MANUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

promsad
inicam

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

MANUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

promsad
inicam

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

MANUAL DE SEGURIDAD CIUDADANA
Lima, Perú

Autores:
José Luis Pérez Guadalupe
Lucía Nuñovero Cisneros

Elaborado por:
Promoción y Capacitación para el Desarrollo – PROMCAD-INICAM
Av. Javier Prado Oeste N° 1418, San Isidro, Lima.
E-mail: contactenos@inicam.org.pe
URL: https://inicam.org.pe/
Teléfonos: (511) 4223136 / (511) 4223138

En cooperación con:
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (KAS)
Av. Larco 109, 2° piso, Lima 18 - Perú
E-mail: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru/es
Teléfonos: (511) 416 6100

Primera edición noviembre 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-03854

Democracia / elecciones / sufragio / participación ciudadana / control / fiscalización / gobiernos regionales / municipalidades / revocatoria / vacancia / suspensión / gobernabilidad

ÍNDICE

PRÓLOGO

Leía hace un par de años que, debido a la baja tasa de criminalidad y delincuencia en los Países Bajos, estos alquilaban sus cárceles a otros países o simplemente le daban otro uso, como, por ejemplo, asilos para personas sin hogar. Una sociedad eficiente en la lucha contra la delincuencia no tendrá nunca cárceles llenas, sino que carecerá de personas que las ocupen.

Esta es la mejor explicación de que la eficiencia en seguridad ciudadana por parte de una sociedad no radica en el mayor número de policías, delincuentes abatidos o notas periodísticas sobre la captura de bandas criminales. Todo lo contrario, está relacionado con prevención, trabajo de inteligencia y por supuesto, estrategia y conocimiento.

El presente trabajo, realizado por dos destacados expertos en la materia, tiene como principal objetivo brindar las herramientas necesarias para comprender el desarrollo de la delincuencia desde la teoría y sus características, pero, además, a partir del ámbito sociocultural, el cual cumple una labor trascendental en el desarrollo exponencial de la criminalidad en nuestro país. Hoy en día, el éxito en la lucha contra la inseguridad ciudadana solo puede ser posible si esta es estudiada bajo un enfoque holístico, desde diversas disciplinas interrelacionadas unas con otras teniendo como el pilar más importante lo que se denomina "Mapa de la Criminalidad", que los autores explican en este manual.

La alta complejidad del fenómeno delictivo no da tregua para cálculos políticos o electorales. Este requiere que toda autoridad, elegida por elección popular o no, sea consciente de que se trata de un trabajo a largo plazo y que no necesariamente puede haber resultados durante un determinado periodo de funciones. Es importante sentar las bases para que los próximos gobiernos o funcionarios continúen con un trabajo con objetivos trazados. El "Manual de seguridad ciudadana" busca que las personas entiendan que la criminalidad es un trabajo en conjunto, estadístico, de mucho análisis, pero, sobre todo, de responsabilidad compartida.

El Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Inicam) tiene claro que la comprensión de todo fenómeno social exige estudio detallado, trabajo interdisciplinario e intercambio de ideas y experiencias a cargo de profesionales altamente calificados que están relacionados con el tema o que han sido parte de la solución. En esa línea, agradezco la participación de los autores de esta publicación, por habernos compartido tan valiosa información y enfoque que estoy seguro será de mucha ayuda para todos aquellos que quieran estudiar este fenómeno que tanto nos aqueja como sociedad, pero sobre todo, para quienes busquen darle solución.

José Andrés Tello Alfaro
Director ejecutivo
Instituto de Investigación y Capacitación Municipal (Inicam)

INTRODUCCIÓN

Hablar de seguridad ciudadana en nuestro continente puede resultar un tanto equívoco, pues, durante décadas, el concepto enfatizaba los poderes coercitivos del Estado. Actualmente, el término parte de la idea de que tanto la integridad física como la material constituyen un derecho humano fundamental (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2013) y, además, comporta una mirada incluyente, tanto sobre las víctimas como los victimarios (Banco de Desarrollo de América Latina [CAF], 2014). Por eso, en el 2003, mediante Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec), se definió a la seguridad ciudadana[1] como:

> La acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

En ese sentido, pensar que la acción policial es el primer paso para tratar el fenómeno delictivo es una gran equivocación: la Policía interviene cuando ya se ha producido –o hay riesgo de que se produzca– un delito. El primer paso a trabajar en cada sociedad es la prevención y no la represión, la cual se da al final de la gran cadena de fracasos sociales; pero, lamentablemente, la prevención social o general, es decir, la prevención primaria, no trae resultados inmediatos ni réditos políticos en el corto plazo –al igual que la prevención secundaria y terciaria–. Es por tal motivo que, algunas autoridades e, inclusive "especialistas", prefieren dedicarse más a la represión que a la prevención.

Ahora, si bien las acciones policiales son necesarias y deben profesionalizarse cada vez más, en el mejor de los casos intervendrán en la prevención de delitos, es decir en la prevención situacional de la ocurrencia de estos; pero no necesariamente en la prevención de delincuencia como fenómeno social. Tal como explicaba el maestro García-Pablos de Molina, si la Policía hiciera muy bien su trabajo, si los fiscales cumplieran correctamente lo que le corresponde y si los jueces actuaran siempre de acuerdo a ley, tendríamos más presos y más cárceles, pero no menos delincuencia. Ello, se debe, pues, a que todas estas actuaciones estatales buscan atacar las consecuencias, pero no las causas de la delincuencia (García-Pablos, 2010).

