro, informó de la existencia de alrededor de 200 empresas privadas de seguridad que brindan servicios en Lima Metropolitana y el Callao, y que cuentan con un aproximado de 30 mil vigilantes. Según Pizarro, en la capital existen por lo menos 50 mil vigilantes informales más. Véase *El Comercio*, 17 de diciembre del 2005.

Así, se sabe que en ésta existen 2.309 computadoras, de las cuales 399 (17%) se encuentran inoperativas. Descartando las asignadas a las regiones de Callao y Lima Provincias, Lima Metropolitana tiene un total de 1.452 computadoras operativas.

**Cuadro 14 | Computadoras de la VII Dirección Territorial de la Policía Nacional del Perú
Noviembre del 2007**

Unidades	Operativas	Inoperativas	Total
Administrativas	130	34	164
Especializadas	178	36	214
Divisiones provinciales*	309	41	350
Región Callao	149	16	165
Divisiones territoriales–Lima**	1.144	272	1.416
Total	1.910	399	2.309

* Huacho, Cañete y Chosica.

** Lima Metropolitana tiene dos divisiones territoriales, que comprenden jefaturas distritales y comisarías.

Fuente: Policía Nacional del Perú, VII Dirección Territorial.

Elaboración: Ciudad Nuestra.

Estas cifras esconden el estado de las computadoras, la mayoría muy viejas y lentas. Más grave aún es la falta de interconexión entre las comisarías, entre éstas y las jefaturas distritales, y entre éstas y el resto de las unidades policiales que operan en Lima, para no hablar del ámbito nacional.

Esa interconexión es tecnológica y financieramente posible, pero no se le ha otorgado la importancia necesaria. Si bien las comisarías y jefaturas distritales pueden, eventualmente, comunicarse por Internet, no están conectadas en red y, por lo tanto, no comparten la información delictiva de la que disponen.

A esta falta de interconectividad se suma la ausencia de bases de datos informatizadas, como archivos fotográficos, de huellas dactilares, de balística, de ADN, de vehículos robados e infracciones de tránsito, así como de mapas del delito (sistemas georreferenciados), entre otras herramientas. Las unidades policiales tampoco tienen acceso directo a otras bases de datos fundamentales para el trabajo policial, como las de armas de fuego —Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DICSCAMEC)—, requisitorias y antecedentes penales —Poder Judicial—, antecedentes judiciales —Instituto Nacional Penitenciario (INPE)— y propiedad de bienes muebles e inmuebles y vehículos —Registros Públicos— (Costa y Basombrío 2004: 218). Las unidades policiales sí cuentan con acceso a la información del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Recientemente, el Ministerio del Interior anunció la adquisición de 3.935 nuevas computadoras.³¹ Si esta inversión no va acompañada por la interconexión de las unidades policiales, la informatización de las bases de datos policiales y el establecimiento de convenios que permitan el acceso de las unidades policiales a las bases de datos nacionales, no producirá todos sus frutos.

Tan importante como la interconexión es que se capacite al personal policial para convertirlo en protagonista del cambio tecnológico, pues sin su participación ello no será posible. Si esto no sucede, los nuevos equipos informáticos seguirán siendo utilizados como modernas máquinas de escribir, sin ser explotados en todo su potencial.

Los antecedentes a este respecto no son buenos. Por lo menos desde el año 2000, la asociación civil Amigos de la Policía Nacional del Perú, fuertemente apoyada por la empresa privada, viene ofreciéndole a la PNP financiar la interconexión de las comisarías en Lima (Costa 2005b: 45-48).

31 Véase *MININTER en Acción. Revista Electrónica*. Lima, mayo del 2008, p. 5. Disponible en <http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?s_Anno=2008&s_Mes=05&conPageSize=25&C_WC1Page=3&cat=1&sub=0&web=4538>.

Tal empeño no se ha podido concretar por la desidia burocrática y la falta de visión, que impiden comprender la importancia de informatizar el trabajo policial. Recién este año, gracias al aporte de la Fundación Calixto Romero, en el Callao se está implementando un interesante proceso de interconexión de sus comisarías y de desarrollo de un sistema de información delictiva.

Los Amigos de la Policía Nacional del Perú están promoviendo activamente la réplica de la experiencia del Callao en Lima, donde el MININTER insiste en presentar a Surquillo —ahora llamada la «comisaría del siglo XXI»— como un modelo de informatización de los procedimientos policiales, lo que ya había sido hecho en el año 2001.

6

CAPÍTULO

¿En qué estado se encuentran las comisarías?

En el marco de la Segunda Jornada Mundial de Visitas a Comisarías, organizada por Altus Alianza Global³² y que se llevó a cabo en algunas decenas de países de los cinco continentes, el 27 de octubre del 2007 Ciudad Nuestra realizó la jornada cívica de visita a comisarías.

La actividad contó con la colaboración de las autoridades institucionales y en ella participaron 108 observadores —66 mujeres y 42 varones—, que visitaron, en equipos de tres personas, 63 comisarías en Lima Metropolitana y 6 en el Callao. Los observadores fueron todos voluntarios, sobre todo líderes y lideresas sociales y vecinales de su comunidad; en la mayoría de los casos, ellos visitaron las comisarías de su propio distrito.

El objetivo de esta jornada fue evaluar las facilidades con que cuentan las comisarías para brindar una atención adecuada al público; principalmente, se observaron las condiciones de infraestructura y organización.

32 Altus, cuya sede está en La Haya, Holanda, está integrada por el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile, el Centro de Estudios en Seguridad y Ciudadanía de Brasil, la Fundación CLEEN de Nigeria, el Instituto para el Desarrollo y la Comunicación de la India, la Fundación INDEM de Rusia y el Instituto Vera de Justicia de Estados Unidos de América.

La evaluación se hizo sobre la base de una plantilla de veinte preguntas cerradas, preparadas por Altus, agrupadas en las siguientes áreas:

- i. Orientación hacia la comunidad:* ubicación e instalaciones, información y personal para atender al público.
- ii. Infraestructura:* orden y limpieza, condición del edificio y los muebles, condiciones de trabajo y facilidades para que las víctimas y los testigos identifiquen al victimario sin ser vistos.
- iii. Atención igualitaria:* instalaciones para entrevistar a víctimas y testigos en privado, así como facilidades para las mujeres y las personas con discapacidad, y para atenciones o derivaciones de personas pertenecientes a grupos vulnerables.
- iv. Transparencia y rendición de cuentas:* acceso del público a la información delictiva y la referida al desempeño policial, así como facilidades para formular quejas contra el abuso policial.
- v. Condiciones de detención:* seguridad y condiciones sanitarias del calabozo, identificación de los detenidos, y facilidades para la defensa y visita al detenido.

Cada una de las veinte preguntas recibió una calificación de un máximo de 5 puntos, donde 5 es «muy adecuado»; 4, «más que adecuado»; 3, «adecuado»; 2, «inadecuado»; y 1, «absolutamente inadecuado». La evaluación fue complementada con un informe cualitativo de cada visita, formulado por el jefe del equipo respectivo luego de una discusión con sus colegas.³³

Según los mencionados indicadores, la comisaría que obtiene una calificación de 84 o más es «muy adecuada» (excelente) para la atención al público; la que logra entre 84 y 68 es «más que adecuada»; la que es calificada entre 68 y 52 es «adecuada»; la que alcanza una nota de 52 a 36 es «inadecuada»; y por último, la que obtiene 36 o menos es «absolutamente inadecuada».

33 Los resultados de las evaluaciones cuantitativa y cualitativa se encuentran disponibles en <www.ciudadnuestra.org/facipub/upload/publicaciones/1/297/visita_a_comisarias_informe_final.pdf>.

En general, los observadores percibieron inicialmente cierto recelo e incomodidad por su presencia, que se fueron disipando a lo largo de la visita. En muchos casos, el personal policial solicitó a los observadores dejar constancia de la deficiente situación en la que tienen que trabajar. No cabe duda de que, si se quiere optimizar la atención al público y el servicio de seguridad, es preciso comenzar por mejorar las condiciones laborales de los policías.

