



Reflexiones para la formulación de Políticas Públicas de seguridad ciudadana en los gobiernos regionales y locales peruanos al 2021

Luis Alberto Villafranca Pérez
Pontificia Universidad Católica del Perú

1. Introducción

En la actualidad hay consenso que el principal problema en el Perú, y de urgente solución, es la inseguridad ciudadana. El crecimiento económico peruano de los últimos años, requiere de condiciones de estabilidad política y social basadas en políticas de redistribución e igualdad de oportunidades para toda la población peruana. Por ello, el Estado peruano realiza esfuerzos que tienen como objetivo mejorar los niveles de seguridad de la población. Este accionar es lo que se conoce como la formulación, gestión y evaluación de políticas públicas.

El 28 de julio de 2013 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 012-2013-IN que aprobaba la Política Nacional del Estado Peruano en Seguridad Ciudadana¹. Por ello, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana –PNSC– 2013-2018 se convirtió en la Política Nacional de Seguridad Ciudadana². Ello ha sido afirmado por el Presidente de la República y por los diferentes ministros del Interior de los

últimos años. Un plan es una política. Se trata de un error conceptual que refleja el desconocimiento en el proceso de formulación de políticas públicas.

Un breve análisis del PNSC muestra inconsistencias entre lo diagnosticado y las actividades a ejecutarse o la confusión sobre los alcances establecidos en el Plan. Por ejemplo, el primero de los seis objetivos estratégicos plantea: “Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido” y establece un conjunto de acciones para lograrlo. Sin embargo, transcurridos dos años de vigencia de este plan (a setiembre de 2015) y de trece años de la promulgación de la Ley 27933³, que creó el Sistema, es muy poco lo que se ha avanzado en su institucionalización y por ende, en el logro de los objetivos de la misma.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana - SINASEC, establecido en la ley en mención, propuso una interesante organización en cascada para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana. Creaba comités en los diferentes niveles de gobierno que tiene el sistema político peruano; a saber, nacional, regional, provincial y distrital⁴. Sin embargo, adolecía de un problema central: no contaba con un presupuesto para el financiamiento de las actividades allí propuestas.

En los últimos años y dada la urgencia de encontrar una solución a la problemática de la inseguridad, se han tenido diferentes propuestas y acciones que en vez de fortalecer el sistema, lo han debilitado. Por ejemplo, al inicio de la gestión del presidente Ollanta Humala, se formuló la propuesta de que sea el Presidente de la República, quien asuma la presidencia del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, que era de competencia del Ministro del Interior, que no prosperó. Luego de dos o tres sesiones en Palacio de Gobierno, se optó por que sea el Presidente del Consejo de Ministros quien lo presida. Así lo señala la Ley 30055, del 30 junio de 2013⁵.

Otro de los factores que limitaron la institucionalización del SINASEC es la importancia que cada institución integrante del CONASEC le da a este espacio. Aunque formalmente se reconoce la importancia de los diferentes comités, en la práctica es reducido el número de representantes titulares los que asisten a las sesiones establecidas por ley⁶. Por otra parte, instituciones como la Policía Nacional del Perú - PNP, que tienen un rol central en la formulación e implementación de las

1 Allí se lee en su artículo primero: “Aprobar el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018” como política nacional del Estado Peruano, principal instrumento orientador en esta materia, que establece la visión, las metas, los objetivos y las actividades para enfrentar la inseguridad, la violencia y el delito en el país...”.

2 Se puede acceder al Plan en el portal web del CONASEC. www.conasec.gob.pe

3 La Ley N° 27933 y su primer reglamento se promulgaron en el año de 2003. En diciembre del 2014 se publicó el segundo reglamento de la ley 27933.

4 La Ley 27933 creó el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC; los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana – CORESEC; los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana – COPROSEC; y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana – CODISEC.

5 Al momento de escribirse este texto (setiembre de 2015), el Congresista Renzo Reggiardo, quien preside la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Congreso de la República, ha declarado que solicitará al Presidente de la República que vuelva a dirigir personalmente el CONASEC.

6 Ello es más notorio en los gobiernos locales del interior del país.

políticas públicas de seguridad ciudadana, mantienen un enfoque y discurso anacrónico sobre el quehacer y las estrategias para enfrentar la delincuencia. A pesar que la ley del SINASEC habla del trabajo coordinado y conjunto de varias instituciones estatales y de la sociedad civil, los oficiales y subalternos PNP siguen hablando del binomio policía-comunidad o el trinomio policía-comunidad-municipio.

Por otra parte, frente al agravamiento de la inseguridad, la respuesta del Ejecutivo ha sido el nombramiento constante de nuevos ministros del Interior, cada uno anunciando mayores cantidades de equipamiento y vehículos para la PNP. Pareciera que el incremento del número de efectivos policiales, el aumento de sueldos o el equipamiento es la política nacional de seguridad ciudadana.

Por parte del Legislativo, la Comisión de Defensa Nacional y Orden Interno en mérito a su rol fiscalizador invita trimestralmente al Ministro del Interior, al Alcalde de Lima, al Defensor del Pueblo, al Jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, entre otros funcionarios estatales, para que informen sobre los avances en seguridad ciudadana. Sin embargo, el nivel de incidencia en la mejora de la misma es tangencial.

En ese sentido, cabe preguntarse ¿de qué manera se toman las decisiones o se deberían tomar, para mejorar la seguridad ciudadana de la población? La respuesta a esta pregunta se encuentra en el centro de la formulación de las políticas públicas.

Se trata de diseñar, implementar y evaluar acciones que tienen como objetivo mejorar la seguridad ciudadana de toda la población. Sin embargo, este no es un proceso sencillo. Las políticas públicas aparecen como procesos complejos que llevan a las autoridades y a un conjunto de actores a la toma de decisiones, que estén de acuerdo en que “existe un problema, que deben resolverlo de la mejor manera posible y con los instrumentos (recursos humanos, físicos, económicos y legislativos, entre otros) adecuados” (Subirats 2008). Ello, en el marco de procesos que fortalezcan los valores de la democracia.

La formulación de las políticas estatales debe ser un proceso permanente, dado que la realidad social a la que están dirigidas es cambiante. Por eso, es importante estudiar “cómo aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno” (Lindblom, 1991), cómo se está brindando a la población una solución a estos problemas y cómo están reaccionando los legisladores. También se debe considerar la forma en que los funcionarios implementan las decisiones. Lindblom (1991) afirma que la evaluación de las políticas es tan importante como la formulación y gestión de las mismas. Como es claro, ello no se viene dando en el Perú.

2. ¿Qué metas debe lograr el Perú al 2021?

Para establecer las metas con motivo del bicentenario de la independencia de nuestra patria, se debe establecer el estado situacional en el campo de las políticas públicas de seguridad ciudadana en el Perú. Los principales indicadores de seguridad (inseguridad) ciudadana son preocupantes: la victimización en Perú llega al 30.6% (Barómetro de las Américas, 2014), que es la más alta de la región latinoamericana, cuyo promedio es el 17.3%. Como se sabe, esta alta tasa de victimización afecta la vida cotidiana de las ciudadanas y ciudadanos, el desarrollo de las actividades económicas y sociales y compromete importantes recursos económicos del fisco.

A nivel de la formulación de políticas en seguridad ciudadana, se tiene una primera constatación: a pesar que el diseño del SINASEC tiene un enfoque territorial que considera la desconcentración en la toma de decisiones y en la implementación de las mismas, en la práctica hay un manejo centralizado del sistema. La emisión de directivas, el monitoreo o supervisión, o las convocatorias parten desde Lima, con un criterio estandarizado para todo el país que desconoce las particularidades de las diferentes localidades urbano marginales, andinas o de la región amazónica.

Una segunda constatación es que siempre se está comenzando la implementación de nuevas políticas con cada nuevo gobierno (o con cada nuevo Ministro del Interior). Al no haber una política nacional, se desconocen los avances de las gestiones anteriores, perdiéndose aquellos que podrían haberse logrado. Ello, también pasa en los gobiernos locales. Por ejemplo, la gestión entrante en la Municipalidad Metropolitana de Lima en el 2015 desconoció cualquier aporte que pudo haber generado la gestión saliente de la Alcaldesa Susana Villarán.

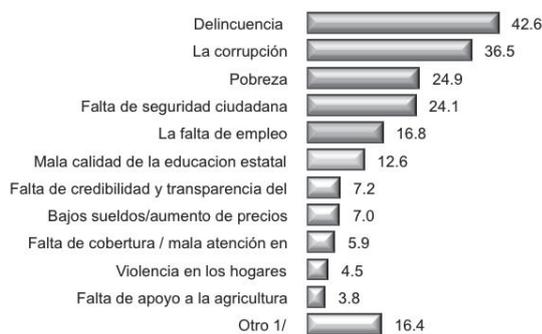
En tercer lugar, se observa que aunque la ley del SINASEC otorga un rol central a los gobernadores regionales y a los alcaldes locales, éstos no siempre asumen el liderazgo de sus comités de seguridad ciudadana. A veces por falta de conocimiento, por inexperiencia o por desinterés. Esta falta de liderazgo en la conducción de las políticas locales de seguridad ciudadana se traduce en el desinterés en la gestión regional o local. Es común el sentir de los gerentes o sub gerentes de seguridad ciudadana (allí donde los hay) sobre la falta de apoyo en la formulación del plan local de seguridad ciudadana y en la gestión de los programas y proyectos en este campo (si los hubiera), lo que implica una gestión improvisada en la mayoría de los casos.

La mayoría de gerentes o subgerentes de seguridad ciudadana son oficiales y suboficiales en situación de retiro de la PNP o de algún instituto armado. Ello, en el entendido que son profesionales de la seguridad. Por otra parte, se observa que muchos

funcionarios municipales desempeñan conjuntamente con la responsabilidad de seguridad ciudadana, otras funciones complementarias, como defensa civil, transporte urbano, desarrollo social, fiscalización, etc. Y desde la vigencia del nuevo reglamento⁷ de la Ley N° 27933 también son los secretarios técnicos (ST) de los comités distritales.

Por otra parte, según el INEI⁸ el principal problema en el Perú fue la Inseguridad Ciudadana en el año 2014. En el cuadro siguiente se observa que la principal preocupación de los peruanos y peruanas mayores de 18 años es la delincuencia y la falta de seguridad, representando un poco más del 67% de la población encuestada. Esta cifra es un poco mayor si se le agrega el porcentaje que muestra preocupación por el pandillaje que fue considerado en el rubro otros, dado el bajo porcentaje.

Gráfico 1: Principales problemas del Perú en el año 2014



1/ Comprende otros problemas como: Falta de servicios básicos, drogadicción, desnutrición, desastres naturales, contaminación ambiental, pandillaje y terrorismo.
 Nota: Pregunta con respuesta múltiple. Muestra: 12,798 hogares
 Fuente: Encuesta Nacional de Hogares, 2013
 Elaboración: INEI

3. ¿Qué es seguridad ciudadana?

