

SEGURIDAD CIUDADANA

NICOLÁS ZEVALLOS Y JARIS MUJICA

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
de la Pontificia Universidad Católica del Perú

CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Calle Soto Valle 247, Lima 17, Perú
www.cies.org.pe

PRIMERA EDICIÓN: Lima, marzo del 2016

EDITOR GENERAL: Iana Málaga

ARTE Y DISEÑO: Rocío Castillo

ILUSTRACIONES: Víctor Sanjinez

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO: Luis Ráez

Eleciones Perú 2016: centrando el debate electoral

Las opiniones que se presentan en este libro son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la posición del CIES, así como de las instituciones organizadoras, auspiciadoras y aliadas.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
1 RESUMEN EJECUTIVO	5
2 DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL: UN CONCEPTO DE SEGURIDAD Y ELEMENTOS PARA ESTABLECER POLÍTICAS EN BASE A EVIDENCIA	7
3 OPCIONES DE POLÍTICA EN SEGURIDAD CIUDADANA: DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIORIZACIÓN DE CAMPOS DE ACCIÓN	12
4 ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA	13
5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS	15
6 OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA	17
7 RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS	19
8 HOJA DE RUTA	21
9 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	23
10 ANEXOS	29

PRESENTACIÓN

En el marco de las elecciones presidenciales y parlamentarias del 2016, cuya iniciativa tiene como antecedentes los proyectos "Elecciones 2011" y "Elecciones 2006", el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP) presentan el proyecto "Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral".

El proyecto tiene tres objetivos: a) fortalecer el rol de los partidos políticos como actores que representan sectores sociales y proponen programas de gobierno; b) elevar el nivel del debate electoral, fortaleciendo la discusión programática de propuestas de política; y c) aportar a la gestión de las nuevas autoridades 2016-2021.

En este contexto presentamos el documento de política "Seguridad ciudadana", elaborado por Nicolás Zevallos y Jaris Mujica de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP - PUCP). Este forma parte de las 16 propuestas de política formuladas en el marco del proyecto "Elecciones Perú 2016: centrando el debate electoral"; las mismas que brindan información y opciones de política pública para las nuevas autoridades 2016-2021, con horizonte a 100 días, 1 año y 5 años.

En los últimos meses, los autores de los 16 documentos de política elaboraron investigaciones distribuidas en cinco ejes temáticos: (i) políticas de reforma del estado, (ii) política económica, (iii) inclusión social, (iv) políticas de ciencia y educación, y (v) desarrollo sostenible y ambiente.

Es importante señalar que la elaboración de las propuestas fue alimentada por los propios partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, cada uno de los documentos incluyó un diagnóstico nacional del tema abordado, opciones de políticas propuestas y una hoja de ruta con recomendaciones para su implementación.

Estas propuestas de política buscan aportar en la generación de un debate alturado e informar mejor a la ciudadanía sobre las acciones que el próximo gobierno debería ejecutar en los ejes temáticos mencionados. Esto permitirá exigir que los representantes (autoridades) rindan cuentas sobre sus propuestas y que la ciudadanía se comprometa en velar por el cumplimiento de los objetivos nacionales.

No podemos concluir sin agradecer a las instituciones aliadas y auspiciadoras del proyecto Elecciones Perú 2016, que han hecho posible este esfuerzo y cuyos logotipos se detallan en la contracarátula.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Luz Gamarra Caballero
Coordinadora del proyecto

1. RESUMEN EJECUTIVO

Tres ideas centrales marcan la propuesta de política sobre seguridad ciudadana: (i) entender esta noción a partir del concepto de seguridad humana, colocando la convivencia pacífica de los ciudadanos como centro de atención de la seguridad provista por el Estado, en particular respecto a los riesgos y las amenazas que ponen en peligro su vida, integridad y patrimonio; (ii) comprender que estos riesgos y estas amenazas no son necesariamente estables en el tiempo, y pueden variar en diferentes contextos históricos y territoriales; (iii) a partir de esta comprensión, identificar en el contexto contemporáneo al menos tres categorías que permiten agrupar un inventario no exhaustivo de riesgos y amenazas que requieren respuesta efectiva del Estado: (a) el delito, (b) el desorden social y (c) el miedo al crimen.

Partiendo de estas ideas, es posible realizar un ejercicio de identificación de riesgos y amenazas concretas, recurriendo a la información estadística disponible (considerando sus limitaciones operativas y metodológicas). Así, la evidencia señala que fenómenos como el robo, el hurto, las lesiones, los homicidios y la violencia sexual (asociados a la victimización delictiva), accidentabilidad vial y mercados informales (relacionados con desorden social), así como la desconfianza ciudadana frente a las agencias estatales y el miedo al crimen (asociadas a la percepción de inseguridad), requieren actualmente una respuesta prioritaria en una política de seguridad ciudadana.

Respondiendo al diagnóstico realizado, con estas opciones de política se busca: (i) un bajo nivel de victimización, controlado y estable; (ii) una reducción significativa de la brecha entre esta victimización y las denuncias efectuadas ante las agencias del Estado competentes; (iii) un sistema de justicia adecuado al volumen de denuncias y con capacidad de resolución efectiva de las mismas; y (iv) capacidad de control del orden social. Partiendo de ello, se proponen tres opciones de política complementarias que buscan un equilibrio entre estos elementos:

- **Opción 1:** Incrementar la capacidad efectiva de control de riesgos operativos y amenazas generales a la seguridad ciudadana.
- **Opción 2:** Reducir la incidencia de riesgos operativos y amenazas prioritarias a la seguridad ciudadana.
- **Opción 3:** Reducir el impacto de los riesgos estructurales, asociados a amenazas generales a la seguridad ciudadana.

Es importante comprender la naturaleza complementaria y de desarrollo progresivo de estas opciones de política. La opción 1, centrada en el incremento de capacidades operativas, es el punto de partida para la opción 2, enfocada en la atención de riesgo y amenazas estratégicas. En perspectiva, la opción 3 recoge la necesidad de atender factores estructurales asociados a las condiciones de inseguridad (desigualdades de género, desigualdades económicas, acceso a la educación, trabajo, etc.). Considerando el tiempo disponible para la implementación de la propuesta de política, la opción 2 aparece como la alternativa que ofrece un mejor balance. Sin embargo, es importante no perder de vista la secuencia de estas opciones. Como se señaló previamente, no se trata de opciones contrapuestas, sino más bien complementarias. La selección de la opción 2 requiere tener, en el breve plazo, un incremento en la capacidad resolutiva de los

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

operadores de seguridad y justicia, pero tener en perspectiva la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

La opción de política seleccionada demanda la priorización de una serie de fenómenos, los mismos que han sido identificados en la sección de diagnóstico, a partir de su expansión epidemiológica. Para el campo de acción relacionado con el delito y la victimización, lo que se busca en el plazo de ejecución de la política es mejorar la capacidad de respuesta ante fenómenos delictivos prioritarios. Este objetivo no solo debe (i) reducir la victimización por estos delitos, sino (ii) disminuir la brecha entre esta y las denuncias efectuadas ante las agencias estatales. Ello es importante debido a que la denuncia es un elemento indispensable para activar el sistema de justicia. Por su parte, en el campo asociado al desorden social, lo que se busca es reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado del espacio público. Esto se concentra básicamente en dos fenómenos prioritarios. En primer lugar, la accidentabilidad en la vía pública (que de acuerdo a las evidencias muestra una tasa alta no solo de incidencia, sino de resultados nocivos). En segundo lugar, la realización de actividades informales, que muestra un rango alto y está asociada al uso no organizado del espacio público (comercio informal e ilegal en particular). Finalmente, respecto al campo relacionado al miedo al crimen y la confianza en las instituciones, el objetivo en los años de implementación de la opción de política se concentra en incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, dando especial atención a los relacionados con la seguridad y la justicia. Ello implica dos resultados concretos. Por un lado, incrementar la confianza en los operadores de seguridad (PNP, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.). Por otro lado, reducir los indicadores de percepción de inseguridad y miedo al crimen, en particular por el impacto que generan en la economía doméstica.

Como toda medida de política, la seguridad ciudadana se enfrenta también a obstáculos para su puesta en práctica. Entre los principales obstáculos a superar se encuentran (i) la disponibilidad de información; (ii) la complejidad de los fenómenos; (iii) la territorialidad del control que demanda responder a estos riesgos y estas amenazas; (iv) los intereses generados en torno a las mismas; (v) la disponibilidad de recursos económicos y humanos; (vi) las culturas institucionales de las agencias responsables; y (vii) la claridad en las competencias de las mismas. Para superar estas barreras es importante generar acercamiento a una serie de aliados estratégicos, que van desde los entes rectores de la política estatal hasta los propios ciudadanos. Asimismo, la identificación de necesidades específicas de sectores vulnerables (mujeres, jóvenes, población indígena, etc.).

En términos operativos, esta propuesta plantea a corto plazo (los primeros 100 días) centrar los esfuerzos en la producción de información para la toma de decisiones, con iniciativas tales como la creación de centros especializados de producción de datos y la implementación de encuestas nacionales de victimización. A mediano plazo (el primer año), esta información debe servir para la implementación de programas piloto de respuesta a fenómenos prioritarios, en particular frente a aquellos que generan mayor expansión del temor en la ciudadanía. A largo plazo (a los cinco años de gestión), esta propuesta tiene en perspectiva la expansión de los proyectos piloto en otros ámbitos del contexto nacional.

2. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL: UN CONCEPTO DE SEGURIDAD Y ELEMENTOS PARA ESTABLECER POLÍTICAS EN BASE A EVIDENCIA

2.1 El concepto seguridad ciudadana proviene del concepto seguridad humana

El concepto “seguridad ciudadana” es una noción derivada del desarrollo conceptual y de los componentes de la “seguridad humana” (PNUD 1994; Alkire 2003; Dammert 2006; PNUD 2009; Mockus, Murraín y Villa 2012; PCM 2013). En ese sentido, la “seguridad ciudadana” se entiende como la protección de la vida, la integridad, el patrimonio de las personas frente los riesgos y las amenazas que las puedan poner en peligro. En un amplio espectro, el concepto implica la convivencia pacífica y tiene como substrato teórico la idea de un estado de seguridad (Pegoraro 1997; Dammert 2006; Abello 2007; PNUD 2009; 2013). Así, (i) el concepto de “seguridad” está orientado en función de la “protección” frente a riesgos y amenazas, y no solo en función de riesgos-amenazas específicos (Henner 2004; Dammert 2004; O’Malley 2006); y (ii) el término “ciudadana” no se ha producido inicialmente desde el concepto de lo urbano-ciudad, sino desde la idea del ciudadano, entendido como sujeto de derechos y en un enfoque de desarrollo humano (CIDH 2009; Dammert 2011; PNUD 2012; PNUD 2013; Zárate 2013).

