

Provisión social de la seguridad en barrios de Lima Sur

*Ramiro Garcia Q. / Jaime Miyashiro T. /
César Orejón R. / Anderson García C.*

«Plantearse si es posible que, mientras teorizamos el potencial del gobierno de la proximidad en términos de representación, responsabilidad y rendición de cuentas, lo que realmente esté emergiendo en nuestras ciudades sea la erosión de garantías democráticas y la eliminación de la tolerancia como ingrediente imprescindible de la vida urbana».

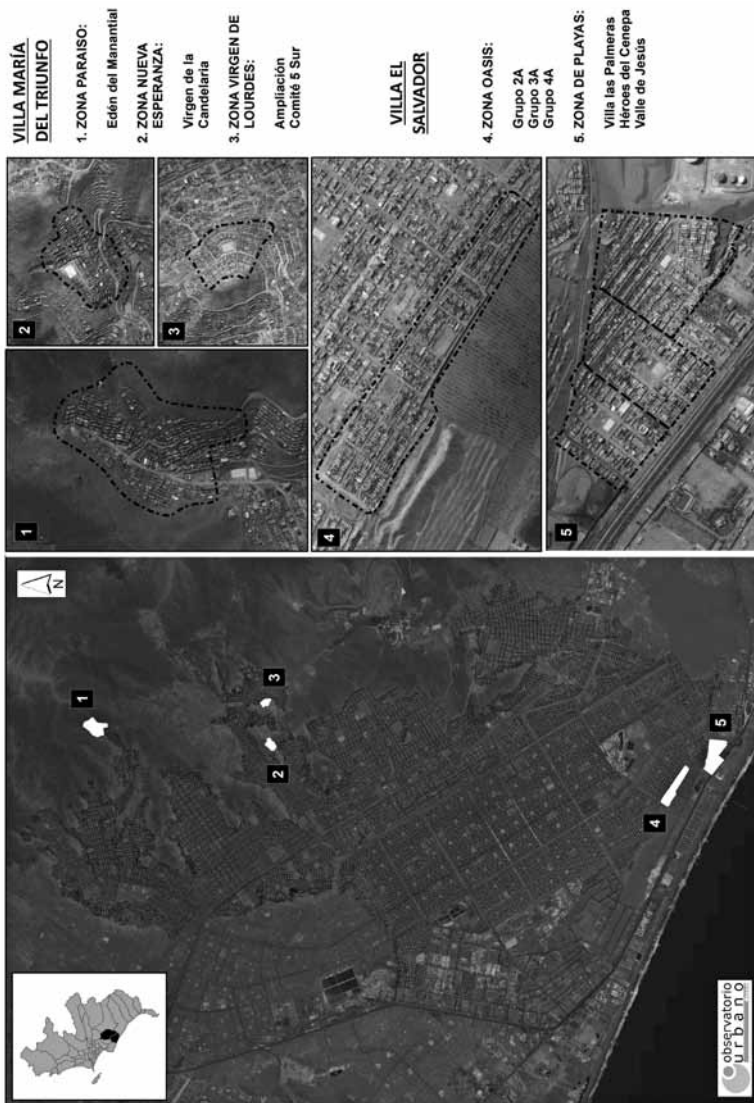
Gemma Galdon Clavell

Uno de los principales retos que enfrentan nuestras ciudades hoy es la seguridad de sus habitantes. En tanto el impacto de los contextos de violencia produce un alto grado de desconfianza en las autoridades, el incremento de la inseguridad no solo pone en cuestión el orden público, sino también la gobernabilidad de la ciudad.

El presente artículo busca mostrar algunas de las motivaciones que influyen en la elección de mecanismos informales para gestionar la seguridad pública a pequeña escala en barrios de Lima Sur. En esa línea, veremos cómo las comunidades se organizan para responder a la insuficiencia de servicios de seguridad pública en zonas de reciente urbanización y en proceso de expansión.

En ese marco, presentamos situaciones en que, ante la insuficiencia del servicio de seguridad pública, las personas están dispuestas a actuar prescindiendo de los mecanismos formales propuestos por el gobierno local, en un cálculo de costo-beneficio.

