

Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú y en América Latina: Un estado de la cuestión

**Patricia Zárate
Jorge Aragón
Jorge Morel**

Documento de trabajo



Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú y en América Latina: Un estado de la cuestión

**Patricia Zárate
Jorge Aragón
Jorge Morel**

DOCUMENTO DE TRABAJO N.º 193

© PATRICIA ZÁRATE, JORGE ARAGÓN Y JORGE MOREL

© INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central Telefónica 332-6194
Fax (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

Este trabajo se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la Iniciativa Think Tank

Libro electrónico de acceso libre disponible en:

<<http://www.iep.org.pe/titulos4.php>>

ISBN: 978-9972-51-405-0

ISSN: 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)

ISSN: 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Edición digital del Instituto de Estudios Peruanos

Lima, junio de 2013

Portada:

Gino Becerra

Maquetación:

Silvana Lizarbe

Inseguridad, estado y desigualdad en el Perú y América Latina: un estado de la cuestión. Patricia Zárate, Jorge Aragón y Jorge Morel. Lima, IEP, 2013. (Documento de trabajo 193. Sociología y Política 47)

1. SEGURIDAD CIUDADANA; 2. POLÍTICA GUBERNAMENTAL;
3. VIOLENCIA; 4. PERÚ; 5. AMÉRICA LATINA

WD/05.01.01/SP/47

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. La problematización de la inseguridad en el Perú	7
2. El surgimiento del fenómeno regional: los paradigmas de la seguridad en el mundo	15
3. El cambio de contexto en América Latina: el cambio político y la urbanización del territorio.....	23
4. La respuesta estatal inicial: reformas con oposiciones, medidas impresionistas y el llamado a la acción privada.....	31
5. Los estudios y las políticas de seguridad en el Perú.....	37
CONCLUSIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	51
ANEXO: ENLACES DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON VIOLENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA	59

Introducción¹

Através de este documento de trabajo, nos proponemos ofrecer un estado de la cuestión de la literatura existente sobre un conjunto de temas vinculados al fenómeno de la criminalidad e inseguridad en América Latina y el Perú. Junto con ello, buscamos también no perder de vista el impacto que el accionar del Estado y la desigualdad tienen sobre estos temas. En ese sentido, prestamos atención a una serie de preguntas relevantes: ¿Cuál es el marco de referencia sobre el que se debate la seguridad ciudadana hoy en el Perú y en América Latina? ¿Qué se entiende en el Perú y en América Latina por seguridad ciudadana? ¿Estamos ante un concepto consensuado o más bien debatido? ¿Qué enfoques han adoptado las estrategias de seguridad ciudadana en otros países? ¿Cuál es la relación entre régimen político y estrategias de seguridad? ¿Qué factores estructurales explican “la ola de inseguridad” en el Perú y Latinoamérica en los últimos diez años? ¿Cuál ha sido la respuesta de los gobiernos a dicha constatación? ¿Cuáles han sido los puntos críticos y los “cuellos de botella” de las estrategias de seguridad que han adoptado los gobiernos del Perú en los últimos años?

Este documento consta de cinco partes. En la primera —para dejar en claro algunos de los parámetros que guían a este trabajo—, contextualizamos la forma en la que el tema de la inseguridad ha entrado en la agenda pública peruana en los últimos años. En la segunda, abordamos el concepto de seguridad ciudadana y las diferentes aplicaciones de las estrategias de seguridad en occidente. En una tercera sección, abordamos el cambio de contexto social y político que dio paso a la aparición de un nuevo escenario de inseguridad en América Latina desde mediados de los noventa. En cuarto lugar, analizamos las respuestas que los Estados dieron a las primeras “olas de inseguridad” que aparecieron en el subcontinente. Finalmente, contrastamos esta evidencia con el caso peruano, precisando el desarrollo académico que ha tenido el concepto de seguridad ciudadana; para luego abordar las implicancias de la inseguridad en dos rubros: la respuesta estatal a la inseguridad y sus efectos sobre la desigualdad.

-
1. Este documento es producto del Grupo de trabajo Inseguridad, Estado y Desigualdad, que se formó en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) en 2011, con apoyo de la Iniciativa Think Tank del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá. El grupo estuvo integrado por Patricia Zárate (coordinadora), Jorge Aragón y Jorge Morel y se formó con el fin de estudiar temas de seguridad ciudadana en relación con el programa institucional del IEP 2009-2012: “Repensando el Perú: Entre la consolidación del desarrollo y la profundización de la desigualdad”. Agradecemos los comentarios de Eduardo Dargent y Ludwig Huber a la versión preliminar de este documento y a Juan Carlos González que trabajó parte de la información estadística.

A través de este abordaje, y para el caso peruano, constatamos la existencia de un *equilibrio de baja intensidad*² en la política de seguridad que impide que planes y estrategias rindan frutos. En primer lugar, la pobreza de las relaciones entre academia y Estado sobre este tema ha deteriorado (y deteriora aún) la formulación de políticas públicas vinculadas con la seguridad ciudadana al sustraer de las políticas de seguridad la experticia vinculada al mundo civil. En segundo lugar, afirmamos que dicha pobreza es fundamentalmente producto de las inercias institucionales que se yerguen sobre instituciones-clave de la política de seguridad: el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú. En tercer lugar, constatamos la ampliación de la brecha en la calidad de los servicios de seguridad que reciben los ciudadanos, al descanzar estos crecientemente en los municipios y la guardianía privada para resguardar su vida y sus bienes.

Dos anotaciones preliminares se hacen necesarias. En primer lugar, hemos trabajado un estado de la cuestión, por lo que no pretendemos aportar evidencia nueva al debate, sino sistematizar la que actualmente existe. En segundo lugar, nuestro estudio se distancia del uso amplio del concepto de violencia, el cual por lo general implica que se agrupen y consideren una serie de fenómenos muy disímiles entre sí. Como señalan Moser y Shrader, la violencia puede tener al menos tres manifestaciones: política (típicamente, los conflictos armados internos), social (la violencia de género, contra niños y adolescentes) y económica (la delincuencia); el marco de análisis de la seguridad ciudadana es útil para entender la violencia de corte económico, pero poco puede aportar para las dos otras categorías (1999: 4). El concepto de violencia, para el caso peruano, básicamente ha sido investigado en sus dimensiones políticas y, en menor medida, sociales. Por el contrario, el concepto de seguridad ciudadana apenas se ha estudiado desde la academia, pese a ser parte del vocabulario rutinario de políticos, funcionarios públicos y técnicos.

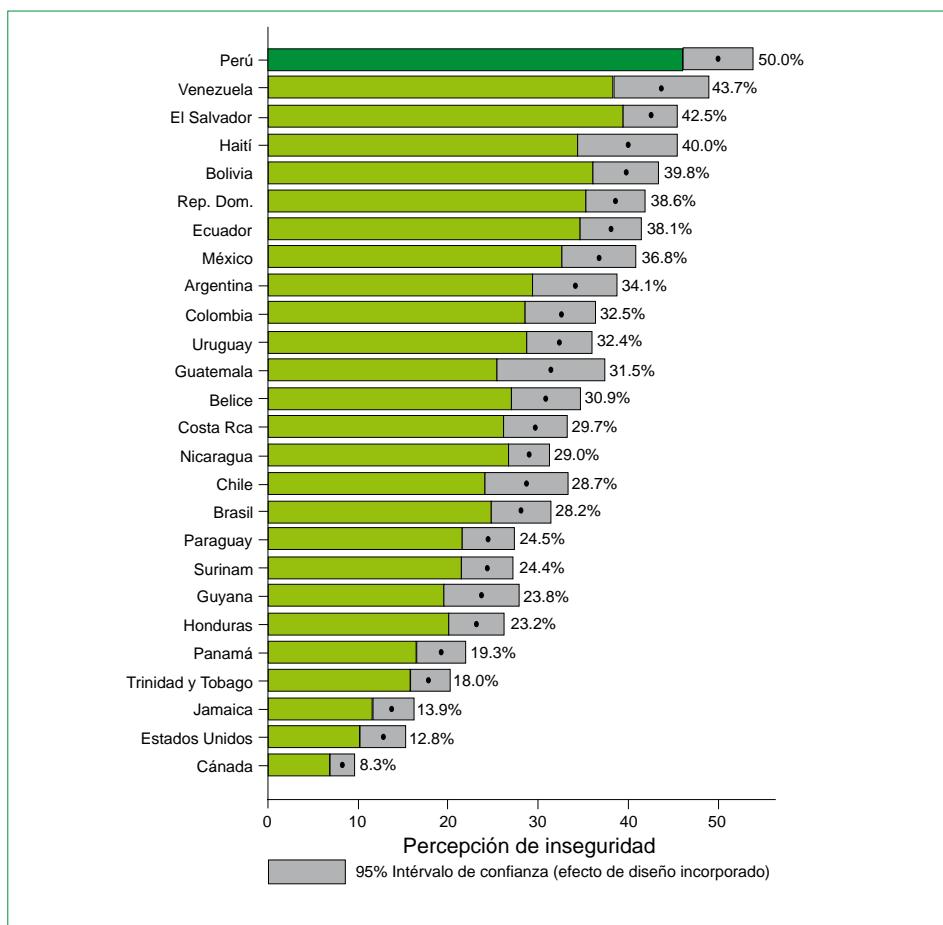
2. Tomamos prestado el término del trabajo de Cotlear (2006).

— 1 —

La problematización de la inseguridad en el Perú

Desde hace unos años, varias encuestas de opinión reflejan elevados índices de percepción de inseguridad entre los peruanos. Si bien los porcentajes han variado desde 2006 hasta hoy, el panorama general es concluyente: el Latinobarómetro, en su encuesta de 2011, detectaba que un 60% de peruanos considera que vivir en el país es cada día más inseguro (Lagos y Dammert 2012: 44). Asimismo, LAPOP (*Latin America Public Opinion Project*) —en su encuesta de 2012— encuentra que Perú registra el mayor promedio de percepción de inseguridad en la región (con un promedio nacional de 53,8, en una escala de 0 a 100) y en términos porcentuales el 50 por ciento declara sentirse muy o algo inseguro.

Gráfico 1
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD 2012
(Porcentaje de encuestados que responde “muy bueno” o “algo inseguro”)*



* El intervalo de confianza de los porcentajes de cada país es amplio, debido a que solo estamos tomando en cuenta a quienes responden sentirse muy inseguros o algo inseguros.

Fuente: LAPOP. Barómetro de las Américas 2012.

Elaboración propia.

Adicionalmente —y en paralelo a las percepciones—, en la última década, más peruanos han sido víctimas de un hecho delincuencial, principalmente de delitos patrimoniales como el robo y el hurto.³

Cuadro 1
NÚMERO DE DENUNCIAS SEGÚN TIPO PENAL Y AÑO

Total Nacional	2006	2007	2008	2009	2010
Homicidios	3141	2943	3332	2969	2709
Lesiones	16275	14948	15185	16833	19053
Robo	45997	41606	42931	48785	56814
Hurto	49423	45228	47310	49477	55828

Fuente: Anuario Estadístico de la Policía Nacional del Perú, 2011
Elaboración propia.

El correlato del aumento de la percepción de inseguridad y de las denuncias de la comisión de delitos ha significado un aumento del interés por el tema, tanto a nivel mediático como a nivel político. Los medios de comunicación, por ejemplo, recogen algunos de estos casos —por lo general, aquellos más violentos o aquellos donde se encuentran involucrados personajes públicos— y suelen llamar la atención sobre un supuesto desinterés de las autoridades para afrontar el tema. Las autoridades, particularmente la Policía Nacional, reaccionan mediatisando las investigaciones que realizan y diseñando planes y estrategias con resultados poco visibles hasta el momento. Se conjugan así dos fenómenos paralelos: por una parte, la sobreexposición a algunos hechos delictivos específicos aumenta los niveles de percepción de inseguridad;⁴ mientras que, por otra, las respuestas sin resultados aparentes del Estado minan la confianza en las instituciones estatales.

Parte de la explicación del tratamiento “sensacionalista” del tema de la seguridad, por un lado, y de la elaboración improvisada de estrategias por parte de las autoridades, por otro, proviene precisamente de la ausencia de

-
3. La legislación penal peruana, a agosto de 2012, considera estos dos tipos penales. Según el artículo 185 del Código Penal, el que comete hurto es definido como “el que, para obtener provecho, se apodera ilegítimamente de un bien mueble, total o parcialmente ajeno, sustrayéndolo del lugar donde se encuentra” (Decreto Legislativo 1084, 28 de junio de 2008). Por su parte, el artículo 188 señala al que comete robo como “el que se apodera ilegítimamente de un bien mueble total o parcialmente ajeno, para aprovecharse de él, sustrayéndolo del lugar en que se encuentra, empleando violencia contra la persona o amenazándola con un peligro inminente para su vida o integridad física” (Ley 27472, 5 de junio de 2001). Ambas figuras se complementan con tipificaciones “agravadas” que castigan con más pena según cuánta alevosía haya demostrado el delincuente.
 4. Desde la sociología del crimen, se ha estudiado mucho la relación entre percepciones de inseguridad e influencia de los medios (no solo de los informativos, sino también de las series y los *reality shows* sobre crimen). En estos estudios, se han hallado resultados mixtos. Un abordaje actualizado de esta relación puede encontrarse en Callanan (2012).

datos fiables y sistemáticos sobre la dinámica de la violencia y delincuencia. Como señalan Lagos y Dammert para el caso del estudio de la seguridad ciudadana en América Latina:

A diferencia de las políticas públicas sobre salud o educación, en este tema se han generado mucho más rápido las respuestas del Estado que los sistemas de información y conocimiento del problema, sus causas y consecuencias. El conocimiento riguroso de la problemática se ve arrollado por la inmediatez y urgencia de la demanda por una respuesta por parte de los gobiernos. La demanda de acción pareciera que limita la inteligencia reflexiva sobre el tema, y la capacidad de conducción de los líderes políticos. Pero no sólo eso, sino que también la politización del debate que evita el análisis técnico y coloca las propuestas electorales en el centro de la agenda (2012: 6).

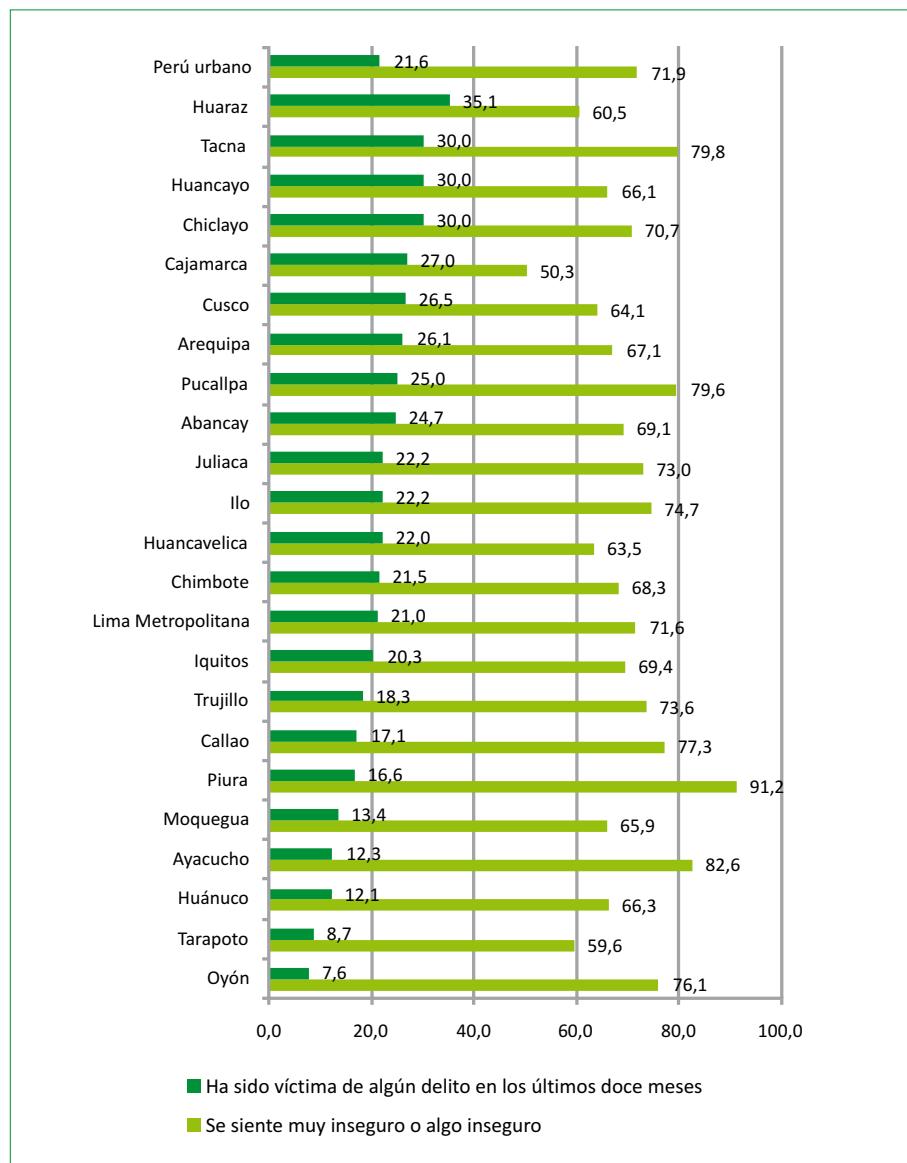
Esta no es una particularidad exclusiva del caso peruano, Bergman (2006) sostiene que el recojo de datos en América Latina suele ser muy precario, basado meramente en partes policiales a nivel de comisarías. Actualmente, Perú no cuenta con un observatorio independiente de vigilancia a la seguridad ciudadana (Gushiken 2010), como sí existe en otros países.⁵

La falta de información fiable e independiente lleva a generar una visión estereotipada de “territorios inseguros” (algunos distritos alrededor del centro de Lima, el puerto del Callao, las ciudades de la costa norte, etc.) que contrasta con las cifras de victimización disponibles. Por ejemplo, Costa y Romero (2011) encontraban importantes tendencias de aumento de la delincuencia en las regiones del sur del país (Arequipa, Puno, Madre de Dios), por encima de las estadísticas que muestran los territorios tradicionalmente clasificados como *inseguros*. De igual manera, la Primera Encuesta de Victimización de Ciudad Nuestra llevada a cabo en 2011 muestra una alta victimización en Tacna y Huaraz (35,1% y 30% respectivamente). Asimismo, muestra que en ciudades como Piura o Ayacucho la sensación de inseguridad es bastante alta: bordea el 90% aquellos que declaran sentirse muy inseguros o algo inseguros. Sin embargo, quizás, lo que más sorprende es la gran diferencia que existe entre la percepción de inseguridad y la victimización.