También pudieron notar que, en condiciones iguales de precariedad, algunas comisarías funcionan mejor que otras, y que ello depende, principalmente, de la actitud y motivación del comisario. Este dato debe tomarse en cuenta para seleccionar a comisarios que tengan dotes especiales de liderazgo, vocación de servicio y predisposición a trabajar en estrecho contacto con la comunidad. Además, se les debe ofrecer oportunidades para mejorar su formación y estimular a que en las comisarías sirvan los policías más destacados, lo que pasa por reconocer el servicio que brindan. Lejos de ser la unidad policial básica, las comisarías son, desde hace varios años, la «última rueda del coche» en la institución policial. Es urgente que esto cambie.

La percepción general de los observadores fue que las comisarías están muy abandonadas, no reciben la atención debida, casi no cuentan con recursos y la presencia del personal policial, especialmente femenino, es muy escasa.

En la mayoría de los casos, las computadoras son de propiedad del personal, no se encuentran interconectadas en red y no tienen acceso directo y gratuito a las principales bases de datos institucionales y otras de relevancia. Iguales señales de retraso tecnológico se presentan en las comunicaciones y en el transporte policial. Ésta, quizá, sea la limitación más notoria. Llama la atención que, en semejantes condiciones de precariedad, la situación de seguridad no sea aún peor.

El abandono también se percibe en el estado de la infraestructura física y las inadecuadas e insuficientes condiciones para brindar una atención de excelencia al público.

La superación de todas estas deficiencias requiere considerar prioritariamente acciones para facilitar el acceso a las personas con discapacidad y contar con ambientes privados para la atención de las víctimas de violencia familiar y de género; en general, se requiere contar con espacios y prácticas de trabajo que hagan posible una atención al público amable, rápida y eficiente.³⁴ Tres ambientes de las comisarías requieren particular interés: los calabozos para los detenidos, los baños para el público —en la mayoría de casos están en estado calamitoso y a veces no existen— y las habitaciones para el descanso del personal.

La evaluación cualitativa realizada arrojó un resultado global de 49, en las cinco áreas consideradas, para las 63 comisarías de Lima Metropolitana. El área mejor evaluada fue la de orientación hacia la comunidad, con 57, y la peor, la de condiciones de detención, con apenas 42. La segunda peor evaluada fue la atención igualitaria al público, con 47.

En promedio, las comisarías visitadas son inadecuadas para la atención al público, con la excepción del área de orientación a la comunidad, que sí es adecuada. Si a estos resultados se les suma la evaluación cualitativa, se aprecia lo mucho que hay que hacer para que Lima cuente con comisarías que estén en condiciones de brindar un buen servicio a la comunidad y una correcta atención al público.

La comisaría mejor evaluada fue la de San Genaro, Chorrillos, que alcanzó un puntaje de 73, la única que obtuvo la calificación «más que adecuada».

34 Algunas medidas de bajo costo y alto impacto podrían ayudar a mejorar la atención a la comunidad en muy corto plazo, como por ejemplo la instalación de servicios de teléfono público y de dispensadores para realizar trámites del Banco de la Nación.

Le siguen la de Alfonso Ugarte, en el Cercado de Lima, con 67, así como Pro en Los Olivos y Villa El Salvador, ambas con 66; las tres estuvieron muy cerca de obtener la calificación «más que adecuada». Un poco más atrás quedaron Villa, en Chorrillos, con 63, y Surquillo, con 61.

Las comisarías peor evaluadas fueron las de San Antonio, en Miraflores, y Mirones Alto, en el Cercado, ambas con 30; Caja de Agua, en San Juan de Lurigancho, con 33; y Miraflores, con 36. Todas estas fueron calificadas como «absolutamente inadecuadas».

Cuadro 15 | Resultados de la jornada cívica de visita a comisarías en Lima Metropolitana

N.º	Comisaría	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Total
1	Santa Clara	50	50	48	47	40	47
2	Barranco	57	48	40	57	55	51
3	Breña	57	62	65	45	50	56
4	Chaclacayo	42	42	42	43	38	41
5	Conde de la Vega	57	43	30	58	37	45
6	Monserate	43	55	52	37	42	46
7	San Andrés	58	50	48	48	35	48
8	Chorrillos	58	48	52	60	47	53
9	La Corporación	57	42	33	57	37	45
10	San Genaro	78	75	72	70	68	73
11	Villa	62	62	65	63	62	63
12	Villa Hermosa	60	52	38	67	35	50
13	Huaycán	52	53	50	35	38	46
14	Magdalena	45	47	48	43	47	46





N.º	Comisaría	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Total
15	San Antonio	47	25	23	30	23	30
16	Zapallal	62	47	40	60	48	51
17	La Ensenada	52	38	25	40	37	38
18	Pueblo Libre	58	58	52	42	28	48
19	Ciudad y Campo	62	53	52	38	45	50
20	Rímac	62	40	65	62	48	55
21	Piedra Lisa	52	38	33	57	40	44
22	Orrantía del Mar	52	35	43	40	37	41
23	San Isidro	62	55	45	42	47	50
24	Santa Elizabeth	57	30	50	47	32	43
25	La Huayrona	68	58	55	60	38	56
26	Caja de Agua	35	30	28	40	33	33
27	Zárate	62	47	48	50	47	51
28	Mateo Pumacahua	43	42	35	38	37	39
29	Chacarilla del Estanque	62	55	43	62	48	54
30	Monterrico	52	43	47	45	47	47
31	Surquillo	65	80	68	58	35	61
32	Distrito de Pachacámac	46	40	31	39	31	38
33	San Francisco de Lurín	59	49	40	40	44	46
34	Lurín	63	58	50	48	35	51
35	Villa El Salvador	80	73	58	68	51	66
36	Laderas de Villa	58	48	53	60	52	54
37	Urbanización Pachacámac	68	55	60	65	45	59
38	Miraflores	43	40	35	33	28	36
39	Puente de Piedra	52	33	35	42	38	40

N.º	Comisaría	Área 1	Área 2	Área 3	Área 4	Área 5	Total
40	Progreso	63	52	55	60	47	55
41	Santa Isabel	50	50	45	48	42	47
42	Alfonso Ugarte	73	60	63	78	60	67
43	Mirones Alto	43	30	20	37	22	30
44	Collique	50	45	35	47	38	43
45	Pascana	60	41	56	35	48	48
46	Santa Luzmila	80	62	43	47	38	54
47	Universitaria	58	23	43	32	33	38
48	San Cayetano	60	63	50	60	52	57
49	Santoyo	40	38	33	45	40	39
50	San Pedro	37	32	35	35	30	34
51	Independencia	65	57	52	62	55	58
52	Payet	62	57	52	58	55	57
53	Tahuantinsuyo	55	60	67	53	57	58
54	Sol de Oro	65	57	55	67	43	57
55	Pro	70	67	62	68	65	66
56	San Martín de Porres	47	35	42	45	42	42
57	Barboncitos	73	63	52	62	45	59
58	San Borja	42	37	47	45	43	43
59	San Luis	62	58	45	62	52	56
60	Maranga	57	47	45	55	38	48
61	San Miguel	48	53	50	47	43	48
62	Laura Caller	55	55	52	58	47	53
63	Túpac Amaru	53	38	38	45	37	42
	Promedio por área	57	49	47	51	42	49

Fuente y elaboración: Ciudad Nuestra.

Los resultados presentados demuestran que no existe una correlación entre el nivel socioeconómico del distrito en que la comisaría se encuentra y las condiciones para atender al público. El caso más claro es el de Miraflores, uno de los distritos más prósperos de Lima, cuyas dos comisarías aparecen entre las peor evaluadas y ambas son consideradas «absolutamente inadecuadas». Por el contrario, distritos emergentes como Chorrillos, Villa El Salvador y Los Olivos cuentan con comisarías evaluadas como las mejores. En esta categoría no se encuentra ninguna de las comisarías de los distritos más prósperos y asentados de Lima, como podrían ser, entre otros, Santiago de Surco, San Isidro, La Molina y San Borja.

La calidad de la infraestructura pareciera estar más relacionada con la fecha de construcción que con la prosperidad relativa del distrito. En efecto, los distritos, a través de sus gobiernos municipales, invierten muy poco o nada en sus comisarías.

7

CAPÍTULO

¿Cuál es
el régimen laboral
del personal
policial?