Gráfico n° 1
Ubicación de los barrios estudiados



Caso estudiado: nuevos barrios de Villa María del Triunfo y Villa El Salvador

Los nuevos barrios de Lima Sur a los que nos referimos en el presente artículo se ubican en los distritos de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo. Para Villa El Salvador tenemos los barrios Grupo 2A Oasis de Villa, Grupo 3A Oasis de Villa, Grupo 4A Oasis de Villa –en el sector Oasis– y Las Palmeras, Héroes del Cenepa y Valle de Jesús –en la Zona de Playas–. Para Villa María del Triunfo tenemos los barrios Comité Ampliación 5 sur A –zona Virgen de Lourdes–, Virgen de la Candelaria –Nueva Esperanza– y Edén del Manantial –Quebrada Paraíso–. Características comunes entre estos barrios son su baja consolidación urbana, la insuficiencia o carencia de servicios y equipamiento, predominancia de viviendas precarias y un entorno de vulnerabilidad ambiental y riesgo físico. Todos estos barrios son jóvenes: su existencia promedio es de 10-12 años.

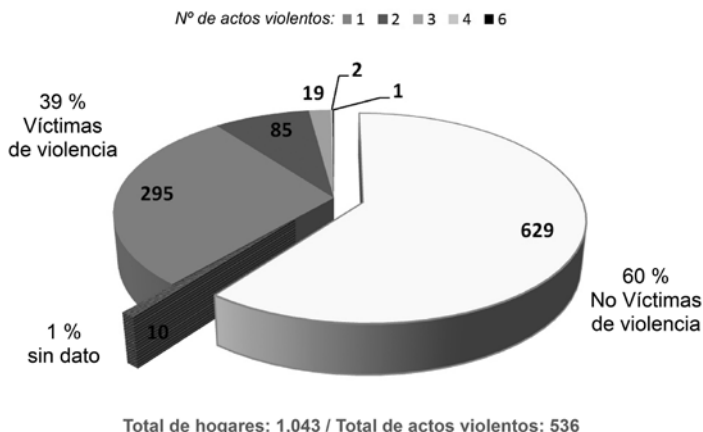
El equipo del Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo realizó una encuesta¹ a los 1043 hogares existentes en los nueve barrios estudiados, además de entrevistas a varios dirigentes y vecinos fundadores. Los temas consultados fueron la percepción de inseguridad a nivel del barrio, la incidencia de actos violentos considerados problemas de convivencia y seguridad pública –también a escala barrial– y el uso y funcionamiento de servicios de seguridad, ya sean públicos o privados.

Son considerados actos violentos que afectan la convivencia y constituyen problemas de seguridad pública los robos a viviendas, los actos de vandalismo y enfrentamientos entre pandillas y los asaltos.

¹ La información forma parte del Sistema Comunal de Ordenamiento Territorial Urbano Ambiental del proyecto «Fortalecimiento de capacidades de grupos vulnerables para la gestión del riesgo de desastres en el contexto de cambio climático en los nuevos barrios de Lima Sur», desarrollado en los distritos de Villa El Salvador y Villa María del Triunfo, con la cooperación de MISEREOR de Alemania.

El gráfico n° 2 muestra la cantidad de hogares que declaran haber sido víctima de actos violentos. Del total de hogares encuestados, 39% ha sufrido al menos un acto de este tipo.