5. Algunos avances importantes se vienen dando. Por ejemplo, el proyecto “Lima Cómo Vamos” viene haciendo seguimiento a diversos indicadores del bienestar urbano en la capital. Asimismo, el Ministerio Público cuenta, desde el año 2005, con un Observatorio de la Criminalidad, definido como un órgano técnico adscrito a la Fiscalía de Nación que se encarga de sistematizar, analizar y difundir información sobre la criminalidad, las infracciones a la ley penal y la violencia en el Perú, proporcionando información confiable, oportuna y de calidad que sirva de base para el diseño, implementación y evaluación de las políticas de prevención, persecución inteligente del delito y protección de la víctima. (Ministerio Público, s. f.)

No obstante, este órgano depende de la información provista por la policía nacional del Perú y otras instituciones de corte penitenciario y de medicina legal. Con respecto a ello, se puede consultar el enlace del Ministerio Público (s. f.), en el anexo de este documento.

Gráfico 2
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD Y VICTIMIZACIÓN
EN PRINCIPALES CIUDADES DEL PAÍS 2011



Fuente: Ciudad Nuestra (2011).

Elaboración propia.

Dammert, Ruz y Salazar (2008) sintetizaban las implicancias de estas dos constataciones (a saber, el aumento de la criminalidad asociada a la importancia del recojo de información sobre sus tendencias) a través de un gráfico muy sugerente. En primer lugar, como se puede apreciar en el gráfico 3, existe una brecha entre el número estimado de delitos y el número estimado de condenados (recluidos o no). Esta brecha es natural en tanto no todos los delitos ameritan iniciar un proceso legal (por ejemplo, el hurto o robo de un celular no ameritaría el inicio de un proceso penal que a la postre saldría más caro para el denunciante) ni todos los denunciados son culpables. En ese sentido, dicha brecha, en términos ideales, tiene la forma de un triángulo

equilátero invertido. No obstante, un gran ensanchamiento del triángulo en cualquiera de sus niveles presenta serios retos para la estrategia de seguridad de un país: si aumentan los delitos estimados, estaríamos ante una ola de violencia; si aumentan los delitos denunciados, frente a una ola de violencia con delitos particularmente graves (como el robo o el homicidio); si aumentan la formalización, las causas y las condenas podríamos estar frente a un sistema en exceso punitivo; si aumentan las absoluciones ante un sistema muy permisivo con la delincuencia; y si aumentan los reclusos podríamos estar ante una saturación del sistema penitenciario.

Gráfico 3
DIMENSIONES Y FUENTES DEL SISTEMA DE JUSTICIA CRIMINAL



Fuente: Dammert, Ruz y Salazar (2008: 103).
Elaboración propia.

Asimismo, el gráfico nos demuestra la importancia del recojo de información para una estrategia de seguridad ciudadana. El recojo de información para cada una de las dimensiones del crimen requiere de datos fiables, precisamente porque solo así se puede llegar a diagnosticar el problema. Resulta particularmente importante destacar que no todo el recojo de información proviene exclusivamente del Estado: en la etapa de determinación de los delitos estimados, cobran importancia las encuestas de opinión y el trabajo desde la academia.

Adicionalmente, en el caso peruano, la discusión académica sobre las causas y consecuencias del aumento de la criminalidad y de la percepción de inseguridad, así como de las políticas públicas implementadas o por implementar, ha sido escasa. Es más, mucho de estos esfuerzos se han centrado

en el caso de Lima Metropolitana, y han terminado siendo esfuerzos coyunturales y dispersos. Esta carencia es aún más elocuente cuando la comparamos con la importante literatura sobre algunos temas conexos a la seguridad ciudadana. Por ejemplo, existe una extensa literatura en torno al periodo de violencia política en el país entre 1980 y 2000 (encabezado por el *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación* de 2003). A su vez, para el ámbito rural, se ha estudiado el papel de las rondas campesinas como proveedoras de seguridad en contextos de ausencia del Estado (Laos *et al.* 2009). También, desde enfoques antropológicos, se ha trabajado la conformación de pandillas en algunas ciudades (sobre el caso de Ayacucho, véase Strocka 2008).⁶

En la aplicación de políticas públicas, las reformas impulsadas desde el poder ejecutivo han tenido que luchar contra las inercias de algunas de las instituciones estatales menos proclives a reformas internas: a saber, la Policía Nacional del Perú (en adelante PNP) y el sistema judicial. De allí que hayan proliferado iniciativas desde el sector privado y las municipalidades para reducir los índices de delitos patrimoniales (las mismas que han tenido un impacto limitado a ciertas zonas de la capital, generalmente donde se concentra la población de mayores recursos o la actividad económica financiera).

Este clima receloso sobre los niveles de seguridad —con un efectivo aumento en delitos como lesiones, robos y hurto—, unido a una prensa sensacionalista en el manejo de la información y un Estado presto a intervenciones coyunturales sin información adecuada sobre el problema, hace al caso peruano muy particular en el escenario latinoamericano. Entre otras razones, porque contrasta con el tipo de preocupaciones y medidas de los gobiernos latinoamericanos en torno a la seguridad. Desde la década de los noventa, el número de homicidios se ha disparado, particularmente en el norte de Centroamérica, Venezuela y México. Otros países —como Colombia y Brasil— han tenido reducciones importantes en sus niveles de homicidios y lesiones en la última década; no obstante, todavía mantienen niveles comparativamente altos. En paralelo, la violencia por arma de fuego, las pandillas y las mafias del narcotráfico han hecho suyos territorios —urbanos y rurales— alrededor del continente, minando incluso la estabilidad de los regímenes políticos nacionales.⁷ El Perú, de momento, no ha tenido que enfrentar estas amenazas de la manera en que vienen lidiando otros países. Si bien estamos frente a un país con niveles crecientes de delitos patrimoniales, la mayor parte de los delitos son hurtos. El robo agravado (con uso de armas) es mucho menor al de otros países de América Latina (tabla 2) y las tasas de homicidio son comparativamente bajas (gráfico 4).

-
6. No obstante, los múltiples estudios sobre pandillaje en los noventa tendieron a centrarse en Lima (véase Martínez y Tong 1998).
 7. Así, Seligson y Booth (2010) llaman la atención sobre la gravedad del problema de inseguridad en Centroamérica, particularmente en sus consecuencias sobre los regímenes políticos de la región. Kruijt (2006), por su parte, se preguntaba sobre cómo una metrópoli tan grande como Lima no se ha visto afectada por los fenómenos de violencia que afectan a otras grandes ciudades de Latinoamérica, atribuyéndolo a la fluidez —en un clima de informalidad galopante— de la relación entre el cuerpo policial y la ciudadanía.

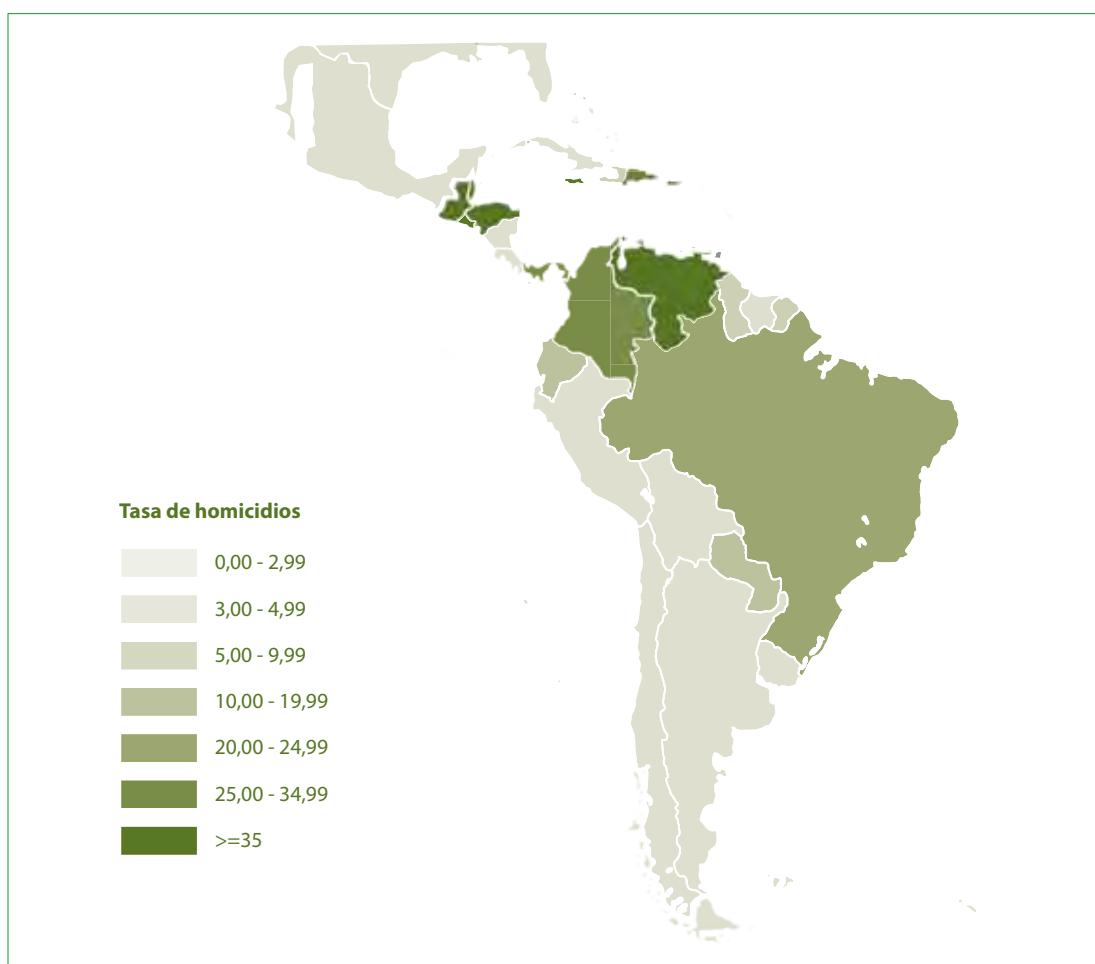
Tabla 2
TIPO DE ACTO DELINCUENCIAL EN PERÚ Y OTROS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

	País											
	Ecuador	Perú	Bolivia	México	Uruguay	Argentina	Colombia	Guatemala	Haití	Venezuela	Rep. Dom.	Honduras
Hurto	28,0	34,9	36,7	20,3	48,2	26,2	24,1	22,7	12,6	17,9	32,5	142
Robo con amenaza/ violencia	17,1	19,6	17,8	11,3	9,8	14,2	11,1	15,0	17,3	14,8	9,1	16,3
Robo con arma	33,3	17,0	16,9	24,9	10,1	28,7	41,3	40,3	31,6	50,0	31,8	50,4
Robo de casa	11,2	12,0	9,8	9,9	16,0	14,8	7,3	4,8	7,1	5,9	13,6	4,3
Daño a la propiedad	3,1	1,7	2,7	6,4	8,9	6,6	1,9	1,9	1,4	1,7	2,8	4,3
Agresión física	1,9	4,1	6,6	4,3	2,1	3,5	3,5	4,5	8,5	4,5	4,5	4,3
Extorsión	1,4	7,2	4,4	17,4	0,3	2,9	7,3	3,4	2,1	3,5	2,1	
Otro	4,0	3,6	5,1	5,5	4,7	5,7	7,9	3,5	18,0	3,1	2,1	4,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Base	(421)	(418)	(409)	(345)	(338)	(317)	(315)	(313)	(294)	(286)	(282)	
	País											
	Costa Rica	El Salvador	Trin. y Tobago	Brasil	Paraguay	Surinam	Chile	Nicaragua	Belice	Jamaica	Guyana	Panamá
Hurto	41,6	22,0	24,7	16,7	26,2	33,5	50,5	25,1	31,7	34,6	24,8	24,0
Robo con amenaza/ violencia	8,2	14,7	12,3	5,7	10,2	9,2	5,7	13,8	14,6	9,4	20,7	9,6
Robo con arma	30,7	29,3	24,3	39,8	27,1	13,8	8,1	31,8	11,0	13,4	20,7	34,6
Robo de casa	7,4	5,4	10,2	11,8	20,9	32,1	12,9	8,7	23,8	12,6	12,4	11,5
Daño a la propiedad	6,2	1,9	3,4	1,6	7,6	1,4	5,7	2,6	1,2	3,9	3,3	9,6
Agresión física	3,1	3,9	8,9	5,7	4,0	1,8	7,1	6,2	8,5	7,9	7,4	2,9
Extorsión	0,0	15,4	3,0	5,3	0,9	1,8	1,4	2,1	0,0	1,6	1,7	1,0
Otro	2,7	7,3	13,2	13,4	3,1	6,4	8,6	9,7	9,1	16,5	9,1	6,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Base	(257)	(259)	(235)	(246)	(225)	(218)	(210)	(195)	(164)	(127)	(104)	(6481)

Tomado de: Cárrión y Zárate (2012: 94).

Gráfico 4

TASA DE HOMICIDIOS POR CADA 100000 HABITANTES (NIVEL NACIONAL) – AMÉRICA LATINA



Tomado de: UNODC (2011: 9).

A la luz de lo expuesto, algunas preguntas se hacen necesarias: ¿Qué explicaría este desfase entre la alta percepción de inseguridad y las cifras promedio de delitos violentos? ¿Qué papel ha jugado el crecimiento poblacional —particularmente, en las ciudades— y el crecimiento económico del país para crear este escenario? ¿Por qué la legitimidad de los cuerpos estatales vinculados a la promoción de la seguridad es una de las más bajas del continente, incluso frente a países con índices de homicidios más altos? A continuación, hacemos una revisión de las respuestas que ha dado la literatura a estos temas.