El régimen laboral del personal es, probablemente, el principal problema que afecta la calidad del servicio policial. Hace dos décadas, en el marco de la unificación, el gobierno dispuso como jornada laboral el servicio de 24 por 24, es decir, un día de trabajo efectivo por otro de franco o descanso. Unos años después, a principios de la década de 1990, durante el gobierno de Fujimori y Montesinos, se autorizó a los efectivos policiales a trabajar para terceros en sus días de franco o de vacaciones, a través de los denominados «servicios individualizados». Se encontró, así, la manera de compensar los bajos ingresos del personal, acabando con la exclusividad del servicio público policial.

En la actualidad, la gran mayoría de los efectivos, principalmente los suboficiales, prestan «servicios individualizados» para terceros —bancos, centros comerciales, municipios y otras empresas—. Esto le representa al personal de la capital 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, por las siguientes razones.

Primero, en la práctica, los efectivos policiales dejan de descansar, lo que disminuye su productividad durante el servicio público. Es más, con frecuencia el personal descansa el día que brinda su servicio al Estado, pues el «servicio

individualizado» es más exigente y puede consistir de una jornada intensa de hasta 12 horas, supervisada por el empleador de manera rigurosa. No ocurre lo mismo durante la jornada laboral pública, en la que la exigencia y la supervisión son mucho más laxas y, a veces, casi inexistentes.

Segundo, esto expone al efectivo policial a una sobrecarga de trabajo que afecta seriamente su vida familiar y que, probablemente, explique los numerosos incidentes de violencia doméstica en los que aparecen involucrados efectivos policiales. En algunos casos, incluso, repercute negativamente en su salud mental. Los preocupantes informes de la Sanidad Policial dando cuenta de esta situación llevaron, a inicios de la presente década, a la constitución de una comisión especial para estudiar con mayor detenimiento este asunto. El abandono de la reforma policial impidió tanto que se profundizara en las características, naturaleza y extensión de este problema como que se formularan medidas correctivas, aunque para entonces ya era claro que era un producto directo del régimen laboral vigente. En la medida en que esta situación afecta directamente la calidad del servicio policial, el más perjudicado por ella termina siendo el ciudadano.

Tercero, precisamente para evitar la carga de trabajo excesiva asociada a este régimen, el personal policial prefiere prestar servicios en unidades administrativas, donde con frecuencia el horario es de oficina, o en unidades especializadas, donde generalmente el personal recibe bonificaciones extras. Esta presión sobre las unidades administrativas y especializadas explica su crecimiento desmedido en los últimos años, en perjuicio de la unidad policial básica, que es la comisaría. Es en ésta donde los policías no cuentan con bonificaciones especiales ni con estímulos para ascender en la carrera, situación que los obliga a prestar el «servicio individualizado».

Cuarto, el «servicio individualizado» también afecta negativamente la imagen policial, pues el efectivo es contratado exclusivamente para cumplir la función de seguridad que su empleador le asigna, que no es compatible

con el servicio público que un efectivo uniformado está obligado a brindar. Ocurre, por ejemplo, que el policía que cuida la entrada de un banco o un centro comercial no podría intervenir para auxiliar a un tercero en las inmediaciones o para perseguir al responsable de un robo, porque, según los términos de referencia de su contrato, estaría obligado a permanecer en la puerta de entrada de la dependencia en mención. Sin quererlo, ese policía aparece como indiferente e ineficaz frente a la expectativa ciudadana de intervención.

Por otra parte, en numerosas ocasiones el efectivo policial no sólo cumple funciones de seguridad, sino que también puede terminar cargando bolsas a cambio de una propina, lo que daña su autoestima profesional y la imagen institucional, y merma el principio de autoridad.

Por lo general, el «servicio individualizado» se traduce en una labor de seguridad de punto fijo o estacional, que puede ser perfectamente asumida por un vigilante privado o por una cámara de videovigilancia. Ciertamente, la autoridad que se deriva del uniforme y sus facultades de intervención le otorgan al policía una gran ventaja. No obstante, en términos prácticos, esto significa que los policías, responsables de prevenir y perseguir el delito, ven degradadas sus funciones y se convierten en meros vigilantes privados o lo que comúnmente se conoce como *guachimanes*. No parece ser razonable que un efectivo, en cuya formación y capacitación el Estado ha invertido ingentes recursos, termine cumpliendo estas funciones tan restringidas.

Quinto, por falta de controles adecuados o por abierta corrupción, con frecuencia muchos efectivos policiales trabajan para terceros no sólo durante sus días de franco, sino en aquellos en que les corresponde cumplir su servicio público. Habitualmente, esto ocurre cuando los jefes inmediatos obtienen algún beneficio del «servicio individualizado» de su subordinado. La extensión de esta situación irregular es difícil de estimar, pero no cabe duda de su existencia. La institución no se ha encargado de regular ni supervisar los «servicios individualizados»

de manera adecuada y transparente, por lo que los jefes policiales se manejan en este ámbito con bastante discrecionalidad. Este fenómeno ayuda a explicar la insuficiente presencia policial en la calle e, incluso, en las comisarías (Costa 2005a: 21).

De lo anterior se colige que la existencia del régimen laboral de 24 por 24, sumada al «servicio individualizado», resulta más perjudicial que beneficiosa. En realidad, ha llevado a una extendida privatización del servicio público policial, con efectos dañinos tanto para la eficiencia y productividad del policía como para la imagen y legitimidad institucional.

No obstante, no es realista abandonar este régimen sin que el Estado compense los ingresos extras que el personal policial recibe de terceros. Durante un buen tiempo, no fue posible pensar en un régimen alternativo porque las condiciones fiscales no lo permitían. Cuando éstas mejoraron, la situación cambió. En efecto, durante el segundo semestre del 2006, Pilar Mazzetti, primera ministra del Interior del segundo gobierno del presidente García, autorizó a la institución policial y le brindó los recursos para contratar a una parte de su personal, en sus días de franco, con el fin de que se dedique a realizar labores de patrullaje, trabajo por el que cada policía recibe 50 nuevos soles diarios. Con ello, dio la pauta del camino que se debe seguir.

En la actualidad, se desconoce cuán extendido se encuentra este mecanismo, denominado «patrullaje a pie remunerado» o «plan Mazzetti». La posibilidad de extenderlo a todo el cuerpo policial y acabar con la privatización del servicio depende tanto de las condiciones fiscales como de la voluntad política de las autoridades que toman las decisiones.

Considerando que Lima Metropolitana es la ciudad que concentra los principales problemas de seguridad del país y donde el actual régimen laboral tiene efectos más perniciosos, conviene presentar algunos estimados de lo que costaría incluir en el «plan Mazzetti» a los 29.128 efectivos

que brindan servicios de seguridad en la capital.³⁵ Esta suma ascendería a 262.152.000 nuevos soles anuales,³⁶ cifra que representa menos de 100 millones de dólares americanos al año, o 5,82% del presupuesto del sector Interior para el 2008.³⁷ La cifra real podría ser menor, dado que aquí se incluye al personal que ya se encuentra incorporado al «plan Mazzetti».

Si tenemos en cuenta que el presupuesto nacional se ha incrementado en 321% entre los años 1999 y 2008, y que el incremento anual a partir del 2005 ha sido superior a 10%, nos encontramos frente a una situación fiscal que, a diferencia de principios de la década, es más favorable. En el sector Interior también se ha presentado un incremento de recursos en los últimos años, aunque no tan pronunciado como en el presupuesto global. Así, entre los años 1999 y 2008, el presupuesto del sector creció en 186%, y a partir del 2005, el incremento anual ha estado cercano a 10%. El 2008 se ha superado esa cifra.

Con las mismas tasas de crecimiento y de incremento del presupuesto del sector, cabría imaginar que, en pocos años, el «plan Mazzetti» se podría extender a todo el personal que brinde servicios de seguridad en la capital. Progresivamente, la misma medida podría adoptarse para todo el personal en el ámbito nacional. De reducirse las actuales tasas de crecimiento económico, el proceso tendría que hacerse aún más gradual. Por tanto, sería conveniente diseñar un cronograma de aplicación de este plan, asociado a las variables descritas.