Gráfico n° 2
Hogares víctimas de acto violento
y n° de actos violentos en el hogar



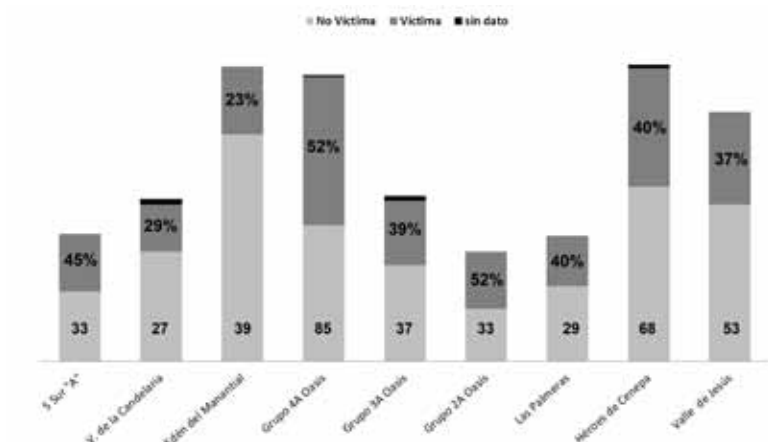
Fuente: Censo Urbano Ambiental 2013 - SICOTUA - **desco**

Elaboración: Cyril Berard - César Orejón

El gráfico n° 3 muestra esta situación de afectación distribuida entre los nueve barrios del estudio. En casi todos los casos, la victimización alcanza al menos a un tercio de los hogares.

La proporción de actos violentos podría estar determinada por la accesibilidad de los barrios. Los barrios seleccionados de Villa El Salvador están conectados de modo más directo con las zonas consolidadas del distrito; su ubicación supone el tránsito de no residentes y mayores oportunidades de contacto entre extraños, mientras que los barrios de Villa María del Triunfo, al encontrarse en las partes altas de las quebradas o los cerros en los que se asientan, son menos accesibles y son transitados casi exclusivamente por los propios vecinos. Allí los actos violentos,

Gráfico n° 3
Proporción de hogares víctimas de actos violentos por barrio



Fuente: Censo Urbano Ambiental 2013 - SICOTUA - **desco**

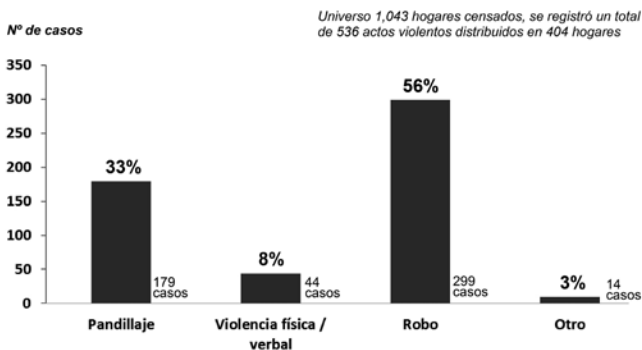
Elaboración: Cyril Berard - César Orejón

a diferencia de lo que ocurre en los barrios más accesibles, parecen relacionados a situaciones conflictivas en la convivencia vecinal que a la violencia asociada a delitos. Solo el barrio Comité Ampliación 5 sur A escaparía a esta relación: a pesar de su difícil acceso, alcanza un 45% de afectación por actos violentos.

Respecto al tipo de acto violento, sobre los 1043 hogares encuestados se registraron 536 actos violentos que afectaron directamente a 404 hogares e indirectamente a 132. Del total de casos, 299 se refirieron a robos, 179 casos a situaciones violentas generadas por la actuación de pandillas y 44 casos implican violencia física y verbal en el vecindario, según se muestra en el gráfico n° 4.

Gráfico n° 4

Tipología y representatividad de la violencia



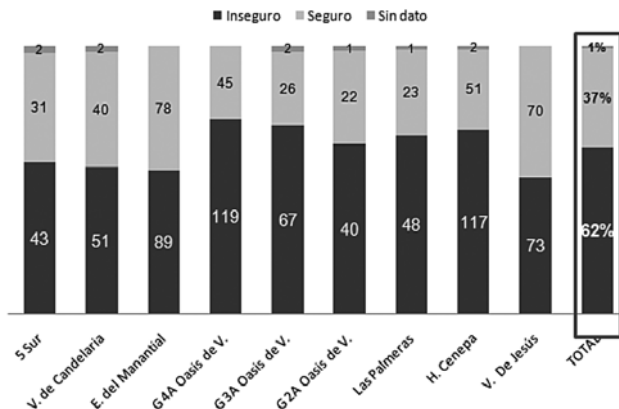
Fuente: Censo Urbano Ambiental 2013 - SICOTUA - **desco**

Elaboración: Cyril Berard - César Orejón

En relación a la percepción de inseguridad, el promedio es de 62%: la mayoría de vecinos y vecinas de los nueve barrios encuestados declaran sentirse inseguros, como se muestra en el gráfico n° 5.