Durante siglos, la humanidad se ha preguntado por qué surgen los diversos tipos de delincuencias, así como por qué existen personas que trasgreden las leyes, algunas de ellos consuetudinariamente, desarrollando la delincuencia como una "profesión", a través de "carreras delictivas". Sin embargo, debemos saber que estos "delincuentes socioculturales" (Pérez Guadalupe, 2000), acostumbrados y especializados en cometer –mayormente– delitos contra el patrimonio, son la minoría de los que actualmente hacinan los penales del Perú: solo un 5% de los presos del país tiene más de 3 ingresos a la cárcel, mientras que el 75% de los internos ha ingresado a una cárcel por primera vez y un 15%, por segunda vez.

Aunado a ello, se hace necesario entender que el desarrollo de las delincuencias se plasma en fenómenos tremendamente diversos, versátiles y dinámicos; jamás estáticos y –menos– monopólicos. Hace casi tres décadas, por ejemplo, en el Perú, cuando se elaboró la primera escala de la delincuencia tradicional peruana de la "faitería" (Pérez Guadalupe, 1994), no existían los sicarios, los marcas, los extorsionadores ni los raqueteros, modalidades delictivas que, actualmente, son las que más inciden en la inseguridad ciudadana de nuestro país.

1 Revisada mediante Decreto Supremo N0°13-2019-IN.

De igual manera, fenómenos como los feminicidios, la explotación sexual, la trata de personas y el crimen organizado se han expandido recientemente en nuestro país y, para ello, han utilizado como caldo de cultivo vulnerabilidades sociales e institucionales, potenciándose entre sí en ámbitos específicos de nuestro territorio (Nuñovero, 2017).

Ciertamente, "cada sociedad crea su propia delincuencia", y "los presos no forman una sociedad aparte, sino que son parte de la sociedad". Por eso, entender el fenómeno delictivo de manera holística es una necesidad, no solo de los estudiosos del tema y de los operadores de justicia, sino también de los líderes y operadores políticos que son los que diseñan las grandes políticas de Estado y ejecutan las acciones concretas de las políticas públicas.

En ese sentido, la visión que tiene la criminología acerca del fenómeno criminal –trascendiendo, aunque no prescindiendo, la visión policial, fiscal o judicial– abarca el tema de manera integral a través de sus cuatro tópicos clásicos: el delito, el delincuente, la víctima y el control social, dentro de un contexto determinado (García-Pablos, 2010). Además, desde su nacimiento, esta joven disciplina ha indagado acerca de los factores criminógenos que intervienen en la creación de las delincuencias (siempre en plural) dentro de cada sociedad, y las formas de reducir esos riesgos (Garrido y Redondo, 2013).

Por eso, a lo largo de este "Manual de seguridad ciudadana" presentamos las diversas teorías y modelos explicativos de la delincuencia en general, así como los enfoques clásicos y contemporáneos de prevención. Del mismo modo, damos a conocer los factores asociados a las delincuencias en el Perú y el Mapa Sociocultural de la Delincuencia que comenzamos a elaborar en el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) desde el año 2013 (que continúa en permanente actualización) y que, más tarde, tomando el marco conceptual que nos ofrecía el Banco de Desarrollo de América Latina, a través de una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito, bautizamos con el nombre de Mapas de la Exposición Criminógena (CAF, 2014). Además, presentamos en este Manual, instrumentos y estrategias de seguridad ciudadana dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec) y los ámbitos estratégicos de prevención.

Finalmente, queremos indicar que este libro está dirigido, sobre todo, a aquellas personas que tienen algún tipo de responsabilidad dentro de los gobiernos locales o que son los encargados de llevar a cabo los planes de seguridad ciudadana. Sin embargo, es oportuno mencionar que no se trata de copiar modelos o de dar recetas prestablecidas, sino de ofrecer insumos e ideas para que cada distrito, provincia o región pueda llevar adelante esta importantísima labor, de la mano de todos los actores sociales y operadores de justicia, y no solo con la Policía Nacional del Perú y el Serenazgo.

CAPÍTULO I

LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

1.
LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Las políticas son parte de un proceso de planificación y decisión de acciones dirigidas a lograr objetivos de interés público (Banco Mundial, 2010). Según su nivel de alcance, estas pueden comprender una serie de actividades: desde el desarrollo de programas o estrategias hasta la creación de procesos o normas que permitan el logro de dicho objetivo que, por lo general, es desagregado en metas y asignaciones de gasto público (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2011).

Además, las políticas públicas se desarrollan a través de un ciclo en el cual se distinguen etapas de identificación de problemas, toma de decisiones y formulación de gestión, que incluyen el monitoreo y evaluación de su ejecución (Banco Mundial, 2010). Así, para el nivel más general de políticas, la Guía de Políticas Nacionales del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico del Perú aprobada por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), establece cuatro etapas de formulación, conforme se muestra en la figura 01:

Figura 01
Etapas de formulación de políticas de nivel nacional.

DISEÑO

- Delimitación del problema público.
- Enunciación y estructuración del problema público.
- Determinación de situación futura deseada.
- Selección de alternativas de solución.