El surgimiento del fenómeno regional: los paradigmas de la seguridad en el mundo⁸

El concepto de seguridad ciudadana se ha extendido notoriamente entre los *policymakers* y los políticos en América Latina y el Perú. Como todo concepto, proviene de una tradición teórica más amplia que escapa al escenario peruano y latinoamericano. En concreto, el concepto busca enfatizar al *ciudadano* como objeto y sujeto de las políticas de seguridad. Frente a las visiones que pensaban la seguridad como la política de defensa del Estado frente al *desorden interno*, el concepto de seguridad ciudadana llama la atención sobre el papel protagónico que las políticas de seguridad tienen sobre la vida de las personas, antes que sobre la *subsistencia* del Estado.⁹ El concepto, a su vez, no solo hace del ciudadano el objeto de las políticas de seguridad, también lo constituye en *sujeto* de las intervenciones estatales. Frente a la imagen de un Estado que monopoliza la función de proveer orden, empieza a aparecer en occidente una visión más “territorializada” del fenómeno de la seguridad que requiere como protagonistas a los mismos ciudadanos, verdaderos conocedores de las dinámicas de los barrios en los que viven. De ahí que, como veremos, la gran mayoría de enfoques que trabajan la noción de seguridad ciudadana hagan un énfasis particular a la importancia de la participación en la implementación de políticas de seguridad.¹⁰

Hasta la década de los sesenta, las políticas de seguridad en Occidente descansaban principalmente en el sistema judicial penal y en la policía. De más está decir que estas instituciones se manejaban bajo lógicas que, hoy por hoy, consideraríamos antidemocráticas, generalmente, herederas de los

-
8. Este apartado está basado en Zárate y Hernández Asensio (2006).
 9. Como veremos más adelante, las estrategias de seguridad hasta la década del setenta en América Latina pensaban los problemas de seguridad alrededor de los escenarios de polarización política producto de la aparición de grupos guerrilleros de izquierda. De ahí, es que la inseguridad era vista como una amenaza al Estado y a sus instituciones. Un buen desarrollo del ciudadano como nuevo objeto de las políticas de seguridad se encuentra en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).
 10. Para el caso peruano, la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana la define como “la acción integrada que desarrolla el Estado, con apoyo de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos” (Ley N.º 27933. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Art. 2º).

códigos penales decimonónicos.¹¹ Así, por ejemplo, además de la legislación punitiva contra los delitos (que, entre otros castigos, aplicaban la tortura y la pena de muerte), existían en la mayoría de países leyes contra la “gente de mal vivir”, que reprimían cualquier comportamiento social considerado indeseado (lo que incluía desde la mendicidad hasta la homosexualidad). Como cita la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

La seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos fundamentales. (2009: 7)

Los procesos de modernización de estas sociedades demostraron las limitaciones de la arquitectura legal de estas instituciones: además de atentar contra derechos fundamentales, no parecían obtener resultados claros en la lucha contra los nuevos problemas de las sociedades urbanizadas (por ejemplo, la microcomercialización de drogas o el pandillaje). Ello podría explicarse, como señalan Mosser y Shrader, porque el enfoque de la *justicia criminal*, en su versión más pura, es eficiente en la lucha contra los delitos patrimoniales, pero tiene serias limitaciones para afrontar delitos provenientes de problemas sociales —como las pandillas o el tráfico de drogas— (1999: 10). Es así como empiezan a aparecer modelos de intervención que, en el marco de un sistema democrático, trascienden el legalismo punitivo de la policía y del sistema de justicia para promover modelos de abordaje más integrales. En paralelo, los conceptos antiguos de *seguridad interna*, *seguridad pública* u *orden interno* empiezan a ser remplazados en el debate público.¹²

En líneas generales, se puede hallar cuatro modelos de intervención desde la perspectiva de la seguridad ciudadana: el modelo inmunológico, el modelo profiláctico, el modelo de hábitos saludables (o salud pública) y los modelos de capital social. Por *modelos de intervención*, entendemos a los enfoques que alimentaron las estrategias particulares de gobiernos alrededor del mundo para combatir la inseguridad. En líneas generales, cada uno de ellos identifica algunas causas específicas del aumento de la inseguridad y recomienda estrategias de abordaje que lidien directamente con esas causas. Así, se pueden entender a estos modelos como “acotadores” de las causas de la

-
11. Existen viejos principios del Derecho romano, aún hoy vigentes en las legislaciones latinoamericanas, que hablan del *orden público* y las *buenas costumbres* como principios del Derecho, verdaderos cajones de sastre para la discrecionalidad de las autoridades.
 12. Ello no quiere decir que hayan caído completamente en desuso: por ejemplo, la Constitución peruana de 1993 señala al mantenimiento del orden interno como objetivo primordial de la Policía Nacional.

criminalidad, de tal forma que pueden brindar lineamientos claros a los tomadores de decisiones sobre las líneas de acción que deben seguir.

Los dos primeros modelos se desarrollaron sobre la base de las premisas de la sociología criminal americana. Esta parte por reconocer al delito como algo natural de la vida en sociedad y, como tal, imposible de erradicar. En ese sentido, antes que prever su aparición, el Estado debe *inmunizarse* frente a él, aprender a lidiar con él. Para ello, la comunidad debe ser consciente de su papel para prevenirlo y de la importancia que las zonas públicas de sus barrios tienen (por lo menos, tanta importancia como la de las propiedades privadas). Así, si la comunidad se desentiende del problema (abandonando las zonas públicas del barrio, recluyéndose en ambientes privados) eventualmente los delincuentes harán suyos estos espacios abandonados.

Este abordaje quedó caracterizado por la teoría de las *ventanas rotas* de Wilson y Kelling (1982). Dicha teoría llamaba la atención sobre el carácter progresivo del deterioro de un barrio si se dejaba que sus componentes visibles se deterioren (por ejemplo, si se deja una ventana rota). La intuición es que el descuido de los barrios invita a los componentes anómicos —y eventualmente violentos— de quienes no valoran el cuidado de los bienes (generalmente, vagabundos, alcohólicos, microcomercializadores de drogas, etc.); la vigilancia y el cuidado de los barrios se convierten así en una tarea de primer orden.

De esta premisa, nacen los dos tipos de experiencia más conocidos en materia de seguridad ciudadana en los Estados Unidos: la de “tolerancia cero” en Nueva York y la de policía comunitaria en Chicago.

En los noventa, durante la administración de Rudolph Giuliani en la alcaldía de Nueva York (1993-2001), se empieza a implementar las políticas de seguridad de William Bratton —entonces jefe de la policía estatal— conocidas como de “tolerancia cero”. Dichas políticas se inspiraban, directamente, en la teoría de las ventanas rotas de Wilson y Kelling. Entre otras cosas, “Tolerancia Cero” significó un aumento de la intervención de la policía contra hechos menores “poco cívicos” (beber alcohol en la calle, pedir limosna, etc.). Ello se acompañó por una mejora en la infraestructura de la policía (se crearon sistemas de comunicación en tiempo real para el monitoreo de las intervenciones policiales) y una estructura meritocrática que premiaba con sueldos más altos a los policías que mejoraban los indicadores de su área designada. Para ello, los policías debían dejar de pensarse como complemento del sistema judicial para perseguir el delito, y centrarse más en la labor cotidiana de vigilar el cuidado de los barrios (Costa, 2007).

Nótese, como señala Costa, que si bien el enfoque se enmarca dentro de un sistema legal democrático, retoma el ideal conservador previo a los años setenta de una sociedad de “gente decente” que enfrenta a “gente de mal vivir” (2007: 24). En el caso concreto de Estados Unidos, esto rápidamente generó tensiones raciales: la policía era acusada frecuentemente de intervenir con mayor cotidianidad y violencia a ciudadanos afroamericanos. Algunos casos de palizas desmedidas —y de un asesinato¹³— despertaron sospechas

13. Fue el caso del inmigrante guineano Amadou Diallo, asesinado por policías de Nueva York en 1999.

de racismo que terminaron alienando a la población afroamericana de estos programas.¹⁴

De otro lado, en la década de los setenta en Chicago, aparece un modelo distinto de intervención: el de la policía comunitaria. Si bien se comparten los presupuestos iniciales de la teoría de las ventanas rotas, la experiencia en Chicago hacía hincapié más bien en la necesidad de acercar a la policía con los vecinos, quienes tendrían que formar parte en la vigilancia y cuidado del barrio. Como señala Skogan la experiencia de Chicago es innovadora en varios aspectos: la policía comunitaria no es un mero programa *de las fuerzas del orden* sino un programa *de la ciudad*, con un fuerte involucramiento político (2006: 3). Dicho programa fue diseñado desde la alcaldía y asumido por todos los actores políticos que contendían por ella. En este, se pone más énfasis en “la reparación de la ventana rota” por parte de los vecinos, antes que en el simple encarcelamiento de delincuentes o potenciales delincuentes. La sustentabilidad de esta experiencia, no obstante, ha sido relacionada a cierto comportamiento cívico específico del entorno de la ciudad. Según Heinemann, estudios en Chicago muestran que la cohesión social y la colaboración entre vecinos estuvieron en la base de la reducción de la criminalidad asociada a este programa (2006: 15).

Un segundo tipo de modelos proviene de la experiencia europea y se denominan *modelos profilácticos*, también conocidos como enfoques de la desorganización social. Mientras que las estrategias en Estados Unidos atendían a las consecuencias del problema, el modelo europeo llama la atención sobre el origen *social* de la delincuencia. En este modelo, la delincuencia no tiene nada de natural o congénita a la vida en sociedad: la misma se explicaría por las fuertes inequidades sociales y la marginalidad que eventualmente genera el modelo económico. Estas inequidades, a su vez, se traducen en fenómenos como la violencia interétnica (particularmente, en ciudades con importante población inmigrante) y la inestabilidad residencial (Muggah, 2012). La importancia de la desigualdad en los niveles de inseguridad de las ciudades, si bien puede sonar una idea intuitiva, ha sido corroborada desde estudios econométricos. Así, Fajnzylber, Lederman y Loayza encontraban que

Las tasas de criminalidad y de inequidad están positivamente correlacionadas (dentro de cada país y, de manera especial, entre países), y parece que esta correlación está reflejando una relación causal que va desde la inequidad a las

-
14. El aumento de la desconfianza en las comunidades de una ciudad no es un hecho menor a la hora de evaluar la ocurrencia de delitos. Para Dammert, la relación negativa entre cohesión y violencia es clara:

La vinculación de la confianza con los niveles de crimen, ha sido analizado por diversos autores, quienes concuerdan que mayores niveles de confianza van de la mano, generalmente, de menores niveles delictuales. Así, por ejemplo, en una investigación sobre Estados Unidos, se encontró que hay una clara correlación entre altos niveles de confianza social y bajas tasas de homicidio. En un estudio comparado de regiones elaborado por el Centro de Investigación Pew, se demostró que países con un mayor nivel de confianza social, tienen menor porcentaje de población que considera el crimen como un problema grave. (2011: 3-4).

tasas de criminalidad aún después de haber sido controlada por otras posibles determinantes (2002a: 26).¹⁵

Dentro de este planteamiento, se suele propugnar el diseño de políticas que promuevan la inclusión y la equidad, tales como el mejoramiento de los barrios marginales. No obstante, dada la envergadura de su ámbito de intervención, estos modelos requieren una coordinación permanente entre diversos actores estatales y la elaboración de planes de largo aliento en áreas clave como educación escolar, asistencia sanitaria, dotación de viviendas, asimilación de inmigrantes, etc. Si bien estos modelos varían por país (siendo el paradigma del modelo profiláctico puro el aplicado en Francia), la ausencia de resultados en el corto plazo, inherente a este modelo, llevó a muchos gobiernos a replantear su estrategia de seguridad, asumiendo algunos de los postulados del esquema de “gestión de riesgos” de las experiencias de Nueva York y Chicago. Reino Unido, por ejemplo, adoptó un paradigma mixto, que recogía tanto la experiencia continental como la norteamericana (Ruiz Vásquez, Illera y Manrique 2006).

Un punto contrastante de este programa proviene del bajo protagonismo que tiene la participación de los vecinos en la política de seguridad; se atribuye un mayor protagonismo al Estado y, en menor medida, a las organizaciones de la sociedad civil. Si bien el sujeto de la política de seguridad sigue siendo el ciudadano —y, por ende, aún trabaja bajo el concepto de la seguridad ciudadana— el modelo considera que la participación de los vecinos en ningún caso puede atribuirse competencias policiales, como sugieren los modelos inmunológicos (Ruiz Vásquez, Illera y Manrique 2006). El Estado es quien vela por la seguridad, así como lo hace por los servicios de salud y educativos.

Un tercer tipo de modelo es el de las prácticas saludables o también llamado de *salud pública*. Si bien se deriva de alguno de los postulados de los modelos inmunológicos, su principal preocupación pasa por reducir la posibilidad de que se cometan delitos limitando aquellos condicionantes que aumentan su ocurrencia. Medidas típicas dentro de este paradigma es la limitación a las ventas de alcohol (en la noche, cuando suelen ocurrir los delitos más violentos), la aparición de *zonas rosas* (espacios urbanos dedicados específicamente a la diversión nocturna, donde suele concentrarse el tráfico de drogas o la prostitución), la aparición de horas-límite para el funcionamiento de locales nocturnos, entre otros. El cumplimiento de estas restricciones descansa en una alianza entre la población y la policía. El caso paradigmático de aplicación de este modelo en América Latina se dio en Bogotá, Colombia, con las gestiones de Antanas Mockus y Enrique Penalosa. Para Mockus —iniciador de la reforma de la seguridad en Bogotá—, el problema radicaba en cambiar una cultura ciudadana acostumbrada, y por ende, permisiva con las condicionantes de la violencia (Costa 2007: 42-43).

15. La traducción es nuestra.

Un cuarto tipo de modelo, dentro del paradigma del capital social, hace hincapié en el rol protagónico de la sociedad civil para lidiar con los problemas de seguridad. En este modelo, la represión —bien sea utilizada por la policía o por los mismos ciudadanos— generalmente tiene el efecto perverso (y no deseado) de destruir la cohesión social en las comunidades y barrios, tanto internamente como respecto a su relación con los cuerpos estatales. Sin cohesión social, las medidas adoptadas rápidamente pierden legitimidad y los resultados positivos conseguidos a corto plazo pueden llegar a revertirse. Se requiere, en ese sentido, que sean las mismas comunidades las que establezcan un sistema jerarquizado de vigilancia de los barrios (generalmente, encabezado por *líderes naturales* dentro de aquellas).

Así, se requiere trascender los meros programas de prevención del delito y de *aggiornamiento* de los barrios para tratar la inseguridad desde perspectivas de “inclusión, participación, aceptación de diferencias y legitimidad de la política” (Dammert 2011: 16). Para ello, son las organizaciones sociales las que, desde diversos programas enfocados a sectores sociales vulnerables a la violencia (como jóvenes, migrantes, trabajadores y trabajadoras nocturnos, etc.), aumentan la confianza de la población sobre la seguridad de su barrio y en sus líderes. Se deduce de esta propuesta que a través de la agregación de estos distintos programas se plasmará una mejora en los niveles de seguridad en las ciudades latinoamericanas.¹⁶

Como se puede apreciar, estos modelos ponen los reflectores individualmente sobre diversos componentes que configuran un escenario proclive a la inseguridad (el descuido de los barrios, las condiciones de inequidad social, la falta de vinculación de la policía con los vecinos, la ligereza en la regulación de los condicionantes de la violencia, etc.). Desde la academia y los teóricos del desarrollo, se han esbozado algunas síntesis integradoras de los niveles en que actúan cada uno de estos factores contextuales. Caroline Moser propuso en la década del noventa una síntesis derivada del modelo ecológico, método cualitativo de acercamiento a las causas y efectos de un fenómeno.¹⁷ Este permite contextualizar cada uno de estos factores dentro de una visión integral del problema de la inseguridad.

Este modelo, según Moser y Winton,

[...] busca demostrar que no existe un nivel o causa único que determine o explique la violencia. Cada nivel o causa, al combinarse con una o más variables causales adicionales, podría provocar una situación de violencia [...]. El ‘modelo ecológico’ identifica la violencia a los niveles estructural, institucional, interpersonal e individual. (2002: 22)

Por nivel estructural, se entiende el marco general en que se desenvuelven las relaciones de violencia en lo político, económico, social y cultural. En

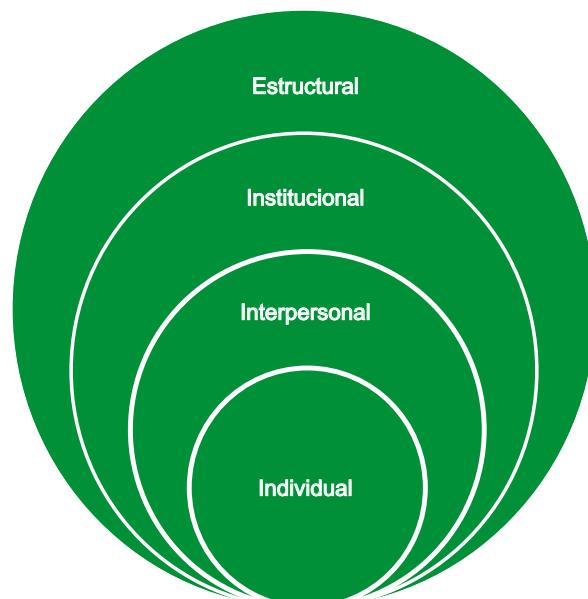
16. Una larga lista de programas que apuntan a este objetivo en toda América Latina puede encontrarse en Dammert (2011).