Gráfico n° 5

Percepción de la inseguridad



Fuente: Censo Urbano Ambiental 2013 - SICOTUA - **desco**

Elaboración: Cyril Berard - César Orejón

Percepción sobre los servicios de seguridad formal

En Lima no existe una relación directa entre la dotación de policías y la cantidad de habitantes de un territorio. En distritos consolidados de ingresos medios y altos de la ciudad, como Lince, Surquillo, Santiago de Surco, San Borja, Miraflores y San Isidro, el promedio es de un policía por cada 528 habitantes. Para distritos de ingresos predominantemente bajos, como Chorrillos, San Juan de Miraflores y Villa El Salvador, el promedio es de un policía por cada 1115 habitantes (ver gráficos n° 6 y n° 7).

Entre los principales problemas que atribuyen los vecinos y vecinas de los nueve barrios de estudio, figuran especialmente la insuficiencia y la ineficiencia de los servicios públicos de seguridad, encarnados en la Policía (servicio de seguridad a cargo del gobierno central) y el Serenazgo (servicio de seguridad a cargo del gobierno local). Al respecto, las entrevistas destacan el poco peso que tienen la Policía y el Serenazgo –en el caso de Villa María del Triunfo, que sí cuenta con este servicio– en la definición de problemas de convivencia barrial o hechos violentos. En ninguno de estos barrios se registran las actividades de patrullaje –la acción mínima que expresa a la fuerza de seguridad pública– que sí se reconocen para las zonas más consolidadas de ambos distritos. La experiencia de todos los días reafirma la percepción de los vecinos y vecinas de estos barrios de no ser beneficiarios regulares de los servicios formales de seguridad del distrito.

Gráfico n° 6
Distribución de la policía nacional en Lima Metropolitana

DIVTER	Nº DE COMISARIAS	DISTRITO
Norte 1	11	ANCON
		PUENTE PIEDRA
		SANTA ROSA
		LOS OLIVOS
Norte 2	9	CARABAYLLO
		COMAS
		INDEPENDENCIA
Norte 3	6	SAN MARTÍN DE PORRES
		RÍMAC
Oeste	6	PUEBLO LIBRE
		SAN MIGUEL
		MAGDALENA DEL MAR
		BREÑA
Centro	18	JESÚS MARÍA
		CERCADO DE LIMA
		LA VICTORIA
Este 1	8	EL AGUSTINO
		SAN JUAN DE LURIGANCHO
Este 2	13	SAN LUIS
		LA MOLINA
		SANTA ANITA
		LURIGANCHO
		CHACLACAYO
		CIENEGUILLA
Sur 1	12	ATE
		LINCE
		SAN ISIDRO
		SURQUILLO
		MIRAFLORES
		SAN BORJA
		BARRANCO
SANTIAGO DE SURCO		
Sur 2	10	CHORRILLOS
		SAN JUAN DE MIRAFLORES
		VILLA EL SALVADOR
Sur 3	13	SAN BARTOLO
		PACHACAMAC
		PUCUSANA
		PUNTA NEGRA
		PUNTA HERMOSA
		VILLA MARÍA DEL TRIUNFO
		SANTA MARÍA DEL MAR
		LURÍN

