

## Avances y esperas en la mayor preocupación de los ciudadanos

5 de abril de 2016

En el siguiente informe sobre la seguridad ciudadana (parte 1), se muestran los avances logrados a la fecha y se incide en la necesidad de que el monitoreo de las reformas ya establecidas genere mayor efectividad en su aplicación.

Muchos de los avances no han sido suficientemente difundidos entre los ciudadanos y la percepción de la sociedad sigue siendo, que hasta la fecha no se ha hecho prácticamente nada. Es muy importante hacer más esfuerzos por involucrar a los ciudadanos en estos procesos.

Este artículo es parte de nuestra biblioteca virtual: [Estado del Siglo XXI](#), que recomendamos revisar como un espacio donde compilamos los distintos aspectos de las imperiosas reformas del Estado.



Un policía fue víctima de una brutal agresión durante protestas en Tayacaja - Radio Exitosa

### Reforma de la Seguridad Ciudadana (I)

#### Resumen Ejecutivo

Recién a partir del 2012 se pone en marcha una política seria de seguridad ciudadana con supervisión central e incentivos fiscales que buscan que funcionen los Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, presididos por los alcaldes, elaborando y aplicando planes de seguridad ciudadana en cada circunscripción. Pero contrariamente a lo que se esperaría luego de eso, el INEI registra una caída en los niveles de vigilancia de los serenazgos y la Policía en los barrios a partir del 2013, lo que, a su vez, tampoco es congruente con la reducción de la tasa de victimización. Algo anda mal.

#### Creación del Sinasec

A partir del año 2003, el Estado peruano empezó a tratar de responder a los problemas de inseguridad ciudadana mediante la coordinación de la Policía Nacional y el sistema judicial con los ministerios, los gobiernos regionales y locales y las juntas vecinales. Es decir, mediante un enfoque más integral, participativo y preventivo.

En efecto, ese año, en febrero, se promulgó la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINACEC), cuyo artículo 4º establece que son instancias integrantes de dicho Sistema el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), presidido por el Presidente del Consejo de Ministros[i]; los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, presididos por los presidentes (ahora gobernadores) regionales, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, presididos por los alcaldes respectivos. En todos ellos participan las autoridades policiales, judiciales y fiscales al nivel que corresponda, junto con representantes de otras instituciones y ministerios.

El CONASEC aprueba las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y evalúa su aplicación. Tiene una secretaría técnica que es la Dirección Nacional de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior creada recién a partir del 2013. Los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana también elaboran planes y los supervisan y evalúan.

Toda esta estructura permaneció vacía y sin actividad hasta hace relativamente poco. Durante años el CONASEC se reunió en contadas ocasiones y los comités regionales o locales de seguridad ciudadana[iii], si se instalaban, no operaban. Cada año se elaboraba un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, pero era declarativo. No se evaluaba ni se cumplía.

### Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, evaluación, sanciones e incentivos

Esta realidad cambió con las reformas que se dieron a partir del 2012. La nueva ley orgánica del ministerio del Interior creó la Dirección General de Seguridad Ciudadana a la que se le encargó la secretaría técnica del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana así como elaborar y evaluar el cumplimiento del Plan. Se aprobó entonces el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, cuyos avances son evaluados semestralmente. La última evaluación, publicada en la web del Ministerio del Interior[iiii], corresponde al primer semestre del 2015.

Pero, además, el reglamento de la ley de seguridad ciudadana le da dientes a la Dirección General de Seguridad Ciudadana para proponer sanciones a los gobernadores regionales y alcaldes por no instalar los comités de seguridad ciudadana o no convocarlos para sesionar. El castigo puede llegar a la suspensión en el cargo[iv]. No solo eso, los representantes del Ministerio Público ante los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana están obligados a denunciar los incumplimientos de lo establecido en la Ley de Seguridad Ciudadana y sus modificatorias, “ya sea por acción u omisión, por parte de los miembros que integran los citados comités. El Ministerio Público determinará en cada caso si existen indicios de la comisión de delito de omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales”. Esto es lo que establece la Tercera Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27933 incorporada por la Ley N° 30055.