«La seguridad ciudadana es una modalidad específica de la seguridad humana (...). Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas, su vida, su integridad, su patrimonio (...).» (PNUD 2009: 31)

«La seguridad ciudadana es una condición necesaria para el desarrollo humano; y viceversa (...). Sin seguridad ciudadana, que protege un núcleo básico de derechos, las personas no pueden desarrollar plenamente sus capacidades ni contribuir con todo su potencial a mejorar a sus familias, sus comunidades y las instituciones. (...) Las amenazas a la seguridad ciudadana pueden impactar también a las personas no directamente afectadas e incluso a las generaciones futuras (...) lo que tiene un efecto sostenido de socavamiento de libertades y capacidades». (PNUD 2013: 8)

¿Qué genera un estado de seguridad en el concepto “seguridad ciudadana”? La satisfacción plena de derechos de los ciudadanos, entendida como la protección frente a las amenazas y los riesgos que puedan vulnerar su integridad humana y la convivencia pacífica (Baratta 2001; PNUD 2005; CIDH 2009; Ávila 2013). ¿Frente a qué tipo de riesgos-amenazas aparece la inseguridad y se construye el inventario de acción-protección de la seguridad ciudadana?

2.2 Los riesgos y las amenazas a la seguridad ciudadana

Los riesgos (vulnerabilidades frente a las amenazas) y las amenazas (la probabilidad de acciones que producen daño) (Hampson 2004; Kaldor 2007) a la seguridad ciudadana son aquellos que de manera patente o latente, objetiva o subjetiva, vulneran o generan la posibilidad de vulnerar la integridad de los sujetos y la convivencia pacífica (O’Malley 2006; PNUD 2009; PNUD 2013), y por lo tanto, no todos los riesgos y las amenazas provienen del mismo orden de fenómenos: no todos son perennes en el tiempo y no necesariamente tienen la misma intensidad (Brunet 2010; Beltrame 2013; Gottsbacher 2013; CAF 2014). De este modo, en ciertos contextos y períodos, las

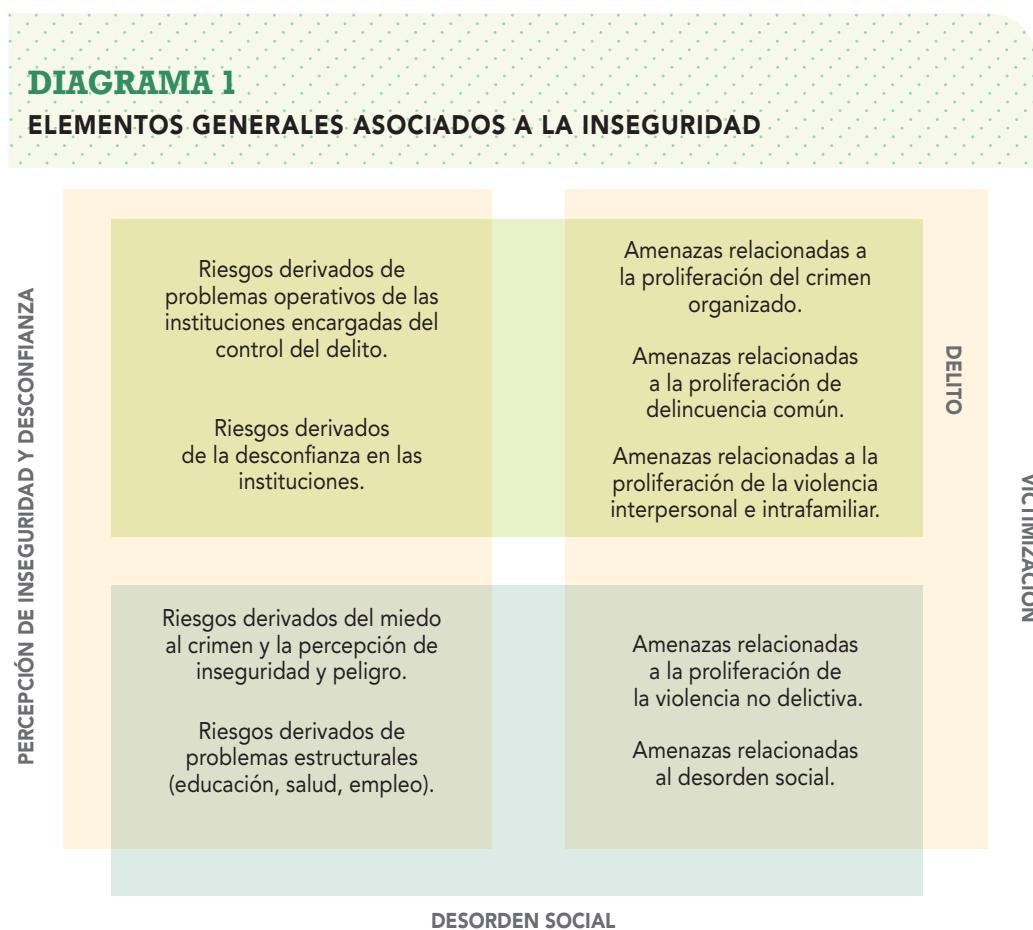
amenazas a la seguridad ciudadana provienen, por ejemplo, del terrorismo o de la violencia paramilitar (Arriagada 2002; PNUD 2005; Gottsbacher 2013; Guzmán 2013). En otros contextos, las amenazas se concentran en las acciones del crimen organizado y la delincuencia común (Sozzo 2000; Pegoraro 2000; PNUD 2013); en otros casos los riesgos y las amenazas provienen principalmente de la desorganización social (Romero 2007; Munizaga 2009; Früling 2013; Zárate 2013), producto de un desastre natural o de la escasez consecuencia de una crisis económica, etc. (PNUD 2011; Muggah 2012). La delincuencia no es en todos los contextos, siempre, necesariamente o perennemente la amenaza principal a la seguridad ciudadana.

El planteamiento requiere entender que inseguridad no implica una ecuación respecto al crimen, sino una situación producida por un amplio abanico de elementos, que no pueden determinarse por un inventario cerrado ni exhaustivo, ni provienen de la propia composición teórica del concepto. Los riesgos que generan inseguridad derivan de la disposición contextual de amenazas (objetivas y subjetivas) respecto a la convivencia pacífica (Oberwitter 2004; O'Malley 2006; CAF 2014). Así, un ejercicio de evaluación de las amenazas y los riesgos frente a la integridad de los sujetos y a la convivencia pacífica (Dammert 2010; Beltrame 2013) permite hacer un inventario (no exhaustivo) de categorías aglutinantes de riesgos solo si nos situamos en un contexto. Por lo tanto, si bien el desarrollo del crimen y la victimización concreta (como consecuencia e indicador del crimen) es un campo central de amenazas para la seguridad ciudadana (Alvazzi 2003; Sozzo 2009; Rand 2012; Mujica 2013), aquellas prácticas percibidas como elementos de desorganización social también lo son (la accidentabilidad y el desorden vial, la violencia no delictiva, etc.) (Tironi 2003; Ayos y Dallorso 2011; Beltrame 2013; Ruiz 2013; Echazarra 2014). Y a su vez, no todos los riesgos provienen de la deficiencia de las estructuras o de la (in)eficacia del sistema de justicia o las encargadas del control formal (la Policía, por ejemplo); también son elementos importantes aquellos asociados a la desconfianza en las instituciones, la participación de jóvenes en actividades no estructuradas y no supervisadas, el consumo de alcohol y drogas, etc. (Garland 2005; Dammert 2006; IIDH 2011; Gottsbacher 2013). Así, en una línea argumental similar al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013-2018) (PCM 2013: 10-25) se consideran, al menos, cinco elementos para la implementación de las políticas de seguridad ciudadana:

«(1) Que la protección de los ciudadanos debe darse en el marco de la Constitución y las leyes. (2) Que no debe limitarse (...) a la lucha contra la delincuencia, sino crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica (...). (3) Que sobrepasa la acción policial (...). (4) Que la Policía, como uno de los actores fundamentales, debe definir un nuevo perfil, orientado a la comunidad antes que hacia el Estado. (5) Que debe ponerse mayor énfasis en el desarrollo de acciones preventivas». (PCM 2013: 15)

2.3 El crimen, el desorden social, la percepción de inseguridad

Aquellos elementos permiten producir un inventario de riesgos y amenazas a la seguridad en un contexto y plantear una secuencia de tres pasos: (i) determinar una lista de amenazas y riesgos (no exhaustivos) a la seguridad ciudadana y clasificarlas en categorías (según la literatura); (ii) elaborar un inventario de tendencias para determinar las recurrencias epidemiológicas, así como los problemas según la percepción de los ciudadanos (con fuentes secundarias); (iii) establecer un balance de la calidad de datos para determinar la concentración y extensión de los fenómenos (a través del análisis de tendencias según la información disponible). Así, para construir un inventario (no exhaustivo) de



FUENTE: Elaboración propia.

riesgos y amenazas, se requiere establecer una lista de aquellos elementos que podrían ser considerados (según la literatura precedente), entendiendo que estos siempre se disponen en interacción: no se trata de establecer una estructura causal, sino más bien, entender estos en un modelo ecológico.

Es evidente que un ejercicio de inventario se traduce en una lista amplia de elementos con fenomenologías y estructuras diferentes. A su vez, cada uno de esos elementos requiere profundidad e implica modelos analíticos propios. De este modo, se trata de determinar qué fenómenos son recurrentes en la literatura, y se trata de discriminar aquellos fenómenos acerca de los cuales no se puede hacer aproximaciones sobre evidencia, de aquellos que reportan datos y evidencia cuantitativa (y cualitativa) y permitan establecer una aproximación epidemiológica relevante (tasas muy altas de denuncia o porcentajes altos de victimización, por ejemplo, tasas mayores a 10X por 100.000) (WHO 2002; Van Dijk, Van Kesteren y Smit 2008) o una disposición analítica relevante (indicios de alta prevalencia o de subregistro) (Sozzo 2003; Alvazzi del Frate 2008). (Ver anexo 1).

2.4 La situación según los datos disponibles

Un ejercicio de valoración de los datos y de la situación de cada uno de los fenómenos de la lista permite un segundo ejercicio: estudiar –de manera general– tendencias (Aebi y Linde 2010; Mujica 2013) en los casos en que hay información cuantitativa disponible. Así, no es posible incorporar

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

todos los elementos en este ejercicio básico, pero sí es posible: (i) incorporar aquellos que son los elementos centrales de cada campo y que (ii) tienen información disponible. Ello genera que se excluyan algunos fenómenos que pueden ser relevantes, pero de los que no hay información epidemiológica ni estimaciones disponibles en el Perú. Ello no significa que se trate de fenómenos marginales, o que no afectan gravemente a la seguridad de la ciudadanía, sino que no es posible establecer políticas en base a evidencia cuantitativa razonable o indicios de tendencia. Un ejercicio preliminar se ha realizado en el “Diagnóstico de la inseguridad, la violencia y el delito”, del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013-2018) (PCM 2013: 34), y arroja un resultado similar al estudio de tendencias que hemos realizado. Sin embargo, la aproximación implica considerar también aquellos fenómenos ligados a la desorganización social y aquellos asociados a las percepciones de inseguridad y confianza en las instituciones. De este modo elaboramos la tabla siguiente:

TABLA 1
FENÓMENOS PRIORITARIOS SEGÚN EL ANÁLISIS DE TENDENCIAS

CATEGORÍAS	FENÓMENOS
Delitos de mayor incidencia consensuados por representantes institucionales del Ministerio Público y Ministerio del Interior en el 2013 (PCM 2013: 34)	Robo Hurto Lesiones Homicidios Violación de la libertad sexual
Fenómenos asociados a la desorganización social	Accidentabilidad vial Mercados informales
Fenómenos asociados a la percepción de inseguridad	Confianza en los operadores de seguridad y justicia

FUENTE: Elaboración propia.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 considera que los delitos más recurrentes, según la estadística policial, implican lo siguiente: “... dos de cada tres denuncias (67,7%) fueron sobre asuntos de carácter patrimonial, especialmente los hurtos y robos [con tasas mayores a 250 denuncias por cada 100.000 habitantes]. Las lesiones representaron el segundo delito más extendido (10,7%), (...) las violaciones sexuales (3,9%) y los homicidios (1,5%)” (PCM 2013: 34). A ello agregamos fenómenos como la accidentabilidad vial, que tiene tasas mayores a 300 accidentes de tránsito por 100.000 habitantes, y una tasa de mortalidad por accidente de tránsito mayor a 10 por 100.000 habitantes, y la (des)confianza en las instituciones. Los datos disponibles se han sintetizado en el anexo 2, que muestra el registro de cada año del siglo XXI. Ello permite una valoración general de la tendencia de cada fenómeno de acuerdo a las unidades de medida que se disponen en los datos. El estudio de tendencias de los datos disponibles permite establecer un diagnóstico general (aunque también debe quedar claro que esto sugiere una interacción entre los elementos descritos que deben ser estudiados en profundidad para entablar un diagrama ecológico).