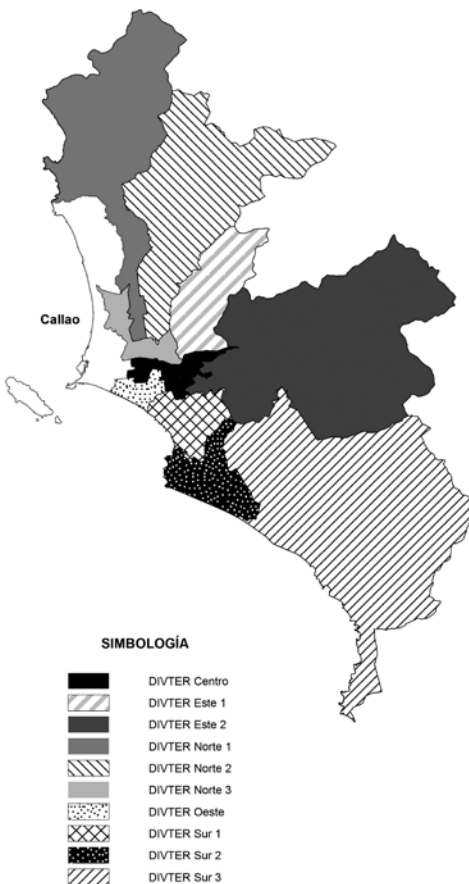
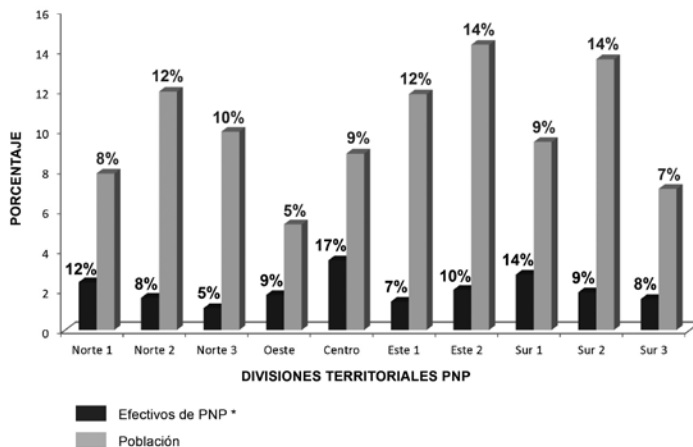


Gráfico n° 7
Estadística de efectivos policiales por población

DIVTER *	AÑO 2011		AÑO 2007	N° de efectivos /habitantes (promedio)
	N° de Comisarias	N° de efectivos PNP	Población (hab.)	
Norte 1	11	1,168	596,012	1 efectivo para 510 hab.
Norte 2	9	789	908,010	1 efectivo para 1,151 hab.
Norte 3	6	535	755,730	1 efectivo para 1,413 hab.
Oeste	6	855	402,115	1 efectivo para 470 hab.
Centro	18	1,710	672,479	1 efectivo para 393 hab.
Este 1	8	695	898,443	1 efectivo para 1,293 hab.
Este 2	13	985	1'087,218	1 efectivo para 1,104 hab.
Sur 1	12	1,357	716,222	1 efectivo para 528 hab.
Sur 2	10	925	1'031,410	1 efectivo para 1,115 hab.
Sur 3	13	759	538,103	1 efectivo para 709 hab.
TOTAL	106	9,778	7'605,742	1 efectivo para 778 hab.

* DIVTER: Divisiones Territoriales PNP en Lima Metropolitana

**PORCENTAJE DE EFECTIVOS POLICIALES
POR POBLACIÓN**



* Efectivos PNP al 20% de la escala de Población, para su apreciación

Tanto al solicitar la acción policial, como al intentar participar en mecanismos propuestos por el gobierno local –como las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana–, las experiencias de los y las

vecinas son negativas. Una vecina de Oasis de Villa nos dice: «... puedes llamar por teléfono y vienen después de media hora. O a veces llamas y te dicen: 'pero señora no hay gasolina' o simplemente 'ya, tómale foto, tómale su placa y nos lo traes, y después vamos a hacer el seguimiento'».