FORMULACIÓN

- Elaboración de objetivos prioritarios e indicadores.
- Elaboración de lineamientos.
- Identificación de servicios y estándares.
- Identificación de políticas relacionadas.

IMPLEMENTACIÓN

- Identificación de niveles de intervención.
- Articulación de la política nacional.

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- Seguimiento
- Evaluación

Nota: Tomado de CEPLAN, 2018.

En el cuadro 01 se presentan ejemplos de políticas de alcance nacional implementadas los últimos años en países de la región en materia de seguridad ciudadana. En el Perú, en virtud de lo establecido por la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec) del 11 de febrero de 2003, de manera periódica, se formula un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, cuya última versión fue aprobada el 20 de junio de 2019, mediante Decreto Supremo N° 13-2019-IN.

Cuadro 01
Políticas de seguridad ciudadana en América Latina.

PAÍS	POLÍTICA
BRASIL	Plan Nacional de Seguridad Pública 2000
	Programa Nacional de Seguridad Pública con Ciudadana 2007
	Plan Nacional de Seguridad Pública 2017
CHILE	Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010
	Chile Seguro: Plan de Seguridad Pública 2010 -2014
	Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito 2014 -2018
COLOMBIA	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2011
	Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana 2019
PERÚ	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009
	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012
	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018
	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023

Nota: Elaboración propia en base a portales institucionales de cada país.

1.1. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Durante la década del 2000, el desempleo y la pobreza eran las principales preocupaciones ciudadanas. A partir del 2011, y por primera vez desde 1995, la delincuencia en el Perú desplazó al desempleo como primera preocupación ciudadana, seguida por la corrupción (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2013). Como parte de la respuesta a ello, la Ley N.° 27933, dispuso no solamente la elaboración de un Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, sino, también, la formulación de Planes de Seguridad Ciudadana a nivel regional, provincial y distrital, para lo cual es necesario contar con un marco teórico y normativo de base para el diseño de los mismos.

La definición de seguridad ciudadana recogida por nuestra legislación se encuentra en el artículo 2.° de la referida ley, según la cual se trata de:

> La acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Así, dicha norma hace referencia a un concepto de seguridad ciudadana que surgió alrededor de los años 90 en un contexto caracterizado por el logro de avances en la integración de los Derechos Humanos en las políticas públicas de América Latina. Esto, en materia de políticas de seguridad, permitió transitar de una visión basada en respuestas penales y policiales a una visión más amplia e integral, centrada en las necesidades de las personas (Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad [CIPC], 2010).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su Informe sobre seguridad ciudadana y Derechos Humanos, indicó que en las Américas, tanto en ámbitos políticos como académicos, se han empleado conceptos como los de "seguridad pública", "seguridad humana" o "seguridad democrática" para hacer referencia a la protección y garantía de los derechos humanos frente al delito y la violencia; algunas veces, a través de definiciones muy amplias, que incorporaban garantías de derechos (como el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social o el derecho al trabajo), y, otras veces, utilizando definiciones que se reducían a las intervenciones de las fuerzas policiales o del sistema penal (2009).

En dicho informe la CIDH señaló que, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, el concepto de "seguridad" no podía limitarse a la lucha contra la delincuencia, sino que, también, debería comprender políticas dirigidas a crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas, y se puso mayor énfasis en el desarrollo de las labores de prevención y control de los factores que generan violencia e inseguridad, que en tareas meramente represivas o reactivas ante hechos consumados. En consecuencia, recomendó el uso del concepto de "seguridad ciudadana" –frente a los de "seguridad pública", "seguridad humana", "seguridad interior" u "orden público"– como parte de un mejor enfoque de los problemas de criminalidad y violencia en América Latina, que deje atrás el legado de los regímenes autoritarios y permita la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática en la región (CIDH, 2009).

En efecto, con la adopción del concepto de "seguridad ciudadana", las políticas para reducir el crimen y la violencia en la región dejaron de tener enfoques estrechos, asociados a ciertas disciplinas, y privilegiaron una visión integrada de mayor complejidad, las cuales incluían dimensiones como la del "miedo al crimen"[2]. Como señala el estudio desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo en la materia (2012) y, tal como se muestra en el cuadro 02, el concepto de "seguridad ciudadana", a diferencia de los otros enfoques, considera aspectos como la generación de un ambiente seguro para los ciudadanos y un mayor sentido de "ciudadanía" en la población (Inter-American Development Bank [BID], 2012). En consecuencia, en la actualidad encontramos la referencia a la noción de "seguridad ciudadana" en la gran mayoría de los planes que buscan actuaciones concertadas de prevención del delito en América Latina, aunque denominativamente todavía se utilice el término "seguridad pública". Eso quiere decir que este tipo de políticas no solamente deben hacer referencia a las acciones de lucha contra la criminalidad, sino también a brindar apoyo a las víctimas y personas vulnerables, a promover una coexistencia pacífica, etc. (CIPC, 2010).

---

2 El 'miedo al crimen' puede ser definido como el sentimiento de ansiedad y peligro ante las posibilidades que se tiene de ser víctima de un delito (Ruíz, 2007). Se puede distinguir así, dos elementos del miedo al crimen: por un lado, una emoción de miedo, y por otro, la posibilidad percibida de ser víctima de un delito (García Castro y Barrantes, 2016).