- a) Es posible afirmar que en el Perú hay una tasa de denuncias y un alto porcentaje de victimización por delitos patrimoniales, delitos sexuales y violencia doméstica, y que estos fenómenos

representan la mayor parte de las denuncias presentadas ante la Policía y casos en el sistema de justicia, y también gran parte de aquellos fenómenos en la experiencia de victimización de la ciudadanía (Conasec 2013; Minjus 2013; Mujica, Zevallos y Vizcarra 2013).

- b) Es posible afirmar que las denuncias y la victimización violenta asociada al crimen organizado (homicidio doloso con arma de fuego, secuestro típico, etc.) representan un porcentaje pequeño del delito en el Perú; sin embargo, se trata de delitos muy violentos, de gran impacto mediático, y en algunos casos es posible pensar que hay un aumento de la tasa (Conasec 2013, Minjus 2013, INEI 2015).
- c) Aunque los datos no son precisos ni suficientes en todos los elementos estudiados (ver anexos), es posible afirmar que hay ciertos delitos que tienen una alta victimización en ciertos grupos de la población. Por ejemplo, las violaciones sexuales se concentran en víctimas mujeres, gran parte de ellas adolescentes (Mujica 2011). Del mismo modo, gran parte de la victimización asociada a delito patrimonial se relaciona a víctimas mujeres. Si bien no se puede afirmar que la mayor cantidad de víctimas son mujeres, es necesario estudiar, entender y pensar medidas específicas para este grupo y otros que podrían ser considerados particularmente vulnerables ante ciertas amenazas.
- d) Es posible afirmar que las economías ilegales representan un fenómeno importante en ciertas regiones del país (por ejemplo, la minería ilegal e informal en Madre de Dios o la producción de cocaína en algunas cuencas amazónicas). Y es coherente pensar que esas economías representan una cifra relevante, no determinada, del PBI nacional y una fuente importante de dinero que podría insertarse en el sistema financiero a través de mecánicas de lavado de activos (López y Tuesta 2015; Mujica y Galdós 2014, Pontón 2013).
- e) Es posible afirmar que hay una alta percepción de inseguridad y que esta se debe, en parte, a la extensión de la delincuencia común y la experiencia de victimización personal (o familiar). Sin embargo, esta percepción también está relacionada a la experiencia cotidiana de la violencia no criminal (inseguridad vial, acoso sexual callejero, etc.) y la desconfianza en las instituciones. De modo que la percepción de inseguridad no se explica solamente por la experiencia de victimización por el crimen (Lapop 2014; PNUD 2013, Dammert 2012).
- f) Es posible afirmar que hay un incremento sistemático de la importación, compra y venta de armas pequeñas, un aumento de la cantidad de licencias para civiles y un aumento radical de personas y empresas que brindan seguridad privada en el país (Sucamec 2013).
- g) Es posible afirmar que hay una tasa alta de embarazo adolescente en varias regiones del país y que hay una tasa importante de deserción escolar. Asimismo, hay una tasa relevante de consumo de ciertas sustancias (alcohol y drogas prohibidas) en la población adolescente y joven de las principales ciudades del país (lo que puede estar relacionado con la presencia de actividades no supervisadas y no estructuradas). Esto, a su vez, está relacionado con la evidencia de grandes brechas económicas y de desarrollo, sobre todo en la población joven (Devida 2013; Pariguana 2011; Lavado y Gallegos 2005).
- h) Es posible afirmar que hay un alto porcentaje de desconfianza en las instituciones y una alta percepción de corrupción en el Estado. Hay gran desconfianza en las instituciones asociadas a la seguridad ciudadana (la Policía y el sistema de justicia) (Lapop 2012, 2014; PNUD 2013; Latinobarómetro 2013).
- i) Por lo tanto, siguiendo el análisis de tendencias y concentración de los fenómenos asociados a la inseguridad, proponemos políticas centradas en: robo y hurto, violaciones, lesiones, homicidios, accidentabilidad vial, economías informales, confianza en la Policía y en el sistema de justicia.

3. OPCIONES DE POLÍTICA EN SEGURIDAD CIUDADANA: DE LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIORIZACIÓN DE CAMPOS DE ACCIÓN

La sección de diagnóstico sugiere la interacción de tres componentes en la configuración del actual contexto de inseguridad en el Perú: (i) el delito y la victimización; (ii) el desorden social; y (iii) el miedo al crimen y la desconfianza ciudadana. Es a partir de estos que se propone componer ciertas opciones de política respecto a la gestión de gobierno 2016-2021. Frente a ese objetivo es relevante retomar el enfoque conceptual: que las opciones de política tengan como finalidad la mejora de las condiciones de vida y convivencia de los ciudadanos, en el sentido de la reducción de riesgos y amenazas (ligadas a los tres componentes antes señalados) y no se resuman exclusivamente a la represión y prevención de los fenómenos criminales.

En términos generales, respondiendo al diagnóstico realizado, con estas opciones de política se busca: (i) un bajo nivel de victimización, controlado y estable; (ii) una reducción significativa de la brecha entre esta victimización y las denuncias efectuadas ante las agencias del Estado competentes; (iii) un sistema de justicia adecuado al volumen de denuncias y con capacidad de resolución

TABLA 2
OPCIONES DE POLÍTICA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Objetivo general	Opción 1: Incrementar la capacidad efectiva de control de riesgos operativos y amenazas generales a la seguridad ciudadana.	Opción 2: Reducir la incidencia de riesgos operativos y amenazas prioritarias a la seguridad ciudadana.	Opción 3: Reducir el impacto de los riesgos estructurales, asociados a amenazas generales a la seguridad ciudadana.
A. Objetivo específico asociado al delito y la victimización	OE.A1. Aumentar la capacidad de respuesta efectiva de los operadores de seguridad y justicia ante las amenazas generales a la seguridad ciudadana.	OE.A2. Mejorar la capacidad de respuesta de los operadores de seguridad y justicia ante fenómenos delictivos prioritarios.	OE.A3. Reducir las vulnerabilidades socioeconómicas: pobreza, desigualdad económica, desigualdad de género, necesidades básicas insatisfechas, educación.
B. Objetivo específico asociado al desorden social	OE.B1. Ampliar la capacidad de control y fiscalización del uso organizado y formal del espacio público.	OE.B2. Reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado de espacios públicos.	OE.B3. Incrementar las oportunidades educativas de calidad, las condiciones de empleo formal y el ingreso de la población joven a la PEA.
C. Objetivo específico asociado a miedo al crimen	OE.B1. Reducir el tiempo de respuesta y mejorar la calidad de atención de los servicios de seguridad y justicia.	OE.C2. Incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, en particular de seguridad y justicia.	OE.C3. Ampliar la cobertura y eficacia de la atención de los servicios públicos.
Proyección	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo

FUENTE: Elaboración propia.

efectiva de las mismas; y (iv) capacidad de control del orden social. Partiendo de ello, la tabla 2 propone tres opciones de política complementarias que buscan un equilibrio entre estos elementos:

Es preciso definir qué debe entenderse por riesgos (operativos y estructurales) y amenazas (generales y prioritarias). Por los primeros, entendemos aquellas vulnerabilidades que pueden generar una afectación grave, en este caso asociada a la seguridad ciudadana. En esta perspectiva, se entiende que riesgo operativo responde a vulnerabilidades materiales inmediatas como, por ejemplo, la limitada capacidad de respuesta de los operadores de seguridad y justicia. Un riesgo estructural respondería a factores más complejos, tales como la situación de inequidad o el acceso limitado a oportunidades formativas, o las desigualdades de género. Por otro lado, entendemos por amenazas a aquellas situaciones concretas que generan un impacto negativo. En esa línea, se define como amenazas generales a la totalidad de situaciones que puedan impactar negativamente (desde el robo y hurtos menores hasta el flujo integral del tráfico de bienes y/o servicios). Para fines analíticos, se entiende por amenazas prioritarias a aquellas epidemiológicamente relevantes, tanto por su expansión (prevalencia, incidencia) como por el impacto, que puedan generar en el desarrollo de los individuos y la sociedad. En resumen, debe entenderse que los riesgos (operativos y estructurales) constituyen vulnerabilidades que pueden llevar a que una amenaza (general o prioritaria) configure un impacto negativo en la seguridad ciudadana.

Por otro lado, es importante comprender el sentido de estas opciones de política. En primer lugar, tienen naturaleza complementaria y de desarrollo progresivo. La opción 1, centrada en el incremento de capacidades operativas, es el punto de partida para la opción 2, enfocada en la atención de riesgo y amenazas estratégicas. En perspectiva, la opción 3 recoge la necesidad de atender factores estructurales asociados a las condiciones de inseguridad. En segundo lugar, estas opciones son la base para componer propuestas más específicas. Si bien para el presente documento de políticas la selección y el desarrollo de una de las opciones responderá a las prioridades identificadas en el diagnóstico, lo importante está en identificar: (i) la lógica de la intervención progresiva antes señalada; y (ii) los campos de intervención sugeridos (victimización, desorden social y miedo al crimen). Esto último se reviste de particular importancia si se entiende la necesidad de realizar ajustes sostenidos a la intervención de las agencias estatales, en particular frente a la dinámica cambiante de los fenómenos que inciden en la inseguridad.