De otro lado, los intentos de organizarse mediante las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana –mecanismo de participación ciudadana en seguridad, a nivel local– se encuentran con limitantes determinados por el estatus legal del barrio. En el testimonio de una vecina del barrio Valle de Jesús:

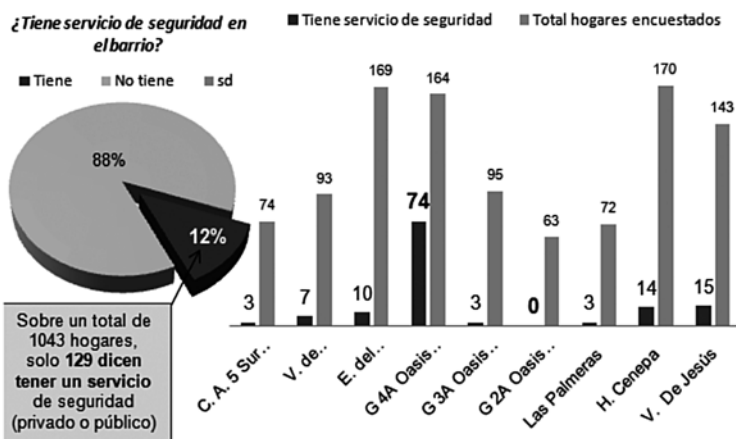
«...la municipalidad se olvidó de nosotros, yo estoy muy molesta con la municipalidad. Cuando nos invitaron para eso de las charlas de seguridad ciudadana, yo fui la primera que estaba yendo (...) pero al final nos dieron por desconocidos porque nos dijeron que Valle de Jesús no era reconocido por la municipalidad, porque estábamos en litigio, que no tenemos título [título de propiedad]».

Otra sensación respecto a los servicios formales de seguridad es que, en una situación de precariedad, comprometen la participación de las y los vecinos más allá de lo que ellos suponen necesario o justo. En el testimonio de una vecina: «nos dicen: 'bueno señora, hay drogadicción y pandillaje, bueno pero, yo quiero pruebas físicas, ustedes nos consiguen las pruebas, quiénes son los abastecedores, y todo los demás y nosotros vamos contra ellos'». En las experiencias narradas es común la exigencia de la Policía de que las quejas y denuncias estén acompañadas de «pruebas», lo que los denunciantes entienden no solo como un exceso en su derecho de reportar sospechas, problemas de convivencia vecinal o actos violentos, sino como un riesgo directo a su tranquilidad y seguridad física por una eventual represalia. En el testimonio de una vecina:

«¿Nosotros vamos a hacer el trabajo de la policía y el serenazgo? A nosotros nos ponen más en riesgo que ellos mismos, es ese el problema, ese es el motivo por el cual a veces cuando dicen: '¿y la comisaría?', todos se preguntan: '¿qué comisaría?'».

El gráfico n° 8 muestra que, de los vecinos y vecinas de los barrios encuestados, solo un 12% se concibe beneficiario de servicios de seguridad, en tanto reconoce que en su barrio funciona algún tipo de servicio de seguridad externa, sea este de gestión pública o privada.

Gráfico n° 8
Presencia de servicio de seguridad



Fuente: Censo Urbano Ambiental 2013 - SICOTUA - **desco**
Elaboración: Cyril Berard - César Orejón

Opción por la gestión privada del servicio de seguridad barrial

Ante la insatisfacción de la demanda de seguridad no abastecida por el aparato formal, en varios de estos barrios se ha optado por la autogestión de la seguridad vecinal, distinguiéndose tres tipos, en orden de recurrencia: de control, preventivas y reactivas.

Mecanismos de control. Principalmente mediante la contratación de personas que hacen las veces de vigilantes, realizando labores de control de ingresos y tránsito de visitantes o «extraños», patrullaje

a pie y, eventualmente, alerta a las familias sobre la amenaza u ocurrencia de un acto delictivo. Esta alternativa es por lo general la primera que toman los vecinos cuando deciden hacerse cargo de la seguridad de su barrio.