17. Se basaron para ello en el aporte de Bronfenbrenner (1977).

el nivel institucional, se señalan a las instituciones formales e informales a las que se integran las personas (incluyendo redes sociales y grupos identitarios) y que los llevan a exponerse a situaciones específicas de violencia. Por nivel interpersonal, se entiende el contexto inmediato en el que se dan las relaciones de violencia y que incluye el tipo de relación entre víctima y victimario. Finalmente, en cuanto al nivel individual, se presta atención a las características físicas y psicológicas que caracterizan a perpetradores y perjudicados de los hechos violentos.

El modelo permite comprender cualquier categoría de hecho violento (como la violencia de pandillas hasta la violencia de género) desde cada una de sus múltiples causas.

Gráfico 5
MODELO INTEGRADO SOBRE LA CAUSALIDAD DE LA VIOLENCIA



Adaptado de: Moser y Schrader (1999: 6).

Así, el modelo inmunológico prestaría atención al nivel institucional. En concreto, a las instituciones formales que lidian con el cuidado de los barrios como el municipio y la policía; así como las redes sociales —generalmente de corte informal— que participan en el ornato de la comunidad. Por su parte, el modelo profiláctico hace énfasis en las condiciones estructurales de la violencia y que conmina a la actuación a sectores diversos del Ejecutivo y los gobiernos subnacionales. El modelo de los hábitos saludables tendría implicancias de corte institucional, pero también en el ámbito interpersonal, puesto que regula las situaciones específicas en que se dan las relaciones sociales que pueden ocasionar hechos violentos, como son los lugares de esparcimiento. Finalmente, el modelo del capital social se centraría básicamente en

el nivel interpersonal e individual, al facilitar cambios en las relaciones sociales mediante el trabajo intensivo con grupos específicos.

En América Latina, estos modelos han sido asumidos parcialmente. Sin lugar a dudas, los modelos de hábitos saludables y del capital social han sido los más utilizados. No obstante, su impacto general es limitado, debido a su dependencia con algunas gestiones municipales, con la iniciativa de algunas ONG y con las de la cooperación internacional respectivamente. El modelo de gestión de riesgos de la experiencia norteamericana apenas ha sido asumido en la región (solo en Río de Janeiro a través de la “Operación cese del fuego”); sin embargo, el oficial Bratton ha elaborado diversos planes para ciudades latinoamericanas.¹⁸ Por su parte los modelos sociales —aquel de la experiencia europea, así como el de hábitos saludables— han sido asumidos más en sus presupuestos teóricos (la necesidad de inclusión) antes que en planes específicamente orientados a la reducción de la inseguridad en territorios determinados.

En paralelo a la llegada de nuevos paradigmas de la seguridad en América Latina, el contexto de los países también vivió un cambio dramático desde mediados del siglo pasado, tanto en el ámbito político como en el social. A continuación lo revisaremos.

18. Uno de ellos fue elaborado para Lima Metropolitana, a fines de la gestión del alcalde Alberto Andrade (durante el periodo 1995-2002).

El cambio de contexto en América Latina: el cambio político y la urbanización del territorio

Los enfoques repasados en la sección anterior tienen algunos presupuestos que debemos rescatar a la hora de plantear su pertinencia para una eventual aplicación en América Latina y el Perú en específico. En primer lugar, dan por sentada la existencia de cuerpos policiales sólidos internamente y legitimados socialmente, dos características que —como veremos más adelante— muy pocas policías latinoamericanas pueden exhibir (Chile y en menor medida Colombia, por ejemplo). Policías plagadas de corrupción e impopulares difícilmente pueden y quieren extender lazos a la ciudadanía, bien sea en los mismos barrios o a través de organizaciones de sociedad civil.

De otro lado, la confusión de competencias en materia de seguridad (entre el ejército, la policía, la guardianía municipal y la privada) hace el panorama aún más denso para cualquier intervención. Mucha de esta superposición de competencias se debe precisamente al avance —real o percibido— de la inseguridad, que lleva a los gobiernos a refugiar sus estrategias en las instituciones más proclives a acogerlas. Como veremos, los cuerpos estatales de seguridad en América Latina suelen ser muy reacios a intervenciones desde el poder político, mucho más que aquellos que buscan reformarlas. Es importante, en ese sentido, entender el contexto del tipo de competencias específicas que adoptaron las diversas instituciones públicas en los países latinoamericanos en lo concerniente a la seguridad.

En materia de seguridad pública, América Latina vivió un cambio de escenario importante a fines de los años setenta y comienzos de los años ochenta. En esos años, diversos gobiernos militares que se instauraron en la región a fines de los sesenta (la mayoría con el objetivo de eliminar a organizaciones de izquierda que competían por el poder), iniciaban las transiciones hacia gobiernos elegidos democráticamente. Durante su gestión, dichos gobiernos militares descansaron su estrategia de seguridad en la idea de la existencia de un “enemigo interno” —eminente político— al que se debía derrotar: las guerrillas y las organizaciones políticas *radicalizadas* en las ciudades. Para ello, se hicieron de una feroz retórica anticomunista, reforzaron aparatos de inteligencia y subordinaron los cuerpos policiales a los castrenses (Alba y Kruijt 2007: 485-486), bajo la idea de que no se trataba exclusivamente de un problema de orden público sino de una *conspiración* contra el Estado.

Esta lógica de intervención partía del paradigma de la justicia penal como recurso eminentemente sancionador.

El espacio temporal de estas dictaduras militares es muy variado según los países. No obstante, hacia mediados de la década de los setenta todos los países sudamericanos —con excepción de Colombia y Venezuela— contaban con dictaduras militares.

Tabla 3
DICTADURAS MILITARES EN SUDAMÉRICA

País	Presidencias relevantes	Periodo de Gobierno militar	Años y meses del Gobierno militar (aproximado)
Chile	Augusto Pinochet	1973-1990	16 años y 6 meses
Argentina	Jorge Videla Leopoldo Galtieri	1976-1983	7 años
Uruguay	Juan María Bordaberry Aparicio Méndez	1973-1985	11 años y 3 meses
Paraguay	Alfredo Stroessner Garrastazu Medici	1954-1989	35 años
Brasil	Ernesto Geisel Joao Baptista Figueiredo	1964-1985 1971-1982	21 años
Bolivia	Hugo Banzer Suárez	(con breves interrupciones civiles)	11 años
Ecuador	Guillermo Rodríguez Lara	1972-1979	7 años
Perú	Juan Velasco Alvarado Francisco Morales Bermúdez	1968-1980	11 años y 8 meses

Elaboración propia.

En líneas generales, tras las transiciones, la estrategia de seguridad en las nacientes democracias latinoamericanas pasó a depender en mayor medida de los cuerpos policiales, en detrimento de los servicios de inteligencia (Alba y Kruijt 2007: 488).¹⁹ A su vez, tras la “vuelta a los cuarteles” de los militares latinoamericanos, se abrió la posibilidad de pensar la seguridad desde las contribuciones que podían hacer la policía (como cuerpo autónomo respecto a las Fuerzas Armadas), los partidos políticos, los gobiernos subnacionales y la sociedad civil; a la par de las que hacía el ejército. Precisamente, la

19. No obstante, en el caso específico de Perú, las Fuerzas Armadas tuvieron un rol protagónico en la dirección de la Policía Nacional desde los setenta en adelante, como producto de la herencia del “Gobierno Revolucionario”, por un lado; y, luego, por la preeminencia que tuvo la lucha contra Sendero Luminoso para la seguridad nacional. Posteriormente, la influencia de Vladimiro Montesinos consolidó aún más este acaparamiento, aunque en términos mucho más perniciosos.

sociedad civil tuvo un rol fundamental en diseminar el concepto de *seguridad ciudadana* en el contexto latinoamericano (en el que, como vimos, primaban visiones en torno a la *seguridad del Estado*). Alimentando estas tendencias, en el mundo occidental, también se aprecia un cambio de paradigmas a fines de la década de los ochenta. Como apunta Sozzo, en Estados Unidos y Europa se detectaba un “renacimiento de la prevención del delito, doblemente divorciada, del recurso penal y de la racionalidad y programas políticos de la criminología positiva del siglo XIX” (2000: 1).

Ello no quiere decir que en la mayoría de países la transición significara el fin de la interferencia de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad. Muy por el contrario, las estrategias de seguridad de los militares siguieron siendo la base desde la que se construía políticas públicas. El protagonismo militar se explica en parte por las transiciones pactadas que dominaron en la región; las cuales —a cambio de garantizar la neutralidad política del Ejército— les otorgaron una serie de prerrogativas.²⁰ Como señala Snodgrass, incluso hoy se puede detectar la influencia del pensamiento militar en las estrategias de lucha contra la criminalidad:

En América Latina [...] la guerra contra el terrorismo precedió a la guerra contra el crimen, y a los mismos aparatos estatales desarrollados para luchar contra las facciones armadas de izquierda se emplean hoy en día contra la creciente amenaza del crimen común en muchos países (2010: 73).²¹

Desde entonces, las historias de la influencia de las Fuerzas Armadas sobre la estrategia de seguridad han variado por países; no obstante, la reticencia a ceder competencias ha sido el común denominador en la región.

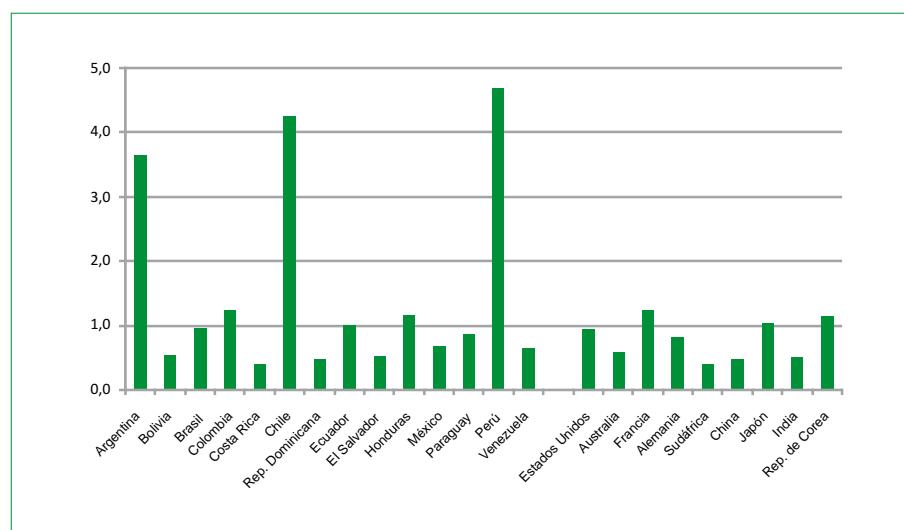
En paralelo, a estos cambios políticos se sumaron variaciones en el tipo de violencia que experimentaba la región. La nueva violencia en América Latina se volvió urbana, sistemática y apolítica. Mientras que los gobiernos militares tuvieron por contexto países con importantes poblaciones en el área rural (escenario donde se desarrollaban las guerrillas y donde la seguridad era provista por actores privados), la constitución de megaciudades conllevó a un

-
20. Esta influencia se detecta, por ejemplo, en el hecho de que hasta la fecha, solo en Argentina y Guatemala se ha procesado a exjefes de Estado militares por los delitos que cometieron durante sus gestiones. El caso argentino, no obstante, debe ser tomado como *sui generis*, debido los efectos particulares que tuvo el fracaso de la guerra de las Malvinas sobre su prestigio y sus competencias.
21. Un caso particularmente interesante y que ejemplifica este fenómeno es el de El Salvador. Tras una guerra civil de doce años (1980-1992) —en la que la policía fue un cuerpo eminentemente político y represor—, los acuerdos de paz de 1992 obligaron al gobierno de la Alianza Republicana Nacional a conformar un nuevo cuerpo policial. No obstante, esta “nueva policía” siguió basando su accionar en posiciones militaristas —asociadas al enfoque conocido como de la “mano dura”— en su lucha contra la delincuencia y el pandillaje juvenil. En concreto, el plan del Presidente Francisco Flores aumentó las penas a los delitos, reforzó las prerrogativas de la policía con atribuciones de corte militar e involucró al ejército en la lucha contra la delincuencia. No se elaboraron estrategias que involucraran a actores no armados (como los gobiernos subnacionales) ni se recabó información de calidad sobre los factores coadyuvantes del delito. Posteriormente, El Salvador descansó su estrategia en la reforma del código penal para penar como agravante la pertenencia a pandillas (maras) y para reducir la edad para la imputabilidad penal de los pandilleros (generalmente, adolescentes). El escenario de El Salvador es muy similar al ocurrido en sus vecinos Guatemala y Honduras, países en los que los cuerpos policiales mantienen lógicas militaristas en sus intervenciones (Costa 2007).

cambio de escenario radical para el delito, principalmente por los altos costos de la seguridad en barrios tugurizados.²² Asimismo, la ocurrencia de delitos dejó de ser un problema de coyunturas específicas remediables con la intervención estatal esporádica (típicamente, el encarcelamiento de delincuentes). Es así que los liderazgos en la comisión de delitos eran rápidamente suplantados, volviendo obsoleta la estrategia punitiva de las autoridades. Finalmente, este nuevo tipo de violencia no estaba sustentada en ningún tipo de pretensión de *subvertir el sistema*: por el contrario, se había convertido en una estrategia de supervivencia para personas de bajos recursos.

Briceño (1999) resalta la importancia de los procesos de urbanización en América Latina en las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, y la constitución de megaciudades como los primeros factores del desencadenamiento del nuevo tipo de violencia. Con respecto a ello, es preciso anotar que América Latina se caracteriza por ser una de las regiones del mundo con mayor cantidad de megalópolis que, a su vez, se erigen como el único gran centro urbano del país (como se observa en el gráfico 6). Esta situación representa grandes retos en torno a la infraestructura urbanística de las ciudades, particularmente en la provisión de servicios públicos.

Gráfico 6
ÍNDICE DE PRIMACÍA*



* El índice de primacía es el resultado del cociente entre la primera ciudad más poblada y la sumatoria de las tres ciudades que le siguen en el ranking. Este gráfico se ha elaborado tomando como base el modelo que presentan Rodríguez y Vignoli (2002), pero se ha actualizado con información más reciente obtenida de la División de Estadística de Naciones Unidas.

Fuente: United Nations Statistics Division(s.f.).
Elaboración propia.

22. Si bien los estudios sobre inseguridad se han centrado básicamente en las grandes urbes, hay países —particularmente aquellos que pasaron por conflictos armados internos— en los que los niveles de inseguridad se hallan en el área rural. Heineman y Verner constataban, por ejemplo, que en El Salvador un 76% de homicidios ocurría en áreas rurales (2006: 3).

Es así que la violencia empezó a ser asociada con el proceso de tugurización de los barrios marginales y la incapacidad del Estado para responder a este aumento poblacional, fenómenos propios de las décadas de los ochenta y noventa. En relación con ello Briceño señala:

La vida urbana significaba una mayor libertad [...]. A partir de la década de los 80 dos fenómenos singulares deterioran este sentimiento: por un lado hay un incremento de la población que habita en las zonas de viviendas de los pobres —barrios, favelas, pueblos jóvenes—, no solo de manera extensiva, sino también intensiva, es decir que se produce un aumento importante de la densidad de población en los barrios pobres, inclusive en unos extremos difíciles de imaginar. Adicionalmente a este aumento de la población hay una reducción de la intervención del Estado en las zonas de bajos ingresos. Los servicios urbanos no se pueden seguir instalando al mismo ritmo de los años 50 y 60, y no puede mantenerse la misma calidad o hay que pagarlos, lo cual los hace de acceso restringido. (1999: 128).

Para el autor, el nuevo tipo de violencia remite “a las transformaciones de la sociedad urbana y al quiebre de las expectativas de la población que nació en la ciudad y que afecta de manera especial a la segunda o tercera generación de los inmigrantes urbanos” (Briceño 1999: 124).

Así, Briceño retoma los debates sobre la llamada *anomia* y sus vínculos con la violencia para explicar lo que sucede en sectores pobres y pobres extremos de las ciudades. Considera relevante prestar atención al carácter diferenciado de las expectativas por generaciones. Las generaciones más jóvenes tienden a dar por sentado los bienes que recibieron de sus padres; por ello, sus expectativas se elevan hacia otro tipo de bienes que no están a su alcance (y que para sus padres resultarían incluso suntuosos). Según Briceño:

Para la primera o segunda generación urbana, la ciudad en sí misma representaba una importante satisfacción de las expectativas creadas al emigrar. La vida urbana constituía un conjunto de ventajas antes ausentes: el agua cercana, la electricidad, y con ella el refrigerador para conservar los alimentos y un televisor para la diversión. Pero también los servicios sociales, ya mencionados: la escuela para los niños y un hospital para las emergencias. Todo esto fue motivo de gran satisfacción para muchos pobladores urbanos pobres [...] Pero estos hechos no representan lo mismo para sus hijos o sus nietos. (1999: 129).