4 ANÁLISIS DE LOS COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Para el análisis de las opciones de política se proponen cinco criterios: (i) costos; (ii) beneficios; (iii) efectividad ante el problema público; (iv) actores involucrados; y (v) riesgos. La tabla 3 resume el análisis de las tres opciones.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

TABLA 3

BALANCE COMPARATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA EN SEGURIDAD CIUDADANA

Análisis comparativo	Opción 1: Incrementar la capacidad efectiva de control de riesgos operativos y amenazas generales a la seguridad ciudadana.	Opción 2: Reducir la incidencia de riesgos operativos y amenazas prioritarias a la seguridad ciudadana.	Opción 3: Reducir el impacto de los riesgos estructurales, asociados a amenazas generales a la seguridad ciudadana.
Costos	Mediano costo, asociado a incremento de recursos públicos destinados a la adquisición de equipamiento y al pago de personal.	Mediano costo, asociado a la intervención ante amenazas prioritarias estratégicas, mediante el despliegue de medidas de alto impacto.	Alto costo, asociado al rediseño integral de las instituciones que trascienden el ámbito de la seguridad.
Beneficios	Mayor disponibilidad de recursos materiales para dar respuesta a los riesgos y las amenazas a la seguridad.	Mayor control en las intervenciones y posibilidad de medición del impacto de las intervenciones.	Accionar sobre ámbitos que trascienden los riesgos y las amenazas específicos a la seguridad ciudadana.
Efectividad ante el problema público	Resultados operativos a corto plazo, con buena recepción de la ciudadanía.	Resultados medibles y de impacto a corto y mediano plazo, con buena recepción de la ciudadanía.	Resultados sostenibles, pero con impacto potencial en la reducción de la inseguridad.
Actores involucrados	Policía Nacional del Perú, Gobiernos locales, Ministerio de Economía y Finanzas, Conapoc, Conasec.	Policía Nacional del Perú, sectores y Gobiernos locales involucrados en las situaciones estratégicas, Conapoc, Conasec.	Todos los sectores y niveles de Gobierno, Conapoc, Conasec.
Riesgos	Mutabilidad del fenómeno criminal requiere medidas flexibles. Los recursos pueden resultar obsoletos en poco tiempo, y requerirse mayor inversión. Posible sobrecarga del sistema policial, judicial y penitenciario.	Carencia de información para la medición de impactos de las intervenciones. Limitaciones para la implementación de iniciativas piloto.	Dificultades para la coordinación de todos los actores involucrados podría detener el proceso. Cambios estructurales que afectan las condiciones de seguridad.

FUENTE: Elaboración propia.

En lo que se refiere a los costos, en términos comparativos las opciones 1 y 2 representan una inversión mediana frente a la opción 3. Mientras las dos primeras requieren recursos para ampliar capacidades operativas y concentrarlas para amenazas prioritarias (respectivamente), la tercera opción demanda una reforma estructural de las instituciones, lo que implica invertir en todos los sectores donde se requiera la intervención estatal. Evidentemente los beneficios generados por esta última opción son mayores, en tanto trascienden al ámbito de la inseguridad y permitirían incluso mejorar elementos asociados a las condiciones de vida de los ciudadanos. En contraste, los beneficios de las opciones 1 y 2 se centran exclusivamente en la situación de inseguridad, aun cuando la segunda proponga impactos más complejos y trascendentales que la mera respuesta efectiva a las demandas, tal como lo plantea la opción 1.

Podría señalarse que existe cierto balance entre los costos y beneficios de las tres opciones. Sin embargo, si se tiene en consideración la efectividad de las opciones ante el problema público, se encuentran matices interesantes. Si bien la opción 3 ofrece importantes beneficios, no necesariamente asegura logros respecto a la situación de inseguridad. Ello no implica que sea menos necesaria, sino que, frente a la inmediatez de los riesgos y las amenazas a la seguridad, los impactos propuestos son potenciales (la superación de los factores estructurales no necesariamente redundarán de manera inmediata en la inseguridad). En contraste, tanto la opción 1 como la 2 se enfocan en este problema público. Entre estas, la opción 2 ofrece la posibilidad de medir impactos a corto y mediano plazo, en ejes estratégicos que trascienden los logros meramente operativos.

A esta revisión hay que sumar dos criterios complementarios. En primer lugar, quiénes son los actores involucrados en cada una de estas opciones. Mientras que en un extremo (opción 1) los actores se concentran solo en los operadores de seguridad y justicia (Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial), en el otro (opción 3) se involucra a todas las agencias estatales e incluso a otros actores sociales y políticos. La opción 2 parece ofrecer un balance adecuado entre la diversidad de agencias estatales involucradas, sin llegar a cubrir la totalidad del aparato estatal. Esto contrasta, en segundo lugar, con los riesgos potenciales para la puesta en práctica de estas opciones. Mientras la tercera opción plantea evidentes retos de coordinación intersectorial e intergubernamental, la tercera opción plantea la posibilidad de que las mejoras operativas sean rápidamente superadas por la mutabilidad de los fenómenos criminales. En ese horizonte, la opción 2 parece ofrecer menores riesgos, que puedan ser salvables con sistemas de información adecuados para la medición de los impactos de las intervenciones y a selección de nuevas situaciones estratégicas. Asimismo, la opción 2 permitiría establecer estrategias focalizadas a grupos vulnerables (por ejemplo, estrategias dirigidas a mujeres adolescentes en casos de violación sexual).

En suma, la opción 2 aparece como la alternativa que ofrece un mejor balance, en particular frente al tiempo disponible (los cinco años que dura el periodo de gobierno) para la gestión de las intervenciones contenidas en esta propuesta de políticas. Sin embargo, es importante no perder de vista la secuencia de estas opciones. Como se señala previamente, no se trata de opciones contrapuestas, sino más bien complementarias. La selección de la opción dos requiere tener, en el breve plazo, un incremento en la capacidad resolutiva de los operadores de seguridad y justicia, pero tener en perspectiva la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS A CINCO AÑOS

Como se ha señalado, la selección de la opción 2 requiere la priorización de una serie de fenómenos, los mismos que han sido identificados en la sección de diagnóstico, a partir de su expansión epidemiológica. Este ejercicio de selección es relevante en dos sentidos. En primer lugar porque responde a la necesidad de atender situaciones críticas, teniendo como sustento la información disponible. En segundo lugar porque delinea el procedimiento a seguir para futuros ajustes en la selección de los fenómenos a atender. La tabla 4 expone cómo se ha realizado esta selección, donde lo importante radica en la focalización de los resultados en una serie específica de fenómenos priorizados, organizados a partir de los campos de acción propuestos.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

TABLA 4

OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA OPCIÓN 2 DE POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA, DE ACUERDO A LOS FENÓMENOS PRIORITARIOS SEGÚN EL ANÁLISIS DE TENDENCIAS

CAMPOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	RESULTADOS ESPERADOS A LOS CINCO AÑOS	FENÓMENOS PRIORIZADOS
A. Delito y victimización	OE.A. Mejorar la capacidad de respuesta de los operadores de seguridad y justicia ante fenómenos delictivos prioritarios.	Reducción de la victimización y de la brecha respecto a la denuncia por delitos priorizados.	Robo Hurto Lesiones Homicidios Violación de la libertad sexual
B. Desorden social	OE.B. Reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado de espacios públicos.	Reducción de las lesiones y muertes derivadas por accidentes viales.	Accidentabilidad vial Mercados informales
C. Miedo al crimen	OE.C. Incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, en particular de seguridad y justicia.	Reducción del porcentaje de la PEA en actividades informales. Incremento de la confianza en los operadores de seguridad y justicia. Reducción de la percepción de inseguridad ciudadana.	Confianza en los operadores de seguridad y justicia. Miedo al crimen.

FUENTE: Elaboración propia.

Como se observa, para el campo de acción relacionado con el delito y la victimización, lo que se busca en el plazo de ejecución de la política es mejorar la capacidad de respuesta ante fenómenos delictivos prioritarios. Este objetivo no solo debe: (i) reducir la victimización por estos delitos; sino (ii) disminuir la brecha entre esta y las denuncias efectuadas ante las agencias estatales. Ello es importante debido a que la denuncia es un elemento indispensable para activar el sistema de justicia. Por su parte, en el campo asociado al desorden social, lo que se busca es reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado del espacio público. Esto se concentra básicamente en dos fenómenos prioritarios. En primer lugar, la accidentabilidad en la vía pública (que de acuerdo a las evidencias muestra una tasa alta no solo de incidencia, sino de resultados nocivos). En segundo lugar, la realización de actividades informales, que muestra un rango alto y está asociada al uso no organizado del espacio público (comercio informal, en particular). Finalmente, respecto al campo relacionado al miedo al crimen y la confianza en las instituciones, el objetivo en los años de implementación de la opción de política se concentra en incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, dando especial atención a los relacionados con la seguridad y la justicia. Ello implica dos resultados concretos. Por un lado, incrementar la confianza en los operadores de seguridad (PNP, Poder Judicial, Ministerio Público, etc.). Por otro lado, reducir los indicadores de percepción de inseguridad y miedo al crimen, en particular por el impacto que generan en la economía doméstica.

6. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

Como toda medida de política, la seguridad ciudadana se enfrenta también a obstáculos para su puesta en práctica. La tabla 5 resume los siete principales obstáculos identificados: (i) disponibilidad de información; (ii) complejidad de los fenómenos; (iii) territorialidad del control; (iv) intereses generados; (v) disponibilidad de recursos; (vi) culturas institucionales; (vii) competencias.

TABLA 5
OBSTÁCULOS POTENCIALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS Opciones DE POLÍTICA

OBSTÁCULO	DESCRIPCIÓN
Disponibilidad de información actualizada y rigurosa	La carencia de datos cuantitativos y cualitativos sobre el fenómeno criminal limita la posibilidad de diseño adecuado de medidas de control de riesgos y amenazas a la seguridad ciudadana.
Disponibilidad de recursos suficientes y especializados	La escasez de recursos humanos capacitados, de equipamiento y de tecnología dificulta la prevención, persecución, sanción y reparación de daños derivados de los riesgos y las amenazas a la seguridad ciudadana.
Complejidad de los fenómenos delictivos	La mutabilidad y flexibilidad de los patrones de organización de los fenómenos delictivos, así como de las redes involucradas, representan una barrera para la capacidad de reacción del Estado y sus intervenciones.
Territorialidad del control de riesgos y amenazas	La distribución geográfica diferenciada de las amenazas en zonas con poca presencia del Estado limita el despliegue efectivo de medidas de control.
Presencia de intereses privados y poderes fácticos	Los actores legales e ilegales con intereses principalmente económicos en la proliferación de riesgos y amenazas a la seguridad ciudadana inciden en la disposición del Estado para el control de los mismos.
Culturas institucionales	Las resistencias de las agencias estatales y de otros actores sociales y políticos por celos institucionales y desconfianza limitan la posibilidad de responder de manera coordinada y articulada a los riesgos y las amenazas a la seguridad ciudadana.
Regulación de las competencias de las agencias estatales	La poca claridad sobre las competencias de las agencias estatales involucradas en el control de riesgos y amenazas a la seguridad ciudadana genera superposición de funciones y cruce de esfuerzos institucionales.

FUENTE: Elaboración propia.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

La disponibilidad de información refiere a la posibilidad de contar con datos oportunos y rigurosos que sirvan para comprender la configuración y expansión de los fenómenos delictivos. Solo a partir de ello es posible identificar tanto prioridades de intervención como medidas adecuadas. A pesar de algunos esfuerzos institucionales, actualmente se cuenta con pocos datos actualizados sobre la situación de los delitos. Asimismo, el registro y uso de algunos de estos presentan limitaciones operativas y metodológicas que cuestionan la rigurosidad y validez de la información. A la disponibilidad de información se suma también la de recursos suficientes y especializados. Esto no solo refiere a contar con equipamiento y personal efectivo y dispuesto en los lugares donde se les necesita, sino también a la especialización de estos recursos para responder a la especificidad de los riesgos y las amenazas. Esta barrera no solo responde a contar con, por ejemplo, suficiente personal policial en una comisaría o en una dependencia de investigación, también refiere a que dicho personal esté adecuadamente formado para responder a las necesidades de la investigación policial, en los casos que se requiera.