La Seguridad Ciudadana implica la convivencia respetuosa entre los habitantes de una localidad, en la que cada uno pueda ejercer integralmente sus libertades y derechos. Un clima de paz social en el que todas las personas participen activamente autorregulándose en el respeto por el otro.

En una democracia, el liderazgo es ejercido por la autoridad civil, que debiera fortalecer los valores democráticos en la gestión pública. Desde el enfoque de creación de valor público, la seguridad ciudadana viene a ser el servicio que brinda el estado a todos los ciudadanos y ciudadanas de un país y que contribuye

a la mejora de la calidad de vida de la población en general. El concepto de seguridad humana del PNUD, pone énfasis en las personas como destinatarios de una seguridad integral (PNUD, 2011).

En ese sentido, el objetivo de la seguridad ciudadana es “la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales, siendo el Estado, en este caso, el garante del respeto al derecho y al deber de las personas (...), la seguridad ciudadana no es exclusivamente una respuesta al incremento de la violencia sino, un cambio estructural en la relación de la población con el Estado” (Carrión, 2002). Es decir, se trata de reforzar las conductas democráticas, de construir una institucionalidad en la que el ciudadano sea el principal objetivo del accionar del Estado, que provee los servicios básicos para el desarrollo del país.

Por su parte, Carlos Basombrío agrega que “la seguridad ciudadana no es sólo una situación social, sino también institucional, en la que las personas pueden gozar y ejercer integralmente sus libertades y derechos. Para lograr una situación donde predomine la seguridad ciudadana se requiere un conjunto de acciones institucionales y sociales como la prevención, conjuración e investigación de los delitos, las infracciones y los hechos vulneratorios del orden público” (Saín, 2007).

Sin embargo, en la práctica se observa que cuando se habla de seguridad ciudadana a nivel nacional, se está haciendo referencia a un enfoque policial, que busca el incremento presupuestal⁹ para esta institución (aumento de sueldos, equipamiento, adquisiciones de vehículos, chalecos antibalas, video cámaras, armamento, etc.). Se cree que hay una correlación directa entre el aumento del presupuesto al MININTER y la mejora de la seguridad ciudadana. Y cuando se habla de seguridad ciudadana a nivel de gobierno local, se está hablando del servicio de serenazgo, con las implicancias descritas sobre la visión policial de la seguridad.

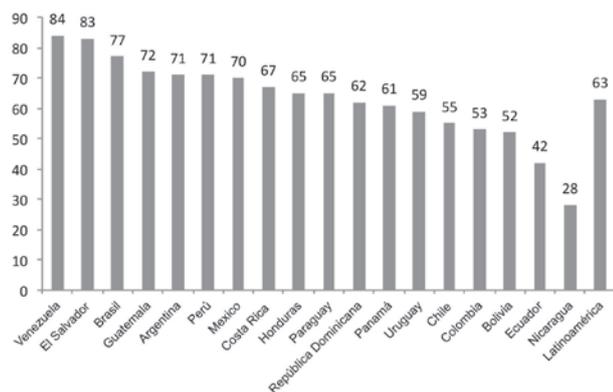
A pesar de las fuertes inversiones, no se logra revertir los niveles de inseguridad. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, siete de cada 10 peruanos o peruanas considera que vivir en el Perú es cada día más inseguro.

⁷ Publicado en el diario oficial El Peruano el 04 de diciembre de 2014.

⁸ Dato presentado en la reunión de coordinación del Comité Técnico del Sistema Nacional de Información para la seguridad Ciudadana, realizado el 03 de junio de 2015 en el MININTER.

⁹ En los últimos días del mes de agosto de 2015, con motivo del Día de la Policía Nacional, el Presidente de la República del Perú, Ollanta Humala Tasso, anunció una inversión en equipamiento para la Policía mayor a los dos mil millones de soles (equipamiento, parque automotor, infraestructura), como una manera de demostrar que su gobierno sí estaba interesado en mejorar los niveles de seguridad en el país.

Gráfico 2: Percepción sobre el nivel de inseguridad de vivir en América Latina en el año 2015*



*Porcentaje de personas que respondieron afirmativamente a la pregunta: En general, ¿puede Ud. decir que vivir en (país) es cada día más inseguro? Elaboración propia, en base al gráfico de la página 100 del Informe 1995 - 2015 Fuente: Latinobarómetro, 2015.

Como ya se ha dicho, ello a pesar de los esfuerzos del Estado peruano. Por ejemplo, la implementación del Presupuesto por Resultados. Como se sabe, el principal cambio que busca la implementación de esta estrategia es mejorar la relación entre el presupuesto, los resultados y las prioridades de políticas mediante el uso sistemático de información de desempeño, guardando consistencia con la política fiscal.

En ese sentido, el “Plan de incentivos a la mejora de la gestión y modernización municipal 2015” es un instrumento del Presupuesto por Resultados y el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, incluyó por primera vez el tema de seguridad ciudadana en el ejercicio fiscal del año 2013. Este programa continuó en el 2014 y en el primer semestre del 2015, habiéndose suspendido para su segundo semestre, para el caso de los municipios tipo B¹⁰.

El seguimiento y la evaluación de estas políticas es otro elemento central en la gestión y el presupuesto por resultados; sin embargo, no existe una organización responsable de ello. Es verdad que en el Ministerio del Interior existe un reducido equipo de profesionales que se dedicarían a esta labor, pero que es insuficiente para abarcar a todo el territorio nacional.

Por otra parte, la participación ciudadana es un pilar fundamental en la estrategia actual plasmada como el cuarto objetivo en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. Por ejemplo: la conformación y juramentación de las juntas vecinales, que es promovida por los promotores de las oficinas de participación ciudadana – OPC de las comisarías PNP, Amigos de la Policía, Asociaciones o patronatos por la seguridad ciudadana, etc. Sin embargo, se viene dando

un conjunto de iniciativas ciudadanas que no siempre están dentro de los márgenes de la Ley: La campaña “Chapa tu choro y déjalo paralizado” que se dio en las redes sociales en el mes de agosto de 2015. Ya en el 2003, un alto porcentaje de ciudadanos encuestados en el distrito de San Juan de Lurigancho – SJL declaraba que el linchamiento era una opción válida para revertir la inseguridad¹¹. La justicia por sus propias manos es una respuesta a la ausencia o ineficacia del Estado.

Entonces, responder la pregunta sobre las metas a lograrse con miras al 2021, implica que el país cuente con una Política Nacional de Seguridad Ciudadana, formulada por todos los actores involucrados (incluido el Congreso de la República), en un debate nacional y con procesos que fortalezcan la democracia. También que el SINASEC funcione efectivamente en todo el territorio nacional y para ello, se requiere que se asigne presupuesto fresco a las regiones y municipios, para que puedan formular sus respectivos planes de seguridad ciudadana, implementarlos con actividades financiadas y que puedan ser evaluadas con la finalidad de retroalimentar su trabajo y efectividad.

Si así fuera, el CONASEC, los 26 CORESEC, los 196 COPROSEC y los 1851 CODISEC serían los responsables territoriales de la aplicación de la política nacional de seguridad ciudadana en cada una de sus jurisdicciones.

Ello requiere de Gobernadores Regionales y Alcaldes provinciales y distritales con formación en gestión pública en general y en especial, en seguridad ciudadana. Requiere de autoridades conscientes de que la gestión del Estado tiene características diferentes a la gestión de una empresa privada. Por ejemplo, en el primer caso se trata de mejorar la calidad de vida de la toda la población, en tanto que la gestión privada busca mejorar las ganancias de la empresa, ojalá, con responsabilidad social.

La conformación de equipos profesionales multidisciplinarios, que formulen los planes locales de seguridad ciudadana y que también gestionen y evalúen las estrategias y actividades consignadas en esos planes, es una necesidad urgente. Profesionales con una actitud democrática y que privilegien el trabajo preventivo e integral. El mejoramiento de la nutrición infantil tiene que ver con el mejor rendimiento escolar y este, a su vez, con el menor nivel de deserción escolar, lo que no incrementará la población juvenil en riesgo: potenciales actores en la inseguridad ciudadana en el mediano plazo (integrantes de pandillas, actos antisociales, consumo de licos o drogas, etc.).

Si se logra hacer funcionar los comités locales de seguridad ciudadana efectivamente, creando un espacio de diálogo y debate, de toma de decisiones que busquen las soluciones a los problemas locales, se

10 El MEF ha clasificado a las municipalidades en 4 categorías según su población, carencias, necesidades y potencialidades. La primera categoría corresponde a ciudades principales de tipo A y son 40. Ver https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/mi/municipalidades_pmm_pi/municipalidades_tipoA.pdf La siguiente categoría son de ciudades principales de tipo B y son 209 (https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/mi/municipalidades_pmm_pi/municipalidades_tipoB.pdf)

11 Entre el mes de agosto de 2003 y julio de 2005, el Instituto de Defensa Legal – IDL implementó el Proyecto de Fortalecimiento de CODISEC en cinco distritos peruanos, siendo SJL uno de ellos.

esperaría que mejoren los niveles de seguridad de la comunidad.

Se requiere que haya una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en la solución de los problemas locales. La propuesta es que se incluya a más representantes de la sociedad civil en los comités de seguridad ciudadana. Porque, aunque la Ley N° 27933 explicita la participación del coordinador de las juntas vecinales y establece la posibilidad de incluir en el mismo a las instituciones o personas que estime pertinente de acuerdo con la realidad local, en la práctica se observa comités de seguridad ciudadana integrados por representantes estatales en su mayoría, cuando no en su totalidad, sesgando las reuniones¹².

Se debe desarrollar el concepto de vigilancia ciudadana, como una manera en la que los ciudadanos y ciudadanas piden cuentas (*accountability*) a sus autoridades y éstas se acostumbran a rendir cuentas de su actuar en forma permanente. En la actualidad, en muchas localidades, se cree que la vigilancia ciudadana es que los vecinos y vecinas acompañen a los efectivos policiales o del serenazgo en las rondas o patrullaje a pie.

4. ¿Por qué debe mejorar la seguridad ciudadana en el Perú?

Cumplir doscientos años de vida republicana implica una responsabilidad que debe ser asumida por todos y todas. Es poco lo que se ha avanzado en materia de institucionalidad democrática o de integración nacional. Todavía existen ciudadanos de segunda o tercera clase. Aunque ha existido un relativo crecimiento económico en las dos últimas décadas, éste no ha mejorado los niveles de equidad significativamente. El buen desempeño económico de una economía debe traducirse en la mejora del bienestar de toda su población, mejorando la calidad de vida, especialmente de las y los que tienen menos oportunidades.

Se trata de formular políticas de Estado y no solamente políticas del gobierno de turno. La solución de cualquier problema nacional implica el establecimiento de políticas de mediano o largo plazo. Y sobre todo, de dar continuidad a estas políticas, en un proceso permanente de evaluación y reformulación de estrategias y actividades que mejoren la intervención del estado y consigan impacto en la comunidad.