El asunto, pues, se ha vuelto obligatorio y sancionable. De hecho, la Dirección General de Seguridad Ciudadana ha denunciado a 464 alcaldes (de un total 1,851) por no haber formulado el Plan de Seguridad Provincial o Distrital. Si luego de una primera advertencia, los alcaldes omisos no cumplen, se les suspende 30 días en el ejercicio del cargo. A la segunda advertencia pueden ser vacados. Preventivamente, la Dirección General capacita a los alcaldes en lo relativo a sus responsabilidades en seguridad ciudadana.

El resultado ha sido el que podemos ver en los siguientes cuadros: el 100% de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana formularon sus planes de seguridad ciudadana, y el 93.3% y el 83.6% de los Comités Provinciales y Distritales hicieron lo propio.

SITUACIÓN	CORESEC	COPROSEC	CODISEC	TOTAL
FORMULARON	26	181	1,375	1,582
NO FORMULARON	0	13	269	282
TOTAL	26	194	1,644	1,864

SITUACIÓN	CORESEC	COPROSEC	CODISEC	TOTAL
FORMULARON	100%	93%	84%	85%
NO FORMULARON	0%	7%	16%	15%
TOTAL	100%	100%	100%	100%

Fuente: Dirección General de Seguridad Ciudadana del Mininter

Pero no solo hay castigos. También hay incentivos presupuestales. Junto al palo hay una zanahoria. Desde el año 2013 las 250 municipalidades más grandes (tipo A y B, según la clasificación del MEF) tienen el componente de seguridad ciudadana en el programa de incentivos para la mejora de la gestión y modernización municipal del Ministerio de Economía. Desde esa fecha reciben asignaciones presupuestales adicionales para seguridad aquellas municipalidades que ejecuten “al menos el 75 % de las actividades programadas en el Plan Local de Seguridad Ciudadana (PLSC)” del semestre en cuestión. El 2015 el 25% de los 1,100 millones de soles del Programa de Incentivos se podía destinar al componente de seguridad ciudadana.