Estos servicios son ofertados por vecinos sin empleo, personas naturales con experiencia previa en el rubro o por entidades informales que intermedian en la contratación de agentes de seguridad. En el testimonio de una vecina de Oasis de Villa Grupo 4A: «teníamos un vigilante, que en realidad era un vecino de la zona que no tenía empleo fijo y le pagábamos un promedio de 5 soles semanales cada uno de los lotes (...) sumaba aproximadamente 150 soles». Cabe recalcar que la policía nacional no cuenta con un registro de personas o entidades que prestan el servicio de vigilancia de viviendas a través del patrullaje a pie en los vecindarios de Lima Sur.

El costo de este servicio se carga a cada lote del barrio o porción de este que acuerde la contratación del servicio. Este tipo de acuerdo se torna inestable en el tiempo y difícil de sostener, principalmente por la falta de pago, que expresa generalmente insatisfacción con el servicio o poco convencimiento de la necesidad de contar con un vigilante pagado. En el testimonio de una vecina de Oasis de Villa Grupo 4A: «eso funcionó unos seis meses hasta que algunos vecinos ya no quisieron pagar y ahora ya no tenemos vigilante».

Otro testimonio lo ilustra acerca de la poca sostenibilidad del servicio:

«Entre todos hicimos una asamblea de este grupo para tener cuatro guachimanes, todos íbamos a pagar cinco soles semanal. Pero qué pasa, que hay vecinos que decían 'bueno por mi calle no roban', 'no, yo estoy todo el día en mi casa', 'no, mi hijo está en mi casa', o sea, no pagan, entonces sacamos un costo de 300 soles para pagarle a cada uno de los guachimanes, pero descontando a todas las personas que dicen que no, no salen los 300, sale menos, entonces para evitarnos ese tipo de problemas con ellos ya pues decidimos que ya no».

Otra opción recurrente es la instalación de rejas y tranqueras en las vías de acceso al barrio. La solución física final depende del nivel económico y de organización vecinal. En el testimonio de una vecina del barrio Valle de Jesús:

«Se organiza entre manzanas y de una manzana hay un responsable de poner la tranquera, y después el costo lo cubrimos vendiendo las llaves a los propietarios de los carros y a los vecinos que desean, registran nombre y apellido y se hacen responsable de la llave que cuesta cinco soles... con eso a veces no alcanza pero tenemos vecinos que donan».

La instalación de tranqueras define a los barrios como espacios cerrados, donde el acceso y el tránsito están restringidos, y en el que pocas personas –las que cuentan con las llaves– son las que deciden. En el testimonio de una dirigente:

«La organización es así: nos cuidamos las personas que estamos en casa, aparte de eso las tranqueras o mediante los megáfonos, hay una persona extraña, al toque pasamos la voz a todos... si viene un visitante, el vecino pregunta quién es y si no quiere dar su nombre, pasan la voz a las personas que somos responsables, parte de la junta directiva».

Luego de la instalación de la reja o tranquera se asigna la responsabilidad de las llaves a personas que permanecen mayores ciclos de tiempo en el barrio, como los bodegueros. Lo que se inicia como un «cargo de confianza» termina para muchos en una responsabilidad incómoda, en la medida en que deben atenderse diversas situaciones no previstas al aceptar el encargo: atender el ingreso y salida de proveedores de los pequeños negocios barriales, repartidores de gas, el tránsito del camión de recojo de basura, emergencias de salud, entre otras circunstancias.

Iniciativas de orden preventivo. Solo en uno de los casos, en el barrio Valle de Jesús (Villa El Salvador), el vecindario se organizó en un comité de seguridad para intervenir en los problemas de drogadicción y pertenencia a pandillas en un grupo de jóvenes. El comité organizó diálogos con las familias de estos jóvenes para superar la situación de violencia que aquejó al barrio en el año 2007.

En los barrios del sector Oasis de Villa (Villa El Salvador) y Edén del Manantial (Villa María del Triunfo) los grupos de catequesis católicos contribuyen con recomendaciones referidas a la seguridad del barrio.