Por otra parte, existe infinidad de esfuerzos de la ciudadanía por mejorar sus niveles de seguridad.

12 La impresión al término de una reunión de un CODISEC es que todo marcha bien: el comisario PNP informa que si viene trabajando bien, igual hace los representantes de MP o del PJ, salud o educación. Solamente, la presencia de los ciudadanos organizados garantiza el planteamiento de una problemática local y su efectiva solución.

Desde organizarse en juntas vecinales de seguridad ciudadana, colocar rejas o plumillas¹³ que limitan el acceso de desconocidos y rateros, contratación de vigilantes por cuadras, adquisición de alarmas vecinales con diferentes grados de tecnología, colocación de “rompemuelles” o gibas en las pistas y la adopción y crianza de perros guardianes. Todo ello, como una manera de velar por su propia seguridad en el entendido que el Estado Peruano no es capaz de brindarle este servicio. En ese sentido, plantearse el reto de mejorar la seguridad para las ciudadanas y los ciudadanos peruanos, es procurar un Estado eficiente y presente en todas las localidades del país, resolviendo un problema cotidiano, que es sensible a toda la población.

En crecimiento económico experimentado en el Perú en las recientes dos décadas, requiere de una estabilidad política y social, pero sobretodo, de un ambiente de seguridad: seguridad jurídica, seguridad de respeto a las inversiones, seguridad ciudadana, entre otras. Así lo entienden los empresarios y emprendedores peruanos y por ello no escatiman esfuerzos para dotar de todas las medidas de seguridad para sus empresas y negocios. Por ello, el Estado Peruano debe ser capaz de brindarles seguridad a todas las instituciones y personas del territorio nacional, evitando así desbordes ciudadanos que cuestionan la legitimidad de la democracia como forma de organización social.

5. ¿Cómo gestionar los cambios que conduzcan a la formulación de políticas de seguridad ciudadana en Perú?

La formulación de políticas públicas de seguridad ciudadana no se pueden dar en forma aislada; estas tienen que formar parte de una estrategia integral del Estado Peruano, que busca mejorar la calidad de todas las personas, especialmente de la población en riesgo. Los planes y programas deben desarrollarse en el campo de la seguridad ciudadana, pero también en el campo de salud y la educación, en el campo de la recreación y la cultura, en el campo laboral y empresarial, etc.

Un enfoque integral en el accionar estatal deberá incluir, por ejemplo, la implementación de políticas de protección de toda la niñez, ya que es vital que en los primeros años de vida se cuente con los cuidados básicos que garanticen un desarrollo humano en buenas condiciones. Como ya se ha dicho, ello tiene que ver con la seguridad ciudadana en el mediano plazo. Un niño o una niña que sufre niveles de desnutrición tienen bajo rendimiento escolar, lo que incrementa

13 Dispositivo de hierro que se coloca en forma de tranquera y que se debe levantar para permitir el acceso de vehículos.

la probabilidad de deserción escolar y por ende, el incremento de la población infantil y/o juvenil en riesgo. Políticas dirigidas a mejorar las oportunidades de los niños, niñas y adolescentes, deben ser evaluadas y reforzadas en los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana¹⁴.

Se trata de establecer una estrategia integral dentro del campo de la seguridad ciudadana, que privilegiando la educación y prevención ciudadana, no descuide los aspectos disuasivos y punitivos para evitar o minimizar la inseguridad en la población.

En ese sentido, una experiencia que se aplicó durante la gestión de la Alcaldesa Susana Villarán al frente del Comité Regional de Seguridad Ciudadana de Lima Metropolitana – CORESEC LM, puede ilustrar la manera de gestionar un aspecto central de una política pública de seguridad ciudadana, en la que se optó en forma práctica por un enfoque de igualdad de género. Entre los meses de enero de 2011 y diciembre de 2014, se logró institucionalizar este CORESEC LM, que era presidido y conducido por la misma alcaldesa y que tenía una reunión mensual en forma permanente¹⁵.

Fue en el desarrollo de estas reuniones que se vio la necesidad de crear una comisión ad-hoc al CORESEC LM que trabaje la problemática de la inseguridad de las mujeres, de los niños, niñas y adolescentes (NNA), de manera explícita. En este sentido, se creó la Comisión Técnica sobre Políticas y Acciones contra la violencia familiar y la equidad de género, que se reunió a partir del mes de octubre de 2012. Un primer aporte se realizó en la formulación del Plan Regional de Seguridad Ciudadana y Convivencia Social 2013 de Lima Metropolitana. Por vez primera se hizo explícito las políticas y actividades en materia de prevención de la violencia familiar, violencia callejera a mujeres, la explotación sexual, entre otros. Esta Comisión fue presidida por la Dra. Silvia Loli Espinoza, quien fue la primera gerente de la Gerencia de la Mujer que se creara a fines del 2013.

Este comité técnico fue presidido por la MML y contó con la participación activa del MINEDU, el MIMP-PNCVFS, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la PNP y la Secretaría Técnica del CORESEC LM. Allí se realizaron reuniones descentralizadas en las cuatro mancomunidades de Lima Centro, Lima Sur, Lima Este y Lima Norte.

De esta experiencia de gestión se puede aprender que es importante la formulación de un diagnóstico basado en datos empíricos consistentes y confiables. Todavía hay un fuerte sub registro de información referente a las agresiones a las mujeres y a los NNA. Por ejemplo, si

14 El Reglamento vigente (del 4 de diciembre del 2014) de la Ley 27933, indica que los CODISEC están integrados por el Alcalde, el Comisario PNP, el gobernador MININTER, los representantes del Poder Judicial y del Ministerio Público y un representante de las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana. En la práctica también se incluyen a los representantes de Salud, Educación, MIMP y "otros representantes de entidades públicas y privadas que considere pertinente" el Comité.

15 Igual logro se obtuvo a nivel del CODISEC de El Cercado de Lima.

los datos dicen que un 38% de mujeres declaran haber sido víctima de violencia física, se debe establecer políticas que busquen erradicar estas conductas. Hay una tolerancia en nuestra sociedad que no reacciona ante los signos de violencia (una cachetada, jalada de cabello, etc.).

La violencia que sufren las mujeres peruanas (que pueden acabar en feminicidio y violencia sexual) se presenta en la casa de las mujeres y no en la calle, la que muchas veces termina en asesinatos. El mayor porcentaje de los motivos de la violencia contra la mujer es la supuesta infidelidad de la víctima con un 42.2%. En ese sentido, el problema de la violencia es visto como un problema de discriminación, de derechos humanos o de salud pública, haciendo énfasis que tiene que ver con la salud psíquica, física y sexual que están generando problemas significativos a través de la sociedad y no como un problema de seguridad ciudadana. Como ya se dijo, debe haber un enfoque integral en el abordaje de los problemas de inseguridad.

Por otra parte, se propone que el SINASEC cuente con un presupuesto a nivel nacional. Política pública que no cuente con recursos financieros no es política pública. Cada comité debe contar con un presupuesto para conformar equipos profesionales con capacidad de formular, gestionar y evaluar los planes y programas de seguridad ciudadana. Recursos financieros que se deben invertir también en infraestructura y logística para las coordinaciones interinstitucionales en el Comités de Seguridad Ciudadana regionales, provinciales y distritales.

Solamente así se podrá exigir que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana - CONASEC, los Comités Regionales - CORESEC, los Comités Provinciales -COPROSEC y los Comités Distritales – CODISEC, dirijan efectivamente las políticas locales de seguridad ciudadana en atención a sus respectivas jurisdicciones y realidades.

6. ¿Cuánto costaría la propuesta de fortalecer el SINASEC?

Más que recursos económicos o financieros, se trata de cambiar enfoques y actitudes en forma conjunta. Es decir, volver a creer que el Estado Peruano es capaz de solucionar los problemas que aquejan a la población. Recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas que están llamadas a brindar, entre otros servicios básicos, el de seguridad ciudadana.

Para ello, se debe contar con una política nacional formulada en procesos de consulta ciudadana, debates locales, debates académicos y en medios de comunicación. Una política que resulte de la coordinación entre el Ejecutivo y el Congreso de la República y que por tanto cuente con recursos

financieros que se asigne directamente a los gobiernos regionales, provinciales y locales. Ello es prioritario.

Para que los CORESEC, COPROSEC y CODISEC puedan dirigir las políticas de seguridad ciudadana según su competencia territorial deberían contar con un presupuesto anual total de 1,048 millones de soles, tal como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1: Costo anual de la implementación de mejoras operativas del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana – SINASEC, en millones de nuevos soles corrientes

Institución integrante del SINASEC	Competencia territorial	Cantidad	Costo Unitario	Total
CORESEC	Regional	26	10	260
COPROSEC	Provincial	196	2	392
CODISEC	Distrital	1,981	0.2	396.2
Total				1,048.2

Fuente: Elaboración Propia

Se trata de un monto referencial que es de significancia variable según el tamaño de la provincia o el distrito. Se trata de un ejercicio académico que quiere llamar la atención sobre la urgencia de dotar de recursos frescos a los gobiernos locales de manera que se les pueda exigir resultados en el campo de la seguridad ciudadana en los próximos años.

Si un gobierno regional puede contar con diez millones de nuevos soles anuales para la formulación, gestión, el monitoreo y seguimiento, las coordinaciones y la evaluación de políticas de seguridad ciudadana, es posible que logre articular los esfuerzos de las instituciones señaladas en la Ley 27933 que mejoren la seguridad ciudadana de su población.

Igualmente, un municipio provincial que recibiera dos millones de nuevos soles en forma anual podría aspirar a construir y equipar una oficina moderna de seguridad ciudadana, conformar un equipo profesional que formule y gestione el Plan Provincial de Seguridad Ciudadana, asesorando y monitoreando a todos los distritos que conforman su jurisdicción. Por su parte, un municipio local, si es pequeño, contará con recursos importantes para potenciar el trabajo de su CODISEC. Si es mediano o grande, deberá completar los recursos asignados, pero ya tiene un punto de apoyo para fortalecer el trabajo señalado en la Ley N° 27933.

Otras propuestas tienen que ver con el desarrollo de capacidades de los responsables de dirigir los comités de seguridad ciudadana. Se debe establecer alianza con las universidades para la formación de los gobernadores regionales y de los alcaldes provinciales y distritales en gestión pública de la seguridad ciudadana, en forma descentralizada. Igualmente

para especializar profesionales en gerencia de la seguridad ciudadana con un enfoque preventivo, integral y democrático¹⁶.

Finalmente, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales y Distritales deben incluir en sus organigramas y en sus documentos de gestión, Manual de Organización y Funciones (MOF) y Reglamento de Organización y Funciones (ROF), las gerencias o subgerencias de seguridad ciudadana y le asignen un presupuesto para que puedan desarrollar sus actividades.