35 En la sección anterior hemos presentado este estimado y explicado cómo llegamos a él. Incluye a todos los efectivos de la VII Dirección Territorial —menos a los que trabajan en las regiones Callao y Lima Provincias—, así como a la parte proporcional (60%) de los efectivos de las direcciones especializadas con competencia nacional y con sede en Lima, que investigan el crimen organizado en la capital.

36 Esta suma se obtiene de multiplicar 50 nuevos soles diarios por 15 días, lo que da 750 nuevos soles mensuales por efectivo policial. Luego, este monto se multiplica por 12 meses y, a su vez, por los 29.128 efectivos.

37 El actual presupuesto institucional modificado (PIM) del sector Interior asciende a 4.506.079.455 nuevos soles.

Por otra parte, si bien el «plan Mazzetti» evita que el personal policial tenga que prestar servicios para terceros, supera sólo en parte los problemas que se derivan del actual régimen laboral, en la medida en que subsiste el «servicio individualizado», en este caso remunerado por el Estado. Esto significa que el efectivo policial sigue sin descansar, porque ahora su día de descanso lo dedica a trabajar para el Estado. Por ello, la extensión de este plan al personal policial de Lima debe ir acompañada por la decisión de respetar su descanso.

Recomendaciones

La extensión del «plan Mazzetti», aunada al descanso del efectivo policial, debe ir acompañada por un nuevo régimen laboral que contemple horarios de trabajo enteramente distintos de los actuales.

Una opción sería establecer una jornada de trabajo de ocho horas diarias,³⁸ con un máximo de seis días laborales a la semana. Esto tendría múltiples beneficios.

Primero, incrementaría significativamente el número de policías que prestan servicios en la calle. Veamos. En la actualidad, Lima Metropolitana cuenta con 29.128 efectivos policiales que brindan servicios de seguridad un día sí y un día no, lo que significa que cada día se cuenta con 14.564 efectivos. Como ellos trabajan doce horas por día, en dos turnos de seis horas, en realidad la ciudad cuenta, en el mejor de los casos, con 7.282 efectivos en un momento determinado. Con la jornada de ocho horas, la ciudad podría contar, en cada uno de los tres turnos diarios, con 9.709 efectivos,³⁹ esto es, una tercera parte más de los efectivos policiales que tenemos actualmente.⁴⁰

38 Es la jornada laboral de los efectivos «de vigilancia» de la Policía Nacional de Colombia, quienes prestan servicios en la calle.

39 Esta cifra se obtiene de dividir el número de efectivos —29.128— entre tres turnos diarios de ocho horas.

40 Las cifras sobre el régimen actual y el propuesto son, en realidad, 8% menores, por cuanto es preciso descontar de ellas al personal de vacaciones.

Sin embargo, este estimado asume una semana de seis días laborales, cuando en realidad la semana de trabajo policial tiene siete días. Por tanto, la cifra exacta sería un poco menor, pero en cualquier caso más de la cuarta parte mayor que la actual.

Segundo, el nuevo régimen permitiría que el personal esté más descansado y que, consecuentemente, mejore la calidad y la productividad de su servicio al público, sin afectar sus ingresos. Asimismo, los policías recuperarían su autoestima y contarían con más tiempo disponible para su familia. De más está decir que el nuevo régimen se ajustaría al marco constitucional vigente,⁴¹ lo que no es tan claro que ocurra con el actual.

Tercero, la institución no sólo contaría con un mayor número de efectivos disponibles, sino que ellos estarían en mejores condiciones para trabajar, lo que contribuiría al mejor desempeño institucional. Recuperada la exclusividad del servicio policial, se recobraría también el principio de autoidad y se acabaría con las prácticas corruptas asociadas con el «servicio individualizado». Más importante aún, se revertiría el proceso de privatización del servicio público policial.

La segunda opción sería restablecer el régimen de 24 por 48 horas que regía en la Guardia Civil antes de la unificación. De acuerdo con este régimen, el efectivo presta servicio un día, descansa el siguiente y el tercer día se encuentra de retén, esto es, a disposición de la institución tanto para ser capacitado como para reforzar los servicios en horas punta y en áreas críticas, cuando lo estime necesario el superior jerárquico. Con esta jornada, la Policía podría llegar a contar, diariamente, con una tercera parte más de los efectivos que tiene en la actualidad.

41 El artículo 25 de la Constitución Política dice a la letra lo siguiente: «La jornada ordinaria de trabajo es de ocho horas diarias o cuarenta y ocho semanales, como máximo. En caso de jornadas acumulativas o atípicas, el promedio de horas trabajadas en el periodo correspondiente no puede superar dicho máximo. Los trabajadores tienen derecho a descanso semanal y anual remunerados. Su disfrute y compensación se regulan por ley o por convenio».

Hoy en día, se pretende superar el déficit de efectivos con la formación de nuevo personal, lo que cuesta tiempo y mucho dinero. La formación acelerada de nuevos policías, si bien ayuda a paliar estos costos, sacrifica, en muchos casos, la calidad profesional.

El nuevo régimen, en cualquiera de sus dos variantes, permitiría incrementar considerablemente el pie de fuerza policial y su productividad. De este modo, se contaría con efectivos en actividad con formación y experiencia.

8

CAPÍTULO

¿Cómo se
relaciona la Policía
con los
gobiernos locales?

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 cincuenta 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

durante el gobierno de Fujimori. 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 nuevo régimen laboral, a fines de la década de 1980, cuyas negativas consecuencias para la institución ya hemos comentado.

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 los primeros serenazgos, encargados de cumplir labores preventivas, sobre todo de patrullaje, así como de responder a los pedidos de intervención de la comunidad.

El repliegue policial no fue revertido a pesar de la derrota del terrorismo, a principios de la década de 1990. El mayor esfuerzo de la Policía por recuperar el terreno perdido consistió en crear, en 1997, la Dirección de Participación Ciudadana, e iniciar la organización de las juntas vecinales de prevención comunitaria del delito. A pesar de ello, las comisarías continuaron abandonadas, en tanto que los recursos más importantes siguieron concentrándose en las unidades especializadas. Por el contrario, los serenazgos, que inicialmente constituyeron un paliativo, se siguieron fortaleciendo y extendiendo en toda la capital y en otras ciudades del país.

Esta realidad no pudo ser ignorada por la Constitución de 1993, cuyo artículo 195 inicial estableció que: «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.

La ley nunca reguló esta cooperación. No obstante, como consecuencia del creciente involucramiento de los municipios en este ámbito, entre los años 2002 y 2003 se produjeron cambios constitucionales y legales que fortalecieron el papel municipal.

El primero fue la modificación del capítulo referido a la descentralización en la Constitución de 1993, a través de la Ley 27680, publicada el 7 de marzo del 2002, que hizo más explícitas las atribuciones constitucionales de los municipios en materia de seguridad y además las extendió. 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 seis años después de la modificación de la carta magna, esta materia sigue sin contar con una ley de desarrollo constitucional.⁴²

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 formular, implementar y evaluar los planes de seguridad ciudadana. Están integrados por las distintas instituciones que tienen la responsabilidad de prevenir y perseguir las faltas y los delitos.

El tercer cambio fue la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, publicada el 27 de mayo del 2003, en cuyo artículo 73 establece que la seguridad ciudadana es un servicio público local, de competencia municipal. Asimismo, el inciso 19 del artículo 20 señala que es atribución

42 Con este propósito, el 2 de septiembre del 2008, 11 alcaldes distritales de Lima Metropolitana y el Callao presentaron un proyecto de ley sobre efectividad municipal en seguridad ciudadana (2648-2008-GL). Su texto completo, incluyendo una excelente exposición de motivos, puede verse en <<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>>.

del alcalde «cumplir y hacer cumplir las disposiciones municipales, con el auxilio del serenazgo y la Policía Nacional».

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 PNP, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas o similares, de alcance distrital. También les corresponde coordinar, con las 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.

Durante los últimos años, han surgido voces que demandan la municipalización de ciertas funciones policiales, como las referidas al tránsito. Esta corriente de opinión fue recogida por la comisión del Congreso de la República constituida entre el 2002 y el 2004 para formular un proyecto integral de reforma constitucional, presidida por el entonces congresista Henry Pease García. 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.

De acuerdo con este proyecto, la ley podrá determinar qué funciones policiales pueden ser asumidas directamente por los municipios en forma gradual, empezando por aquellos que estén en condiciones de hacerlo. Esta municipalización no debe entenderse como el desmembramiento de la PNP, como algunos temen, sino como la subordinación policial a la autoridad municipal en las materias en que ésta es responsable.