La complejidad de los fenómenos delictivos refiere a la mutabilidad y flexibilidad de los patrones de organización de algunos fenómenos delictivos. Por ejemplo, la dinámica de las transacciones y redes de intercambio de los mercados de productos robados implica un cambio sostenido de zonas de abastecimiento (donde se realizan los robos y hurtos) y de distribución (donde se venden los productos). Eso no significa que el fenómeno no sea controlable, sino que requiere respuestas dinámicas y flexibles, acordes a las mutaciones que estos patrones de organización presenten. Algo semejante ocurre con la territorialidad de los riesgos y las amenazas. Esto refiere a la distribución geográfica diferenciada de amenazas como, por ejemplo, el tráfico ilícito de cocaína. Este mercado desarrolla sus actividades productivas en zonas rurales, mientras que las de comercio se dan en zonas principalmente urbanas. Ello implica que para un mismo fenómeno es necesario pensar en medidas particulares para diferentes territorios, agregando a ello lo que implica: (i) tener presencia efectiva en zonas con baja densidad estatal (la Amazonía, por ejemplo); y (ii) responder con medidas represivas en zonas urbanas, con el riesgo de generar mayor violencia. Un obstáculo complementario a la complejidad del fenómeno, pero que amerita tener descripción propia, es la presencia de poderes fácticos asociados a estos riesgos y estas amenazas, cuyos intereses generan incentivos para mantener la situación crítica. Por ejemplo, esto puede responder a la disposición de actores ilegales para vulnerar las agencias estatales –con actos de corrupción– y evitar con ello el despliegue de medidas de control. De igual manera puede ocurrir con actores informales vinculados a estas situaciones de riesgo y amenazas. Por ejemplo, los gremios de transportistas opuestos a la reforma del sistema de transporte, debido al perjuicio económico inmediato que eso pueda traerles.

Es posible identificar dos obstáculos más, esta vez referidos a la labor de las agencias estatales. Por un lado, la posibilidad de encontrar culturas institucionales diferentes y, en ocasiones, en tensión. Estas refieren a resistencias de las agencias estatales (pero que pueden abarcar a otros actores sociales) a trabajar de manera conjunta y articulada, ya sea por celos o desconfianza. Esto representa un límite bastante extendido a la posibilidad de trabajar de manera conjunta y articulada frente a los riesgos y las amenazas a la seguridad ciudadana. Por otro lado, otro obstáculo se refiere a la regulación de las competencias de las agencias estatales. La normativa presenta algunas situaciones en las cuales los roles y funciones de estas agencias no son claras, generando vacíos de atención, pero también espacios donde se superponen funciones. Esto alimenta también las tensiones entre las agencias, limitando a su vez la posibilidad de dar respuesta efectiva a los riesgos y las amenazas.

7. RECOMENDACIONES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PROPUESTA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

Para superar las barreras previamente señaladas, es posible tomar en cuenta algunas recomendaciones. En primer lugar, sobre los aliados y las estrategias de acercamiento a los mismos. La tabla 6 resume el panorama de los actores a involucrar, así como las potenciales estrategias de acercamiento:

TABLA 6 ALIADOS Y ESTRATEGIAS DE ACERCAMIENTO	
ALIADOS	ESTRATEGIA DE ACERCAMIENTO
Agencias estatales rectoras	Definir con claridad las competencias de las entidades rectoras en materia de seguridad y control del crimen, tales como el Consejo Nacional de Política Criminal (Conapoc) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec).
Operadores de seguridad y justicia	Involucrar a la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial en acciones concretas que impliquen una carga presupuestal coherente y una baja carga administrativa, pero que generen resultados rápidos y que incidan en la mejora de la percepción ciudadana.
Agencias estatales transversales	En particular el Instituto Nacional de Estadística e Informática y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. Incorporar mecanismos de generación de información, medición y monitoreo del impacto de las intervenciones, alineadas con las políticas del Estado.
Ministerio de Economía y Finanzas	Diseñar e implementar intervenciones de bajo costo, asociadas a los resultados previstos en los programas presupuestales correspondientes.
Ministerios	Articular las intervenciones prioritarias a los programas existentes en los Ministerios, dando particular énfasis al cumplimiento de los programas presupuestales.
Agencias internacionales	Incorporar experiencias exitosas y buenas prácticas internacionales en la implementación de las medidas prioritarias en materia de seguridad ciudadana.
Actores de la sociedad civil	Integrar mecanismos de monitoreo y seguimiento ciudadanos a las intervenciones prioritarias.
Universidades	Implementar incentivos económicos públicos y privados para la investigación aplicada y el desarrollo de tecnologías para las políticas de seguridad y política criminal.
Gobiernos locales	Generar paquetes de recursos e incentivos presupuestales que permita a los gobiernos locales invertir en las demandas prioritarias de los actores locales.

FUENTE: Elaboración propia.

DOCUMENTO DE POLÍTICA SEGURIDAD CIUDADANA

En este panorama, un elemento central son las agencias estatales rectoras de las políticas de seguridad y el control del crimen. Para ello, un paso central es aclarar las competencias y los campos de acción de las mismas, a fin de evitar superposición y cruce de funciones. Dos agencias resultan claves en este proceso: el Consejo Nacional de Política Criminal (Conapoc) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec). En línea con esto, un segundo aliado son los operadores de seguridad y justicia (Policía Nacional, Ministerio Público, Poder Judicial). La labor integrada y articulada de estas agencias es vital para la persecución y sanción del delito. Lo que se propone para ello es involucrarlos en acciones concretas que impliquen poca carga presupuestal y administrativa, pero que a su vez puedan garantizar un impacto positivo tanto para sus objetivos institucionales como de cara a la percepción de los ciudadanos.

Un tercer aliado son las agencias estatales, cuya labor es transversal en el diseño e implementación de políticas. Las principales son el Instituto Nacional de Estadística e Informática, que tiene como labor central la producción de información; y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), vital en el alineamiento de las iniciativas a las políticas del Estado peruano. Para su incorporación se plantea sumar mecanismos de generación de información, así como de monitoreo del impacto de las intervenciones en materia de seguridad ciudadana.

Un cuarto y quinto aliado son los ministerios. En primer orden, el Ministerio de Economía y Finanzas, no solo para contar con los recursos económicos suficientes, sino también para asegurar la articulación de las intervenciones en la programación presupuestal correspondiente. En segundo lugar, pero no por eso menos importante, los demás ministerios, cuya participación es central de cara a la implementación de medidas que aporten a superar los riesgos estructurales (educación, empleo, salud, inclusión, etc.). Para tal fin se propone articular las intervenciones a los programas existentes en los ministerios, potenciando así su impacto.

El sexto aliado proviene de las agencias internacionales, cuya labor no solo es prestar asistencia técnica y financiera, sino difundir las experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana. En tal sentido, la idea de incorporarlos a la gestión pasa por dar proyección global a las medidas implementadas, recuperando modelos internacionales y proponiendo medidas alternativas a las regularmente implementadas frente a los riesgos y las amenazas a la seguridad ciudadana. Todo ello tomando en cuenta: (i) que se trata de riesgos y amenazas compartidas con otras localidades; (ii) que parte importante de ellas responde a circuitos de intercambio global (drogas, por ejemplo).

El séptimo y octavo aliado son la sociedad civil y las universidades. La participación de la primera responde a la importancia de contar con mecanismos de vigilancia ciudadana y monitoreo de las intervenciones, pero también de canalización de demandas y propuestas. Eso implica un diálogo sostenido con este sector. La universidad, por su parte, cumple un rol central en la producción de información científica. Esto no solo se grafica en la posibilidad de desarrollar investigaciones respecto a la situación de los fenómenos criminales, sino también en la oportunidad para transferir herramientas útiles para el control de los riesgos y las amenazas. En tal sentido, se propone implementar incentivos para el desarrollo de investigación aplicada en esta materia.

Un último, pero no menos importante aliado, son los gobiernos locales. Se parte de la premisa de que se trata del contacto más directo con los ciudadanos, por lo que representan un actor central para

acercarse tanto a la manifestación efectiva del fenómeno como de los principales actores afectados por los mismos. En tal sentido, se plantea pensar en paquetes de incentivos y recursos que permitan la presencia activa de estos gobiernos en la implementación de medidas de seguridad ciudadana.

A estas estrategias es necesario sumar la incorporación de poblaciones vulnerables. Se han identificados tres sectores, cuya estrategia de integración está resumida en la tabla 7: (i) mujeres, (ii) jóvenes en situación de riesgo, (iii) población indígena.

TABLA 7
INTEGRACIÓN DE SECTORES VULNERABLES

SECTOR	ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN
Mujeres	Programas especializados en la prevención, restitución de derechos y reparación de daños, en particular en mujeres adolescentes víctimas de violencia familiar y sexual.
Jóvenes en situación de riesgo	Iniciativas especializadas para la recuperación y reinserción socioeducativa y laboral de jóvenes en situación de riesgo.
Población indígena	Identificación de contextos de riesgo de vulneración de los derechos de los pueblos indígenas, en particular por el desarrollo de actividades económicas ilícitas.

FUENTE: Elaboración propia.

Respecto a las mujeres, lo que se propone son programas especializados en la prevención, restitución de derechos y reparación de daños. Esto tiene un enfoque prioritario en las mujeres adolescentes que son víctimas de violación sexual, pero alcanza también a quienes son victimizadas por violencia familiar. Sobre los jóvenes en situación de riesgo, el foco está centrado en la recuperación socioeducativa y laboral. Esto integra medidas como la justicia juvenil restaurativa, así como programas para reducir la deserción escolar. Finalmente, sobre la población indígena, se parte de la premisa de que resulta necesario atender las situaciones en las que sus derechos son vulnerados. Eso pasa principalmente por la identificación de los contextos de riesgo, en particular con los asociados al desarrollo de actividades económicas ilícitas.

8. HOJA DE RUTA

Para la ejecución de la propuesta de política se plantea una serie básica de iniciativas. La tabla 8 ofrece el panorama general de estas intervenciones, que dan forma a una hoja de ruta para la gestión de la política de seguridad ciudadana para el periodo gubernamental 2016-2021. Como se observa, los tres momentos de implementación de la propuesta de política se concentran en tres estrategias: gestión de información para la toma de decisiones (a los 100 días), expansión de la cobertura de atención de los operadores mediante programas piloto (al primer año) y réplica de los programas piloto en el ámbito nacional (a los cinco años).