7. Bibliografía

- Arriagada, I. y L. Godoy (2000) *Prevenir o reprimir. Falso dilema de la seguridad ciudadana*. En Revista de la CEPAL No.70.
- Arriagada, I. (2002) *Seguridad Ciudadana y Violencia En América Latina*. En Seguridad Ciudadana: ¿espejismo o Realidad? Pp. 109 – 139. Quito: FLACSO.
- Basombrío, C. (2004) *Seguridad ciudadana y actuación del estado: análisis de tendencias de opinión pública*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Basombrío, C. (2005) *Percepciones, y victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado*. Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana 2001- 2005. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Basombrío, C. (2007) *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Benavides, F. (2012) *La medición de la (in) seguridad ciudadana*. PNUD.
- Carrión, F. (2002) *Violencias, gobiernos locales y ciudades*. Quito: FLACSO.
- Costa, G. y C. Romero (2015) *Lima: ¿cómo hacerla más segura?* Lima: Ciudad Nuestra.
- Dammert, L. y M. Lagos (2012) *La Seguridad Ciudadana: El Problema Principal de América Latina*. Latinobarómetro.
- Gottsbacher, M. (2013) *De inseguridad excluyente a la construcción de seguridad legítima*. En Alexandra Abello Colak Pablo Emilio Angarita Cañas. Nuevo pensamiento sobre seguridad en América Latina: hacia la seguridad como un valor democrático. Medellín: CLACSO.
- Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana (2015) Informe 1995 – 2015. Recuperado del BID en <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>

16 El costo aproximado de una Diplomatura es de 5,000 soles.

- Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Febrero 2003.
- Ley 30055, Ley que modifica la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Junio 2013.
- Lindblom, C. (1991) *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Mockus, A., H. Murraín, M. Villa (2012) *Antípodas de la violencia: Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2011) *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. San José: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2013) *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.
- Subirats, J. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Book print digital.
- Zárate, P., J. Aragón y J. Morel (2013) *Inseguridad, estado y desigualdad en el Perú y América Latina: un estado de la cuestión. Documento de trabajo 193, Sociología y Política 47*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Delincuencia común y seguridad ciudadana en el Perú: Políticas de prevención y control

Wilson Hernández Breña
Universidad de Lima

Gestión policial:

- Fortalecer la capacidad de acción local de las comisarías mediante la modernización de su gestión, el uso de más y mejor información y el desarrollo de competencias para su personal.
- Mejorar la confianza que la población tiene en la Policía, generando un mayor sentido de trabajo en comunidad.
- El cumplimiento de estas metas requiere la puesta en marcha de iniciativas diversas, señaladas más adelante. Pero previamente también requiere de la atención de carencias y problemas estructurales en una institución tan importante como la Policía Nacional del Perú, tales como remuneraciones, personal suficiente, corrupción, infraestructura y logística en comisarías, educación policial, tecnología e información, entre otros aspectos señalados también por la Defensoría del Pueblo (2009).

1. ¿Qué metas?: prevenir y controlar la delincuencia común

Victimización y percepción de inseguridad:

- Reducir a 20% la victimización por cualquier tipo de delito asociado a la delincuencia común (robos al paso, arrebatos, cogoteos, hurtos, etc.), con especial énfasis en los que afectan a las mujeres y menores de edad.
- Disminuir a 60% la percepción de inseguridad ciudadana, especialmente en mujeres y quienes han sido previamente victimizados, a niveles tales que los ciudadanos no vean afectadas sus rutinas diarias, sus decisiones de inversión y en general su calidad de vida.

Desarrollo en menores de edad:

- Reducir los factores de riesgo criminógenos que afectan a menores de edad (violencia familiar, consumo de drogas y/o alcohol y deserción escolar).
- Aumentar las oportunidades económicas y sociales de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo.
- Disminuir la cantidad de robos y hurtos cometidos por menores de edad.

Gestión local y comunidad:

- Fortalecer los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana promoviendo el liderazgo, el uso de información de calidad y la gestión orientada a resultados.
- Promover las condiciones para una ciudadanía más informada y participativa en los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

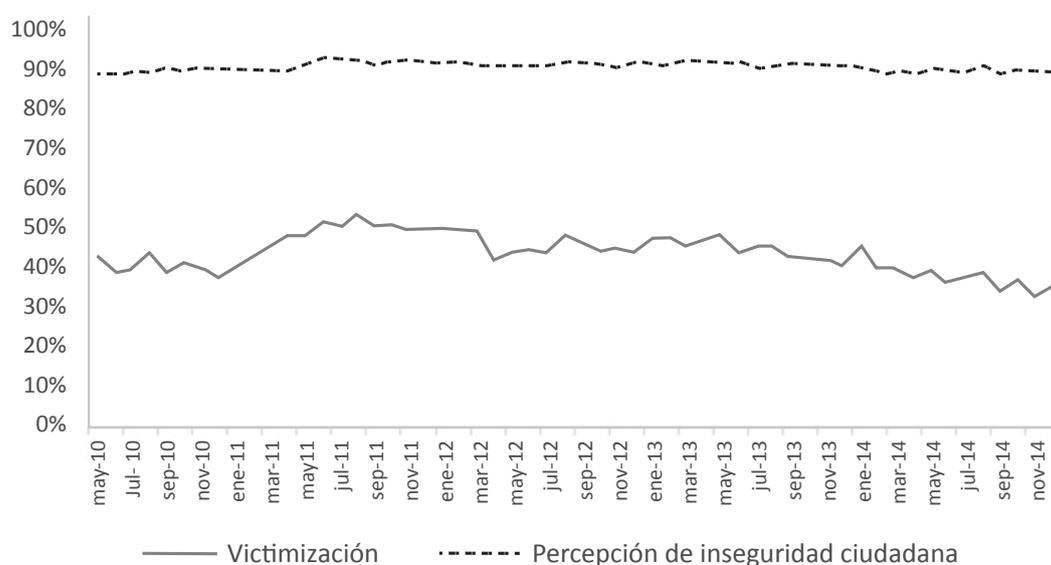
2. ¿Por qué?: Entendiendo la violencia, la delincuencia común y sus nexos con la persona, la sociedad y la economía

2.1 Victimización y percepción de inseguridad

En el Perú, 3 de cada 10 personas han sido víctimas de algún hecho delictivo mayormente ligado a la delincuencia común (robos al paso, arrebatos, cogoteos, hurtos, etc.), según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES - INEI). Este tercio de victimizados nos reafirma como el país con mayor victimización en América Latina. De las encuestas que cada 2 años ha hecho la Universidad de Vandervilt (Barómetro de las Américas) entre el 2004 y el 2014, solo en una ocasión no ocupamos ese lugar.

La percepción de riesgo es más alta de lo que debería ser para nuestro nivel de victimización. De cada 10 peruanos, 8 cree que será víctima de algún delito, inseguridad que afecta en mayor proporción a las mujeres y los previamente victimizados. Es ese miedo el que se ha convertido en nuestra función de demanda de seguridad ciudadana. El alto miedo al delito ha hecho que vivamos bajo la sensación permanente que todo tipo de delincuencia –organizada y no organizada–, ha aumentado. Ello, pese a que mes a mes desde el 2010 hasta el 2014 las estadísticas de victimización (ligadas a delincuencia común) se han reducido en forma constante, también según datos de la ENAPRES (aplicada a 90 mil personas cada año).

Gráfico 1: Victimización* en los últimos 12 meses y percepción de inseguridad ciudadana, 2009-2014



*Victimización incluye robo a vivienda, vehículo, autopartes, moto, mototaxi, bicicleta, cartera, billetera y celular.

Fuente: Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2009 - 2014
Elaboración: Propia

La altísima percepción de inseguridad ciudadana, junto a su tratamiento muchas veces cuestionable en los medios de comunicación y la falta de manejo y uso de estadísticas en la academia, ha contribuido a diagnosticar el crecimiento del fenómeno delictivo como un bloque relativamente homogéneo, integrando en este a todo tipo de acto delictivo, tanto robos y hurtos (delincuencia común) como también extorsiones, sicariato, tráfico ilícito de drogas, homicidios, etc. (criminalidad organizada). Es de esta forma que al hablar de delincuencia o violencia el diagnóstico se ha reducido erróneamente a la fórmula “todos los delitos han aumentado, son cada vez más frecuentes y más peligrosos”.

La homogenización del comportamiento de fenómenos tan distintos como la delincuencia común y la criminalidad organizada es perjudicial. Existen por lo menos tres razones para sustentarlo. En primer lugar, porque al tratarlos como fenómenos similares en tendencia se desincentiva el uso de estadísticas para entender las distintas formas, modus operandi, costos y soluciones aplicables a la delincuencia común. En segundo lugar, porque al homogenizarlos se pierden elementos para tratar desde las políticas públicas y en forma efectiva otros dos problemas también usualmente mezclados, tales como la victimización y el miedo a serlo. En tercer lugar, porque aún está pendiente el desarrollo de mejores estadísticas para identificar y caracterizar con precisión a la delincuencia común.

Lo anterior motiva el desarrollo de una agenda de trabajo específica a la delincuencia común. Este fenómeno genera altos costos para los ciudadanos, tiene

un efecto negativo sobre la economía, las decisiones de inversión de pequeños y grandes empresarios de mayor nivel, crea inseguridad y afecta la calidad de vida de las personas.

2.2 Delincuencia común: organización y actores

Frente a la criminalidad organizada, la delincuencia común se muestra menos estructurada y más artesanal. De acuerdo con la clasificación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el Perú la delincuencia común equivale a la criminalidad de organización baja, siendo los ejemplos más comunes los robos al paso, arrebatos, cogoteos, hurtos con víctimas individuales, ejecutados en una cobertura geográfica limitada. No siempre son hechos violentos y el uso de armas de fuego tampoco es la regla. Según la misma institución, el consumo de drogas puede ser común entre quienes la ejercen, sustancias que actúan como motivadores del acto delictivo. Los montos robados suelen ser relativamente bajos. Entre el total de reos en el Perú, la mediana por robo fue de 480 dólares (PNUD, 2014). Se trata, por tanto, de un fenómeno extenso pero al mismo tiempo atomizado y por tanto difícil de estudiar.

La delincuencia común es una fuente para el desarrollo de la criminalidad organizada. Para Arraigada y Godoy (2000) solo la diferencia el proceso de organización y planificación para cometer los delitos (cómo conseguir armas y/o vehículos, seguir rutinas de víctimas, etc.). Además, para el caso peruano Hernández (2014) halló que existe una relación de influencia mutua entre robos y hurtos que parece explicar una lógica de aprendizaje de las formas de delincuencia común hacia las de mayor organización y violencia.