Esta explicación estaría en la base del fenómeno (harto estudiado) de las *barriadas* —o, como se le conoció el Perú, los *pueblos jóvenes*²³— y su vinculación con la violencia. En algunos países, como en Brasil, las favelas se convirtieron en sinónimo de violencia durante los años ochenta y noventa. Dicha violencia era ejercida principalmente por hombres jóvenes —menores de veinticinco años en su mayoría— prestos a inmiscuirse en actividades ilícitas

23. Según señala Graham (1991), con documentación del Ministerio de Vivienda, la mitad de la población de Lima vivía en “pueblos jóvenes” en 1982, a diferencia del 18% que lo hacía en 1972.

que les permitiera obtener dinero fácil (típicamente, la micro-comercialización de droga). Todo ello ocurría en el contexto económico de la “década perdida” en América Latina, periodo en el que la inflación y los déficit públicos se tradujeron en menor inversión estatal en las comunidades, lo cual acentuó la incertidumbre de los pobladores más jóvenes.

No obstante, estos patrones generales vinculados al proceso de modernización en toda la región deben ser complementados con análisis por país y eventualmente por ciudad. Aquí, la historia de la inseguridad en América Latina presenta diferencias complejas. En primer lugar, la década de los ochenta ve el auge de los carteles de la droga en Colombia. Paradigma de este nuevo tipo de violencia ocurrió en las ciudades de Medellín y Cali, que contaban con tasas de mortalidad de más de cien muertos por cada cien mil habitantes. Las ciudades colombianas combinaban los elementos que ocuparían la atención de quienes buscan ahondar en el nuevo tipo de inseguridad producto del poder económico del comercio de la droga: mafias, corrupción en los cuerpos policiales, micro-comercialización, división de sectores de las ciudades por las bandas narcotraficantes, pandillaje, presencia masiva de armas, etc. (Banguero y Vélez 2001, Rozema 2008)

Posteriormente, el fenómeno aparecería en otras grandes ciudades latinoamericanas, también con profundos matices en cada país. Las ciudades centroamericanas (en concreto, Tegucigalpa y San Pedro Sula en Honduras; San Salvador en El Salvador; y la Ciudad de Guatemala), en primer lugar, habrían visto en la última década el agravamiento de sus niveles de seguridad producto de dos fenómenos: la expulsión masiva de jóvenes centroamericanos pobres desde Estados Unidos (generalmente, miembros de las pandillas conocidas como “maras” afincados en California); y, paradójicamente, los efectos del Plan Colombia que habrían inaugurado “nuevas rutas” del narcotráfico en esos países a costa de la reducción de los niveles de tráfico en Colombia. La explosión de la violencia urbana en las ciudades del norte de México (donde diversos carteles de la droga se disputan dichas rutas) se vio acentuada por la respuesta militarista del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) para la lucha contra el narcotráfico.

Las ciudades brasileñas (São Paulo, Río de Janeiro, Salvador de Bahía) han tenido una tradición de violencia, muy ligada al proceso de expansión urbana en el país (Caldeira y Holson 1999). En los últimos años, estas ciudades se han convertido en importantes centros de comercialización de drogas, alimentando así el tráfico desde los países de la cuenca amazónica (Perú y Bolivia, principalmente). En Caracas (Venezuela), el mercado ilegal de armas se ha masificado a tal punto de hacer ineficiente cualquier limitación del Gobierno al mercado legal.²⁴ En paralelo, la zona oeste de Venezuela (Estados de Apuré y Táchira) se ha convertido, a decir de las informaciones de gobiernos

24. Véase Machado (2011, 7 de noviembre).

occidentales, en territorio liberado del control estatal con alta presencia de grupos insurgentes colombianos y de redes de narcotráfico.²⁵

Recapitulando, vemos que América Latina ha pasado por dos procesos políticos y sociales de primer orden: el fin del paradigma represivo que acompañó a la mayoría de gobiernos autoritarios a mediados del siglo pasado y las transformaciones de los países en contextos de rápida urbanización y tugurización de los barrios. ¿Cuáles fueron las respuestas estándar de los gobiernos frente a este cambio? A continuación, las repasaremos.

25. Véase Neuman (2007, 26 de julio).

La respuesta estatal inicial: reformas con oposiciones, medidas impresionistas y el llamado a la acción privada

Las lógicas militaristas, que como vimos fueron herencia de complejos procesos políticos de reparto de competencias entre los distintos cuerpos armados, se constituyeron como la primera respuesta de los países latinoamericanos ante el nuevo fenómeno de la violencia. En su faceta más cruda, una de sus principales manifestaciones fue la existencia de ciertas prácticas de abuso por parte de las autoridades, heredada de períodos autoritarios. Como señala Moser (2002), el abuso policial en algunos contextos era visto como la forma *natural* de responder frente a las amenazas de la delincuencia. La opinión pública, en algunos casos, ha legitimado esta forma de actuar: encuestas en Centroamérica señalan que casi la mitad de ciudadanos está a favor de matar al criminal en cualquier caso, independientemente que la vida de la víctima esté en juego o no.²⁶

Dammert constata que en los años noventa “prácticamente todos los países de la región se concentraron principalmente en políticas para el control del delito” (2011: 10), políticas conocidas popularmente como de “mano dura”.²⁷ ¿Cuáles han sido las principales medidas adoptadas? Arias y Dammert (2007) señalan

-
26. En una encuesta realizada por la Universidad Centroamericana en 2001, 55% de las personas entrevistadas señaló que estaban a favor de la posibilidad de matar a un delincuente que tiene asustada a una comunidad; 44% dijo que estaban muy de acuerdo con que la víctima de un asalto mate al delincuente; 43% estaba muy de acuerdo con la pena de muerte; 41% estaba muy de acuerdo con que la comunidad capture a un delincuente y lo linche; 33% estaba muy de acuerdo con que la Policía, eventualmente, torture para obtener información; y 31% estaba de acuerdo con que la Policía mate al asaltante en lugar de intentar detenerlo. (Costa 2007: 62-63)
 27. Estas políticas —llamadas también de mano dura— cumplieron un rol central en el marco de alta politización del problema debido al incremento de la inseguridad, la aparente ineficiencia gubernamental para enfrentarlo y el reclamo ciudadano por políticas rápidas y efectivas [...] Se estimó en este primer momento, que las necesarias reformas de la justicia y policía eran pasos indispensables para avanzar en una lógica de intervención institucional eficiente. De igual forma, se aprobaron leyes que aumentaban los castigos frente a acciones delictuales emergentes [...] y en la mayoría de los países se disminuyó la edad de imputabilidad penal. Este marco de acción tenía como actor principal al gobierno nacional que avanzaba con macro reformas que buscaban disminuir los “incentivos” para el desarrollo de carreras criminales. (Dammert 2011: 10-11). El caso de El Salvador, como vimos, fue paradigmático del uso de estas estrategias.

entre ellas: la reforma policial y “policiaciόn” de las fuerzas armadas, el “populismo punitivo”, así como la privatización y descentralización de la seguridad.

REFORMA POLICIAL Y “POLICIALIZACIÓN” DE LAS FUERZAS ARMADAS

La reforma policial ha sido uno de los grandes temas enarbolados por los gobiernos latinoamericanos en las últimas dos décadas. Para el análisis de las reformas, Dammert propone un acercamiento, en primer lugar, al carácter unitario o federal de los Estados latinoamericanos (carácter que lleva a tener uno o varios niveles de policía). En segundo lugar, presta atención al carácter militarizado o civil de la estructura interna de la policía. Sobre esta base, Dammert (2005) encuentra tres tipos de reformas policiales en América Latina:

- *Aquellas que han hecho énfasis en la aparición un nuevo cuerpo policial.* Es el caso de países cuyo cuerpo policial estaba fuertemente deslegitimado. En El Salvador, la antigua policía había estado estrechamente vinculada a los gobiernos militares anteriores al acuerdo de paz con la guerrilla, por lo que su *refundación* fue planteada como condicionante para la desmovilización.
- *Reformas parciales a la policía.* Son las que más han aparecido en América Latina. Las mismas constan generalmente de purga de oficiales corruptos, mejora en los procesos de selección y capacitación de miembros, colaboración con organizaciones de sociedad civil, entre otros. Su éxito depende en buena medida de la apertura a la reforma que muestren los cuerpos policiales (apertura que, en algunos casos, es difícil de conseguir). En el caso argentino, la reforma se vio empañada por la oposición interna de los cuerpos policiales y por cierta *partidización* de la propuesta de cambio institucional. En el caso peruano, de igual manera, las reformas no tuvieron un consenso suficiente y terminaron personalizadas en la gestión de los exministros Fernando Rospigliosi y Gino Costa. Por su parte, en Colombia, la reforma ha permitido obtener mejores resultados en indicadores de seguridad y, también, aunque en menor medida, reducir los casos de corrupción interna.
- *Aparición de la policía comunitaria.* Siguiendo la experiencia de Chicago, han aparecido cuerpos complementarios a la policía (generalmente, juntas de vecinos) en Chile, Brasil y Guatemala, que facilitan la vigilancia de barrios y la realización de denuncias. Asimismo, se desarrolla una relación más “empática” entre cuerpos policiales y vecinos, que se opone a la formación militarizada que tradicionalmente estos últimos han tenido. En líneas generales, estas reformas han sido vistas con desconfianza por algunos sectores, que las entienden como un derivado de procesos de privatización de la seguridad y que diferencia a los ciudadanos según el nivel de riqueza de su comunidad.

De otro lado, si bien aún no es mayoritario el número de países que usa a las Fuerzas Armadas en funciones policiales, los países que sí lo han hecho (Méjico y Guatemala) han otorgado grandes prerrogativas a las primeras. Entre ellas, como menciona el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas para Méjico, destacan “el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control y el registro de casas, individuos y automóviles, en muchas ocasiones sin contar con una orden judicial dictada por una autoridad civil competente” (2012: 7).

APLICACIÓN DEL LLAMADO “POPULISMO PUNITIVO”

Se refleja en dos estilos: grandes operativos mediáticos contra la delincuencia y un aumento de la legislación represiva. Así, en primer lugar, dada la creciente sensación de inseguridad, los gobiernos se ven en la necesidad de hacer pomposas campañas contra la delincuencia (lo que incluye operativos violentos en barrios marginales) con efectos de muy corto plazo y que pone en peligro la vida de los vecinos. Del mismo modo, se presencia un aumento de la legislación represiva (crecientemente, más acotada a situaciones específicas y con mayores penas) que no va acompañada de una mejora en las capacidades procesales y penitenciarias, ejemplificado elocuentemente en los bajos ratios de condena en la mayoría de delitos.

Así, mientras la policía puede resultar efectiva para capturar delincuentes, una vez que estos son entregados al sistema de justicia, la falta de pruebas —producto de los débiles mecanismos de recojo de información— termina obligando a su liberación. En sistemas donde ya existe una severa legislación penal y una débil institucionalidad procesal o penitenciaria, es común que se genere un círculo vicioso. La opinión pública tiende a creer que —puesto que no se reduce el número de crímenes (dado que la mayoría de delincuentes son liberados)—, el problema radica en una legislación penal “débil”. Ello lleva a las autoridades a seguir asumiendo medidas impresionistas que difícilmente podrán cumplir el objetivo principal, debido a sus nulas capacidades procesales y/o penitenciarias. Parte de la legislación punitiva más controvertida es la que apunta a procesar a menores de edad como adultos, tal como algunos gobiernos centroamericanos han realizado en su lucha contra las maras.

En líneas generales, el populismo punitivo se basa en una lógica de *territorialización* y personalización de la delincuencia; es decir, se fundamenta en la idea de que la inseguridad proviene de determinadas zonas de las ciudades y de determinados individuos. En sociedades con fuertes divisiones étnicas o clasistas, ello conlleva a cierta criminalización de grupos sociales determinados, tal como ocurrió en el caso previamente mencionado de Nueva York. Para Carrión, en términos simbólicos, todas estas reformas trabajan desde la dualidad *victima/victimarios*, que tiende a acotar la responsabilidad del problema en individuos que constituyen una *amenaza* (2002). Para el autor, una de las consecuencias de esta política es la simplificación en la determinación de las estrategias contra el delito: puesto que todo hecho criminal

constituye un atentado contra el *orden social*, no existe una estrategia diferenciada para la lucha contra la delincuencia común y la delincuencia organizada. Agrega Carrión que así se presenta un contrasentido: en muchos países, se termina derivando mayores recursos a la lucha contra el narcotráfico que a la lucha contra la delincuencia común, pese a que esta última suele ser la principal causa de homicidios (Carrión 2002: 45).

La otra cara del populismo punitivo se refleja en las pobres condiciones de los centros penitenciarios alrededor del continente. Lamentablemente, no estamos ante coyunturas aisladas de sobredimensionamiento de las capacidades penitenciarias. Los Estados latinoamericanos han interiorizado como natural una política de privación de derechos de los presos por la cual estos —como parte de su condena— deben vivir en hacinamiento y condiciones sanitarias insalubres (donde están expuestos a enfermedades como la tuberculosis o el VIH, así como la agresión de otros internos). Ello tiene efectos perversos en el control de la seguridad, en la medida que las cárceles se convierten —gracias a la ausencia de control producto de la sobre población de reos— en “escuelas del delito”, donde los reos socializan, planifican nuevos delitos y generan nuevos liderazgos criminales. En otros casos, el hacinamiento penitenciario lleva a privilegiar el arresto de los cabecillas más visibles de las bandas delincuenciales, lo cual permite la liberación de delincuentes menores que terminan remplazando a aquellos.

PRIVATIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD

La privatización de los servicios de seguridad empezó a cobrar fuerza en América Latina a comienzos de la década de los noventa, años que —como vimos— presentaron serios retos estructurales y políticos al Estado como proveedor tradicional de los servicios de seguridad. Ello se vio incentivado por una creciente importancia de las empresas globales proveedoras de seguridad en el mundo y una mayor diversificación de los productos que ofrecen (mercados de armas, alarmas, perros, etc.) (Lalama y Ojeda 2009).

Con relación a ello, Carrión (2009) critica el enorme peso que ha ganado la guardianía *privada* en América Latina. Según el autor, se calcula que en varios países de la región el número de guardias privados dobla al de policías. Esta preeminencia del paradigma de la seguridad privada explica algunos de los cambios institucionales más importantes en los cuerpos de seguridad; principalmente, el abandono de las lógicas de prevención de la criminalidad. La masificación de la seguridad privada genera desincentivos a la reducción del delito: en buena medida, estas empresas se asientan en escenarios donde el miedo a la victimización está extendido. Si dicho miedo decae, las ganancias de las empresas se pueden ver amenazadas (Carrión 2009: 32).

Pese a esta creciente preeminencia, los altos costos de una seguridad privada cada vez más sofisticada aún impiden que se conviertan en la principal medida de apaleamiento del delito. Es así que surge un proceso paralelo (aunque guiado bajo la misma lógica *desregulatoria* del Estado): la descentralización de la seguridad a los gobiernos subnacionales. Ya no es una

institución de competencia nacional la que diseña y ejecuta presupuestos en materia de seguridad, son las municipalidades —los gobiernos subnacionales más desiguales en cuanto a recursos humanos y financieros— los que tienen que distribuir recursos para esta tarea.

Un resultado inmediato de esta medida es la segmentación del servicio de la seguridad según estratos sociales. Ello responde a dos motivos. En primer lugar, se debe a que suelen ser las municipalidades más pobres —y las más tugurizadas— las que experimentan los niveles más altos de criminalidad en las ciudades. El gasto contra el crimen *per cápita* en estos sectores resulta siempre bajo en comparación a municipios más ricos, menos poblados y con menos incidentes violentos. En segundo lugar, como apunta Carrión, la proliferación de empresas de seguridad por parte de policías en retiro (que suelen ser más atractivas que la policía en términos de salarios) y la conformación de redes comerciales en materia de seguridad dirigidas a un público-objetivo de recursos medios y altos desincentivan la profesionalización de la carrera policial sustrayendo a sus potenciales mejores cuadros (2009).