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

TABLA 8

HOJA DE RUTA DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA. INICIATIVAS A LOS 100 DÍAS, AL PRIMER AÑO Y A LOS CINCO AÑOS DE GESTIÓN

CAMPOS	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	FENÓMENOS PRIORIZADOS	A LOS 100 DÍAS: DE INFORMACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES	AL PRIMER AÑO: EXPANSIÓN DE COBERTURA MEDIANTE PROGRAMAS PILOTO	A LOS CINCO AÑOS: REPLICA DE PROGRAMAS PILOTO
A. Delito y victimización	OE.A. Mejorar la capacidad de respuesta de los operadores de seguridad y justicia ante fenómenos delictivos prioritarios.	Robo	<ul style="list-style-type: none"> Implementación y fortalecimiento del Observatorio Nacional del Crimen. Diseño e implementación de la Encuesta Nacional de Victimización. Integración de sistemas de información de operadores de seguridad y justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa piloto de Policía de proximidad (integración PNP y serenazgo) en distritos con alta incidencia de robo y hurto. Intervenciones en principales mercados de objetos robados y dinámicas de comercio de objetos robados. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa nacional de Policía de proximidad (integración PNP y serenazgo) en principales ciudades del país. Sistema de control de mercados de objetos robados.
		Hurto			
		Lesiones			
B. Desorden social	OE.B. Reducir la incidencia de vulneraciones asociadas al uso no ordenado de espacios públicos.	Homicidios		<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa piloto de control de armas en situación irregular. Implementación de programa piloto de atención de emergencias por uso de armas en principales centros hospitalarios. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa nacional de control de armas en situación irregular. Implementación de red nacional de atención de emergencias por uso de armas.
		Violación de la libertad sexual		<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa piloto de prevención de violación en adolescencia temprana (Mujica 2015) en principales distritos con alta victimización. Fortalecimiento de los CEM en principales distritos con alta victimización. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa nacional de prevención de violación en adolescencia temprana en principales departamentos con alta victimización. Fortalecimiento de los CEM en principales departamentos con alta victimización.
		Accidentabilidad vial	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de mapa nacional de victimización por accidentabilidad vial (negligencias y accidentes de tránsito). 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa piloto de fiscalización del transporte urbano público en principales ciudades del país. Implementación de programa piloto de atención de emergencias por accidentes de tránsito en principales rutas terrestres del país. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de programa nacional de fiscalización del transporte urbano público. Implementación de sistema nacional de atención de emergencias por accidentes de tránsito en principales rutas terrestres.
C. Miedo al crimen	OE.C. Incrementar la confianza de los ciudadanos en los servicios públicos, en particular de seguridad y justicia.	Mercados informales	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de un mapa nacional de espacios públicos. Elaboración de un mapa del comercio de objetos robados y de contrabando (dinámicas de circulación). 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un plan piloto de intervención y recuperación de espacios públicos. Implementación de un plan piloto de intervención en mercados dedicados al comercio de objetos robados y de contrabando. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un programa nacional de recuperación de espacios públicos para el uso comunitario. Implementación de un programa nacional de intervención en mercados dedicados al comercio de objetos robados y de contrabando.
		Confianza en los operadores de seguridad y justicia	<ul style="list-style-type: none"> Elaboración de un mapa de puntos críticos en los circuitos de atención a los ciudadanos de los operadores de seguridad y justicia. Reorganización de la Central de Atención de Emergencias 105. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un programa piloto de simplificación de trámites administrativos de ciudadanos ante operadores de seguridad y justicia. Protocolización de los sistemas de atención y tiempo de respuesta de emergencias de la Central 105. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementación de un plan nacional de calidad de atención al ciudadano de los operadores de seguridad y justicia. Integración nacional de los sistemas de atención de emergencia en la Central 105, con protocolos de atención y tiempo de respuesta. Implementación de plan de reforma institucional de la Policía, con enfoque de atención al ciudadano.

FUENTE: Elaboración propia.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abello Colak, A. y Pearce, J. (2007). *From State Centered to Community Centered Policing*. ICPS: Bradford University.

Abello Colak, A. y Pearce, J. (2009). "Security from Below: Humanizing Security in Contexts of Chronic Violence". En: *Transforming Security and Development in an Unequal World*, IDS Bulletin. 40(2). 11-19.

Alkire, S. (2003). "A Conceptual Framework for Human Security Crisis". Documento de Trabajo N° 2. Queen Elizabeth House, University of Oxford. Disponible en: <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf> (recuperado: 8 de diciembre de 2015).

Alvazzi del Frate, A. (2008). "Comparing Crime Trends on the Basis of Survey Data: Problems and Prospects". En: *Crime Prevention and Criminal Justice Officer*. Disponible en: http://www.istat.it/istat/eventi/perunasocietà/relazioni/Alvazzi_rel.pdf (recuperado: 3 de enero de 2016).

Alvazzi del Frate, A. (2003). "Victimización criminal en Latino América". En: *Revista Española de Investigación Criminológica*. 1(3). 1-15.

Arriagada, I. (2002). "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina". En: *Seguridad Ciudadana: ¿espejismo o realidad?*. Quito: Flacso-Ecuador. 109-139.

Ávila, K. (2010). "La instrumentalización del delito: política, empresas de comunicación e inseguridad. Sobre cómo la inseguridad logró posicionarse en el primer lugar de la agenda pública en Venezuela". En: *Espacio Abierto*. 19(2): 297-329. Disponible en: <http://www.revistas.luz.edu.ve/index.php/ea/article/viewFile/4639/4514> (recuperado: 3 de enero de 2016).

Ávila, K. (2013). "Campañas securitarias: el órgano de investigaciones criminalísticas". En: *Espacio Abierto*. 22(3). 701-730.

Ayos, E. y Dallorso, N. (2011). "(In)seguridad y condiciones de vida en la problematización de la cuestión social: Políticas sociales y políticas de prevención social del delito". En: *Política Criminal*. 6(11). 1-18.

Basombrío, C. (2004). *Seguridad ciudadana y actuación del Estado: Análisis de tendencias de opinión pública*. Lima: IDL.

Basombrío, C. (2005). *Percepciones, y victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001- 2005*. Lima: IDL.

Basombrío, C. (2007). *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Lima: IDL.

Baratta, A. (2001). "Seguridad". En: *Capítulo Criminológico*. Caracas: Instituto de Criminología Lolita Aniyar de Castro.

Benavides, F. (2012). *La medición de la (in)seguridad ciudadana*. Lima: PNUD.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

Beltrame, F.(2013). "La conformación de la inseguridad como cuestión social y las nuevas estrategias de control del delito". En: *Espacio Abierto*. 22(4). 593-607.

Brunet, A. R. (2010). "La seguridad en tiempos de crisis". En: Sozzo, M. (comp.). *Por una sociología crítica del control social. Ensayos en honor a Juan S. Pegoraro*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.

Carrión, J., Zárate, P. y Zechmesiter, E. (2015). *Cultura política de la democracia en Perú y en la Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: IEP-USAID.

CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos*. Washington DC: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CAF Corporación Andina de Fomento (2014). *Por una América Latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Bogotá: CAF.

Costa, G. y Romero C. (2015). *Lima: ¿cómo hacerla más segura?* Lima: Ciudad Nuestra.

Dammert, L. (2004). "¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago". *Revista Eure*. 30(91). 87-96.

Dammert, L. (2006). "Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina". Conferencia en el marco del Curso de Liderazgo para el Desarrollo Institucional Policial, Río de Janeiro 06-10 de noviembre de 2006.

Dammert, L. (2011). "Desafíos para la seguridad ciudadana y la cohesión social". Ponencia presentada en el II Diálogo Regional "Seguridad ciudadana y gobernanza multinivel para la cohesión social local". San Salvador, 9 y 10 de junio 2011.

Dammert, Lucía y Oviedo, E. (2004). "Santiago: Delitos y violencia urbana en una ciudad segregada". En: De Mattos, C. (Ed.). *Santiago en la globalización. ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR y EURE libros.

Dammert, L., Salazar, F., Montt, C. y González, P. (2010). *Crimen e inseguridad: ;Indicadores para las Américas*. Santiago: Flacso-Chile, BID

Dammert, L. y Lagos, M. (2012). *La seguridad ciudadana: El problema principal de América Latina*. Washington: Latinobarómetro.

Delgado, F. (1997). "Medios de comunicación e inseguridad ciudadana (algunas consideraciones provisionales)". Capítulo Criminológico, Vol. 25, N° 1.

Echazarra, A. (2014). *La delincuencia en los barrios. Percepciones y reacciones*. Colección Estudios Sociales 37. Barcelona: Obra Social "la Caixa".

Escobar, G. (2012). "El uso de la teoría de la desorganización social para comprender la distribución de homicidios en Bogotá". En: *Revista Invi.* 74(27). 21-85.

Farrall, S. (2011). "Social Order and the Fear of Crime in Contemporary Times". En: *Revista Española de Investigación Criminológica.* 9. 1-7.

Fernández-Ramírez, B. (2008). "Seis hipótesis de trabajo para entender la delincuencia y el miedo al delito". En: *Revista Española de Investigación Criminológica.* 6. 1-25.

Focás, B. (2013). "Inseguridad: En busca del rol de los medios de comunicación". En: *La trama de la Comunicación.* 163-174.

Focás, B. y Kessler, G (2015). "Inseguridad y opinión pública: Debates y líneas de investigación sobre el impacto de los medios". *Revista Mexicana de Opinión Pública,* July. 41-58.

Frühling, H. (2013). "Violencia en barrios: Generación de conocimiento para intervenciones focalizadas territorialmente". En: *La seguridad pública en América Latina: múltiples dimensiones y dilemas políticos.* 20-24. Santiago de Chile: Universidad de Chile.

Garland, D. (2005). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea.* Barcelona: Gedisa.

Gómez, H. (2007). "Debates actuales en desarrollo humano". Escuela Virtual, PNUD.

Gottsbacher, M. (2013). "De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima". En: Alexandra Abello Colak Pablo Emilio Angarita Cañas. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: Hacia la seguridad como un valor democrático.* Medellín: Clacso 2013. 1-18.

Guzmán, A. (2013). "Seguridad ciudadana y seguridad del Estado". En: Alexandra Abello Colak Pablo Emilio Angarita Cañas. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático.* Medellín: Clacso 2013. 19-42.

Hampson, F. (2004). *Empowering People at Risk: Human Security Priorities for the 21st Century. The Helsinki Process on Globalisation and Democracy.* Finnish Ministry for Foreign Affairs: Helsinki.

Hener, A. (2004). "Ciudadanos comunes, sujetos vulnerados y sujetos vulnerables: La construcción del espacio social en las estrategias de prevención del delito", en VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica. Buenos Aires.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales.* San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Kaldor, M. (2007). "Human Security. Reflections on Globalisation and Intervention", Polity Press, Cambridge.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

Kessler, G. (2009). *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Moser, C. y Winton, A. (2002). *Violencia en la región de América Central: Hacia un marco de referencia integrado para la reducción de la violencia.* Londres: ODI Working Paper N° 171.

Mockus, A., Murraín, H. y Villa, M (2012). *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina.* Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Muggah, R. (2012). "Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence". Ottawa: IDRC.

Mujica, J. (2011). *Violaciones sexuales en el Perú 2000-2009. Un estado de la situación.* Lima: Promsex, Fondo de Población de las Naciones Unidas, ONU Mujeres.

Mujica, J. (2013). "Problemas y consideraciones elementales sobre la medición del delito en el Perú". En: Jungbluth, W. (comp.) *El Perú subterráneo.* Lima: DESCO. 159-179.

Mujica, J.; Zevallos, N.; y Vizcarra, S. (2013). *Estudio de estimación del impacto y prevalencia de la violencia sexual contra mujeres adolescentes en un distrito de la Amazonía.* Lima: Promsex, Inagruv, AECID.