La edad tiene mucha relación con el tipo de actividad delictiva. En América Latina, aproximadamente el 40% de delitos son cometidos por personas entre los 18 y 25 años (Berniell, 2014). Generalmente se trata de delitos patrimoniales, como robo y hurto. Pero la actividad delictiva empieza antes. El ciclo de vida delincencial se inicia a temprana edad (entre los 8 y 14 años), tiene picos en la adolescencia y culmina entre los 20 y 29 (Piquero, Farrington y Blumstein, 2007). Pero no todos tienen el mismo ciclo delictivo. Son solo pocos los que hacen de la delincuencia una actividad continua a lo largo de toda su vida. Según datos del Ministerio Público, citados en un informe de la UNODC (2013), de cada 100 mil adolescentes, 379 están en conflicto con la ley y 67 fueron privados de su libertad, medida que solo debería ser considerada como un último recurso en lugar de primera opción de sanción.

Las características de la criminalidad, incluyendo la delincuencia común, necesitan de políticas intersectoriales coordinadas e integrales. Las intervenciones parciales tienen poco o nulo éxito sobre todo más allá del corto plazo. En Colombia, por ejemplo, el fortalecimiento de la policía y el sistema judicial para hacer frente a la violencia tuvo resultados poco sostenibles, situación opuesta a la que se dio con los enfoques preventivos e integrales aplicados en ciudades como Bogotá y Medellín (Vargas y García, 2008).

2.3 Lógica punitiva y soluciones tradicionales

Frente a los problemas de violencia y criminalidad, la respuesta común desde el lado político se ha basado en la lógica punitiva. Las propuestas varían pero el objetivo es el mismo: la represión y la mano dura. A esta forma de hacer política se la ha llamado populismo punitivo, concepto atribuido por Larrauri (2006) a Bottoms (1995).

El Poder Legislativo es una de las entidades que más ha contribuido con esta forma de hacer política y política pública. En los últimos 10 años, se ha modificado 8 veces el Código Penal para aumentar penas y otras 13 para incluir agravantes en los delitos de robo, hurto y abigeato.

La aparente efectividad de medidas como el endurecimiento del castigo penal tiene en la práctica escaso sustento. Nagin (2013) señala que el aumento de penas tiene a lo mucho un efecto disuasivo modesto en la reducción del crimen. Además, Aizer y Doyle (2013) encuentran que la privación de libertad limita el desarrollo del capital humano y aumenta la probabilidad de reincidencia.

El populismo punitivo va más allá de estas propuestas. Incluye otras como la pena de muerte, la reducción de la imputabilidad penal, la entrega de armas letales y menos letales para los serenazgos municipales, la participación de militares en el orden, y la instauración del servicio militar obligatorio, medida que en el 2013 fue aprobada por el Ejecutivo pero cuyo sorteo fuera

paralizado por una medida cautelar y una acción de amparo presentada por la Defensoría del Pueblo.

2.4 Causas y sociedad

La razón principal del débil efecto de la mano dura sobre la reducción de los hechos delictivos recae en que la criminalidad es un fenómeno complejo y multicausal, características que superan en efectividad a lo que se puede lograr endureciendo el castigo penal. Las teorías y enfoques que la explican son diversos.

Para Becker (1974), los crímenes son el resultado de la evaluación racional de los beneficios y costos de delinquir, lo que incluye las penas pero también la facilidad para cometer el delito y la posibilidad de ser atrapado. Otros explican la delincuencia a partir de la existencia de oportunidades ilícitas. Así, para que se cometa un delito debe haber un objetivo de robo (*target*) sin presencia cercana de policías o serenos (*capable guardians*). La teoría de la desorganización social, más bien, apunta a cómo la debilidad de la comunidad para resolver sus conflictos reduce la capacidad de control social, aumentando la criminalidad. Este enfoque ha dado lugar a décadas de políticas preventivas comunitarias, muchas de ellas con efectos exitosos incluso en el corto plazo. La conocida teoría de las ventajas rotas (Wilson y Kelling, 1982) concluye que los signos de deterioro físico en espacios públicos o incivildades (zonas oscuras, terrenos baldíos, viviendas abandonadas, basurales, urinarios, etc.) alertan a los delincuentes sobre el bajo control social y la escasa efectividad policial, atrayendo más actos delictivos. De ahí nace la necesidad de controlar incivildades para evitar el escalamiento de la violencia. En ocasiones, este enfoque ha llevado a la sobrecriminalización y la estereotipificación de jóvenes, minorías étnicas y delincuentes.

La pregunta sobre si los delincuentes nacen o se hacen ha generado una larga línea de investigación. Wikström (2009) resume estas influencias en dos grupos: propensión a cometer crímenes y exposición a factores criminógenos en el ambiente. Para Álvarez (Álvarez, 2014), las del primer grupo atribuyen a todo individuo una cierta tendencia a detectar y romper una regla. Como señala este autor, el acto delictivo es el resultado de la evaluación de reglas de conducta, saberes, moral, emociones y motivación, y como tal se ha demostrado que está en relación con el desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas a temprana edad (Friehe y Schildberg-Hörisch, 2014). A diferencia de los factores de propensión, la exposición está determinada por la frecuencia de contacto entre el individuo y entornos criminógenos en el hogar, la escuela, el barrio, la cárcel y otros (Álvarez, 2014). La mayor o menor presencia de factores de riesgo (violencia familiar, consumo de alcohol o drogas, abandono del hogar, etc.) a los que el individuo está expuesto eleva su probabilidad de cometer actos delictivos.

Desde una perspectiva distinta, la violencia ha sido atribuida a los efectos de las políticas económicas y

sociales. Las desigualdades económicas, el desempleo juvenil, la exclusión en los mercados laborales, la baja calidad educativa, son explicaciones comunes en la literatura latinoamericana (Briceño-León, 2002; Gabaldón, 2010). Las desigualdades jugarían un papel importante. Para Figueroa (1991), toda sociedad tiene un umbral de tolerancia a las desigualdades que, al ser rebasado durante crisis distributivas, empujan a la población a modificar la distribución de los ingresos mediante mecanismos no institucionales y sin relación con el mercado, como la ilegalidad, los robos y asaltos, y en general la violencia social. Además, el efecto de la desigualdad y la violencia tiene una relación particularmente nociva. Fajnzylber y Lederman (2002) hallaron un efecto inercial entre ambos, es decir, que las desigualdades, aun cuando se hayan reducido, mantienen un efecto de rezago sobre el aumento delincencial. Pero también sucede para el caso peruano que la reducción de las desigualdades aumenta el ingreso medio y con ello también aumenta la masa de personas “robables”, hecho que se traduce en más hechos delictivos (Hernández, 2014).

2.5 El rol de los gobiernos locales

Los gobiernos locales son entidades clave para la prevención situacional y social de la delincuencia. La razón está en su conocimiento directo del territorio, su relación directa con la población (Dammert y Arias, 2007) y la capacidad que tienen para influir en características culturales, sociodemográficas, económicas y hasta geográficas en su jurisdicción (Acero, 2006).

Las posibilidades de acción de los gobiernos locales son amplias en referencia a la delincuencia común. En Chile, se publican con regularidad documentos sobre las mejores prácticas a nivel local (Carabineros, s.f.; Fundación Paz Ciudadana, 2014) y en otros lados se recopila información basada en evidencias sobre qué iniciativas funcionaron y por qué (Morgan, Boxall, Linderman y Anderson, 2009). En la misma línea, la página web *CrimeSolutions.gov* recopila intervenciones de gobiernos locales pero también de otras entidades. La ventaja adicional es que las categoriza según su nivel de éxito (efectivo, prometedor y no efectivo), a partir de los resultados de evaluaciones de terceros metodológicamente rigurosas (evaluaciones experimentales o *cuasi-experimentales*).

Las teorías de las ventanas rotas y de la desorganización social han originado una gama de intervenciones en la ciudad, muchas veces agrupadas bajo el enfoque de prevención del crimen a través del diseño ambiental (CPTED, *crime prevention through environmental design*). Por lo general, se orientan a la mejora del ambiente físico. Por ejemplo, en una ciudad de Inglaterra, la iluminación de calles oscuras redujo en 34% la victimización, sin que el crimen se desplace a áreas aledañas (Painter y Farrington, 1999). El mismo estudio señala que por cada dólar invertido en iluminar calles se ahorró 44 por robos y asaltos no perpetrados.

La propia organización vecinal también ha probado ser un medio efectivo para la prevención. Este componente normalmente es incluido para la prevención de varios tipos de delincuencia común, como hurtos, robos al paso, robo a viviendas y delitos en general. Muchas de las intervenciones exitosas reportadas por Morgan, Boxall, Linderman y Anderson (2009) incluyen entre sus actividades distintas formas de vigilancia comunitaria. En otros casos, la participación en comunidad apunta a otros objetivos. Busca primero mejorar la cohesión social a nivel local para luego realizar la intervención y obtener mayor éxito, tal es el caso de la iniciativa chilena “Paz Activa” (Berniell, 2014).

Las campañas de información hacia los vecinos también han funcionado. En Beenleigh, Australia, el gobierno local realizó una campaña de información que complementó entregando mecanismos de protección residencial (seguros, cámaras, rejas, etc.) a hogares antes robados. Esto redujo el robo a viviendas no victimizadas en 16% y a viviendas antes victimizadas en 15% (Morgan, Boxall, Linderman, y Anderson, 2009). Estos problemas han dado lugar a intervenciones integrales que incluyen la entrega gratuita de mecanismos de protección y vigilancia para el hogar que, en conjunto con otras medidas, dieron resultados muy auspiciosos en Kirkholt, Inglaterra, bajando los robos de hogares a un 10% de lo que eran antes de la intervención (Forrester, Chatterton y Pease, 1988).

Otras iniciativas incluyen la elaboración de códigos de conducta para venta de bebidas alcohólicas y la verificación constante de su cumplimiento, así como la capacitación y sensibilización a quienes venden este tipo de bebidas (Morgan, Boxall, Linderman y Anderson, 2009). Asimismo, la instalación de alarmas en lugares públicos y la instalación de cámaras de seguridad han dado resultados positivos bajo ciertos contextos.

2.6 Menores de edad: intervenciones tempranas y oportunidades

El trabajo con niños y adolescentes es efectivo, además de contar con la posibilidad de impactos sostenibles en el tiempo. Es en estas etapas de la vida cuando las personas emplean intensivamente habilidades socioemocionales (autocontrol, negociación, conciliación) en situaciones de conflicto para lograr una inserción social armoniosa (Berniell, 2014). Cuando esas habilidades no han sido adecuadamente desarrolladas se crean condiciones criminógenas.

Los programas de prevención sobre niños y adolescentes tienen enfoques diversos. Uno de los más comunes es la regulación de conductas antisociales. Con una inversión de 35 dólares por alumno, el programa First Step to Success (Walker *et al.*, 1998) logró disminuir los niveles de agresión, y aumentar el nivel de atención en clase y el rendimiento académico en niños cuyas habilidades sociales, de

control emocional y de razonamiento moral fueron desarrolladas, frente a un grupo de niños que no fue parte del programa.