Estos importantes desarrollos normativos han avanzado paralelamente al fortalecimiento de los serenazgos en Lima Metropolitana. Este proceso se ha concentrado sobre todo en los distritos más prósperos; no obstante, casi todos cuentan hoy con un servicio de serenazgo, aunque limitado. Se estima que, en la actualidad, hay alrededor de 5 mil serenos en la capital. Los distritos con más serenos son Lima Cercado —que cuenta con más de 600 efectivos— y San Isidro, Santiago de Surco y Miraflores, con alrededor de 400 cada uno. En el otro extremo, distritos emergentes y muy poblados —como San Martín de Porres, Villa María del Triunfo, Comas y Villa El Salvador— no cuentan ni con 100 efectivos cada uno.

La misma disparidad se presenta cuando se analizan los recursos invertidos por los distritos en seguridad ciudadana, especialmente en serenazgo. Para Alejandra Muñoz (2008), durante los años 2005 y 2006, 35 distritos de Lima, incluyendo el Cercado, invirtieron 28.329.588,75 dólares americanos y 35.417.571,34 dólares americanos, respectivamente, lo que asciende a un total de casi 64 millones de dólares americanos para los dos años.⁴³ El distrito que más invirtió esos años fue San Isidro, con casi 12 millones de dólares americanos, suma que representa la quinta parte del gasto en seguridad de los 35 municipios distritales. Le siguen Miraflores y el Cercado de Lima, que invierten cada uno la mitad de esa suma. Un poco más atrás se encuentran los distritos de 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 invierten son Comas, Rímac, Independencia, San Luis y Breña (Muñoz 2008).

Muñoz también sostiene que, además de esta disparidad, existe otra en función del peso de los recursos destinados a la seguridad ciudadana con relación a cada presupuesto distrital. Así, entre el 2005 y el 2006, San Isidro invirtió 17,6% de su presupuesto total, mientras que Lima Cercado sólo 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%—.

43 Este gasto se financia con un arbitrio municipal que se cobra en el ámbito distrital.

Por otra parte, 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.

La mayor inversión en seguridad ciudadana 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. Éstos reciben las llamadas del público y se comunican con los serenos de a pie y con sus unidades vehiculares para responder a los pedidos de intervención inmediata de los vecinos. Los más desarrollados, hasta el momento, son los de San Isidro, Miraflores y Santiago de Surco.

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 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.

Por otra parte, en los últimos años varios distritos han comenzado a invertir en la capacitación de sus serenos. San Isidro, por ejemplo, ya cuenta con su escuela de capacitación.

A pesar de que, como señala Muñoz (2008), los esfuerzos iniciados el año 2004 para integrar el trabajo de los distintos serenazgos distritales no han prosperado, sí se ha dado el primer paso con la estandarización de los códigos de comunicación entre los serenazgos de San Isidro, Magdalena, Miraflores y Lince, esfuerzo al que se han sumado recientemente los del Cercado de Lima, San Borja y Surquillo.

En la medida en 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 contar con el poder de la Policía que ellos poseen.

Por lo general, la incorporación de los policías a las unidades de serenazgo se concreta durante los días de franco de ellos, y a cambio del pago de sus honorarios por el municipio. Ésta ha sido una fuente permanente de fricción entre los municipios y la Policía, pues no siempre existen efectivos disponibles o ellos pretenden cobrar por sus servicios montos que están fuera del alcance de los municipios. Esto último es particularmente dramático en los municipios más pobres, que con razón se preguntan por qué les deben pagar a los policías que cooperan con ellos en las labores de seguridad ciudadana. Muchos alcaldes sostienen que, por el contrario, la institución policial debería agradecerles a los municipios por las facilidades que éstos les brindan para que realicen su trabajo con mayor eficacia.

El costo del servicio no es el único impedimento para la integración policial en las unidades de serenazgo. En la institución policial, hay quienes consideran que cualquier forma de cooperación es perjudicial, sea porque potencia excesivamente al serenazgo —y, al hacerlo, debilita a la Policía— o porque la falta de atribuciones del serenazgo —que lo hace aparecer como inoperante ante los ojos de la ciudadanía— perjudica la imagen de la institución policial.

Por la razón que fuera, las actuales autoridades de la PNP están en contra de que su institución trabaje junto con el serenazgo. Como es lógico, esta postura impide la necesaria complementación de esfuerzos que permitiría maximizar el uso de los medios disponibles. Así se hizo en Surquillo, donde los recursos de ambas instituciones se pusieron al servicio de un patrullaje distrital único, al mando técnico de la autoridad policial y bajo el liderazgo político del alcalde.

El plan Telaraña también implicó una estrecha colaboración entre el serenazgo y la Policía a través de un programa de patrullaje con motos, previa zonificación del distrito por cuadrantes. El plan, puesto en práctica cuando el general Luis Montoya era director general de la Policía, se inició en julio del 2006 en los distritos de Jesús María, La Victoria, Lince, San Borja, San Isidro y Surco, y luego se amplió a siete más. Sin embargo, como ha ocurrido con casi todos los planes de seguridad ciudadana en Lima Metropolitana, éste fue abandonado con el cambio de director general.

En la actualidad, desde la puesta en práctica de la distritalización —a principios del 2007—, el patrullaje policial se ha concentrado en las jefaturas distritales, las que no coordinan ni complementan sus esfuerzos con los municipios. Considerando los tremendos desafíos de la seguridad ciudadana en Lima, se puede afirmar que esta situación carece de sentido.

La mayor dificultad que existe en la relación entre el serenazgo y la Policía, sin embargo, se deriva de que ésta, en el fondo, percibe a aquél como un competidor e, incluso, como el germen de un cuerpo policial de carácter municipal. En efecto, con cierta regularidad se escuchan —sobre todo en Lima— demandas de alcaldes que le solicitan al Congreso de la República atribuciones policiales para sus serenos, como portar armas y realizar detenciones.

La desconfianza entre ambas instituciones se agudizó durante el gobierno de Fujimori, período en el que se politizó la ayuda policial a los municipios: mientras los alcaldes que eran partidarios incondicionales del régimen recibían un fuerte apoyo, los otros eran víctimas de una actitud mezquina que les recortaba los recursos. El caso más notorio fue la negativa a brindarle apoyo policial al ex alcalde metropolitano de Lima, Alberto Andrade Carmona, en su esfuerzo, finalmente exitoso, por recuperar y ordenar el Centro Histórico, tarea que no se habría concretado si él no hubiera apelado a su propio serenazgo.

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 PNP? En una ciudad comparable con Lima, como Bogotá, la inversión de los municipios en seguridad ciudadana se destina enteramente a la Policía. Lo mismo ocurre con el aporte del sector empresarial, a través de la Cámara de Comercio de Bogotá. Esta cooperación ha sido posible porque las instituciones que proveen los fondos se encargan también de supervisarlos y fiscalizarlos, y los receptores de los recursos están obligados a realizar una rigurosa y transparente rendición de cuentas.

Aunque en el Perú la Policía no cuenta con financiamiento municipal permanente y sostenido, sí tiene una experiencia de cooperación exitosa con el sector privado. Es la que recibe de la Asociación de Bancos (ASBANC), que se traduce en el equipamiento y la capacitación de las Águilas Negras, unidad especializada en la seguridad bancaria. Tal cooperación ha producido resultados notables. En efecto, gracias a ésta, los robos a mano armada contra las más de mil oficinas bancarias que existen en el ámbito nacional pasaron de 132 en 1991 a 4 entre los años 2001 y 2006.⁴⁴ Al igual que la experiencia de Bogotá, ésta ha sido exitosa no sólo por los recursos que invierten los bancos, sino por la supervisión que realizan del trabajo policial y del consecuente uso de los fondos concedidos. En este aspecto parece residir la clave del éxito.