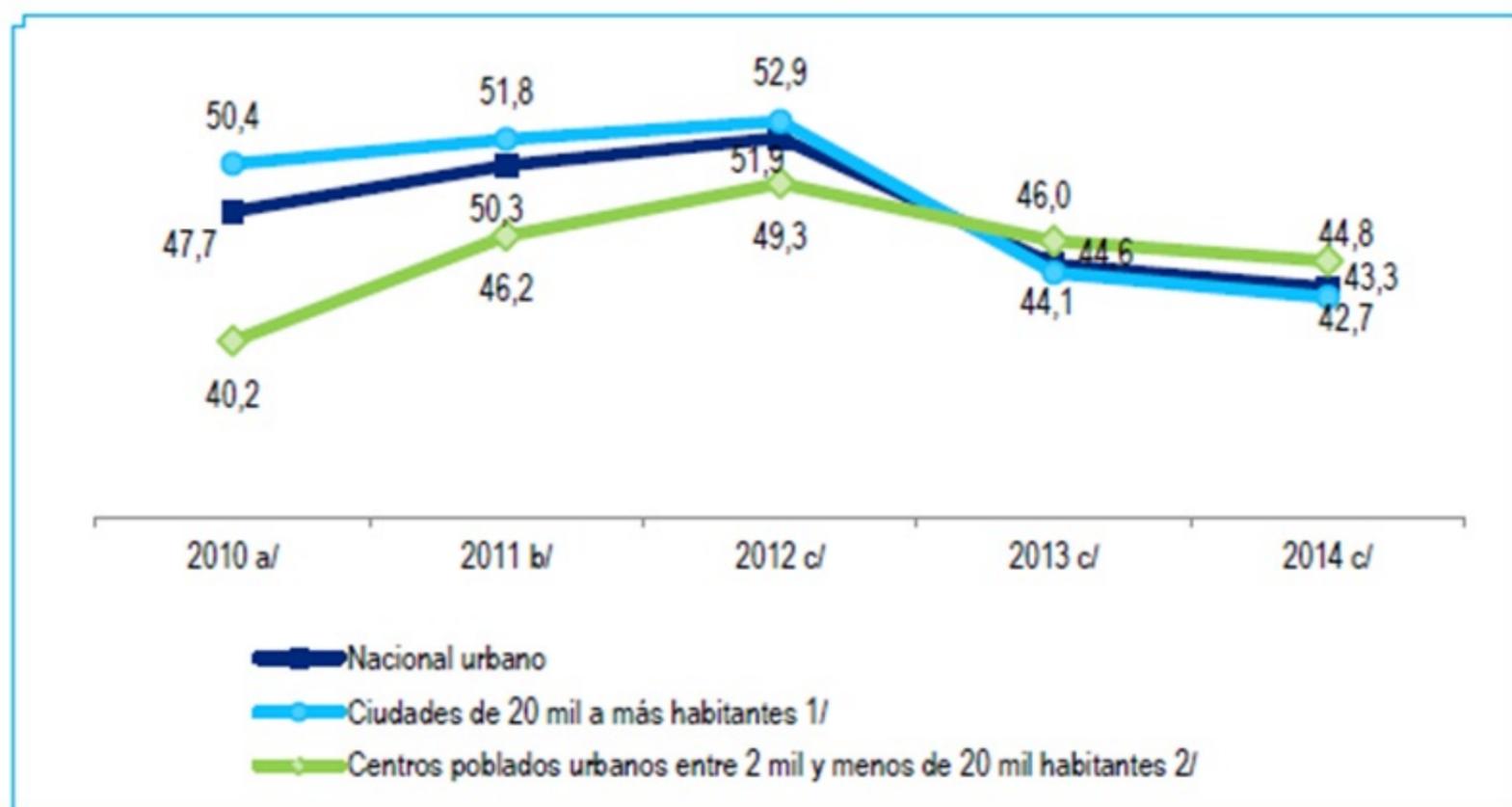
Es la Dirección General de Seguridad Ciudadana la que verifica que los planes se cumplan. El año 2015, por ejemplo, sólo aprobaron 110 de las 250 municipalidades, nos informa el General Roberto Villar, director general de Seguridad Ciudadana. A las restantes, las que no cumplieron, se les retira el 25% del presupuesto de incentivos que recibían para seguridad, pero pueden recuperarlo si ejecutan las actividades contenidas en el plan respectivo. La municipalidad de San Isidro, por ejemplo, fue una de las desaprobadas.

Además del programa de incentivos, el Ministerio de Economía dispuso el año pasado de 300 millones del FONIPREL[v] para proyectos municipales de seguridad ciudadana, pero Villar nos informa que sólo se gastó 75 millones porque concursaron muy pocas municipalidades.

### ¿Pero hay menos vigilancia en los barrios?

Ahora bien, la relativa institucionalización de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana y los presupuestos para seguridad ciudadana entregados como parte del programa de incentivos municipales, deberían haber llevado a una mayor vigilancia y presencia en los barrios del serenazgo, de la policía misma o del patrullaje integrado (un policía en el vehículo del serenazgo). Pero resulta que, según el INEI, dicha vigilancia ha caído justamente desde el 2013, año en que empiezan a aplicarse dichas políticas. Veamos el siguiente gráfico:

**POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD DEL ÁREA URBANA, QUE MANIFIESTA QUE EXISTE VIGILANCIA EN SU ZONA O BARRIO, SEGÚN ÁMBITO DE ESTUDIO, 2010 - 2014**  
(Porcentaje)



**Nota:** Se considera vigilancia a la observación permanente que ejecuta la Policía Nacional del Perú, Serenazgo o Patrullaje Integrado (PNP y Serenazgo en conjunto).