Otros programas optan por focalizarse directamente en los padres en lugar de hacerlo en los hijos. Suelen ser programas orientados a fortalecer las competencias de los padres en el monitoreo de sus hijos, aplicación de técnicas de disciplina, involucramiento en la experiencia escolar para promover competencias emocionales, reducción problemas de conducta, entre otros (Piquero, Farrington, Welsh y Jennings, 2008). Según *CrimeSolutions.gov*, el programa Families and Schools Together (FAST) se enfocó en fortalecer factores protectivos, empoderar a los padres para la prevención primaria y construir grupos de apoyo para padres, resultando en menores conductas agresivas de los niños del grupo de tratamiento frente a los del control. Programas similares han reducido la reincidencia a 5% de valor de línea de base luego del tratamiento frente al 25% en el grupo de control (Gordon, Arbuthnot, Gustafson y Mcgreen, 1998).

El consumo de alcohol o drogas es un factor de riesgo que aumenta la probabilidad de inicio de actividades delictivas. El programa Multisystemic Therapy desarrolló la capacidad de las familias para monitorear la conducta de sus hijos adolescentes con dependencia de alcohol o drogas e instalar un sistema de recompensas y castigos. Henggeler, Clingempeel, Brondino y Pickrel (2002) reportan los resultados de un estudio longitudinal que redujo en 75% las condenas por delitos violentos en adolescentes, excepto en robo de viviendas, aunque no hubo diferencias en el consumo de marihuana y cocaína.

Otras prácticas efectivas que se orientaron a mejorar el ambiente escolar y la currícula educativa han tenido efectos positivos sobre la reducción de hechos delictivos, el uso de drogas y alcohol, conductas antisociales y violentas, y la asistencia escolar (Morgan, Boxall, Linderman y Anderson, 2009). Este último aspecto no solo es un factor de riesgo criminógeno sino que además en el Perú la deserción escolar se relaciona con factores económicos (pobreza) pero también sociales (necesidad de trabajar, deseo de no estudiar, rendimiento académico, entre otros) que limitan la permanencia de niños, niñas y adolescentes en la escuela (Alcázar, 2009).

2.7 El rol de la Policía y las comisarías

La tecnología es una herramienta esencial para el trabajo policial. La georeferenciación es parte de esta ola. Aunque América Latina no ha sido ajena a esta herramienta, el paso previo –el recojo adecuado de información– no se ha trabajado adecuadamente (Dammert y Arias, 2007).

La georeferenciación de delitos ha dado fruto a programas diversos. Permiten la identificación de zonas de riesgo (*hotspots*) y posibilidades distintas de neutralizarlos. En EEUU, a partir de la identificación de

este tipo de zonas, la Policía de Massachusetts ejecutó un programa para controlar delitos menores, reducir el desorden social (más iluminación, video vigilancia, limpieza de terrenos sin ocupar, dispersión de grupos sospechosos, patrullaje planificado y aleatorio, entre otros) y brindar servicios sociales (como actividades de recreación, hogar para personas que duermen en las calles). Esta estrategia requirió la colaboración de la comunidad y las empresas locales y obtuvo resultados auspiciosos. Las llamadas por robos, asaltos y robos en vivienda se redujeron en 42%, 34% y 36%, respectivamente (Braga y Bond, 2008). También bajo el enfoque de identificación de *hotspots*, se han logrado reducciones de más de 70% en delitos leves solo con el aumento de la presencia policial (Weisburd, 1995) y una caída de 23% en delitos violentos aunque con un efecto de desplazamiento del crimen a zonas aledañas (Ratcliffe, Taniguchi, Groff, Wood y Jennifer, 2011).

El desarrollo del Plan Cuadrante en Colombia parte de la identificación de *hotspots* pero reposa en el principio básico de análisis de información del distrito, que para efectos analíticos y estratégicos es dividido en cuadrantes. El cuadrante es el espacio de despliegue táctico y operacional donde confluyen todas las especialidades del servicio de policía (Policía Nacional, s.f.). Cada estación de policía del programa cuenta con un Centro de Información Estratégica Policial (CIEP) que recopila información georeferenciada de la actividad delictiva, contravencional y factores de riesgo de la población por cuadrante, así como la identificación de áreas de influencia de grupos delictivos organizados, zonas económicas, entre otros (Policía Nacional, s.f.). Como efecto del Programa, el hurto a residencias se redujo en 68%, el de motocicletas en 87%, el de vehículos en 72% y el hurto a personas en 60% (Bulla *et al.*, 2012). Pese a los resultados, el riesgo del Plan es su sostenibilidad. Sus principales limitaciones estuvieron en las capacidades del personal para continuar con el programa, y la cultura organizacional de reacción y no planeamiento (Bulla *et al.*, 2012). En el Perú, algunas autoridades distritales afirman aplicar el Plan Cuadrante, pero no hay mayor información sobre su implementación, continuidad ni resultados.

El análisis delictivo también cuenta con otras técnicas actualmente bastante empleadas en otras partes del mundo, como el SARA por sus siglas en inglés (*Scanning, Analysis, Response and Assessment*) que la policía de Río de Janeiro usó para recuperar el control territorial en las favelas (Álvarez, 2014) o como los métodos para determinar patrones delictivos, tales como el *Receiver Operating Characteristic* (Bennell y Jones, 2005) o los métodos de proximidad geográfica y temporal (Markson, Woodhams, y Bond, 2010).

Uno de los desafíos adicionales para frenar la delincuencia está en reducir los mercados de objetos robados (Sutton, 1998). Estos mercados – fragmentados, localizados, efímeros y poco diversificados– incentivan las decisiones de robo, tanto en quienes deciden hacerlo por primera vez

como en los que tienen experiencia. Las estrategias incluyen la intervención directa a vendedores, cierre de locales, seguimiento a proveedores, identificación de estrategias de proveedores, infiltración de efectivos para detectar proveedores y redes, informantes, encuestas sobre intención de compra, campañas de información, entre otros (*Home Office Development and Practice Report*, s.f.). Pese a lo interesante de este enfoque, sus resultados han sido mixtos.

Desde otros enfoques, se ha privilegiado el control sobre la oferta de armas ilegales. Uruguay ha iniciado hace poco un programa que entrega bicicletas por armas. México tiene más experiencia en este tipo de iniciativas. Su objetivo es intercambiar armas por dinero, computadoras o electrodomésticos. En sus 15 años de funcionamiento, este programa ha recibido más de 102 mil armas cortas, 68 mil armas largas, 6 mil granadas de fragmentación y casi 2 millones de cartuchos útiles (Sánchez, 2015). En el Perú hubo esfuerzos de este tipo pero sin continuidad. Aunque la delincuencia común hace poco uso de armas, los datos de su potencial uso son importantes. Al 2013, la SUCAMEC registró un total de 312.086 licencias concedidas y un acumulado de 7.025 armas perdidas entre el 2009 y 2013 (SUCAMEC, 2014), potencialmente en manos de delincuentes.

2.8 Costos de la violencia

Una de las razones para enfocar las políticas públicas en la delincuencia común está en los costos que genera. En el contexto de desaceleración económica que vivimos actualmente, la relación entre violencia y economía se hace más que pertinente. Aunque con datos de 1999, Londoño y Guerrero (1999) calcularon que el costo de la violencia en el Perú equivale al 5.1% del PBI, cifra bastante menor al promedio latinoamericano de 14.2%. Además, un estudio de la UNODC (2011) identificó que la crisis económica mundial del 2008-2009 coincidió en once países con el aumento de algún tipo de delito en particular, especialmente robo contra hogares y robos callejeros. El mismo estudio estableció además que existe un efecto rezago de las crisis: es recién luego de 4 meses y medio que aumentan los actos delincuenciales.

Los costos de la violencia también han sido calculados desde otros ángulos. En Estados Unidos, por ejemplo, se calculó que un robo le cuesta 3,299 dólares a la víctima y más de 13 mil al sistema de justicia para procesar el delito (Collister *et al.*, 2010). En Chile, según Olavarría y Contreras (2005), los costos de anticipación al delito (alarmas y monitoreo, transporte de valores, guardias y vigilancia) sumaron 118 millones de dólares en el 2002. El sistema de justicia de este país empleó otros 300 millones de dólares para investigar y sancionar el delito y administrar las cárceles. Más fuerte aún fue el costo a consecuencia de los delitos cometidos: 928 millones de dólares gastados por atenciones médicas a víctimas, ingresos no percibidos por lesiones, violencia intrafamiliar y homicidio, robos con fuerza violenta y hurto, robos de autos y delitos económicos.

3. ¿Cómo gestionar el cambio?: hacia una menor presencia de la delincuencia común

Consideramos que la gestión del cambio debe estar basada en un conjunto mínimo de intervenciones agrupadas en 3 pilares: i) Gobiernos locales: prevención, información y comunidad; ii) Focalización en niños, niñas y adolescentes: intervención temprana y oportunidades y; iii) Policía Nacional del Perú y Comisaría: servicio, información y gestión.

3.1 Gobiernos locales: prevención, información y comunidad

3.1.1 Construcción del mapa del delito por cada distrito, de acceso público y disponible online.

Sin información de calidad, las estrategias de acción pierden efectividad. Cada distrito deberá contar con un mapa del delito, construido sobre la base de estadísticas de calidad y de la consulta a los vecinos. Los mapas deberán contar con información georeferenciada sobre delitos, zonas de riesgo, actividades comerciales que atraigan delincuencia. La información contenida en ellos será la base para el trabajo de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, quienes deberán ser capacitados en su uso y su aprovechamiento para la toma de decisiones a nivel local. Además, deberán ser de acceso público y amigable a través de las páginas web de cada municipio y, en forma centralizada para todo el país, desde la web del Ministerio del Interior.

3.1.2 Mayor control de la venta de alcohol fuera de horarios permitidos

Buscar la uniformización de las restricciones en horarios para la venta de alcohol a nivel nacional (desde las 11.00 p.m. hasta las 6.00 p.m.). Las sanciones para la venta a menores de edad deben incluir el cierre temporal del local por un tiempo máximo de siete días en caso de reincidencia. La fiscalización debe ser aleatoria y permanente, junto con las campañas de información dirigidas a consumidores. Se debe recurrir a los vecinos para identificar los locales que actualmente infrinjan la regulación sobre el horario de venta.

3.1.3 Inclusión del objetivo “Reducción de la criminalidad” en los Planes de Incentivos anuales de los gobiernos locales, creando la meta de identificación y transformación de zonas de riesgo

Cada municipio deberá identificar cuáles son las zonas en su distrito con signos de deterioro físico (zonas oscuras, terrenos baldíos, viviendas abandonadas, basurales, urinarios, etc.) e incidencia delictiva. Cada zona identificada deberá ser catalogada en función de su nivel de victimización, peligrosidad y deterioro físico. Luego, deberá establecer el costo para eliminar los factores de deterioro físico. Sobre esa base, se deberá

crear un Plan de Incentivos para progresivamente ir eliminando los signos de deterioro. Esto permitirá un control temprano de focos de expansión delictiva. En forma independiente a lo anterior, es importante crear un programa de iluminación en zonas de peligro latente. Este puede ser el primer paso del Plan de incentivos.