Tanto el MININTER como la Policía han sido, hasta ahora, renuentes a encontrar una fórmula estable de cooperación con los municipios de Lima. Ni el Concejo Metropolitano ni el Congreso de la República han querido legislar sobre el tema, como manda la Constitución. Lo que sí ha hecho el Congreso es abrir las puertas para que los gobiernos regionales

44 Iriarte Chávarri, Carlos. *Apoyo del sector privado para la seguridad ciudadana. Una experiencia exitosa y replicable*. Presentación en PowerPoint, Universidad de Piura, 26 de septiembre del 2006, diapositiva 36.

y municipales inviertan recursos en el equipamiento de la Policía,⁴⁵ sin establecer aún las condiciones para ello.

Los pocos casos en que los municipios distritales de Lima han puesto medios de transporte al servicio de la Policía sin condicionamiento alguno no han tenido buenos resultados, porque ésta no les ha dado el uso debido. Esto ha determinado que los municipios se sientan muy recelosos de cualquier cooperación que no vaya condicionada a una adecuada fiscalización y rendición de cuentas.

Se requiere un marco legal mínimo que especifique las condiciones y requisitos de tal cooperación, y que otorgue las garantías de un uso adecuado a quien la provea. Sin ese marco, la cooperación eventual quedará sujeta a las relaciones personales entre los alcaldes y las autoridades policiales. Aunque esa cooperación existe y puede incluso ser extendida, es muy limitada en el tiempo por el temor comprensible de los burgomaestres sobre quién y cuándo sucederá a su contraparte policial. Si no se supera esta desconfianza y se establecen condiciones para una cooperación más institucional, los recursos de los que disponen los municipios para la seguridad ciudadana se seguirán invirtiendo en los serenazgos, mientras que las comisarías y el servicio policial de seguridad seguirán debilitándose.

Recomendaciones

Es necesario optar por la integración de esfuerzos y recursos entre los municipios y la Policía, en el marco del trabajo de los comités provinciales y distritales de seguridad ciudadana, cuya autoridad máxima es la municipal. Sin embargo, con frecuencia ésta se queja de tener la responsabilidad pero no las atribuciones para ejercer el poder que le confiere el artículo 197 de la Constitución, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y la Ley Orgánica de Municipalidades.

45 Ley 29010, Ley que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a disponer recursos a favor de la Policía Nacional del Perú, publicada el 28 de abril del 2007.

Esto demanda una ley de desarrollo constitucional que explicita la manera como la Policía debe cooperar con los municipios en seguridad ciudadana y, probablemente, una modificación constitucional que le otorgue al alcalde, en forma más clara y explícita, atribuciones sobre la Policía en esta materia.

Tales atribuciones no son incompatibles con el respeto por el carácter nacional y único de la institución policial. Significan, sí, subordinar la función policial al poder civil en todos los ámbitos de la administración. En efecto, esta subordinación se produce en el ámbito del gobierno central, en el que el director general de la Policía se encuentra bajo las órdenes del ministro del Interior.

Se podría sostener que esta subordinación a una autoridad local colisionaría con el carácter unitario del Estado, que para ser preservado requiere una Policía nacional que tenga un mando único y centralizado, para impedir, entre otros problemas, la posible contradicción entre una decisión de una autoridad local y una nacional. Para evitar que esto ocurra, es necesario explicitar, a través de una norma de desarrollo constitucional, que las decisiones de las autoridades regionales, provinciales y distritales en materia de seguridad ciudadana pueden ser revertidas por la de la autoridad nacional, esto es, el ministro del Interior, quien es, en última instancia, el responsable de la seguridad ciudadana, que delega tal atribución en las autoridades locales.

Subordinar la autoridad policial al mando civil no es hacer de éste un jefe operativo de la Policía, sino el responsable político de los planes de seguridad que se adopten y de lo que se haga o se deje de hacer en esta área. En este esquema, la autoridad policial se convierte en el asesor técnico en los asuntos de seguridad y en el ejecutor de las decisiones que se adopten para poner en práctica los planes de seguridad ciudadana, aprobados por los comités respectivos.

En tanto se formulan las normas de desarrollo constitucional y, de ser el caso, se modifica la Constitución para hacer más clara y explícita la

autoridad del alcalde en materia de seguridad ciudadana, cabe mencionar algunas medidas que se podrían implementar en el corto plazo.

La primera es solicitar a la correspondiente autoridad política electa en los ámbitos regional, provincial y distrital una evaluación periódica del desempeño de la autoridad policial en su circunscripción. Esta evaluación tendría varios beneficios. Primero, permitiría que el comando institucional conozca en qué medida la ciudadanía aprecia el desempeño del mando policial respectivo, opinión expresada a través de su autoridad política electa. Segundo, en la medida en que esta evaluación se incorporaría al legajo de ese funcionario y sería tomada en cuenta para efectos de su progreso en la carrera, la autoridad policial sería más cuidadosa respecto a la calidad del servicio público que debe brindar a la ciudadanía. Sería, asimismo, mucho más respetuosa del mando civil al que se debe, pues en la actualidad su compromiso es con sus superiores institucionales, quienes deciden su suerte en la carrera, y no con la ciudadanía.

La segunda medida complementaria, que fortalecería al poder civil, es el involucramiento de la autoridad política electa en la selección de la autoridad policial en el ámbito local. Esto implicaría la realización de un concurso público de méritos, que incluya una entrevista personal con el interesado por parte de un jurado integrado, entre otros, por la autoridad política electa.

La tercera medida es la de otorgarle a la autoridad política electa la facultad de solicitar el cambio de la autoridad policial cuando ésta no demuestre un adecuado desempeño y no colabore en la ejecución de los planes de seguridad ciudadana. Tal prerrogativa debe ser debidamente regulada para que no se convierta en una fuente de abuso.

Estas tres medidas, cuyo objetivo es hacer a la Policía más sensible a las necesidades de la ciudadanía, no requieren modificaciones constitucionales ni legales, y podrían ser implementadas como un piloto en la provincia y los distritos de Lima Metropolitana.

9

CAPÍTULO

¿Cómo ha
respondido la Policía
frente a los
crecientes desafíos?

Frente al repliegue policial de la década de 1980 y el desarrollo de los serenazgos en Lima Metropolitana, la Policía ha respondido tarde, en algunos casos de manera improvisada y, con frecuencia, haciendo gala de una falta de continuidad en las políticas que llama la atención.

La primera respuesta —y probablemente la más visionaria— fue la organización vecinal para la seguridad ciudadana, que se comenzó a gestar a partir de 1997, cuando se creó la Dirección de Participación Ciudadana, a cargo del entonces coronel PNP Enrique Yépez Dávalos (2004: 162-164).

El trabajo conjunto entre la Policía y la comunidad, a través de las juntas vecinales, se traduce en labores de patrullaje mixto y, en algunos casos, exclusivamente vecinal. También le asegura a la Policía una importante red de información sobre lo que ocurre en los barrios. Esta labor no sólo ha servido para mejorar la relación institucional con la comunidad, sino para enfrentar creativamente, junto con ella, problemas de delincuencia. Esto ha sucedido 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.

Si bien se ha logrado involucrar en las juntas vecinales a un importante número de personas, no siempre ha sido posible

garantizar la sostenibilidad de este trabajo, tanto por la ausencia de una visión compartida sobre esta labor en la institución policial como por el cansancio de la ciudadanía, que se ve obligada a cumplir, de manera voluntaria y gratuita, labores que, en realidad, le competen a la Policía. Asimismo, con mucha frecuencia, ésta ha manipulado a las juntas, movilizándolas a favor del gobierno de turno.

También ha sido problemática la relación entre las juntas vecinales organizadas por la Policía con aquellas vinculadas a los municipios. A pesar de que se ha dispuesto que las juntas de seguridad ciudadana sean capacitadas por la Policía pero se mantengan bajo la responsabilidad de los comités locales, ésta sigue siendo una fuente de conflicto entre las autoridades municipales y policiales.

En el marco de esta estrategia de prevención comunitaria del delito, la Policía también ha desarrollado otras iniciativas importantes, que ahí donde se han implementado, en algunos casos han producido resultados exitosos. Entre ellas, destacan los programas Patrulleros Juveniles —dirigido a los jóvenes pandilleros—, Policías Escolares, Colibrí —con niños trabajadores—, entre otros.