La experiencia de otros sectores en materia de privatización y descentralización se vuelve un antecedente de este fenómeno. Por ejemplo, las políticas de municipalización de los servicios públicos —particularmente, en materias como educación y seguridad— han sido polémicas por sus efectos sobre la desigualdad (Román y Carrasco 2007). En paralelo, tal como se ha explorado en la literatura sobre privatización de la educación y la salud, los mecanismos municipales y/o privados tienden a mejorar la situación de los sectores altos y medios, disminuyendo así su interés por reformas sustanciales que toquen a la totalidad de la institucionalidad vinculada a la seguridad ciudadana.

Los estudios y las políticas de seguridad en el Perú

LA NULA PERMEABILIDAD ENTRE ACADEMIA Y ESTADO

En líneas generales, la discusión en el Perú padece de varias limitaciones para abordar el tema de la seguridad ciudadana. En primer lugar, siguiendo la crítica de Carrión, tiene una pretensión holística de abarcar en el concepto todos los fenómenos disruptivos del orden que se dan en el país (2009). Así, suelen confundirse temas tan distintos y complejos como los conflictos sociales, la violencia política, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo;²⁸ y la seguridad ciudadana *per se*. En segundo lugar, no ha logrado realizar un análisis de la seguridad según el tipo de núcleo poblacional del que se trate (metrópoli, ciudad intermedia, centro poblado menor, etc.); solo priman los estudios sobre Lima, que luego son extrapolados a otras partes del país.²⁹ Esto es particularmente grave dada la particularidad demográfica de Perú (presencia de una única gran metrópoli, diversidad de centros urbanos medios, aislamiento de las poblaciones rurales, etc.). En tercer lugar, el interés por la seguridad ciudadana ha estado confinado al trabajo voluntario de algunos académicos, sin ningún tipo de vínculo con otro tipo de instituciones (Estado, partidos políticos, universidades) que puedan implementar o dar continuidad a sus trabajos. De ahí es que la discusión y la generación de políticas públicas sobre la base de evidencia sean de las más débiles de América Latina, por debajo de otros

-
28. El concepto de *narcoterrorismo*, tan de moda entre políticos y periodistas el Perú, proviene de la incapacidad para evaluar fenómenos distintos desde sus especificidades.
 29. El caso más famoso de provisión de seguridad en las zonas rurales proviene de las rondas campesinas, asociaciones de campesinos que nacieron como producto de la ausencia estatal para la lucha contra el abigeato. Las mismas han logrado un notable nivel de legitimidad en algunas zonas del país (como Cajamarca y Puno), aunque también se les ha criticado su creciente rol político en detrimento de sus funciones tradicionales de velar por la seguridad. Su correlato en las áreas urbanas son las juntas vecinales, asociaciones voluntarias de apoyo a labores de seguridad en los barrios. No obstante, la participación ciudadana en material de seguridad tampoco está exenta de polémica. En un reciente artículo, Marquardt (2012) comprueba cómo los mecanismos participativos han reforzado las antiguas exclusiones en materia de seguridad. Así, señala cómo en las experiencias participativas de la ciudad de Ayacucho solo las personas “que cumplían sus deberes” eran sujetas del beneficio de contar con los mecanismos de seguridad. Las personas que no lo hacían —generalmente, imposibilitadas de invertir su tiempo por su precaria situación económica— se veían excluidas de los mismos.

países cercanos como Brasil, Chile o Colombia.³⁰ Si bien en el Perú —al igual que en América Latina— la seguridad ciudadana como concepto fue difundido inicialmente por diversas ONG de derechos humanos, la evolución ha sido divergente. En otros países, múltiples actores paulatinamente se fueron involucrando en el tema. En el caso peruano, por el contrario, ha operado un confinamiento del tema en algunas ONG y académicos vinculados al estudio de derechos fundamentales.

Sin duda, los esfuerzos más sistemáticos por actualizar la dinámica de la seguridad ciudadana provienen de los trabajos del área de seguridad ciudadana del Instituto de Defensa Legal (IDL) sobre el tema. El IDL había trabajado hasta los años noventa fundamentalmente temas de violencia política, hasta que a fines de la década es convocado por comunidades académicas de otros países latinoamericanos para trabajar temas vinculados a reforma policial.³¹ Sobre la base de este incentivo, algunos académicos vinculados a dicha institución empezaron a trabajar temas de seguridad ciudadana de manera muy precaria y sin encontrar mayor interés por parte de políticos y otros investigadores.

Tras la transición democrática del año 2000 y la elección de Alejandro Toledo como Presidente, algunos de los cuadros que trabajaron el tema con el IDL fueron convocados por el gobierno de Toledo; en concreto, por el dos veces Ministro del Interior Fernando Rospigliosi. Es así como los académicos Gino Costa, Carlos Basombrío y la activista de derechos humanos Susana Villarán empezaron a trabajar en áreas del Ministerio del Interior, brindando nuevas aproximaciones a una institución poco acostumbrada a trabajar con civiles. Gino Costa, incluso, llegó a ser —por un corto periodo— Ministro en el año 2002 y comienzos de 2003. Tras la progresiva salida de estos cuadros —que fue completa tras la censura en el Congreso al ministro Rospigliosi en 2004—, estos académicos buscaron sistematizar su experiencia en libros editados por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el IDL (Costa y Basombrío 2004, Basombrío 2004a).

Posteriormente, ya de vuelta a la academia, entre los temas más tratados por estos investigadores han destacado las percepciones de seguridad (véase Basombrío 2003, 2004a, 2005, 2007) y la reforma policial y de las Fuerzas Armadas en el Perú (Basombrío y Rospigliosi 2006, Yépez 2004, IDL 2004). Recientemente, la ONG Ciudad Nuestra —fundada por el exministro Costa— ha tomado la posta en los estudios de seguridad (Costa y Romero 2011), a través de la sistematización de información pública sobre el tema y la realización de encuestas de opinión.³² En paralelo, entre las pocas instituciones estatales que investigan temas de seguridad ciudadana, se halla el Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales (INAEP).

-
30. Entrevista con Carlos Basombrío (18 de julio de 2012).
31. Entrevista con Carlos Basombrío (18 de julio de 2012).
32. Otra iniciativa complementaria es la que realiza bianualmente LAPOP, con sus encuestas nacionales del Barómetro de las Américas, que —desde 2006— abordan sistemáticamente el tema de la seguridad ciudadana.

El fin de la participación de estos cuadros bajo la gestión de Rospigliosi acabaría con cualquier pretensión reformista dentro del Ministerio del Interior y la policía. Entre los hechos sintomáticos de este revés, se pueden citar varios. En primer lugar, la Encuesta Nacional de Victimización —propulsada por estos académicos para que se convierta en el principal productor confiable de evidencia sobre niveles de seguridad en el país— solo se realizó en el año 2005 (poco después de que Rospigliosi y su equipo abandonaran sus cargos). Desde esa fecha hasta hoy, la generación de políticas públicas depende exclusivamente de los datos que recoge la policía, datos que han sido cuestionados por su falta de transparencia y credibilidad (Basombrío 2012). De otro lado, el importante avance que significó la presencia de civiles en el Ministerio del Interior (desde 2001 hasta 2005, ninguno de los ministros ha sido policía o militar) ha sido completamente revertida: desde 2008 en adelante, ha existido una casi perfecta alternancia entre civiles y policías o militares al mando de la institución. Complementario a esta debilidad, como dato curioso, podemos constatar que los civiles han sido quienes menos tiempo estuvieron al frente del ministerio.

Tabla 4
MINISTROS DEL INTERIOR (2001-2012)

Ministro	Origen partidario / profesional	Periodo en el cargo
Fernando Rospigliosi Capurro	Independiente	Julio del 2001 - Julio del 2002
Gino Costa Santolalla	Independiente	Julio del 2002 - Enero del 2003
Alberto Sanabria Ortiz	Perú Posible	Enero del 2003 - Julio del 2003
Fernando Rospigliosi Capurro	Independiente	Julio del 2003 - Mayo del 2004
Javier Reátegui Roselló	Perú Posible	Mayo del 2004 - Enero del 2005
Félix Murazzo Carrillo	General PNP (r)	Enero del 2005 - Agosto del 2005
Rómulo Pizarro Tomasio	Perú Posible	Agosto del 2005 - Julio del 2006
Pilar Mazzetti Soler	Independiente	Julio del 2006 - Febrero del 2007
Luis Alva Castro	Partido Aprista	Febrero del 2007 - Octubre del 2008
Remigio Hernani Meloni	General PNP (r)	Octubre del 2008 - Febrero del 2009
Mercedes Cabanillas Bustamante	Partido Aprista	Febrero del 2009 - Julio del 2009
Octavio Salazar Miranda	General PNP (r)	Julio del 2009 - Septiembre de 2010
Fernando Barrios Ipenza	Partido Aprista	Septiembre de 2010 - Noviembre de 2010
Miguel Hidalgo Medina	General PNP (r)	Noviembre de 2010 - Julio de 2011
Oscar Valdés Dancuart	Independiente vinculado al Ejército	Julio del 2011 - Diciembre del 2011
Daniel Lozada Casapia	Independiente	Diciembre del 2011 - Mayo del 2012
Wilber Alberto Calle Girón	General EP (r)	Mayo del 2012 - Julio de 2012
Wilfredo Pedraza Sierra	Independiente	Julio de 2012- .

Elaboración propia

No obstante, otras iniciativas en el marco de la gestión de Rospigliosi lograrían continuidad; una de estas ha sido el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). Creado a través de la Ley 27933 en 2003, el SINASEC es dirigido por el Ministro del Interior e integra en su estrategia de seguridad nacional las regiones, provincias y los distritos. Sus lineamientos generales son elaborados por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) con participación de instituciones y actores privados. El concepto de seguridad ciudadana —unido al de participación ciudadana— estuvo en la base de la creación del SINASEC y aún guarda esta particularidad.

A continuación, nos parece pertinente abordar dos aristas que están vinculadas al desarrollo de los debates de la seguridad ciudadana en el Perú de los últimos años. Estas nos llevan, en primer lugar, al estudio del Gobierno nacional y sus problemas para responder a los retos de la inseguridad. Posteriormente, nos centramos en el tema de la desigualdad, efecto no deseado que ha tenido la política de centralización de las funciones de seguridad en los gobiernos locales.

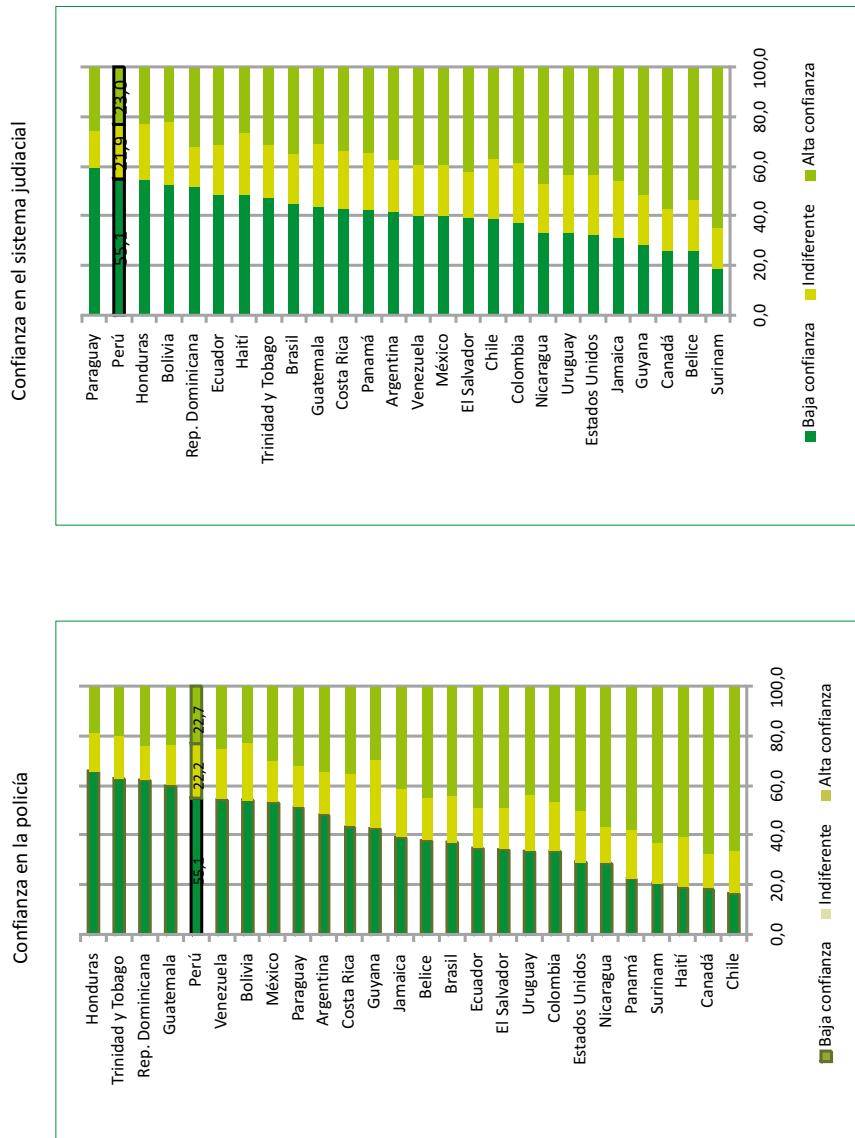
EL ESTADO PERUANO: RESPUESTAS COYUNTURALES

Comentábamos al comienzo de esta sección la debilidad de la vinculación de la academia con los temas de seguridad ciudadana en el Perú. En paralelo, otra debilidad mengua aún más la posibilidad de un tratamiento profesional del tema: el desprestigio de las instituciones llamadas a liderar las estrategias contra la delincuencia en el país. Así, la Policía Nacional, el Ministerio del Interior y el sistema de justicia (Poder Judicial y Ministerio Público) son vistos ampliamente como instituciones corruptas, tanto internamente (con grupos de interés que defienden sus instituciones de cualquier tipo de rendición de cuentas) como externamente (en su relación con el ciudadano, el cual las percibe como instituciones sometidas a la cultura del soborno).

Pese a pequeñas campañas para mejorar esta imagen, la confianza en la Policía Nacional y, sobre todo, en el sistema de justicia es bastante baja si lo vemos en términos comparativos (LAPOP 2012). Como bien señalan Costa y Romero (2011), la percepción de inseguridad está muy atada a la credibilidad de los cuerpos policiales y del sistema de justicia. En países donde estas tienen poca credibilidad (como en Perú y Argentina) la percepción de inseguridad es alta, independientemente de que el índice de delitos violentos sea bajo. En la última encuesta de 2012, LAPOP encuentra que un 55,1% de personas tiene una baja confianza en la policía, el mismo porcentaje de confianza se da en el sistema de justicia.

Gráfico 7

CONFIANZA EN LA POLICÍA NACIONAL Y EN EL SISTEMA DE JUSTICIA EN PERSPECTIVA COMPARADA*



*La pregunta se hizo con una escala de 1 a 7; hemos asignado los valores 1 a 3 para *baja confianza*; 4 para *indiferente*; y 6 a 7 para *alta confianza*.

Fuente: LAPOP - Barómetro de las Américas 2012.
Elaboración propia.

El aumento de la percepción de inseguridad ha llevado a que —desde el Ejecutivo y el Congreso— emergan propuestas de soluciones cortoplacistas, generalmente, basadas en lo que llamábamos líneas atrás *populismo punitivo*. Así, por ejemplo, en el año 2006, el presidente García instaba a aprobar la pena de muerte para violadores de niños. Recientemente, en 2012, el Gobierno solicitó atribuciones extraordinarias al Congreso para legislar en materia de seguridad ciudadana.

Todo ello nos lleva a preguntarnos: ¿estamos ante un problema de la debilidad de la legislación penal y/o procesal? A decir de los datos de detenciones provistos por la policía, en los últimos años se ha registrado un aumento significativo de las mismas; particularmente en robo, durante el periodo 2008-2009. No obstante, la sensación de inseguridad se mantiene. ¿Existen otros problemas de corte político-institucional que expliquen esta paradoja?

Tabla 5
NÚMERO DE DETENCIONES SEGÚN TIPO POR AÑO

	2006	2007	2008	2009	2010
Homicidios	1.315	1.047	1.162	1.168	823
Lesiones	4.193	3.944	3.834	4.275	4.701
Robo	10.712	11.309	12.517	16.329	16.143
Hurto	9.141	9.238	9.665	10.475	10.350

Fuente: Policía Nacional del Perú, Anuario Estadístico³³
Elaboración propia.