3.1.4 Programa de apoyo por victimización reiterada a causa de robo de hogares.

La alta victimización reiterada en el Perú genera costos personales (por lo robado) e institucionales (por la confianza perdida en la institución policial). Cuando estos casos sean detectados, el municipio en conjunto con la Policía deberá entregar información sobre prevención, brindar soporte emocional y, en casos que lo amerite, entregar e instalar gratuitamente mecanismos de seguridad (candados, trancas, rejas, cámaras de vigilancia en la cuadra, etc.) para evitar futuros robos en viviendas con probado nivel de vulnerabilidad.

3.1.5 Promover el fortalecimiento y la creación de juntas vecinales.

El fortalecimiento de estas formas de organización pasa por tres aspectos. En primer lugar, la motivación. No todos los vecinos están interesados en participar en una junta vecinal. Por ello es importante crear campañas de información e incentivos para la participación (se puede pensar en descuentos en locales comerciales, tal como varias municipalidades ofrecen a sus buenos contribuyentes). En segundo lugar, es necesaria la provisión de conocimientos y herramientas para ejercer vigilancia sobre su municipalidad. Esto implica sensibilizarlos e informarlos sobre el derecho de transparencia y acceso a la información pública, y saber cómo accionarlo para solicitar información útil. En tercer lugar, sobre la base de lo anterior, se deben proveer de herramientas para que los ciudadanos de las juntas vecinales puedan realizar un mejor diagnóstico de su distrito y entablar una relación de vigilancia y de acercamiento con sus autoridades (liderazgo, competencias mínimas para el análisis de la política pública a nivel local, etc.)

3.1.6 Instalación en locales comerciales de alertas comunales con conexión directa a la comisaría más cercana.

Para mejorar el tiempo de respuesta de la Policía y generar mayor confianza, se propone la instalación de sistemas de alerta ubicados en locales comerciales (bodegas, farmacias, tiendas menores, etc.). La alerta irá en forma directa a la comisaría más cercana y en forma georeferenciada. El sistema debe contar con botones para diferentes tipos de emergencia, lo que permitirá una mejor asignación de los recursos policiales.

3.1.7 Concurso de buenas prácticas entre comisarías y entre gobiernos locales

Su éxito no está en la simple identificación de buenas prácticas. Sus resultados positivos dependerán de que las prácticas ganadoras sean luego estructuradas en programas para ser replicados en otras zonas, en mantener el liderazgo que las propulsó y en otorgar incentivos positivos para su sostenibilidad. Este concurso debe ser promovido por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, quien además debe encargarse de convertir cada buena práctica en “franquicias” replicables en otras realidades.

3.2 Focalización en niños, niñas y adolescentes: intervención temprana y oportunidades

3.2.1 Programas nacionales en escuelas públicas para el control de conductas antisociales

Estos programas deben involucrar a niños, niñas, adolescentes y a sus padres. Con los primeros, se deben desarrollar habilidades sociales, control emocional, razonamiento moral, resiliencia, planificación de vida, y respeto a la diversidad étnica y sexual. El trabajo con grupos adolescentes deberá también enfocarse en el uso responsable del alcohol. Con los padres se deben fortalecer factores protectores, establecer prácticas de crianza saludables así como técnicas de crianza bajo situaciones de consumo de alcohol y/o drogas por parte de padres y/o hijos, entre otros objetivos.

3.2.2 Programa nacional de inserción laboral para jóvenes en situación de riesgo y adolescentes infractores de la ley penal.

Este programa debe enfocarse en la generación de competencias de corto plazo para adolescentes con factores de riesgo (violencia familiar, consumo de alcohol o drogas, abandono del hogar, etc.), buscando que tales competencias sean las que el mercado exija. Se pueden crear convenios con empresas para que sean ellas mismas las que soliciten las competencias necesarias. Un programa similar debe estar enfocado en adolescentes que han infringido la ley penal. En este caso, además, se les debe brindar sostén psicológico, acompañamiento a la familia, y monitoreo de conductas antisociales con el fin de reducir la reincidencia, y promover entre los jueces la aplicación del internamiento solo como un último recurso.

3.2.3 Reducción de la deserción escolar

Mediante la ampliación del Programa “Beca Doble Oportunidad” del Ministerio de Educación hacia grupos menores de 17 años (actualmente está enfocado a personas entre 17 y 25 años). Posteriormente, este programa debe ampliarse a quienes dejaron la escuela primaria. Por ley, se debe establecer la obligatoriedad que los colegios públicos y privados reporten al Ministerio de Educación sobre el número

y datos de los niños, niñas y adolescentes que han dejado el colegio a medio año y de aquellos que no se han matriculado en el año escolar. Además, dado que la deserción es más alta en mujeres, es importante reducir el embarazo adolescente, mediante programas de información sobre educación sexual y de derechos de la mujer, así como programas de apoyo social y salud a madres adolescentes. Dado el impacto del Programa Juntos sobre la pobreza, se recomienda aumentar la transferencia monetaria para familias con hijas en escuela secundaria. En un inicio, estos programas deben focalizarse en distritos con alta deserción escolar, para luego masificarse al resto de distritos con una problemática de deserción de menor intensidad.

3.3 Policía Nacional del Perú y Comisarías: servicio, información y gestión

3.3.1 Implementación progresiva del Plan Cuadrante en distritos de criminalidad alta y media.

La coordinación entre gobiernos locales y las comisarías es esencial. Previamente se debe atender la necesidad de producir estadísticas de calidad y georeferenciadas. Toda esta información debe ser unificada, responder a un único programa y con la capacidad de ser centralizada en el Ministerio del Interior para propiciar un análisis integral e interdistrital. Además, se deberán crear programas de inducción y capacitación permanente en análisis delictivo dirigido a policías.

3.3.2 Programa de presencia y desplazamiento policial

Sabiendo que la presencia policial genera confianza en la ciudadanía y reduce las oportunidades en la comisión de delitos, es importante fortalecer la presencia de policías en calles y lugares estratégicos. La presencia policial debe enfocarse en tres tipos de escenarios: de alta criminalidad (en función a tasas de victimización), de altas oportunidades de aparición de delitos (paraderos, puentes, zonas oscuras, lugares deteriorados físicamente) y de importante densidad comercial (centros y zonas comerciales). La identificación de tales escenarios debe estar basada de preferencia en mapas del delito distritales, información de las comisarías y de la propia comunidad. La presencia policial debe tener como segundo objetivo la socialización de los efectivos policiales con las personas de la zona con el fin de generar mayor confianza y acercamiento a la población.

3.3.3 Implementación de un sistema de llamadas de emergencia redirigidas automáticamente a patrulleros

Actualmente todas las llamadas de emergencia al 105 son recibidas en una central telefónica que luego deriva el caso a algún patrullero cercano al lugar de los

hechos. Esto genera costos de transacción, aumenta el tiempo de respuesta y crea una distancia entre quien genera la llamada y el policía que finalmente atiende la situación en forma presencial. En su lugar, se debe crear un sistema que automáticamente redirija las llamadas hechas al 105 hasta el patrullero más cercano al lugar de quien llama. Esto reduciría el tiempo de respuesta, generaría lazos entre los vecinos y los policías que contestan las llamadas y luego acuden al lugar de los hechos y crearía incentivos positivos para la vigilancia policial local. En Chile, se implementó un programa similar que fue desestimado por un problema que también afecta al Perú: el alto número de llamadas falsas hechas a los números de emergencia. En el Perú, la Ley 29994, aprobada en octubre del 2012, prohíbe la realización de llamadas falsas, abusivas, bromistas, amenazantes, injuriosas o generadora de error en las centrales telefónicas de emergencia y urgencia. Dicha norma impone una sanción de 5% de una Unidad Impositiva Tributaria (S/ 185 en el 2015) a quien realice estas llamadas y en casos de reincidencia se duplica la multa e incluso se puede llegar a cancelar el servicio telefónico. La implementación de esta norma está en espera hasta que su Reglamento sea publicado por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

3.3.4 Creación en el Ministerio del Interior de una unidad o grupo especializado en el uso de métodos estadísticos avanzados para estudiar la delincuencia común

Este grupo debe ser el referente en la institución para el análisis delictual. Deberá recibir formación especializada. El contenido y su dictado pueden estar a cargo de universidades públicas y privadas. Además, esta unidad deberá ser la que teste los mejores métodos para el análisis delictual que luego serán aplicados por las comisarías y las unidades de investigación criminal. Asimismo, debe realizar evaluaciones de impacto sobre las intervenciones, programas, iniciativas y operativos y analizar costo-efectividad, con miras a poder proveer, en forma constante, de información sobre qué funciona para reducir la delincuencia, bajo qué condiciones y cómo hacer replicables las experiencias exitosas.

3.3.5 Caja de herramientas de análisis delictual para los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana

El análisis que actualmente realizan las comisarías se debe potenciar y mejorar. Ello pasa por estandarizar a nivel nacional (sin perder particularidades locales) los indicadores distritales (sociales, económicos y delictivos). Esos indicadores deben servir para crear reportes estándar donde se introduzca información estadística y se obtengan automáticamente indicadores (incluyendo reporte de frecuencias, variaciones diarias, semanales, mensuales y anuales, correlaciones, regresiones y otros). Estas medidas deben ser complementadas con capacitación en el uso y aprovechamiento de la data producida así como con estrategias de acción.

3.3.6 Desarrollo de competencias de análisis delictivo en las Escuelas de oficiales y Sub Oficiales

Es importante crear programas de formación especializados que se inserten en el currículo de las Escuelas de oficiales y sub oficiales, además de proveer cursos más avanzados para oficiales en grados mayores. También es importante crear una especialidad de análisis delictivo, de tal forma que sirva como incentivo para la carrera policial. Los convenios con universidades pueden facilitar el desarrollo de esta iniciativa.

3.3.7 Plan “Puerta por Puerta” de parte de la comisaría

Parte de la desconfianza en la policía reposa en que el contacto con los policías se da en un contexto negativo (robo, asalto, etc.), ofreciendo un espacio para asociar dicha negatividad al servicio policial y las carencias en que es brindado. Es importante revertir dicha lógica. Ello pasa por implementar un programa en el que el comisario visite aleatoriamente un número determinado de viviendas por semana. El objetivo es que las personas conozcan al comisario, que haya desplazamiento policial, que se recojan los problemas y las expectativas de los vecinos y que se cree un mayor sentido de vigilancia en el barrio.