En los últimos años, este conjunto de iniciativas —que tienen su instrumento operativo en la oficina de Participación Ciudadana de cada comisaría—, lejos de haberse fortalecido, han languidecido. En el mejor de los casos, cuentan con dos o tres suboficiales, pocos recursos y escaso respaldo institucional. En efecto, el esfuerzo de acercamiento a la comunidad parece reducirse, en muchas ocasiones, a la existencia de tal oficina, sin que esta iniciativa haya servido de catalizador para una transformación más integral del conjunto del trabajo policial, salvo contadas y notables excepciones.

A pesar de esta situación, es innegable que estas iniciativas tienen un gran potencial no sólo para garantizar la inserción institucional en el tejido social, sino también para prevenir la violencia y el crimen.

El éxito inicial que el trabajo comunitario le reportó a la Policía llevó a Yépez⁴⁶ a concebir un mecanismo de coordinación y de alianzas aún más amplio, que involucrara, en primer lugar, a la autoridad municipal. Fue así cómo concibió la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y se convirtió en su principal promotor, con el respaldo entusiasta del nuevo liderazgo civil que asumió la responsabilidad del MININTER a principios de la década.

El esfuerzo de modernización policial de principios de la década tuvo como uno de sus grandes objetivos devolverle a la comisaría el lugar central que le corresponde en el trabajo policial.⁴⁷ Aunque este objetivo no se alcanzó, tanto por la carencia de recursos financieros como por el rápido abandono de la reforma, sí se plasmó en un conjunto de iniciativas que vale la pena mencionar.

En primer lugar, se rediseñó su estructura organizativa, dándole características modulares para atender las áreas de prevención, investigación, atención al público y administración.⁴⁸ También se le otorgó al comisario la suficiente discrecionalidad para el manejo de la comisaría y para adecuar los recursos de ésta a las necesidades de su distrito.⁴⁹

46 Ya como general PNP, Yépez llegó a ser jefe del Estado Mayor de la PNP. Luego, en el retiro, fue el segundo secretario técnico del CONASEC, entre el 2003 y el 2004.

47 Según el general PNP (r) David Haddad, «la comisaría, dentro del distrito o en la ciudad, es la embajada funcional de la policía y el gobierno». Citado en Costa y Castillo (1999: 25).

48 Véase la estructura modular de la comisaría en Ministerio del Interior (2002: 102).

49 Mediante la Resolución Ministerial 1091-2003-IN/PNP, publicada el 30 de noviembre del 2003, se aprobó el *Manual de organización y funciones de las comisarías policiales*.

En segundo lugar, la nueva organización modular se puso en práctica durante el 2002 en la comisaría piloto de Surquillo, donde con el apoyo de la asociación civil Amigos de la Policía Nacional del Perú y con el concurso de empresas consultoras especializadas de la categoría de Mackinsie, se evaluó el sistema de registros existente y se simplificaron los procedimientos con el fin de disminuir el trabajo burocrático y administrativo, favorecer la rápida atención al público y reducir el número de efectivos que se encargan de las tareas administrativas (Costa 2005b: 21). Esta experiencia se extendió a otras 14 comisarías de Lima Metropolitana. Seis años después, Surquillo sigue siendo piloto —aunque ahora con otro nombre— y no existe evaluación alguna de estas experiencias.

En tercer lugar, la repotenciación de las comisarías contemplaba su interconexión informática, tanto entre ellas como con las unidades administrativas y especializadas, primero en Lima y luego en el ámbito nacional. Además, se contemplaba el acceso a bases de datos externas. Seis años después, el proyecto continúa estancado en Lima, mientras que en las 17 comisarías del Callao éste ha comenzado, finalmente, a hacerse realidad con el apoyo del grupo Romero y los Amigos de la Policía Nacional del Perú, con una inversión de tan sólo 230 mil dólares americanos.⁵⁰

En cuarto lugar, el 2002 se definió el perfil del comisario y se diseñó e implementó un sistema para su selección y capacitación, lo que fue acompañado por el establecimiento de un concurso para premiar a las mejores comisarías de todo el ex departamento de Lima. El concurso sirvió para identificar las mejores prácticas en comisarías, pero lamentablemente fue abandonado al año siguiente y no se ha restablecido desde entonces, aunque desde hace unos años los Amigos de la Policía Nacional del Perú premian al mejor comisario del ámbito nacional.

En quinto lugar, se llevaron a cabo reformas legales destinadas a reducir la impunidad en los procesos por faltas. Con este fin, se otorgaron facilidades

para la instalación, como pilotos, de juzgados de paz letrados en las comisarías; hasta el momento se han instalado cinco en Lima (Defensoría del Pueblo: 2007). También se adecuó la legislación para permitir que las comisarías, al igual que los municipios, fueran entidades receptoras para la prestación de servicios comunitarios como penas alternativas a la privación de la libertad; sin embargo, en la práctica se ha avanzado muy poco en este terreno.

En sexto lugar, aunque la propuesta no se materializó, se propuso otorgar bonificaciones especiales al personal que trabajaba en comisarías, de manera de ponerlo en igualdad de condiciones salariales con los efectivos que sirven en unidades especializadas, y restablecer los equipos itinerantes de instrucción para el personal de las comisarías.

Otra iniciativa interesante, esta vez en el campo operativo, fue la creación del Escuadrón Verde, que se produjo en agosto del 2003, durante las gestiones del ministro Fernando Rospigliosi y el general Gustavo Carrión. Esta unidad de intervención especial, que actúa en el ámbito de Lima Metropolitana, fue diseñada para desarticular a los grupos vinculados a la microcomercialización de drogas, los robos o hurtos al paso, el pandillaje juvenil, la prostitución clandestina y la explotación sexual comercial infantil. Esta labor complementa la de las comisarías, las que, luego de la intervención, asumían la investigación criminal.

Vale la pena resaltar que las intervenciones del Escuadrón eran precedidas por un sofisticado trabajo de inteligencia, inspirado en el que años antes llevó a la desarticulación de las organizaciones terroristas. La solvencia de este trabajo, garantizada por la continuidad en el mando de la unidad, se tradujo en su creciente legitimidad social, que llevó a que la experiencia fuera replicada primero en el Callao y Trujillo, y luego en otras importantes ciudades del país.

El plan Telaraña fue una importante iniciativa del general Luis Montoya, iniciada durante la gestión del ministro Pizarro y continuada por la ministra Mazzetti. Lo más interesante de la iniciativa fue la suma de recursos y esfuerzos de la Policía y los serenazgos para el patrullaje en moto, previa zonificación por cuadrantes del distrito. Un patrullero constituía la unidad madre en cada cuadrante, con el que estaban interconectados todos los efectivos que actuaban en moto.

El plan se inició a mediados del 2006 en seis distritos céntricos de Lima —Jesús María, La Victoria, Lince, San Borja, San Isidro y Surco— y posteriormente se amplió al Cercado de Lima y a Pueblo Libre, San Miguel, Magdalena y Surquillo, así como a dos distritos emergentes y populosos: San Juan de Miraflores y Villa El Salvador.

En la misma época, Pizarro y Montoya también pusieron en marcha el plan Alerta Temprana, destinado a interconectar, a través de celulares, a la Policía con cuatro grandes empresas de seguridad privada en Los Olivos, Surco, Chorrillos y Surquillo. Se buscaba convertir al vigilante privado en una importante fuente de información de la Policía. La virtud de este plan, al igual que de Telaraña, consistió en aprovechar los recursos disponibles de otros actores de la seguridad —el serenazgo y la seguridad privada— para complementarlos con los de la Policía. Lamentablemente, Alerta Temprana y Telaraña duraron el tiempo que sus promotores estuvieron en el cargo.

La distritalización de Lima era una propuesta que estaba en agenda desde hace ya unos años (Costa 2005a: 17-23). Consistía en establecer una autoridad policial única en cada distrito y descentralizar los recursos desde las antiguas jefaturas metropolitanas y las unidades especializadas hacia las comisarías. Le correspondió ponerla en práctica al anterior director general de la Policía, Octavio Salazar, cuando era director territorial de Lima, con las características que ya hemos discutido en el capítulo 2.