El Ministerio del Interior, institución encargada de la estrategia de la seguridad ciudadana en nuestro país, es el ministerio con mayor rotación de cargos, al menos desde el gobierno de Alejandro Toledo. Si bien es cierto que dicha rotación no ha estado vinculada a los vaivenes de la seguridad ciudadana (generalmente, la renuncia de los ministros ha provenido de escándalos de corrupción o de un mal tratamiento en los conflictos sociales), la estrategia de seguridad sí ha sido muy dependiente de cada ministro, lo cual dificulta la consecución de objetivos a largo plazo. Por ejemplo, el cargo de Director General de la Policía ha cambiado tantas veces como el de Ministro del Interior. Si tomamos en cuenta que, como señalan Costa y Romero, el Director General de la Policía es una especie de gerente de dicha institución, se entenderá que cualquier pretensión de reforma interna termine naufragando (2011: 83). A continuación, se expone una cronología establecida por estos autores en la que se da cuenta de los ministros del interior y sus tormentosas salidas del cargo hasta 2008:

33. Ver el enlace en el anexo de este documento.

El “arequipazo” de junio del 2002 llevó a la renuncia de Fernando Rospigliosi y, un mes después [...]. La huelga de los maestros y el paro agrario de junio del 2003 llevaron, primero, a la caída del ministro Sanabria, y poco después, a la del gabinete presidido por Luis Solari. El “baguazo” de junio del 2009 ocasionó la caída de Mercedes Cabanillas y del gabinete encabezado por Yehude Simon. [...] El linchamiento del alcalde de Ilave (Puno) por una turba en el 2004 propició la censura de Fernando Rospigliosi por el Congreso y su segunda salida de la cartera; por otra parte, la sorpresiva toma de la comisaría de Andahuaylas por los etnocaceristas, en enero del 2005, obligó a la salida de Javier Reátegui. Graves irregularidades en la adquisición de patrulleros para la Policía llevaron a la renuncia de Pilar Mazzetti en el verano del 2007. Irregularidades aún más graves en la adquisición de patrulleros se presentaron cuando Luis Alva Castro ocupó la cartera. Estos hechos mancharon irremediablemente su gestión; de no haber sido por el respaldo que le otorgaron el presidente García y la bancada oficialista del Congreso, Alva Castro habría salido censurado mucho antes de la caída del gabinete presidido por Jorge del Castillo, en octubre del 2008, que se debió al escándalo de los petroaudios. (Costa y Romero 2011: 84)

Por su parte, la Policía Nacional es —según la Constitución— la encargada de garantizar “protección y ayuda a los ciudadanos y la comunidad”.³⁴ No obstante, la misma también muestra serios problemas, además de los relacionados con su falta de credibilidad. El más clamoroso es la preminencia del papel del comisario para la implementación de las estrategias de seguridad. Los planes de seguridad en el distrito son muy dependientes de la figura de este: algunos comisarios tienen un rol pasivo frente a la inseguridad (limitándose a actuar frente a denuncias de los ciudadanos), otros por el contrario elaboran planes de seguridad que involucran a la ciudadanía y están abiertos al trabajo con la sociedad civil y las juntas vecinales.³⁵ Así como advertimos la extrema dependencia de la política de seguridad en torno a los ministros específicos, también, en las comisarías los estilos de intervención varían según quién sea el comisario y cuánto dure en el cargo.

A ello habría que agregar el tipo de relaciones que establecen los comisarios con los alcaldes distritales. La ley otorga a los alcaldes competencias para establecer los lineamientos de seguridad ciudadana de su distrito, mientras que las comisarías implementan dichos lineamientos. No obstante, existe mucha discrecionalidad a la hora de interpretar qué es un lineamiento y qué una estrategia específica que lo implementa, lo que genera no pocas veces fricciones entre el Gobierno local y la comisaría.³⁶ Finalmente, la selección de comisarios muchas veces no toma en consideración criterios geográficos a la hora de determinar su comisaría de destino: es así que muchos comisarios se encuentran a

-
34. Vale la pena notar que, según el artículo 166 de la Constitución, la Policía garantiza, mantiene y restablece el *orden interno*. Son las municipalidades las que, según el artículo 197, *brindan el servicio de seguridad ciudadana*, con apoyo de la policía. Nótese el diferente fraseo en el marco de las competencias de la Policía, que demuestra la permanencia de la vieja noción de orden.
35. Entrevista con Enrique Yépez (18 de julio de 2012).
36. Entrevista con Enrique Yépez (18 de julio de 2012).

cargo de distritos que apenas conocen y en los que no viven. Algunas propuestas para remediar esta situación han emergido. Una de ellas, desde la Gerencia de Seguridad Ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de Lima, busca convertir a los comités distritales de seguridad ciudadana (CODISEC) en los entes evaluadores del desempeño policial en su jurisdicción.³⁷

Esta atomización de la provisión de seguridad tiene un ejemplo clamoroso en el hecho de que las comisarías de Lima, hasta el día de hoy, no están interconectadas entre sí: no pareciera haber ningún incentivo ni demanda —ni a nivel nacional ni local— para proveerse de esta infraestructura básica. Las comisarías actúan como verdaderos islotes dentro del sistema de seguridad que, en teoría, debería gestionar el SINASEC.

Por otro lado, en la Policía Nacional, las ocupaciones administrativas (es decir, las que no pasan por brindar servicio de seguridad) todavía ocupan las labores de muchos efectivos. En paralelo, como señalan Costa y Romero, la policía tiene atribuciones en algunas materias que bien podrían cumplir a cabalidad otras instituciones estatales, como las municipales, que podrían contar con mínima colaboración de los cuerpos policiales (por ejemplo, el cuidado de penales, el control del tráfico, las operaciones de rescate, entre otros).

EL ABORDAJE DE LA SEGURIDAD DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SUS IMPLICANCIAS EN LA DESIGUALDAD

La literatura especializada en violencia urbana ha identificado tanto el crecimiento económico como la pobreza y la desigualdad como posibles causantes (Fajnzylber, Lederman y Loayza 2002a, 2002b; Kramer 2000; Winton 2004). Dentro de este marco, la desigualdad es probablemente más importante que la pobreza (Blau y Blau 1982; Carroll y Jackson 1983; Muggah 2012: 45; Neumayer 2005). Si bien, por ejemplo, el estudio de Brush (2007) encontró que la desigualdad en ingresos no tenía mayor impacto sobre la violencia, la relación entre desigualdad y violencia no se entiende solo en términos monetarios, sino se define por otros factores. Entre ellos, destacan la etnicidad (Roe 2005, Thorp y Paredes 2011), la raza (Hawkins 1995; Kalunta-Crumpton 2010; Peterson, Krivo y Hagan 2006) y el género (Miller 2008).

Pensamos que, en el Perú actual, los más pobres y excluidos son entramados en un círculo vicioso de inseguridad que obstaculiza su movilidad social, en la línea de lo expuesto por Buvinic (2008). Por un lado, son las principales víctimas de la violencia, pero, por otro lado, la incidencia nos indica que la raíz de la *violencia reactiva* (Winton 2004) se encuentra a menudo en una percepción de injusticia y desigualdad entre aquellos que se sienten excluidos del crecimiento económico. Estamos observando principalmente una violencia de “pobres contra pobres”. En esa medida, son estos sectores los que merecen especial atención en las políticas públicas, tanto en lo que se refiere a protección como a prevención. En este apartado, queremos llamar la atención

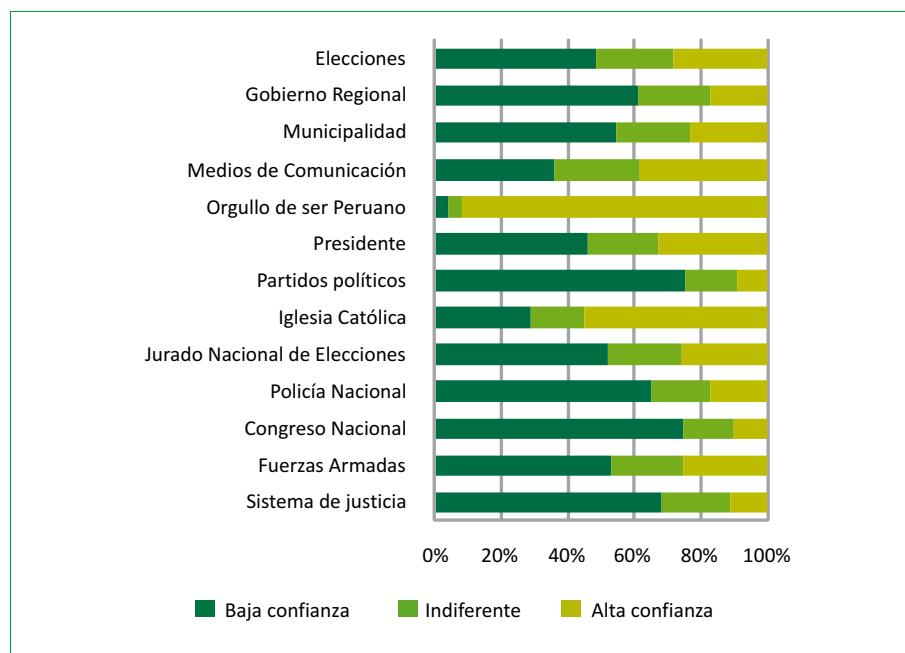
37. Entrevista con Gabriel Prado (18 de julio de 2012).

sobre un aspecto institucional que ha sido clave para el enquistamiento de la criminalidad en sectores populares: el rol promotor de la seguridad principalmente centrado en las municipalidades.

Dentro del contexto de insipieza de la relación entre academia y Estado en la generación de evidencia sobre seguridad en el país (que, como vimos, es una de las más precarias en América Latina), el aumento de la percepción de criminalidad y la incapacidad de liderar reformas por parte de las instituciones nacionales, las municipalidades distritales han asumido un rol protagónico en experiencias de prevención social frente a la inseguridad. Ya desde 1993, la Constitución Política les reconocía un rol en la estrategia de seguridad; rol que fue reafirmado por posteriores instrumentos normativos (como el Acuerdo Nacional, la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley Orgánica de la PNP y la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana).

En términos prácticos, la *municipalización* de la seguridad es resultado del incremento de las demandas de la población en un contexto de descrédito generalizado de las instituciones nacionales. Así —como demuestra una encuesta del Instituto de Estudios Peruanos³⁸—, si comparamos la desconfianza alrededor de varias instituciones, la municipalidad resulta mejor valorada que la Policía Nacional y el sistema de justicia. Sin embargo, la desconfianza sí es generalizada en los tres casos.

Gráfico 8
CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES EN EL PERÚ (2012)



Tomado de: Barrantes, Morel y Ventura (2012: 56).

38. La encuesta nacional sobre percepciones de movilidad social, realizada en 2012. Para más información véase Barrantes, Morel y Ventura (2012).

Con respecto a esto, desde las municipalidades nació una de las primeras innovaciones en seguridad ciudadana durante los años noventa: el modelo de serenazgo. El serenazgo es un servicio de provisión de seguridad con el que cuentan las municipalidades para complementar el trabajo de la Policía Nacional. Su objetivo es reportar a la policía cualquier incidente que afecte la convivencia en el distrito, principalmente, robos y hurtos. Está dotado de un personal permanente que registra cada uno de los incidentes *in fraganti* o denunciados en su área de intervención.

El sistema de serenazgo nace como una propuesta de las municipalidades más pudientes en Perú —Miraflores, Surco, San Isidro, todas en Lima— para afrontar los retos de la inseguridad a propósito de la escalada de Sendero Luminoso en Lima a fines de los ochenta. Con los años, el sistema ha sido asumido como una solución estándar por municipalidades del país, especialmente aquellas con mayor población urbana. Así, según datos de Costa y Romero (2011), el número de *serenos* se ha triplicado desde 2003. No obstante, la adopción de la institución por parte de las municipalidades en todo el país ha tenido un fuerte correlato en el aumento de la desigualdad de los servicios de seguridad que reciben los vecinos.

Así, las municipalidades que cuentan con más recursos han diseñado un sistema de interconexión con la Policía Nacional, lo cual facilita la intervención de estas últimas en distritos ricos. En dichos distritos, los serenazgos se convierten en la mano derecha de la policía, haciendo más fácil su labor y, por lo tanto, incentivando su trabajo ahí. Sin embargo, de este modo se llega a la paradoja de que en distritos pudientes que cuentan con una efectiva red de serenos existe a su vez una muy importante presencia de la policía. Caso contrario, en distritos donde el serenazgo recién se está implementando o no existe, la policía tiene una presencia mínima precisamente por los altos costos de intervención en zonas pobres (costos que la policía no está dispuesta a asumir). Es decir, ni la densidad demográfica ni la incidencia delictiva (determinada por *mapas del crimen*) ni la extensión territorial son indicadores fiables para determinar cómo los policías son asignados territorialmente. La relativa seguridad de los distritos de clase media de Lima se explicaría por esta paradoja.³⁹

En paralelo, el servicio de serenazgo habría incentivado a los agentes policiales a un doble estándar en la provisión de sus servicios. Dada la incapacidad legal de los serenazgos para detener delincuentes, se ha vuelto común que las municipalidades contraten a policías (que sí tienen dicha competencia) para que acompañen las labores del serenazgo. Ello, más la necesidad de las empresas —particularmente los bancos— de contar con refuerzos policiales para vigilar sus bienes, ha llevado a la masificación del sistema de los servicios individualizados (creados bajo el gobierno de Alberto Fujimori). Dicho

39. Estos hallazgos son consistentes con los detectados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe sobre densidad estatal de 2009: los distritos más ricos (San Isidro y Miraflores) contaban con más efectivos (bien sean policías o serenazgos) frente a distritos más pobres, como Villa María del Triunfo o Santa Anita (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2010: 114-115).

régimen permite a los policías brindar servicios de custodia en sus días libres. Esta demanda ha tenido un efecto privatizador de la seguridad: un importante número de efectivos descansan en sus horas de servicio público (literalmente, duermen en sus horas de servicio) y concentran su actividad en las custodias privadas. En esa medida, un mismo efectivo brinda una calidad distinta de seguridad según su contratante (Costa y Romero: 88). De esta manera, se logra el objetivo completamente inverso que tenía esta institución, apoyar la función de la policía y mejorar sus resultados.

Además, si bien el sistema de serenazgo ha cumplido un papel importante en la reducción de la victimización en el país, sus efectivos crecientemente empiezan a ser percibidos por desconfianza, según acreditan Costa y Romero. Ante ello, han surgido propuestas de reforma institucional que apuntan o bien a *municipalizar la policía* o a integrar a los serenazgos dentro de aquella. Ambas propuestas han recibido críticas por la atomización que ello ocasionaría a la estrategia de seguridad (Basombrío 2004b).

Conclusiones

Apartir de este estado de la cuestión, podemos concluir que en el Perú de hoy se pueden constatar tres fenómenos significativos y vinculados a la formulación de políticas en seguridad ciudadana. En primer lugar, la pobreza de las relaciones entre academia y Estado ha deteriorado (y deteriora aún) la formulación de políticas públicas vinculadas a la seguridad al sustraer experticia vinculada al mundo civil de las políticas de seguridad. En segundo lugar, afirmamos que dicha pobreza es producto de las inercias institucionales que se yerguen sobre instituciones clave de la política de seguridad: el Ministerio del Interior y la PNP. En tercer lugar, constatamos la ampliación de la brecha en la calidad de los servicios de seguridad que reciben los ciudadanos, puesto que estos descansan crecientemente en los municipios, la participación ciudadana y la guardianía privada para resguardar su vida y sus bienes.

Ciertamente, la inseguridad está en la agenda pública; sin embargo, no existe ningún grupo de presión interesado en viabilizarla en reformas institucionales: los sectores altos apuestan por la seguridad privada y los sectores medios y bajos combinan mecanismos participativos y municipales. Esta es una fórmula típica de escenarios en los que el homicidio aún no es un delito de gran envergadura. Los casos de México y Venezuela (países que, en algunas ciudades, registran una muerte a cada hora) sí han llevado a la movilización de sectores (tanto ricos como pobres) pidiendo reformas sustantivas a sus gobiernos. Si bien el escenario descrito en el párrafo anterior explica bien la pobreza del abordaje de la seguridad ciudadana en el país (y sus magros resultados en términos de mejoras institucionales), el clima de relativa estabilidad en los indicadores de homicidios (con tasas menores a las latinoamericanas) y el descanso en mecanismos particulares y descentralizados de seguridad frente a los delitos patrimoniales (como la guardianía privada, las juntas vecinales y la gestión de los serenazgos) permiten que el problema de la inseguridad tenga lo que podríamos llamar una *prioridad atenuada*.