Cuadro 02
Enfoques de políticas de reducción del crimen y violencia.

ENFOQUE	OBJETIVO	INTERVENCIÓN	LIMITACIONES
Justicia penal	Desincentivar y controlar la violencia a través de mayores tasas de arrestos, condenas y sanciones más severas.	Fortalecimiento de "arriba-abajo" de sistemas judiciales, penales, policiales, así como de instituciones asociadas.	Aplicabilidad limitada; el éxito depende de la aplicación de la ley.
Salud pública	Prevenir violencia reduciendo factores de riesgo individual.	Supervisión de "arriba-abajo"; identificar factores de riesgo, y los resultados de modificación de comportamiento y escalamiento de intervenciones exitosas.	Casi exclusivamente focalizado en lo individual, generalmente impuesto de "arriba-abajo"; reactivo a la calidad y cantidad de data de vigilancia, limitaciones en indicadores.
Transformación de conflicto	Resolver conflictos de manera no violenta, a través de negociación entre las partes en conflictos.	Negociaciones entre diferentes actores sociales, tanto "arriba-abajo" como "abajo-arriba" para reducir los conflictos.	La mayoría de veces es un impacto de largo plazo; enfrenta retos en traer a las partes a la mesa y mediar conflictos.
Derechos humanos	Aplicación de la legislación de Derechos Humanos y documentación de abusos de parte de los Estados y otros actores sociales.	Legislación "arriba-abajo" con aplicación reforzada a través de participación "abajo-arriba" y cabildeo de ONGs.	Marco legal difícil de ser aplicado en contextos de ilegalidad, corrupción o impunidad.
Capital social	Construir capital social a través de instituciones sociales informales y formales, incluyendo la familia, la comunidad y el sistema penal.	Diagnóstico participativo de la violencia de "abajo arriba", mapeo institucional, medidas de reducción basadas en participación comunitaria.	Menos articulado que otros enfoques, menos indicadores desarrollados.
Seguridad ciudadana	Compuesto de una serie de medidas para prevenir y/o reducir violencia.	Abordaje dirigido a diversos sectores de gobierno.	Promovido por el BID, sigue siendo el enfoque más usado por los gobiernos.

Nota: cuadro elaborado en base a Moser y Winton (2002) y adaptado por el BID (2012).

Como se ha mencionado antes, no solo el crimen y la violencia, sino también el "miedo al crimen", adquieren especial relevancia para el enfoque de seguridad ciudadana. Este ámbito es clave para el diseño de políticas en la región, ya que al comparar sus impactos con los del crimen en sí mismo, el "miedo al crimen" puede subsistir aún después de disminuir los niveles de delincuencia en una localidad (CIPC, 2010). Otras características importantes de este enfoque incluyen, como ya hemos indicado, la consideración de la perspectiva tanto de las víctimas como de los victimarios, así como el énfasis en acciones preventivas por sobre las coercitivas o represivas, como elementos centrales para combatir el crimen (CAF, 2014).

Detrás de la definición que recoge nuestra legislación, existe la idea de que el Estado es el promotor de la participación ciudadana a través de actividades que fortalezcan la eficacia colectiva para lograr un control social informal, así como la cultura y convivencia ciudadana (BID, 2012). Esto último quiere decir que el ideal de vida común entre grupos culturales sociales o políticos muy diversos requiere una cultura ciudadana de coexistencia y de un convivir estable y agradable en sí mismo que enfatice la tolerancia y las relaciones pacíficas, vinculándose así la seguridad ciudadana a los conceptos de "convivencia ciudadana" o "cohesión social" (CIPC, 2010). De esta manera, también se relaciona con formas de participación política e institucional que fomentan la confianza entre los ciudadanos y las autoridades (CAF, 2014).

Los importantes matices antes advertidos, se evidencian en el término Community Safety (empleado en inglés para referir el entorno seguro en el que se desarrolla toda política de seguridad ciudadana y convivencia). El National Community Safety Plan de Canadá, por ejemplo, subraya el sentido de cohesión social y la mejor calidad de vida de los residentes, además de la reducción o prevención de la criminalidad, considerando que el término "comunidad" también hace referencia a la construcción de consensos entre diferentes puntos de vista. Por su parte, Securité Quotidienne se emplea en francés para referir este tipo de políticas haciendo alusión a los diferentes impactos perjudiciales de la criminalidad y a la capacidad de los individuos y colectividades para actuar a través de una cohesión social que caracteriza la política pública francesa (CIPC, 2010).

Finalmente, como se afirma en el Informe de Desarrollo Humano para América Latina: "Seguridad Ciudadana con rostro humano" del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, esta se concibe actualmente como una condición necesaria para el desarrollo humano de las personas. Como bien público, su provisión es una de las principales responsabilidades del Estado, y su fortalecimiento va de la mano con la construcción de instituciones y formas de convivencia democráticas que permitan proteger de manera efectiva y con apego a los derechos humanos, la integridad física y material de las personas (PNUD, 2013). En efecto, el crimen y la victimización destruyen el capital social de países como el Perú, fomenta la desconfianza y debilita la unidad social a través del miedo y la erosión de las instituciones (Corbacho, Philip y Ruíz-Vega, 2012). Así, es necesario reconocer que son los jóvenes, las mujeres, las minorías y habitantes de las grandes áreas urbanas pobres los que se ven particularmente impactados por el crimen y la violencia en nuestra región (BID, 2012).