Recientemente, esta propuesta ha sido complementada con la puesta en práctica del programa Patrullero de mi Barrio, una iniciativa anunciada por primera vez por el ministro Pizarro en febrero del 2006.⁵¹ Ésta consiste en el despliegue de unidades vehiculares adquiridas hace poco tiempo en puntos clave de cada distrito. Hasta el momento, se han desplegado 289 patrulleros en Lima Metropolitana. Los primeros 159 fueron distribuidos, por Alva y Salazar, de la siguiente manera: 20 en Barranco, 20 en Breña, 20 en Magdalena, 39 en Miraflores, 40 en Los Olivos y 20 en Pueblo Libre. Los otros 130 han sido distribuidos por el nuevo ministro Hernani: 30 en Jesús María y Villa María del Triunfo, 14 en Independencia, 16 en La Victoria, 22 en San Juan de Lurigancho, 18 en San Juan de Miraflores, 12 en San Martín de Porres y 18 en Villa El Salvador.

Considerando que se acaban de adquirir 698 patrulleros para el ámbito nacional, se ignora cuáles fueron las razones de Alva y Salazar para concentrar casi la cuarta parte de éstos en seis distritos de Lima, precisamente aquellos que cuentan con mayor presencia policial y con serrezgos bastante desarrollados, a diferencia de las zonas periféricas de la ciudad. El ministro Hernani está corrigiendo esta situación, al haber otorgado prioridad en el despliegue a los distritos periféricos y emergentes. No obstante, tanto él como su antecesor han destinado, en promedio, 20 patrulleros a los distritos escogidos. Si cada distrito de Lima recibiera 20 unidades, como se viene haciendo en promedio, se necesitaría comprar bastantes vehículos más —700— sólo para cubrir la capital.

En resumen, se podría decir que durante los últimos once años se han presentado cuatro grandes iniciativas para fortalecer el trabajo de seguridad en Lima Metropolitana.

51 *La República*, 23 de febrero del 2006.

La primera, en 1997, destinada a facilitar el reencuentro de la Policía con la ciudadanía, a través de la organización vecinal para la seguridad ciudadana.

La segunda, durante la reforma policial de principios de la década, consideró tres aspectos: la repotenciación de las comisarías como unidades policiales básicas; la articulación del trabajo policial con otros actores —especialmente los municipios— en los comités locales; y la creación del Escuadrón Verde como unidad de élite para golpear a los focos de delincuencia común.

La tercera, durante las gestiones de Pizarro y Montoya, orientada a complementar los esfuerzos de la Policía y el serenazgo en labores de patrullaje en moto.

Y la cuarta, impulsada por la anterior gestión, de Alva y Salazar, consistente en distritalizar los servicios policiales.

El primer elemento que caracteriza estas cuatro iniciativas es su falta de continuidad a través del tiempo. Quizá la única iniciativa que se ha sostenido a lo largo de la década, aunque con intensidad variable, es el trabajo de organización vecinal, principalmente en los distritos emergentes de la ciudad. No obstante, como se ha señalado, esta iniciativa no ha servido para contagiar la filosofía de la prevención comunitaria a todo el trabajo policial, a pesar de su indudable potencial tanto para reducir la percepción de inseguridad como la violencia y el delito.

Este trabajo sirvió, además, para inspirar la segunda gran iniciativa, quizá la más ambiciosa en términos estratégicos, que se tradujo en la creación del SINASEC. En efecto, si bien el apoyo comunitario al trabajo policial es fundamental, muy rápido quedó en claro la necesidad de integrar en ese esfuerzo a los municipios —que de hecho ya venían adquiriendo un papel protagónico en la seguridad ciudadana—, así como a otras autoridades locales.

Si bien el SINASEC ha seguido fortaleciéndose, lo ha hecho de manera muy lenta y ha carecido de liderazgo político y de financiamiento. Peor aún, el trabajo integrado de la Policía con los serenazgos, que constituye su componente fundamental, se ha abandonado durante el último período.

El esfuerzo por reubicar a las comisarías y el desarrollo de modernos sistemas de información delictiva en el corazón del trabajo policial no sobrevivió a sus impulsores, como tampoco ocurriría después con importantes iniciativas tácticas, como Telaraña y Alerta Temprana. Es probable que, como lo indican las primeras declaraciones del ministro Hernani,⁵² la distritalización —que creó una estructura superpuesta a las comisarías y terminó debilitándolas aún más— y su complemento operativo, Patrullero de mi Barrio, no sobrevivan a sus gestores.

Otro elemento común que caracteriza varias de estas iniciativas es que se han iniciado como piloto y luego han sido abandonadas, no tanto porque la evaluación indicara que no funcionaban, sino porque los cambios al frente del MININTER y la Policía fueron acompañados por nuevas propuestas e ideas. En efecto, fue la suerte que experimentaron los programas de comisarías piloto, Telaraña y Alerta Temprana.

Hasta el momento, Patrullero de mi Barrio no es más que un piloto, cuya replicabilidad es limitada por los ingentes recursos que requiere. Similar desafío enfrentó Telaraña, que para su réplica requería una elevada cantidad de nuevas motos.

Quizá la única de estas iniciativas policiales que sí se sostuvo en el tiempo fue el Escuadrón Verde, que se ha replicado en otras ciudades. Probablemente, esto está relacionado con que, además de ser una buena idea, que produjo resultados, su implementación es barata.

52 *El Comercio*, 2 de noviembre del 2008.

Recomendaciones

La institución policial debe contar con un plan de desarrollo estratégico para la capital, que trascienda a las autoridades de turno y sirva para planificar y conducir la gestión institucional sin las marchas y contramarchas que acabamos de reseñar. El plan debe comenzar por definir con claridad la misión y la visión institucional, la vinculación de la PNP con los otros actores de la seguridad ciudadana, sus prioridades de desarrollo y los objetivos que se espera alcanzar, así como los indicadores de gestión que permitan evaluar su cumplimiento e introducir oportunamente los ajustes necesarios.

Tan importante como lo anterior es que este intento de planificación estratégica se desarrolle en el marco del SINASEC, para que no sea un esfuerzo aislado y desvinculado del que deben realizar los otros actores relevantes en este ámbito.

Bibliografía

ACHA, Elisabeth

2004 «Cultura organizacional: vigencia e importancia de un concepto para la reforma de la policía». *Debates en Sociología*, 29, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

BASOMBRÍO, Carlos

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

BASOMBRÍO, Carlos; Gino COSTA y otros

2005 *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

BASOMBRÍO, Carlos; Gino COSTA, Miguel HUERTA y Susana VILLARÁN

2004 *Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

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.

2005a «Siete medidas urgentes para enfrentar la inseguridad». En Basombrío, Costa y otros 2005.

2005b «¿Y las comisarías? ¡Muy bien, gracias!». En Basombrío, Costa y otros 2005.

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 y Eduardo CASTILLO

1999 *Las comisarías por dentro. Un estudio de caso en Lima Metropolitana.* Santiago de Chile: Centro de Estudios del Desarrollo.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2007 *Justicia de paz letrada en comisarías. Una propuesta para enfrentar la inseguridad ciudadana.* Serie Informes Defensoriales, Informe Defensorial 119. Lima: Defensoría del Pueblo.

GONZALES POSADA, Luis

2005 *Seguridad ciudadana. Política de Estado.* Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2004 *Perfil del policía peruano.* Lima: IDL.

INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

2008 «El problema de la inseguridad». *Estado de la Opinión Pública*, año III.

MINISTERIO DEL INTERIOR

2002 *Informe final de la Comisión Especial de la Reestructuración de la Policía Nacional del Perú.* Lima: MININTER.

MUÑOZ, Alejandra

2008 «La seguridad ciudadana y su presupuesto». Disponible en <www.seguridadidl.org.pe>.

RICO, José María y Laura CHINCHILLA

2006 *Las reformas policiales en América Latina. Situación y perspectivas.* Lima: Instituto de Defensa Legal.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (SINASEC)

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

YÉPEZ, Enrique

2004 *Seguridad ciudadana. 14 lecciones fundamentales.* Lima: Instituto de Defensa Legal.

Páginas web consultadas

Ciudad Nuestra: <www.ciudadnuestra.org>.

Defensoría del Pueblo: <www.defensoria.gob.pe>.

Instituto de Defensa Legal-Seguridad Ciudadana: <www.seguridadidl.org.pe>.

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

Pontificia Universidad Católica del Perú-Instituto de Opinión Pública: <www.pucp.edu.pe/iop/>.

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

Ministerio del Interior: <www.mininter.gob.pe>.

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