Mujica J. y Tuesta, D. (2014). "Femicide Penal Response in the Americas: Indicators and the Misuses of Crime Statistics, Evidence from Peru". In: *International Journal of Criminology and Sociological Theory.* 7 (1). 1-19.

Munizaga, A (2009). "Consideraciones relevantes para la prevención del delito en barrios vulnerables". Conceptos. 1-12.

Oberwittler, D. (2004). "A Multilevel Analysis of Neighbourhood Contextual Effects on Serious Juvenile Offending: The Role of Subcultural Values and Social Disorganisation", *European Journal of Criminology.* 1(2). 201-235.

O'Malley, P. (2006). "Criminology and Risk. In G Mythen y S Walklate" (Eds.), *Beyond the risk society: critical reflections on risk and human security.* 43-59. UK: Open University Press.

Organización de Estados Americanos OEA (2011). "Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2011". Washington DC: Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA.
http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Alertamerica_2011.pdf.

Organización de Estados Americanos OEA (2012). "Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012: Estadísticas oficiales de seguridad ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA". Washington DC: Organización de Estados Americanos. <http://www.oas.org/dsp/alertamerica/Report/alertamerica2012.pdf>.

Organización Mundial de la Salud (2002). "World Report on Violence and Health. Geneva". [citado de 18 enero de 2010]. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2002/9241545615_chap7_eng.pdf

Pegoraro, J. (1997). "Las relaciones sociedad-Estado y el paradigma de la inseguridad", en Revista *Delito y Sociedad*. N° 9/10, Buenos Aires.

Pegoraro, J. (2000). "Violencia delictiva, inseguridad urbana. La construcción social de la inseguridad ciudadana". *Nueva Sociedad*, N° 167.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1994). "Informe sobre Desarrollo Humano 1994". Tercer Mundo Editores, Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2005). "Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica". San José: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2009). "Informe sobre Desarrollo Humano 2009-2010: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano". Bogotá: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo."

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2011). "El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso". San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-Instituto Interamericano de Derechos Humanos. http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2012). "Caribbean Human Development Report 2012: Human Development and the Shift to Better Citizen Security". Nueva York.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2013). "Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina". PNUD.

Rand, M. (2012). "Victimization Surveys as a Resource for Information on Crime and Safety". En: *Las Américas 2012: Estadísticas oficiales de seguridad ciudadana producidas por los Estados Miembros de la OEA*. 144.

Romero, E (2007). *Peor el remedio... La violencia delincuencial y el impacto de las respuestas de la población en la convivencia ciudadana*. Universidad del Zulia/Ediciones El Aleph: Buenos Aires.

Ruiz, J. (2013). "Políticas dirigidas a barrios y el derecho a la seguridad: Lecciones del caso chileno". En: Alexandra Abello Colak Pablo Emilio Angarita Cañas. *Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático*. Medellín: Clacso 2013. 43-66.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

Soto, S. (2005). "La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. 07-09.

Sozzo, M. (2000). "Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito". En: *Cuadernos de jurisprudencia y doctrina penal, ad hoc*, 10. Buenos Aires.

Sozzo, M. (2009). "¿Midiendo la inseguridad? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización". En: *Un lenguaje colectivo en construcción: el diagnóstico de la violencia*. 225-260. Quito: Flacso-Sede Ecuador.

Sozzo, Máximo (2003). "¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en Argentina". Buenos Aires: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Tironi, Manuel (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile, 1985-2000*. Santiago: Ril Editores.

Van Dijk Jan, J. van Kesteren y P. Smit. *Victimización en la perspectiva internacional. Resultados principales de la ENECRIV y ENECRIS 2004-2005*. Ministerio de Justicia de Países Bajos. Organización de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD)/ Instituto Interregional de las Naciones Unidas para la investigación sobre Crimen y Justicia (UNICRI) y Universidad de Tilburgo, 2008. Traducción al español por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad.

Van Swaanningen, R. (2005). "La política de seguridad ciudadana en Holanda: Traficando con el miedo". *Revista Española de Investigación Criminológica*. 1-21.

Zárate, P., Aragón, J y Morel, J. (2013). "Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú y América Latina: Un estado de la cuestión". *Documento de trabajo 193, Sociología y Política* 47. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, IEP.

EJE TEMÁTICO: REFORMA DEL ESTADO
 PROYECTO ELECCIONES PERÚ 2016: CENTRANDO EL DEBATE ELECTORAL

10. ANEXOS

ANEXO 1

SITUACIÓN DE LOS DATOS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA

CATEGORÍAS	DATOS DE DENUNCIA O REGISTRO		DATOS DE VICTIMIZACIÓN (O ENCUESTA)		DATOS DESAGREGADOS POR GÉNERO		PERMITE ANÁLISIS DE TENDENCIAS	HAY ESTUDIOS DE ESTIMACIÓN	LA CIFRA OCULTA ES AMPLIA
	DESPUÉS DE 2000	DESPUÉS DE 2010	DESPUÉS DE 2000	DESPUÉS DE 2010	DESPUÉS DE 2000	DESPUÉS DE 2010			
1. DELITOS									
Robo	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Robo de autos	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Robo a domicilio	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Hurto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Hurto de fondos	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	No
Homicidio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Homicidio por arma de fuego	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
Feminicidio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Lesiones	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Violación sexual	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Violencia doméstica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Corrupción	No	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí
Secuestro	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	No
Extorsión	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	Sí
Tráfico ilícito de drogas	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Trata de personas	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	No	No	Sí
Lavado de activos	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Población penitenciaria	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Pandillaje pernicioso	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No	Sí
Tenencia ilegal de armas	Sí	Sí	No	No	No	No	Sí	No	Sí
2. ELEMENTOS ASOCIADOS A LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL									
Accidentes de tránsito	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	No	-
Muertes por accidentes de tránsito	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	No	-
Heridos por accidentes de tránsito	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	No	-
Consumo de cocaína	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Consumo de marihuana	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Consumo de alcohol	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	No	Sí	-
Deserción escolar	Sí	Sí	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Informalidad	Sí	Sí	-	-	-	-	Sí	Sí	-
Oferta de seguridad privada	Sí	Sí	-	-	-	-	Sí	Sí	-
Cantidad de licencias de armas	Sí	Sí	-	-	-	-	Sí	Sí	-
3. ELEMENTOS ASOCIADOS A LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD									
Miedo al crimen/ Percepción de inseguridad	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Desconfianza en las instituciones de seguridad	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-
Desconfianza en las instituciones de justicia	-	-	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	-
Percepción de corrupción	-	-	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	-
Victimización por delito	-	-	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	-

DOCUMENTO DE POLÍTICA SEGURIDAD CIUDADANA

ANEXO 2

TENDENCIA DE LOS PRINCIPALES FACTORES ASOCIADOS A SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ

DELITO, FALTA, FENÓMENO	FUENTE	UNIDAD	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	
1. DELITOS																		
Robo																		
Robo	PNP PNP	A T	x 127,3	x 127,9	x 127,3	x 142,4	x 156,3	45 594 163,9	45 997 163,4	41 606 146,1	42 931 149,0	48 785 167,5	56 814 192,8	64 903 217,8	76 424 253,6	79 873 262,1	77 600 251,8	
Victimización por robo	Enapres CNP	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47	18,5	17,2	17,1	-	
Robo de autos	PNP PNP	A T	6 406 24,7	7 064 26,8	7 609 28,0	8 722 32,2	10 633 38,7	12 560 45,2	10 428 37,0	11 226 39,4	12 840 44,6	13 787 47,3	15 179 51,5	15 881 53,3	16 357 54,3	18 927 62,1	17 988 58,4	
Robo a domicilio	Dirincri Dirincri	A T	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	413 1,4	272 0,9	361 1,2	293 1,0	249 0,8	346 1,1	
Victimización por robo en vivienda	Enapres CNP	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20,6	20,1	17,0	15,9	12,3	
Hurto	PNP PNP	A T	x 172,3	x 179,8	x 198,5	x 214,5	x 209,6	52 435 188,5	49 423 175,6	45 228 158,8	47 310 164,2	49 477 169,8	55 828 189,5	62 383 209,4	76 182 252,6	83 308 273,4	89 599 290,8	
Hurto de fondos	Divindat	A T	x x	x x	x x	x x	x x	x x	93 0,33	200 0,86	239 0,83	523 1,80	x x	x x	x x	x x		
Homicidio	PNP PNP Conapoc	A T T	x 5,0	x 4,9	x 4,2	x 4,9	x 5,6	3.057 11,0	3.141 11,2	2.943 10,3	3.332 11,6	2.966 10,2	2.709 9,2	2.818 9,5	2.834 9,4	2.660 8,7	2.292 7,4	
Homicidio por armas de fuego	Dirincri	A T	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	266 0,92	242 0,82	289 0,97	169 0,56	64 0,21	195 0,63	
Feminicidio	INEI MPA	A T T	-	-	-	-	-	-	-	-	-	154 0,53	135 0,46	89 0,3	83 0,28	131 0,43	93 0,31	
Lesiones	PNP	A T	x 70,6	x 110,6	x 100,0	x 60,0	x 56,6	15.206 54,7	16.275 57,8	14.948 52,5	15.185 52,7	16.833 57,8	19.053 64,7	20.717 69,5	25.076 83,1	26.163 85,9	24.806 80,5	
Violación sexual	PNP	A T	x 23,5	x 22,5	x 22,3	x 21,9	x 20,8	6.268 22,5	6.569 23,3	7.208 25,3	7.560 26,2	6.751 23,2	5.273 17,9	7.421 24,9	8.881 29,5	8.611 28,3	8.831 28,7	
Violencia doméstica	PNP INEI	A A T	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	91.929 319,1	95.749 328,7	100.800 342,1	110.844 372,0	125.809 417,5	127.172 417,3	135.874 440,9
Corrupción	CAN Minjus	A A	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	2948 18872	x x	x x		
Secuestro	Dirincri	A T	x 0,3	x 0,2	x 0,3	x 1,0	x 0,8	x 0,8	x 1,0	x 0,9	x 0,6	x 0,4	416 0,3	476 1,6	471 1,5	446 1,4	430 1,1	347
Extorsión	Dirincri	A T	x 0,06	x 0,02	x 0,09	x 0,10	x 0,08	x 0,10	x 0,18	x 0,13	x 0,19	x 0,09	317 1,09	585 1,99	750 2,52	612 2,03	799 2,62	820
Tráfico ilícito de drogas	PNP	A T	13.284 51,1	11.358 43,1	2.307 8,6	2.113 7,8	2.532 9,2	1.874 6,7	1.723 6,1	3.719 13,1	3.344 11,6	3.823 13,1	4.528 15,4	3.799 12,7	4.033 13,4	3.831 12,6	4.448 14,4	
Trata de personas	PNP MP	A A T	x x	x x	x x	x x	x x	x 0,05	x 0,15	x 0,28	x 0,35	x 0,55	x 0,34	x 0,86	x 0,96	x 0,77	x 0,91	212 0,69
Lavado de activos	MP UIF ¹	A A	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	x x	403 1,35	457 1,52	458 1,50	x x	

¹ Reporte de transacciones sospechosas 2007-2015.