1.2. TEORÍAS Y MODELOS EXPLICATIVOS DE LA DELINCUENCIA

Existen una serie de teorías que explican la aparición de comportamientos delictivos en la sociedad. Las de mayor referencia emergieron en el contexto de la industrialización e inmigración, estudiadas sobre todo por la llamada "criminología de Chicago" o "Escuela de Chicago". Si bien fueron útiles, los criterios aportados por esta escuela criminológica en la actualidad resultan muy generales, ya que contemporáneamente el planeamiento en materia de seguridad ciudadana apunta a modelos explicativos con factores específicos que actúan sobre una determinada realidad o escenario social. En este sentido, este capítulo nos permite presentar la diferencia entre las teorías criminológicas "clásicas" y los modelos explicativos utilizados en la actualidad.

Teoría de la asociación diferencial

La teoría de la asociación diferencial fue postulada en 1939 por Edwin Sutherland y es una de las principales teorías que pretende demostrar que **el comportamiento delictivo es el resultado de un comportamiento aprendido.** Es importante porque cuestiona a aquellas otras teorías que le precedían y que postulaban como origen del delito factores sociales, psicológicos y biológicos. Esta teoría, que consiste básicamente en nueve principios[3], fue revisada en la cuarta edición de su obra Principios de criminología (Sutherland, 1947).

Así, Sutherland explica cómo se lleva a cabo el proceso de adquisición de conocimientos y cómo este mismo proceso se repite en cualquier estrato social, afirmando que esta se adquiere principalmente mediante la interacción con grupos íntimos por medio de procesos de comunicación verbal y no verbal. Estos grupos, con los que una persona se relaciona, tienen sus propios códigos e intereses y, en función de ello, pueden ser propicios a infringir la ley. La conducta criminal adquirida –resaltó– no se restringe a una imitación, sino que incluye técnicas simples y complejas, así como motivaciones, impulsos, razones y actitudes del grupo.

Teoría de la desorganización social

Dentro de las "teorías ecológicas"[4], la "teoría de la desorganización social" formulada por Shaw y Mckay ocupa un espacio central. Esta teoría fue desarrollada en base a observaciones y seguimientos del crecimiento urbano influenciado por el proceso de crecimiento industrial norteamericano de la primera mitad del siglo XX, que permitió identificar que ciertas áreas de la ciudad, conocidas como "zonas de transición", favorecían el incremento de la tasa de eventos delictivos. Estas zonas se caracterizaban por tener un menor costo de vida y una diversidad cultural (Cid y Larrauri, 2001).

---

3 Los nueve principios son: 1. Todo comportamiento criminal es aprendido. 2. El comportamiento criminal es aprendido mediante la interacción con otros a través de un proceso de comunicación. 3. La mayor parte del aprendizaje se da en grupos y relaciones personales íntimas. 4. El proceso de aprendizaje de comportamiento criminal puede incluir aprendizaje de técnica para desarrollar dichos comportamientos, así como el motivo y la racionalización que justifican la actividad criminal y actividades necesarias que orientan a un individuo hacia dicha actividad. 5. La dirección, motivos e impulsos hacia el comportamiento criminal es aprendido a través de la interpretación de códigos normativos en un área geográfica favorable o desfavorable. 6. Cuando el número de interpretaciones favorables a sustentar la violación de la norma son más que las interpretaciones desfavorables, un individuo elegirá volverse criminal. 7. Todas las asociaciones diferenciales no son iguales; pueden variar en frecuencia, intensidad, prioridad y duración. 8. El proceso de aprender el comportamiento criminal a través de la interacción con otros se basa en el mismo mecanismo para aprender cualquier otro comportamiento. 9. El comportamiento criminal puede ser una expresión de necesidades y valores generalizados, pero estos no explican el comportamiento porque el comportamiento no criminal expresa las mismas necesidades y valores.

4 De acuerdo a Park, estas teorías entienden la ciudad como una "unidad orgánica" con diferentes "áreas naturales" en el que se aloja una variedad de seres humanos con particularidades propias y modos de vida distintos (García Pablos, 2010).

Según este enfoque, no son las personas –a nivel individual– quienes tienen relación directa con el incremento de delitos, sino que será **la estructura de la comunidad y su (des)organización la que permite estas acciones individuales.** Sus defensores sugirieron un mayor distanciamiento de las zonas de transición y explicaron que la movilidad de quienes viven en estas zonas dificultaba las relaciones de comunidad y capacidad de control sobre los jóvenes que se ven expuestos a conductas desviadas (Cid y Larrauri, 2001).

Teoría de las ventanas rotas

En el marco de un programa experimental llevado a cabo a mediados de la década de los 70 en New Jersey, Wilson y Kelling desarrollaron la "teoría de las ventanas rotas" y midieron los efectos de dicho experimento, especialmente su sensación de (in)seguridad. Los autores explican que el orden –sobre todo el orden público– influye sobre la conducta de las personas del vecindario, así como de aquellas personas que transitan por la zona. El delito a nivel comunitario, en efecto, se relaciona con el desorden, pues **si no se controlan determinadas conductas,** como una ventana rota en un carro, con el tiempo estas provocarán más desorden, junto con la percepción de falta de control de parte de la comunidad y, finalmente, **favorecerá la comisión de delitos,** la sensación de impunidad, el miedo y la inseguridad de los residentes.