1/ Comprende las 28 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados.

2/ Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.

a/ Los datos corresponden al periodo mayo - diciembre.

b/ Los datos corresponden al periodo abril - diciembre.

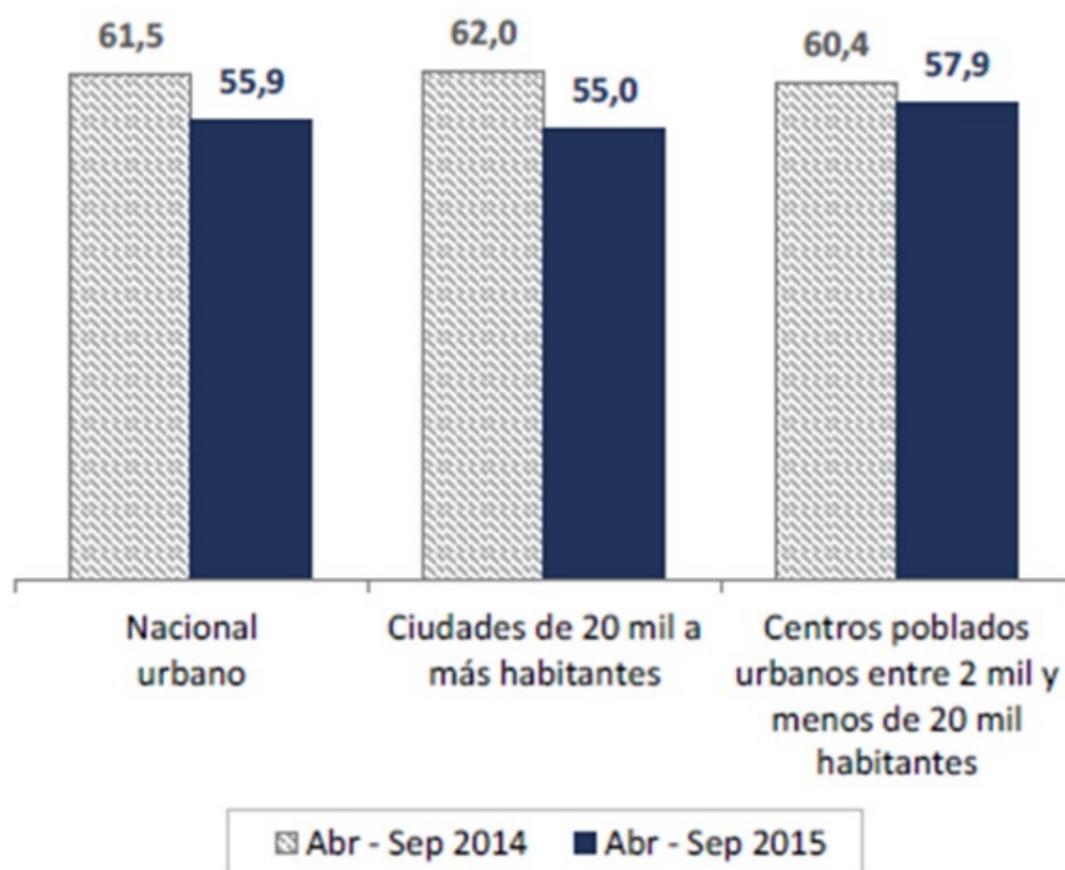
c/ Los datos corresponden al periodo enero - diciembre.

**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010 - 2014.

El INEI especifica que se considera que existe vigilancia en la zona o barrio, si la persona entrevistada manifestó que existe al menos una de las tres formas de vigilancia (Policía Nacional del Perú, Serenazgo o Patrullaje integrado) en las calles de su zona o barrio.