EJE TEMÁTICO: REFORMA DEL ESTADO
PROYECTO ELECCIONES PERÚ 2016: CENTRANDO EL DEBATE ELECTORAL

DELITO, FALTA, FENÓMENO	FUENTE	UNIDAD	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Población penitenciaria	PNP	A	x	x	x	x	x	x	x	x	28.035	21.050	21.381	22.827	23.045	22.559	
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	96,2	71,4	71,8	75,7	75,6	73,2	
	INEI	A	27.734	26.989	28.135	28.836	31.311	33.594	35.835	39.684	43.286	44.406	45.464	49.206	58.171	x	x
		T	106,7	102,3	105,2	106,4	114,0	120,8	127,3	139,3	150,3	152,4	154,3	165,1	193,0	x	x
	INPE	A	27.734	26.968	27.417	28.826	31.311	33.010	35.835	39.684	43.286	44.254	46.198	52.700	61.390	67.597	71.961
		T	106,7	102,3	102,5	106,3	114,0	118,7	127,3	139,3	150,3	151,9	156,8	176,9	203,7	221,8	233,5
P. penitenciaria procesada	PNP	A	x	x	x	x	x	x	x	x	19.557	14.482	14.952	15.178	16.109	16.223	
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	67,1	49,2	49,6	50,4	52,9	52,6	
	INPE	A	x	x	x	x	x	x	x	x	26.972	27.021	30.710	35.892	36.670	37.109	
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	92,9	91,7	103,1	119,1	120,3	120,4	
P. penitenciaria condenada	PNP	A	x	x	x	x	x	x	x	x	8.478	4.568	6.429	7.649	6.936	6.336	
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	29,1	15,5	21,6	25,4	22,8	20,7	
	INPE	A	x	x	x	x	x	x	x	x	17.282	18.997	21.990	25.498	30.927	34.852	
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	59,3	64,5	73,8	84,6	101,5	113,1	
Tenencia ilegal de armas	PNP	A	x	x	x	x	x	664	793	921	1.131	1.267	1.458	1.485	1.504	1.590	1.570
		T	x	x	x	x	x	2,39	2,82	3,23	3,93	4,35	4,95	4,98	4,99	5,21	5,10
Pandillaje pernicioso	PNP	A	x	x	x	x	x	164	243	256	312	353	254	1.529	1.244	308	314
		T	x	x	x	x	x	0,59	0,86	0,9	1,08	1,21	0,86	5,13	4,13	3,18	3,15
2. ELEMENTOS ASOCIADOS A LA DESORGANIZACIÓN SOCIAL																	
Accidentes de tránsito	PNP	A	x	x	x	x	x	x	x	x	28.035	21.050	21.381	22.827	23.045	22.559	
		T	79.695	76.665	74.221	74.612	74.672	75.012	77.840	79.972	85.337	86.026	83.653	84.871	94.923	102.762	101.104
		T	306,7	290,8	277,6	275,3	271,9	269,8	276,7	280,9	296,2	295,3	283,9	284,8	315,0	337,2	328,1
	PNP C	A	x	x	x	x	x	x	x	x	1.813	1.947	2.090	2.297	2.061	2.476	2.334
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	6,2	6,6	7,0	7,6	6,8	8,1	7,6
	INEI	A	76.665	76.556	74.782	74.612	74.658	75.012	77.840	76.928	82.366	83.403	81.434	81.599	92.289	102.938	98.773
		T	295,1	290,4	279,7	275,3	271,9	269,7	276,5	270,1	282,8	283,0	273,3	273,8	306,2	337,8	320,5
Muertes por accidentes de tránsito	PNP	A	x	x	x	2.856	3.114	3.302	3.481	3.510	3.489	3.243	2.856	3.490	3.209	3.110	2.798
		T	x	x	x	10,5	11,3	11,9	12,4	12,3	12,1	11,1	9,7	11,7	10,6	10,2	9,1
	PNP C	A	x	x	x	x	x	x	x	x	806	889	891	772	857	1.001	826
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	2,8	3,0	2,9	2,6	2,8	3,2	2,7
	INEI	A	3.214	3.118	3.208	2.929	2.856	3.166	3.302	3.481	3.510	3.243	2.856	3.531	4.037	3.176	2.798
		T	12,3	11,8	11,9	10,8	10,4	11,3	11,7	12,2	12,1	11,1	9,7	11,8	13,4	10,4	9,08
Heridos por accidentes de tránsito	PNP	A	x	x	x	32.670	35.337	40.512	46.832	49.857	50.059	48.395	49.716	49.620	54.484	59.453	58.148
		T	x	x	x	120,5	128,7	145,7	166,3	175,0	173,8	166,1	168,7	166,5	180,8	195,1	188,7
	PNP C	A	x	x	x	x	x	x	x	x	5.286	5.183	5.335	5.640	5.154	5.738	5.624
		T	x	x	x	x	x	x	x	x	18,3	17,8	18,1	18,9	17,1	18,8	18,3
	INEI	A	29.945	27.747	29.887	32.670	27.321	40.512	46.832	2.363	2.982	2.576	2.314	2.678	3.559	59.616	2.574
		T	115,2	105,2	111,8	120,5	99,5	145,7	166,4	8,3	10,4	8,8	7,9	9,0	11,8	195,6	8,4
Consumo de cocaína	Cedro	P	-	2,0	-	3,9	-	-	-	1,7	-	-	1,5	-	-	2,4	-
	Devida	P	-	-	-	-	-	-	-	0,4	-	-	0,4	-	-	-	-
Consumo de marihuana	Cedro	P	-	6,1	-	10,3	-	-	-	8,1	-	-	5,6	-	-	7,5	-
	Devida	P	-	-	-	-	-	-	-	1,2	-	-	1,0	-	-	-	x
Consumo de alcohol	Cedro	P	-	86	-	87,9	-	-	-	85	-	-	87,8	-	-	82,1	-
Deserción escolar																	
D.E. primaria	Enaho	T	x	x	2,1	2,2	2,3	2,7	2,0	2,1	1,9	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0
D.E. secundaria	Enaho	T	x	x	11,7	9,9	9,6	11,0	10,2	10,1	9,1	8,0	8,3	8,8	8,2	7,8	7,7
D.E. básica	Enaho	T	x	x	22,3	21,4	20,9	22,0	19,4	19,2	17,9	16,7	15,0	15,1	13,9	13,5	13,2
Informalidad	INEI	P	x	x	x	x	x	x	x	x	79,1	77,2	77,1	75,0	74,3	73,7	ND
Oferta de seguridad privada ²	Sucamec	A	x	x	x	x	x	59	45	71	77	117	94	62	508	737	536
Cantidad de vigilantes armados	Sucamec	A	2.502	2.439	3.187	3.870	3.216	4.259	5.524	6.679	9.592	15.482	16.271	17.811	15.355	7.565	10.743
		T	9,6	9,3	11,9	14,3	11,7	15,3	19,6	23,4	33,3	53,1	55,2	59,8	51,0	24,8	34,9
Cantidad de licencias de armas	INEI	A	39.127	48.562	57.201	54.237	44.243	45.699	59.332	51.194	49.680	54.238	38.369	36.241	36.803	25.168	33.477
		T	150,6	184,2	213,9	200,1	161,1	150,6	210,8	179,7	172,5	186,2	130,2	121,6	122,1	82,6	108,6

² Cantidad de empresas de seguridad privada.

DOCUMENTO DE POLÍTICA

SEGURIDAD CIUDADANA

DELITO, FALTA, FENÓMENO	FUENTE	UNIDAD	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
3. ELEMENTOS ASOCIADOS A LA PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD																	
Miedo al crimen/percepción de inseguridad	Enapres	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79,2	86,2	84,9	87,6	85,8	
	Conasec	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,2	24,1	
	CN	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	71,7	68,9	-	-	
	BA	P	-	-	-	-	-	60	-	51,6	-	53,8	-	48,6	-	56,6	
	LB	P	-	-	-	77,5	-	-	65,2	63,5	58,8	68,9	60,1	-	-	-	
Desconfianza en las instituciones de seguridad	LB	P	23,4	29,3	34,1	34,6	33,4	34,4	31,2	26,4	30,7	25,5	33,1	27,2	-	30,3	
	Conasec	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36,8	35,9	
Desconfianza en las instituciones de justicia	LB	P	31,2	37,2	44,4	57,8	44,4	41,9	40,5	43,2	50,8	40,6	45,1	39,0	-	49,0	
	Conasec	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47,5	49,5	
Percepción de corrupción	TI	Puntaje ³	4,4	4,1	4,0	3,7	3,5	3,5	3,3	3,5	3,6	3,7	3,5	3,4	3,8	3,8	
		Puesto ⁴	41/90	44/91	45/102	59/133	67/146	65/159	70/163	72/180	72/180	75/180	78/178	80/183	83/176	83/177	
	Conasec	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	33,4	36,5	
	Proética	P	-	-	29	25	26	-	30	-	37	-	51	-	47	44	
	BA	P	-	-	-	-	-	-	80,4	-	75,8	-	79,4	-	76,9	-	
Victimización de algún delito	Enapres	P	-	-	-	-	-	-	-	-	-	45,5	40	36,6	35,9	30,5	
	LB	P	41	48,2	37,2	34,3	33,2	46,9	35,2	43,3	37	38	29,1	40,4	-	43,5	

³ El Índice de Percepción de la Corrupción coloca un puntaje de 0 a 10, donde 0 es un país no transparente y 10 es un país transparente.

⁴ Transparencia Internacional asigna un puesto a cada uno de los países encuestados.

LEYENDA

SÍMBOLO

- x** Información disponible, pero no accesible
- No hay información

UNIDAD DE MEDIDA

- A** Absolutos
- T** Tasa
- P** Porcentaje

FUENTE

SIGLAS DESCRIPCIÓN

PNP	Anuarios Estadísticos de la Policía Nacional del Perú (2009 –2014)
MP	Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público
PNP C	Casos registrados por la Policía de Carreteras (2009-2014)
INEI	Estadísticas del Módulo de Seguridad Ciudadana – Instituto Nacional de Estadística
Conapoc	Informe Estadístico "Homicidios en el Perú. Contándolos uno a uno". Consejo Nacional de Política Criminal (2011-2014)
Conasec	Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana
Devida	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
Enapres	Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2010-2014
Dirincri	Dirección de Investigación Criminal Policial
CN	Ciudad Nuestra-Encuesta Nacional de Victimización
INPE	Instituto Nacional Penitenciario
UIF	Reporte de transacciones sospechosas
LB	Informe Latinobarómetro
CAN	Comisión Alto Nivel Anticorrupción (Denuncias ingresadas a las fiscalías especializadas anticorrupción de Lima)
Minjus	Procuraduría Anticorrupción-Balance Final de Gestión 2012
Proética	Encuesta Nacional sobre percepción de la corrupción en el Perú
BA Informe	Barómetro de las Américas 2006-2014
Cedro	Estudio Epidemiológico de consumo de drogas en población urbana peruana
Sucamec	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso civil
TI	Transparencia Internacional-Barómetro de la Corrupción

 CIES.Lima.Peru
 @CIESLimaPeru @egobiernopucp @UdelPacifico

Colaboradores



Auspiciadores



Canada



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

LA COOPERACIÓN BELGA AL DESARROLLO



Global Affairs Canada Affaires mondiales Canada

Canada



Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Aliados



Consejo de la Prensa Peruana



ProGobernabilidad
Por un desarrollo económico e inclusivo

Canada