Teorías de la oportunidad

Estas sirven de base al enfoque de "prevención situacional" y emergieron en un contexto de la década de los 80, calificado por Cid y Larrauri (2001) como conservador, en el sentido que se pretendió reducir el delito sin modificar la personalidad del delincuente.

El común denominador de estas teorías se centra en "la oportunidad" como factor de mayor relevancia para la comisión de eventos delictivos, aunque no el único. Así, dentro de este grupo de teorías, encontramos al enfoque de "la actividad rutinaria" y la perspectiva de "la opción racional". La primera fue una propuesta desarrollada por Cohen Felson en 1979, quienes consideraban que determinados cambios en la sociedad pueden resultar favorables para la comisión de delitos. Así, los tres elementos que deben concurrir en un mismo tiempo y espacio para la producción del delito son: una vigilancia de características particulares, cuya custodia no disuada; un objeto apropiado –de valor o interés –, y un posible delincuente, motivado y con las destrezas suficientes.

Por su parte, Clarke y Cornish (1985) propusieron el enfoque que se concentra en la "oportunidad" y el delincuente. Es decir, el pensamiento consciente de quien delinque, que tiene un objetivo y justifica su conducta por la manera en la que percibe y toma sus decisiones, considerando los costos y beneficios. Así, a partir de esta experiencia, si persiste en la acción criminal será porque los beneficios son mayores a los costos y, por el contrario, si desiste, encontrará un mayor perjuicio en su actuar (Cid y Larrauri, 2001).

De este modo, al tomar en cuenta estas teorías clásicas, es oportuno resaltar que existen otros modelos explicativos más actuales sobre los cuales se elaboran políticas y estrategias específicas para los países de América Latina. Por esa razón, resumiremos también el modelo de "factores de riesgo", el de "propensión y exposición criminógena" y el de "institucionalidad y gobernanza" que sirven para describir, explicar y plantear intervenciones sustentadas en evidencia y la consecuente formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana.

Modelo ecológico y factores de riesgo de la delincuencia

Diversos estudios se han preguntado en las últimas décadas acerca de los "factores de riesgo" asociados a la violencia y la criminalidad que pueden ser objeto de intervenciones o estrategias dirigidas a su modificación. Estos factores, al derivar de una perspectiva de salud pública, se aproximan a un monitoreo cuantitativo y a la modelización del impacto que tendrían acciones de prevención en diversos niveles, ya sea a nivel individual, familiar o relacional, comunitario y societal, al mismo tiempo que atiende a las diferentes formas de violencia y criminalidad.

Así, se parte de un "modelo ecológico" de la delincuencia que explica el fenómeno delictivo a través de múltiples "factores de riesgo" asociados a la criminalidad. A nivel individual, por ejemplo, encontramos factores como el ser de sexo masculino, haber tenido experiencias previas de victimización, el tener antecedentes de problemas de crianza o medio ambiente familiar problemático, el uso de sustancias psicotrópicas o alcohol, etc. Por otro lado, a nivel comunitario, la pobreza, la violencia, el abuso de alcohol o sustancias y el acceso a armas pueden ser factores que expliquen también una mayor delincuencia en determinados ámbitos. Finalmente, a nivel societal, existen factores que también contribuirían al fenómeno delictivo como son las altas tasas de desigualdades sociales, económicas o de género. Este modelo, basado en factores de riesgo, se dirige hacia el diseño de políticas de prevención; sin embargo, a fin de optimizar las intervenciones que reduzcan la ocurrencia de delitos o victimización, requiere identificar las verdaderas causas y no simples correlaciones (BID, 2012).

Además, contemporáneamente se ha evolucionado a una visión de complementariedad entre las acciones de prevención y las de control y sanción como respuestas a la criminalidad. En consecuencia, los programas que buscan reducir la criminalidad incluyen tanto incentivos como desincentivos y las acciones dirigidas a una función preventiva especial se consideran más efectivas que aquellas criminógenas, retributivas o dirigidas a la inocuización.

La propensión y la exposición criminógena

En el marco de la construcción de políticas de prevención en base a la identificación de factores explicativos, existe una importante distinción entre aquellos factores personales de "propensión criminógena", y aquellos que más bien surgen del entorno, llamados factores de "exposición criminógena". Ambos, sin embargo, parten del entendido de que la criminalidad y la violencia afectan en particular a poblaciones vulnerables y pueden asentarse en subgrupos que acumulen problemáticas como pobreza o escaso acceso a educación de calidad.

Es decir que, para esta teoría, el concepto de propensión criminógena alude a factores personales que permiten que ciertos individuos se encuentren protegidos o no frente al delito como una opción en un momento determinado; mientras que la exposición criminógena, alude a la frecuencia con la que las personas enfrentan situaciones de riesgo en las cuales actúan factores promotores de la entrada al crimen. Así, cuando ambos tipos de factores interactúan en un entorno y en un momento determinado, puede desatarse la situación delictiva (Wikstrom, 2012, CAF, 2014).