3.3.8 Plan de incentivos para la reducción de la delincuencia en las comisarías

El plan debe estar basado en el número de detenciones pero sobre todo en la ejecución de actividades preventivas y el apoyo y relación con los gobiernos locales, los comités de seguridad ciudadana y la comunidad. Los incentivos pueden abarcar desde bonos económicos para el policía y la mejora de la comisaría hasta puntaje adicional para el ascenso.

3.3.9 Mejora del sistema de denuncias en las comisarías con retroalimentación al denunciante

Parte de las razones del sub registro de denuncias es la sensación ciudadana de la escasa utilidad al hacerlo. Revertir esta situación implica muchas aristas, entre las cuales se puede potenciar dos. En primer lugar, mejorar la calidad de atención en las comisarías mediante capacitación a policías y protocolos de atención y la generación de incentivos para cumplirlos. Las capacitaciones deben hacer énfasis en los derechos de los denunciantes y en el respeto a la diversidad sexual y étnica. En segundo lugar, es necesario generar una retroalimentación positiva entre la policía y el ciudadano luego de su denuncia. En este punto, el programa debe incluir una comunicación (escrita o telefónica) de parte del comisario hacia quien interpuso la denuncia. El objetivo es que le informen sobre lo sucedido, las acciones tomadas o por tomar y el estado de su denuncia.

3.3.10 Institucionalizar un programa permanente de canje de armas por computadoras o dinero

Con el fin de retirar las armas en posesión ilegal, se recomienda implementar en forma permanente un programa que permita su entrega (sin que medie sanción) a cambio de dinero en efectivo o computadoras. El bien entregado puede variar en forma (tablets, celulares u otros) o incluso se puede ofrecer otro tipo de incentivos como cursos cortos sobre emprendimiento o microempresa. Es importante mantener una estrategia de publicidad fuerte que genere los incentivos para la entrega de las armas.

3.3.11 Diseño de una estrategia nacional de reducción de mercados de objetos robados

De manera articulada, los gobiernos locales y el Ministerio del Interior deben diseñar una estrategia para la identificación y eliminación permanente de los mercados de objetos robados. Previamente se debe identificar los puntos conocidos de venta pero también los puntos de venta al menudeo. Es importante conocer las estrategias de los proveedores y de los vendedores, mediante técnicas de inteligencia apropiadas, en combinación con campañas de información hacia el público comprador y la ciudadanía en general.

4. Conclusiones

Es importante reducir la victimización pero también la fuerte percepción de inseguridad que existe en el país. Ello implica trabajar en forma intersectorial y profundizar en la comprensión de un fenómeno tan puntual como la delincuencia común (motivaciones, actores, patrones, etc.).

Lejos de replicar políticas de mano dura que la literatura y la evidencia empírica no señalan como positivas, es importante abordar la delincuencia común como el resultado de diversos problemas de la sociedad. Por tanto, al elaborar las soluciones no debemos fijarnos únicamente en mejorar la efectividad de la policía. De ahí que además sea necesario fortalecer el rol y la acción de los gobiernos locales y otros ministerios en particular, en el marco de una visión de política pública que sancione de manera efectiva pero que también prevenga y reduzca la posibilidad de incidencia y reincidencia delictiva especialmente en adolescentes. La generación de información es clave, tanto como el fortalecimiento de la capacidad de análisis de la misma.

Cumplir las metas al 2021 no es cuestión de implementar un par de proyectos, sea cuales sean. La evidencia señala que funciona lo que se aplica con integralidad y participación de actores. Ahí está el reto.

5. Bibliografía

- Acero, H. (2006) *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Aizer, A., y J. Doyle (2013) *Juvenile Incarceration, Human Capital and Future Crime: Evidence from Randomly-Assigned Judges*. NBER Working Paper N° 19102, 1-45.
- Alcázar, L. (2009) *Asistencia y deserción en escuelas secundarias rurales del Perú*. Lima: GRADE.
- Álvarez, F. (2014) *El crimen en su lugar*. En CAF *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*, pp 264. Bogotá: CAF
- Arriagada, I., y L. Godoy (2000) *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*. Revista de CEPAL(70), 107-131.
- Becker, G. (1974) *Crime and punishment. An economic approach*. En G. Becker, y W. Landes, *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, pp:1-54). UMI.
- Bennell, C., y N. Jones (2005) *Between a ROC and a hard place: a method for linking serial burglaries by modus operandi*. Journal of Investigative Psychology and offender profiling(2), 23-41.
- Berniell, L. (2014) *¿Por qué algunas personas delinquen y otras no? En CAF, Por una América Latina más segura*. En: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito pp: 264. Bogotá CAF.
- Braga, A., y B. Bond (2008) *Policing crime and disorder hot spots: A randomized controlled trial*. Criminology, 46(3), 577-607.
- Briceño-León, R. (2002) *La nueva violencia urbana de América Latina*. Sociologías, 4(8), 34-51.
- Bulla, P., I. Beltrán, F. Sánchez, R. Escobedo, S. Guarín, B. Ramírez y M. Quintero (2012) *Evaluación de Impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Carabineros, S. S. (s.f.) *Primer concurso de buenas prácticas policiales de Carabineros*. Prácticas policiales de orientación comunitaria. Santiago de Chile.
- Chang, J.-J., H.-C. Lu y M. Chen (2005) *Organized crime or individual crime? Endogenous size of a criminal organization and the optimal law enforcement*. Economic Inquiry, 43(3), 661-675.
- Dammert, L. (2005) *Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades*. Desafíos(13), 124-156.
- Dammert, L., y P. Arias (2007) *El desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuestas de política*. Serie Estudios Socio/Económicos(40), 1-41.
- Defensoría del Pueblo (2009) *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Informe Defensorial 142. Lima.
- Fajnzylber, P., y D. Lederman (2002) *Inequality and violent crime*. Journal of Law and Economic Review(XLV), 1-40.
- Figueroa, A. (1991) *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: PUCP.
- Forrester, D., M. Chatterton y K. Pease (1988) *The Kirkholt burglary prevention project, Rochdale*. Crime Prevention Unit(Paper 13), 1-51.
- Friehe, T., y H. Schildberg-Hörisch (2014) *The individual and joint performance of economic preferences, personality, and self-control in predicting criminal behavior*. IZA Discussion Paper n° 784, 1-12.
- Fundación Paz Ciudadana (2014) *Buenas prácticas para el análisis delictual en América Latina 2014*. Santiago de Chile.
- Gabaldón, L. (2010) *La criminología latinoamericana: temas, perspectivas y políticas públicas en el tránsito del milenio*. Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología, 19(2), 253 - 272.
- Gordon, D., Arbuthnot, Gustafson, K., y P. Mcgreen (1998) *Home-based behavioral-systems family therapy with disadvantaged juvenile delinquents*. The American Journal of Family Therapy, 16(3), 243-255.
- Henggeler, S., G. Clingempeel, M. Brondino y S. Pickrel (2002) *Four-Year Follow-up of Multisystemic Therapy With Substance-Abusing and Substance-Dependent Juvenile Offenders*. Child y Adolescent Psychiatry, 41(7), 868-874.
- Hernández, W. (2014) *El dilema urbano en el Perú: Más crecimiento y más violencia en contexto de desigualdades y pobreza*. Lima: Documento inédito.
- Home Office Development and Practice Report (s.f.) *Targeting the markets for stolen goods - two targeted policing initiative projects*. London: London Homme Office.
- Larrauri, E. (2006) *Populismo punitivo. Jueces para la democracia*. Información y debate(55), 15-22.
- Londoño, J. y R. Guerrero (1999) *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*, Documento de trabajo R-375. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo
- Markson, L., J. Woodhams, y J. Bond (2010) *Linking serial residential burglary: comparing the utility of modus operandi behaviours, geographical proximity, and temporal proximity*. JournJournal of Investigative Psychology and Offender Profiling, 7(2), 91-107.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2014) *Política Nacional frente a los Delitos Patrimoniales*. Lima: Consejo Nacional de Política Criminal.
- Morgan, A., H. Boxall, K. Linderman y J. Anderson (2009) *Effective crime prevention interventions for implementation by local governments*. New South Wales: Australian Institute of Criminology.
- Nagin, D. (2013) *Deterrence: A review of the evidence by criminologist for economists*. Annual Review of Economics, 5(1), 83-105.
- Olavarría, M., y E. Contreras (2005) *Costos económicos del delito en Chile*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior, Universidad de Chile.
- Painter, K., y D. Farrington (1999) *Street lighting and crime: Diffusion of benefits in the stroke-on-*

- Trent Project*. Crime Prevention Studies(10), 77-122.
- Piquero, A., D. Farrington y A. Blumstein (2007) *Key Issues in Criminal Career Research: New Analyses of the Cambridge Study in Delinquent Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - Piquero, A., D. Farrington, R. Welsh y W. Jennings (2008) *Effects of early family/parent training programs on antisocial behavior y delinquency*. Oslo: The Campbell Collaboration.
 - PNUD (2014) *Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Nueva York.
 - Policía Nacional (s.f.) *Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes*. Actualización Tomo 2.2. Bogotá.
 - Prado, V. (s.f.) *Sobre la criminalidad organizada en el Perú y el artículo 317° del Código Penal*. Disponible en: <http://bit.ly/1f80Vd8>, 1-39.
 - Ratcliffe, J., T. Taniguchi, E. Groff, Wood, y Jennifer. (2011) *The Philadelphia Foot Patrol experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots*. *Criminology*, 49(3), 795-831.
 - Sánchez, V. (2015) *Resultados de los programas de canje de armas*. Obtenido de El blog de causa común: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2015/02/18/resultados-de-los-programas-de-canje-de-armas/>
 - SUCAMEC (2014) *Armas robadas*. Reporte 2013. Lima: SUCAMEC
 - Sutton, M. (1998) *Handling stolen goods and theft: A market reduction approach*. Londres: London Home Office.
 - UNODC (2010) *Handbook on the crime prevention guidelines. Making them work*. Vienna: United Nations.
 - UNODC (2011) *El costo económico de la delincuencia organizada en el Perú: Estudio sobre los costos directos que el crimen ocasiona al Estado y las familias*. Lima: UNODC.
 - UNODC (2013) *La justicia juvenil en el Perú*. Lima: UNODC.
 - Vargas, A. y V. García (2008) *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007*. *Pensamiento Iberoamericano*(2), 249-270.
 - Walker, H., K. Kavanagh, B. Stiller, A. Golly, H. Severson y E. Feil (1998). *First Step to Success. An Early Intervention Approach for Preventing School Antisocial Behavior*. *Journal of Emotional and behavioral disorders*, 6(2), 66-80.
 - Weisburd, D. (1995) *General deterrent effects of police patrol in crime "hot spots": A randomized, controlled trial*. *Justice Quarterly*, 12(4), 625-648.
 - Wikström, P.-O. (2009). *Crime propensity, criminogenic exposure and crime involvement in early to mid adolescence*. 253-266.
 - Wilson, J. y G. Kelling (Marzo de 1982) *Broken Windows*. *Atlantic Monthly*, 29-38.