En este contexto ¿qué podría aportar la investigación en ciencias sociales a este respecto? Como señalábamos al inicio de este trabajo, la literatura sobre seguridad ciudadana es aún dispersa y coyuntural, centrada alrededor de algunos investigadores y en menor medida de algunas instituciones. En la mayoría de casos, se trata de consultorías que no siempre han tenido repercusión en la interlocución con los sectores pertinentes. Desde el Estado, por su parte, aún no se han producido diagnósticos de la seguridad ciudadana (lo que se corresponde con una tradición propia del Estado peruano de no hacer investigaciones), más allá de las breves experiencias que comentamos en el periodo de Alejandro Toledo.

Nos parece que dos temas se vuelven relevantes para el abordaje futuro. En primer lugar, carecemos de un análisis con detenimiento del enfoque o la mezcla de enfoques que en la práctica se llevan a cabo tanto por las municipalidades como por las comisarías. Dada la relevancia de estos dos actores en la política de seguridad, un mapa de seguridad ciudadana actualizado debiera poder extraer lecciones sobre su capacidad para complementarse o, eventualmente, para dificultar sus acciones entre sí.

En segundo lugar, no ha habido un intento de contextualizar el análisis de la seguridad ciudadana vinculada a procesos de violencia dentro de un escenario de crecimiento poblacional, mayor urbanización y crecimiento económico en un entorno de desigualdad. Esto resultará muy relevante en los próximos años, cuando el proceso de descentralización y de crecimiento económico regional empiece a generar *ciudades intermedias* de más de un millón de habitantes. Los distritos más pobres son quienes generalmente experimentan más con la participación en seguridad ciudadana y con cuerpos no profesionalizados en municipalidades. Así, suele operar una transferencia de costos de la seguridad del Estado a la gente más pobre, acentuando la desigualdad.

Bibliografía

ALBA, Carlos y DIRK KUIJT

- 2007 “Viejos y nuevos actores violentos en América Latina. Temas y problemas”. En: *Foro Internacional*, Vol. XLVII, N.º 3, pp. 485-516.

ARIAS, Patricia y Lucia DAMMERT

- 2007 *El desafío de la delincuencia en América Latina. Diagnóstico y respuestas de política*. Santiago: CEPAL, Serie Estudios Socio-Económicos, N.º 40.

BANGUERO, Harold y Luis VÉLEZ

- 2001 “Violencia en Colombia. Un análisis exploratorio del caso de la ciudad de Cali”. En: Fajnzykber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. *Crimen y violencia en América Latina*. Washington: Banco Mundial.

BARRANTES, Roxana, Jorge MOREL y Edgar VENTURA

- 2012 *¿El Perú avanza o los peruanos avanzamos? El estado actual de la movilidad social en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BASOMBRÍO, Carlos

- 2004a *Seguridad ciudadana y actuación del estado: análisis de tendencias de opinión pública*. Lima: IDL.
- 2004b “¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse”. En: Basombrío, Carlos (et. al). *Manejo y gestión del orden y la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 34-37.
- 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: Instituto de Defensa Legal.
- 2007 *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2012 “Ayúdenme a entender este misterio”. Perú 21 (3 de enero).

BASOMBRÍO, Carlos y Fernando ROSPIGLIOSI

- 2006 *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

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

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

BERGMAN, Marcelo

- 2006 “Review”. En: *Latin American Research Review*, Vol. 41, N.º 2, pp. 213-227.

- BLAU, Judith R. y Peter M. BLAU
 1982 "The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime". *American Sociological Review* Vol. 47, N.º 1, pp. 114-129.
- BRICEÑO-LEÓN, Roberto
 1999 "Violencia y desesperanza. La otra crisis social de América Latina", En: *Nueva Sociedad*, N.º 164, pp. 122-132.
- BRONFENBRENNER, Urie
 1977 "Toward an Experimental Ecology of Human Development" en *American Psychologist*, 32 (5): 13-31.
- BRUSH, Jesse
 2007 "Does income inequality lead to more crime? A comparison of cross-sectional and time-series analyses of United States counties". *Economics Letters* N.º 96, pp. 264-268.
- BUVINIC, Mayra
 2008 "Un balance de la violencia en América Latina: los costos y las acciones para la prevención". En: *Pensamiento iberoamericano*, N.º 2, pp. 37-54.
- CALDEIRA, Teresa y James HOLSTON
 1999 "Democracy and Violence in Brazil" En: *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 41, N.º 4, pp. 691-729.
- CALLANAN, Valerie
 2012 "Media Consumption, Perceptions of Crime Risk and Fear of Crime: Examining Race/Ethnic Differences". En: *Sociological Perspectives*, Vol. 55, N.º 1, pp. 93-115.
- CARRIÓN, Fernando
 2002 *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO.
 2009 "Introducción". En: Carrión y Dammert, (Comps.) *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO – Municipio Metropolitano de Quito, pp. 9-36.
- CARRIÓN, Julio y Patricia ZÁRATE
 2011 *Cultura política de la democracia en el Perú, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Lima: Vanderbilt University - Instituto de Estudios Peruanos.
 2012 *Cultura política de la democracia en el Perú y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Lima: Vanderbilt University - Instituto de Estudios Peruanos.
- CARROLL, Leo y Pamela IRVING JACKSON
 1983 "Inequality, Opportunity, and Crime Rates in Central Cities". *Criminology* Vol. 21, N.º 2, pp. 178-194.
- CIUDAD NUESTRA
 2011 *Primera Encuesta Nacional Urbana de Victimización 2011. Resultados de 23 ciudades*. Lima: Ciudad Nuestra. Accesible en: <http://www.ciudadnuestra.org/>

- facipub/upload/cont/2831/cont/file/ciudades_Encuesta_Nacional_Urbana_victimización_2011.pdf (al 27/02/13)
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)
 2009 *Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.*
- COSTA, Gino
 2007 *La Ventana Rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino.* Lima: Instituto de Defensa Legal.
- COSTA, Gino y Carlos ROMERO
 2011 *Inseguridad en el Perú. ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.
- COSTA, Gino y Carlos BASOMBRÍO
 2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior: testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- COTLEAR, Daniel (editor)
 2006 *Un nuevo contrato social para el Perú.* Lima: Banco Mundial.
- DAMMERT, Lucía
 2005 “Reforma policial en América Latina”. En: *Quórum. Revista Iberoamericana*, N.º 12, pp. 53-64.
 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, Felipe RUZ y Felipe SALAZAR
 2008 *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina.* Santiago: FLACSO.
- FAJNZYLBER, Pablo, Daniel LEDERMAN, Norman LOAYZA
 2002a “What causes violent crime?” *European Economic Review* N.º 46, pp. 1323-1357.
 2002b “Inequality and Violent Crime” En: *Journal of Law and Economics*, Vol. 45, N.º 1 (April 2002), pp. 1-39.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME
 2011 *2011 Global Study on Homicide. Trends, Context, Data.* Viena: UNODC.
- GRAHAM, Carol
 1991 “The APRA Government and the Urban Poor: The PAIT Programme in Lima’s Pueblos jóvenes”. En: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, N.º 1 (Feb., 1991), pp. 91-130.
- GRUPO DE TRABAJO SOBRE LAS DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS
 2012 Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a México (18 al 31 de marzo de 2011). Accesible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf (16/08/12)

- GUSHIKEN, Alfonso**
 2010 “¿Por qué un observatorio del crimen y la violencia?”. Documento de trabajo. Lima: Ciudad Nuestra.
- HAWKINS, Darnell Felix**
 1995 *Ethnicity, Race, and Crime: Perspectives Across Time and Place*. Nueva York: State University of New York Press.
- HEINEMANN, Alessandra y Verner, DORTE**
 2006 “Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean.” World Bank Policy Research Working Paper 4041, October. Washington D.C.: The World Bank.
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL**
 2004 *Perfil del policía peruano*. Lima, Instituto de Defensa Legal.
- KALUNTA-CRUMPTON, Anita (editora)**
 2010 *Race, Crime, and Criminal Justice. International Perspectives*. Hounds mills: Palgrave Macmillan.
- KRAMER, Ronald C.**
 2000 “Poverty, Inequality and Youth Violence”. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 567, pp. 123-139.
- KRUIJT, Dirk**
 2006 “Del militarismo de la seguridad nacional a una nueva agenda nacional de seguridad”. En: *Operaciones conjuntas: civiles y militares en la política de defensa*. Serie Democracia y Fuerzas Armadas N.º 6. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- LAGOS Martha y Lucía DAMMERT**
 2012 “La seguridad ciudadana. El problema principal de América Latina”. Accesible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf
- LALAMA, Gustavo y Lautaro OJEDA**
 2009 “Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad”. En: Carrión, F. y M. Dammert. *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO – Municipio Metropolitano de Quito.
- LAOS, Alejandro, Edgardo RODRÍGUEZ GÓMEZ, Pastor PAREDES y César RODRIGUEZ**
 2009 *Rondando por nuestra ley*. Lima: Asociación SER -Red Interamericana para la Democracia.
- MACHADO, Sabrina**
 2011 “Seis millones de armas ilegales existen en Venezuela”. Entrevista con Ricardo Briceño León (7 de noviembre). Caracas. Panorama. Accesible en: http://www.panorama.com.ve/portal/app/vista/detalle_noticia.php?id=612
- MARQUARDT, Kairos. M.**
 2012 “Participatory Security: Citizen Security, Participation, and the Inequities of Citizenship in Urban Peru”. En: *Bulletin of Latin American Research*, 31, pp. 174-189.

- MARTÍNEZ, Maruja y Federico TONG
 1998 *¿Nacidos para ser salvajes? Identidad y violencia juvenil en los noventa.* Lima: SUR Casa de Estudios del Socialismo.
- MILLER, Jody
 2008 *Getting Played. African American Girls, Urban Inequality, and Gendered Violence.* Nueva York y Londres: New York University Press.
- MOSER, Caroline y Elisabeth SHRADER
 1999 *A Conceptual Framework for Violence Reduction.* Washington D. C: LCR Sustainable Development Working Paper, N.º 2, World Bank.
- MOSER, Caroline y Ailsa WINTON
 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.º 171.
- MUGGAH, Robert
 2012 *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence.* Ottawa: IDRC.
- POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ
 2011 Anuario estadístico 2011. Accesible en: http://www.pnp.gob.pe/estadistica_policial/estadisticas.asp
- PNUD
 2009 *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.* PNUD.
 2010 *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Por una densidad del Estado al servicio de la gente.* Lima: PNUD.
- NEUMAN, William
 2012 “Cocaine’s Flow Is Unchecked in Venezuela. The New York Times(26 de julio). Accesible en: http://www.nytimes.com/2012/07/27/world/americas/venezuela-is-cocaine-hub-despite-its-claims.html?pagewanted=all&_r=0
- NEUMAYER, Eric
 2005 “Inequality and Violent Crime: Evidence from Data on Robbery and Violent Theft”. *Journal of Peace Research*, Vol. 42, N.º 1, pp. 101-112.
- PETERSON, Ruth D., Lauren J. KRIVO y John HAGAN (eds.)
 2006 *The Many Colors of Crime. Inequalities of Race, Ethnicity, and Crime in America.* Nueva York y Londres: New York University Press.
- RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge.
 2002 *Distribución territorial de la población de América Latina y el Caribe: tendencias, interpretaciones y desafíos para las políticas públicas.* Santiago de Chile: CEPAL – Naciones Unidas.
- ROE, Paul
 2005 *Ethnic Violence and the Societal Security Dilemma.* Londres y Nueva York: Routledge.

- ROMÁN, Marcela y Álvaro CARRASCO
 2007 “Los niveles intermedios del sistema escolar chileno: posibilidades y limitaciones para la equidad”. En: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 5, N.º 1. Accesible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/551/55100102.pdf> (al 1/02/13)
- ROZEMA, Ralph
 2008 “Urban DDR-Processes. Paramilitaries and Criminal Networks in Medellín, Colombia” En: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 40, pp. 423-452.
- RUIZ VÁSQUEZ, Juan Carlos; Illera CORREAL, Olga y Viviana MANRIQUE ZULUAGA
 2006 *La tenue línea de la tranquilidad: Estudio comparado sobre seguridad ciudadana y policía*. Rosario: Universidad de Rosario.
- SEGUIMIENTO, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN PARA EL DESARROLLO (SASE)
 2006 Informe final de “Servicio de Consultoría: Focalización de Barrios y Grupos Vulnerables” (PP N.º 004-2005-MININTER/PCDSG/BID). (manuscrito).
- SELIGSON, Mitchell y John Booth
 2010 “Crime, hard times, and discontent”. En: *Journal of Democracy*, Vol. 21, N.º 2, abril 2010, pp. 123-135.
- SKOGAN, Wesley
 2006 *Police and Community In Chicago: A Tale Of Three Cities*. Nueva York: Oxford University Press.
- SNODGRASS, Angelina
 2010 “Castigo y política en América: puntos de convergencia”. En: Dammert, Lucía (ed.) *Violencia e inseguridad ciudadana en las Américas*. Ediciones El Virrey, Lima, pp. 69-109.
- SOZZO, Máximo
 2000 “Seguridad Urbana y Tácticas de Prevención del Delito”. En: *Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal*, Ad-Hoc, Buenos Aires, N.º 10.
- STROCKA, Cordula
 2008 *Unidos nos hacemos respetar. Jóvenes, identidades y violencia en Ayacucho*. Lima: UNICEF-IEP.
- THORP, Rosemary y Maritza PAREDES
 2011 *La etnicidad y la persistencia de la desigualdad. El caso peruano*. Lima: IEP.
- UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION
 s/f Demographic Yearbook. Disponible en: <http://data.un.org/Data.aspx?q=cities&cd=POP&f=tableCode%3a308>
- WILSON, James Q. y George L. KELLING
 1982 “Broken Windows: The police and neighborhood safety”. En: *Atlantic Monthly*, March.
- WINTON, Alisa
 2004 “Urban violence: a guide to the literature”. *Environment and Urbanization* Vol. 16, N.º 2, pp. 165-184.

YÉPEZ, Enrique

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

ZÁRATE, Patricia y Raúl HERNÁNDEZ ASENSIO

2006 “Análisis de las experiencias de la efectiva participación ciudadana. Informe integral” (manuscrito). Lima: Proyecto de Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior.

Anexo

Enlaces de información relacionada con violencia y seguridad ciudadana

ESTADÍSTICAS OFICIALES

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Estadísticas policiales

http://www.pnp.gob.pe/estadistica_policial/estadisticas.asp

Anuarios estadísticos

<http://www.pnp.gob.pe/anuario.html>

INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO

Informes estadísticos

<http://www.inpe.gob.pe/contenidos.php?id=415&np=1&direccion=1>

MINISTERIO PÚBLICO

Observatorio de Criminalidad

<http://www.mpfn.gob.pe/boletininformativo/informaciongeneral>

MINISTERIO DEL INTERIOR

Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

<http://conasec.mininter.gob.pe/index.php?web=7#>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

Encuesta Nacional de Comisarías

<http://www.inei.gob.pe/web/enacom/>

Encuesta Nacional de Hogares

<http://www.inei.gob.pe/web/enaho/>

ENCUESTAS DE OPINIÓN Y VICTIMIZACIÓN

CIUDAD NUESTRA

Encuestas de victimización (metropolitanas y nacionales)

http://www.ciudadnuestra.org/primera_encuesta_nacional_urbana_de_victimizacion_2011_peru1.html

http://www.ciudadnuestra.org/segunda_encuesta_metropolitana_de_victimizacion_2012.html

LIMA CÓMO VAMOS

Encuesta Lima Cómo Vamos (2011)

<http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2012/01/>

[EncuestaLimaComoVamos-2011.pdf](#)

INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

<http://iop.pucp.edu.pe/>

BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS

<http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

LATINOBARÓMETRO

<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

El Instituto de Estudios Peruanos (IEP) es una institución privada sin fines de lucro creada en 1964, cuyo propósito es la investigación, la enseñanza y la difusión de los estudios sociales sobre el Perú y otros países de América Latina. Las actividades del IEP se realizan y difunden a través de investigaciones, consultorías, diagnósticos, evaluaciones, seminarios, conferencias y publicaciones. Estamos seguros de que estas actividades son esenciales para la elaboración de mejores políticas públicas, el crecimiento económico con equidad, la eliminación de las desigualdades sociales, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, así como para el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del Perú.

El Instituto cuenta con un catálogo de más de 600 títulos publicados en varias series temáticas, muchos de los cuales han pasado a ser lectura obligatoria en diferentes ámbitos académicos.

En esta línea, los Documentos de Trabajo (ISSN 1022-0356) constituyen una SERIE EDITORIAL dedicada a la publicación de avances de investigación o estudios breves sobre distintos temas de las ciencias sociales y humanidades.

**Antropología • Documentos de política • Economía • Educación
Etnohistoria • Estudios de Género • Historia • Historia del arte
Lingüística • Sociología y política • Talleres IEP**