Ahora bien, tanto la propensión como la exposición criminógena son elementos dinámicos afectados por sucesos en la vida de las personas, pero no necesariamente determinantes. Las primeras etapas de la vida de las personas contribuyen a la formación de factores de riesgo de propensión criminógena –como el consumo de drogas por parte de los padres–; mientras que en la pubertad y adolescencia –a través de la conducta con pares, en la escuela o el barrio– se configuran los factores de exposición criminógena en los procesos de socialización temprana de jóvenes, que pueden verse expuestos a pandillas en los barrios o que presentan escasas oportunidades formativas. Finalmente, los factores de exposición criminógena también pueden encontrarse en ambientes laborales o carcelarios.

En consecuencia, a lo largo del ciclo de vida podemos encontrar etapas con mayor exposición criminógena y, por tanto, mayor proclividad criminal asociada a factores comunitarios o sociales. Esto permite delimitar mucho mejor el ámbito de actuación –y los resultados esperados de las políticas preventivas– enfocadas en la primera infancia o en la familia – concentrado en el desarrollo de habilidades socioemocionales en los niños, por ejemplo–, de aquellas que se dirigen a la prevención a nivel local, más centradas en reducir la exposición criminógena de adolescentes (reduciendo el consumo de drogas o alcohol, o la entrada en pandillas en los barrios, por ejemplo). No obstante, como ya hemos indicado, los factores de exposición criminógena también interactúan con variables familiares y personales que gatillan la entrada del joven o adolescente en la delincuencia (CAF, 2014).

Institucionalidad y gobernanza

Otro grupo de factores cada vez más estudiado para explicar el incremento de la delincuencia en América Latina es el que apunta a la debilidad en la gobernanza y a la fragilidad institucional de los Estados de la región. Esta conceptualización entiende que un Estado débil institucionalmente es más proclive a no proveer adecuadamente servicios de seguridad y justicia a través de sus instituciones públicas y, por ende, a que la violencia y criminalidad terminen afectando, sobre todo, a los habitantes de áreas excluidas o en las cuales existe menor presencia del Estado.

Adicionalmente, en estos contextos de debilidad institucional y gobernanza: i) los bajos niveles de confianza en la policía o el sistema judicial generan mayor percepción de inseguridad o ausencia de cohesión social; ii) la corrupción y el crimen organizado erosionan la legitimidad del Estado, las capacidades de control del territorio, y la vigencia de la ley en el mismo; iii) las políticas no son efectivas ni parten de un abordaje comprensivo de las causas y factores de riesgo de la violencia, y muchas veces se reducen a lo represivo; iv) las responsabilidades no son claras y no existe una buena coordinación entre el gobierno central y local; v) la falta de especialización en los funcionarios públicos también impacta en la calidad del diseño y evaluación de las políticas; vi) la utilización de herramientas de gestión para diseño, ejecución y evaluación de políticas es muy limitada, y, vii) la debilidad en el sistema de justicia penal se ve reflejada en altas tasas de encarcelamiento, y en la escasa capacidad de proveer rehabilitación y alternativas a la prisión (BID, 2012).

Como se puede apreciar, se trata de un componente que involucra diversas aristas y que es materia de estudios recientes en la región. En el Perú, por ejemplo, entre otros problemas específicos, se ha encontrado carencia de voluntad política para procesos de mayor profesionalización de los actores, asociado al limitado uso de información confiable y articulada. De hecho, la falta de coordinación y los altos niveles de desconfianza marcarían la actuación de instituciones que no logran entablar cooperación efectiva y especializada en temas de seguridad (Dammert et al., 2010).

1.3. ENFOQUES CLÁSICOS DE PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA

Para García-Pablos de Molina (2010), una comprensión de fenómeno delictivo en el marco de un Estado democrático de derecho ha de rendir cuenta de diversos protagonistas, factores y costos frente a los cuales no basta responder con sanciones, sino con intervenciones tendientes a la resocialización de quienes delinquen, a la reparación del daño y a la prevención del delito. A propósito de la prevención de la criminalidad, este autor también ha precisado que:

- La prevención de delito, desde una perspectiva jurídica, puede ser entendida como disuasión dirigida a potenciales delincuentes a fin de evitar que cometan delitos. En este sentido, operaría como una contramotivación en el infractor, cuando repara en la amenaza del castigo asociada a sus actos.

- La prevención de la delincuencia también puede ser entendida como efecto inmediato obstaculizador, propugnado en gran medida a través de mecanismos no penales de intervención selectiva en el escenario del crimen. Por ejemplo, se logra dificultar o encarecer la comisión de determinados delitos a través de las modificaciones en el espacio físico, en el diseño arquitectónico, de mejoras en la efectividad del sistema penal, en la actitud de las víctimas, etc.

- Finalmente, la prevención del delito también pude ser entendida como una prevención especial, dirigida a disminuir la posible reincidencia del delincuente a través de un tratamiento rehabilitador y de programas de reinserción social (García-Pablos, 2010).