Esta tendencia se mantiene en el 2015, según el boletín de seguridad ciudadana de febrero del 2016 del INEI, que mide hogares en lugar de población:

**Viviendas, con existencia de vigilancia en su zona o barrio, por ámbito de estudio**  
Semestres: abril - septiembre 2014 / abril - septiembre 2015  
(Porcentaje)



**Nota:** Se considera vigilancia a la observación permanente que ejecuta la Policía Nacional del Perú, Serenazgo o Patrullaje Integrado (PNP y Serenazgo en conjunto).  
**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2014-2015 (información preliminar).

Una explicación podría ser que los planes de seguridad ciudadana que elaboran los CODISEC, etc, pues son puramente declarativos, no se aplican. Al mismo tiempo, sin embargo, las estadísticas sí registran una disminución de la victimización por delincuencia, lo que sería coherente con una política de vigilancia más estricta producto de la coordinación con los gobiernos locales.

**POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD DEL ÁREA URBANA, VÍCTIMA DE ALGÚN HECHO DELICTIVO, SEGÚN ÁMBITO DE ESTUDIO, 2010 - 2014**  
(Porcentaje)



1/ Comprende las 28 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados (PpR).

2/ Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.

a/ Los datos corresponden al periodo mayo - diciembre.

b/ Los datos corresponden al periodo abril - diciembre.

c/ Los datos corresponden al periodo enero - diciembre.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010 - 2014.

Lo que no es congruente es la caída en los niveles de vigilancia según el INEI, y la caída al mismo tiempo en los niveles de victimización. Alguna de las dos estadísticas tendría que estar mal. El Jefe del INEI, Aníbal Sánchez, nos dice que una explicación podría ser que “hay un cambio de modalidad, los sistemas de vigilancia han variado en estos últimos años: los hogares que tenían vigilancia del Serenazgo en un lugar fijo, ahora lo tienen en forma motorizada; y ello aún no es percibido por algunos hogares como una medida de vigilancia segura en su zona o barrio”. Ello, sin embargo no explicaría la caída en el patrullaje dado por la policía, como se puede constatar en el siguiente cuadro:

**POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD DEL ÁREA URBANA, QUE MANIFIESTA QUE EXISTE VIGILANCIA EN SU ZONA O BARRIO, SEGÚN TIPO DE VIGILANCIA Y ÁMBITO DE ESTUDIO, 2010 - 2014**  
(Porcentaje)

Ámbito de estudio y tipo de vigilancia	Año					Variación porcentual (2014 - 2013)
	2010 a/	2011 b/	2012 c/	2013 c/	2014 c/	
<b>Nacional Urbano</b>						
Policía Nacional del Perú	24,6	26,6	27,4	20,2	21,1	0,9
Serenazgo	39,9	41,6	43,6	38,5	36,6	-1,9
Patrullaje integrado	6,3	10,0	10,4	9,5	10,2	0,7
<b>Ciudades de 20 mil a más habitantes 1/</b>						
Policía Nacional del Perú	25,3	27,6	28,6	20,4	20,9	0,5
Serenazgo	43,9	43,6	44,9	38,4	36,3	-2,1
Patrullaje integrado	7,3	11,6	12,1	10,9	11,4	0,5
<b>Centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes 2/</b>						
Policía Nacional del Perú	22,5	24,1	24,2	19,7	21,8	2,1
Serenazgo	29,0	36,3	40,1	38,6	37,4	-1,2
Patrullaje integrado	3,5	5,8	5,6	5,7	6,7	1,0

1/ Comprende las 28 ciudades priorizadas para el estudio de Presupuesto por Resultados.

2/ Incluye: Capitales de distritos y por excepción ciudades no priorizadas de 20 mil a más habitantes.

a/ Los datos corresponden al periodo mayo - diciembre.

b/ Los datos corresponden al periodo abril - diciembre.

c/ Los datos corresponden al periodo enero - diciembre

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010- 2014.