Suceso de orden reactivo. En algunas oportunidades estos barrios han registrado reacciones de violencia frente a actos delictivos. El ejercicio de violencia contra delincuentes o agresores es justificado y aceptado por los afectados, e incluso visto como necesario, y en muchos casos entendido como la manera correcta de actuar ante la ineficiencia y lejanía de las instituciones del Estado encargadas de brindar seguridad en el territorio. Una vecina de Oasis de Villa (Villa El Salvador) nos dice: «...una vez hace tiempo un chico robó en moto... lo hemos agarrado y hemos quemado la moto. Viene la Policía, y encima nos quiere llevar a todos a la comisaria, meter al calabozo...». El testimonio de la vecina continúa, relacionando la aparente ineficiencia con la corrupción: «[el delincuente] sale libre porque hay plata de por medio. Ya sea en violación, ya sea en drogadicción, ya sea en robo, es el mismo sistema policial».

Algunas conclusiones

1. Las organizaciones vecinales, cuya agenda tradicional aborda los problemas de la habilitación urbana, la provisión de los servicios básicos y la seguridad en la tenencia del terreno habitado, tuvieron que incluir dentro de sus responsabilidades la gestión de la seguridad barrial, al ser este un tema urgente. En esa medida, de no atenderlo, las organizaciones vecinales estarían aumentando su pérdida de legitimidad.
2. La opción por la gestión privada –la contratación de vigilantes o la instalación de tranqueras– gana cada vez más terreno, dejándose de lado, en la práctica, intentos de participación formal en los mecanismos propuestos por el gobierno local

basados en cómo se resolvía la gestión de la seguridad en los momentos fundacionales del barrio. Elaborando un cálculo esfuerzo-beneficio, la opción de comprometer tiempo personal en actividades de organización, gestión ante la autoridad o participación en rondas vecinales, es dejada de lado frente a «soluciones» más expeditivas, como pagar una cuota periódica para el servicio de vigilancia. Las comunidades optan cada vez más por la gestión privada, que afirma la pérdida de lo colectivo, sentida por los vecinos fundadores como un valor, antes que como un proceso de ciudadanía en que se delegan al aparato público funciones inicialmente solventadas con el sobre esfuerzo de las familias.

Una entrevistada nos comenta:

«Veo una gran diferencia de la situación actual en relación a cuando recién llegamos acá hace más de 15 años... antes había mucha solidaridad, todos nos ayudábamos porque todas las casas eran de estera, hacíamos rondas por la noche para que no vengan a robarnos, cuando se producía algún problema todos salíamos a ver qué pasaba, era una época muy bonita (...). Ahora tenemos tranqueras y alarmas que sonamos cuando nos enteramos que se ha producido un robo pero nadie sale de su casa».

Otro testimonio, también de una vecina fundadora, señala:

«Los mismos vecinos a veces no se meten, ese es otro problema que tenemos, no se arriesgan, porque los delinquentes vienen con arma de fuego, otro porque en realidad no se sienten protegidos por los mismos vecinos tampoco, unos salen y otros están mirando, tampoco es así ¿no?, sino estar todos».

3. La opción por instalar dispositivos de control de accesos, como rejas y tranqueras, afirma un sentido de pertenencia barrial que entra en conflicto con la noción de lo público. Las tranqueras o rejas lo que hacen es construir espacios en donde

la identificación de «lo nuestro y los nuestros» se vuelve central y excluyente. El desconocido se vuelve peligroso, valorándose más la seguridad que la libertad de tránsito.

4. La informalización del servicio de seguridad posee una estrecha relación con la precariedad en la prestación de los servicios de seguridad públicos en la ciudad, priorizando las zonas más consolidadas y de mayor valor en el mercado. Frente a esta situación, los habitantes definen, diseñan y llevan a cabo soluciones que en algunos casos ahondan las brechas de desigualdad y ciudadanía en el acceso a una ciudad segura, y sobre todo más vivible.

Orientar la provisión social de la seguridad ciudadana en los nuevos barrios de Lima debe llevarnos no solo a buscar una alternativa diferente a las medidas represivas, ya sean estas de parte del Estado o de la propia sociedad. Debemos pensar y diseñar propuestas que ayuden a construir una movilización ciudadana capaz de reorientar la convivencia social.