Sánchez observa, además, que lo que sí se ha incrementado son “las medidas de seguridad adoptadas en su zona o barrio por los hogares para auto protegerse”. Así, los sistemas de control de acceso a personas ajenas al lugar (rejas con vigilante, tranqueras con vigilante entre otras), aumentaron 7 puntos porcentuales en el último año (2015). Los sistemas de vigilancia a través de video cámaras se incrementaron también en 4,4 puntos porcentuales; y la vigilancia particular en 1 punto porcentual.

Como fuere, el asunto es importante porque no cabe duda del potencial de una buena coordinación entre la Policía y las municipalidades. Como hemos visto, según el propio INEI el patrullaje del serenazgo está mucho más presente en los barrios de las ciudades del país, que el de la PNP.

Por lo tanto, es importante sumar esfuerzos y avanzar hacia el llamado “patrullaje integrado”, algo que ahora no requiere de la compra del día de franco de los policías sino que la PNP pone los policías en los vehículos del serenazgo a título gratuito, por lo menos en alguna medida. Pero para que esto funcione bien el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana, presidido por el alcalde y en el que participan el o los comisarios del distritos junto con otras autoridades, tienen que reunirse regularmente para que el alcalde pueda asumir el liderazgo que le corresponde y aportar los recursos necesarios para integrarlos con los que posee la PNP.

## Entrevistas

**Gereda Espinoza, Luis O.** Director de Diseño y Evaluación de Políticas de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior

Sánchez, Aníbal, Jefe del Instituto nacional de Estadística e Informática (INEI)

Gral @ Villar Amiel, Roberto, Director General de la Dirección General de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior

## Bibliografía

Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC): Informe experiencias exitosas en prevención de la criminalidad en América Latina. Una perspectiva territorial de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina, Diciembre 2015.

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana: Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018, periodo ene -jun 2015, Ministerio del Interior

Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana: Evaluación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 - 2018, periodo jul - dic 2014, Ministerio del Interior

Decreto Supremo Nº 012-2003-IN, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

INEI, "Estadísticas de Seguridad Ciudadana Abril - Septiembre 2015. Informe Técnico No 4 - Diciembre 2015

INEI, "Victimización en el Perú, 2010-2014", Julio 2015

Ley Nº 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINACEC)

Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018

## **Lampadia**

---

[i] Está integrado, además, por el Ministro del Interior, el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, los Ministros de Educación, Salud, Economía y Finanzas, Transportes y Comunicaciones, Comercio Exterior y Turismo, la ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y el ministro de Desarrollo e Inclusión Social. También por el Presidente del Poder Judicial, el Fiscal de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Presidente de la Asociación de Gobernadores Regionales, el Alcalde Metropolitano de Lima, el Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), el Director General de la Policía Nacional del Perú, el Presidente del Consejo Nacional Penitenciario, el Presidente del Consejo Nacional de la Prensa y el Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad

[ii] Un Comité distrital de seguridad ciudadana está integrado por el Alcalde Distrital de la jurisdicción, el Gobernador Distrital, el o los Comisarios de la Policía Nacional del Perú del distrito, un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, dos Alcaldes de Municipalidades de Centros Poblados menores, el representante de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, y un representante de las Rondas Campesinas existentes en el distrito.

[iii] <http://conasec.mininter.gob.pe/index.php?web=55>

[iv] Artículo 82.(del reglamento de la ley de seguridad ciudadana)- Los Presidentes de los Gobiernos Regionales y los Alcaldes Provinciales o Distritales que no instalen los comités de seguridad ciudadana en el plazo legal o no los convoquen para sesionar, cometen falta grave y están sujetos a la sanción de suspensión en el cargo, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la Ley Nº 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y el artículo 25 de la Ley Nº 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, modificados por la Ley Nº 30055.

[v] El Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local (FONIPREL), es un fondo concursable, cuyo objetivo principal es cofinanciar Proyectos de Inversión Pública (PIP) y estudios de preinversión orientados a reducir las brechas en la provisión de los servicios e infraestructura básica, que tengan el mayor impacto posible en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema en el país.

[https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1592&Itemid=100674&lang=es](https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=1592&Itemid=100674&lang=es)