Por eso, más allá de los contenidos que se le atribuyen desde el Derecho, la prevención ha de ser un concepto pluridimensional eminentemente social, dirigida hacia la etiología del delito en la sociedad; por lo que, en atención a los instrumentos, destinatarios y objetivos que involucre, puede ser de tres tipos:

a) **La prevención primaria** es la más eficaz y genuina al enfocarse en las causas de la delincuencia propiamente dichas, creando los presupuestos necesarios, reduciendo los factores criminógenos e incentivando los aspectos de una socialización provechosa. Involucra políticas culturales, económicas o sociales de mediano y largo plazo dirigidas a toda la población. Resulta, además, la más auténtica al convocar una intervención comunitaria y el despliegue de servicios y prestaciones sociales.

b) **La prevención secundaria** no actúa en las causas que generan el conflicto criminal, sino en el espacio-lugar en los cuales este se manifiesta o hace visible. Esta prevención opera a corto y mediano plazo y en grupos específicos de mayor riesgo. La política penal y policial, así como la implementación de campañas comunicacionales o de proyectos de diseño urbanístico y arquitectónico, pueden ser formas de implementación de este tipo de prevención.

c) **La prevención terciaria** es la dirigida a la población reclusa, cuya reincidencia delictiva se previene a través de programas de rehabilitación, especialmente en el ámbito penitenciario y postpenitenciario. Es la más tardía y parcial, pues solo actúa en el penado, mas no en la etiología de su conducta ni en las condiciones sociales en las cuales surgió el comportamiento delictivo (García-Pablos, 2010).

> **"La prevención es social, la disuasión es legal y la obstaculización es policial."**
>
> Antonio García-Pablos de Molina.

1.4. ENFOQUES CONTEMPORÁNEOS DE PREVENCIÓN DEL DELITO

Los más influyentes marcos conceptuales en materia de seguridad ciudadana (BID, 2012; CIPC, 2010; CAF, 2014) utilizan el "enfoque factorial" y se dirigen, por tanto, al diseño de políticas de prevención de diversos tipos. En este sentido, podemos destacar algunos ámbitos estratégicos de prevención de la delincuencia:

a) **Las políticas de prevención social** se encuentran dirigidas a prevenir el comportamiento criminal y violento en niños y jóvenes, promoviendo el bienestar y comportamiento prosocial a través de medidas económicas, sanitarias, sociales y educacionales, y se centra en los factores protectores frente a la criminalidad y victimización (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2002). Así, dichas políticas buscan evitar que la "propensión criminógena" de ciertos individuos se convierta en criminalidad, al encontrarse expuesta a elementos nocivos comunitarios y sociales. Como de manera acertada explica el Manual de planes de seguridad local de la Unión Europea, ello implica que a nivel distrital cada alcalde conozca la problemática de la niñez y adolescencia, violencia familiar e interpersonal, tráfico y consumo de drogas, la criminalidad en los principales negocios y barrios del distrito, así como las posibilidades de reintegración de detenidos a la comunidad (European Forum for Urban Safety [EFUS], 2007).

b) **Las políticas de prevención situacional del delito** se dirigen a reducir oportunidades de comportamiento criminal y violento que emergen de los propios factores ambientales. Este enfoque se centra, por un lado, en aumentar y mejorar la presencia del personal y del patrullaje policial; y, por otro lado, en mejorar las infraestructuras ciudadanas, la iluminación de las calles y parques, la videovigilancia, las alertas tempranas, el fluido de vehículos etc. Es decir, medidas que disminuyan el riesgo de victimización en la población, en la medida que se reduzcan las oportunidades de confluencia entre la víctima, el delincuente y el lugar propicio para el delito (Cohen et al., 1981).

De esta manera, estas políticas están más enfocada en los factores de exposición criminógena y buscan coordinar a nivel local intervenciones puntuales (como el monitoreo georreferenciado de riesgo delictivo en calles, barrios y lugares que registran puntos calientes), así como espacios tácticos de posible vulnerabilidad (como bancos, colegios y principales vías), en los cuales se maximice el riesgo de detención de los delincuentes y se minimice los beneficios que estos obtienen, incluso a través de diseño urbanístico o la asistencia a las víctimas.

c) **Las políticas de prevención comunitaria** se centran en los factores protectores a nivel comunitario y, específicamente, en el fortalecimiento de capacidades, iniciativas, experiencia y competencias en los pobladores. Esto se logra a través de acciones diversas como la capacitación de actores locales en materia de prevención, el desarrollo de redes y plataformas de articulación, la ejecución de actividades de promoción de la identidad local, el buen trato y la prevención de violencia; así como a través de acciones educativas, de integración y buena convivencia, y de la implementación de instancias de resolución de conflictos y de servicios de justicia local (Fondo Nacional de Seguridad Pública de Chile [FNSP], 2018).

d) **Las actividades de prevención policial** buscan detectar posibles oportunidades para el delito, así como disuadir la ocurrencia de los mismos. Si bien, tradicionalmente pueden verse como métodos reactivos o represivos, en su lado proactivo involucra la identificación de puntos calientes de concentración de delitos, la focalización de individuos vulnerables y patrones de victimización, la óptima distribución de unidades policiales y la mejora de su efectividad, la protección y debido proceso de investig ados y víctimas, y las alternativas de no intervención penal. Finalmente, este tipo de protección considera que el uso adecuado de la tecnología permite fortalecer la labor policial en programas orientados a la comunidad –pequeños distritos o cuadrantes–, como los ejecutados en Chile o en Colombia, por ejemplo (BID, 2012).

e) **El sistema judicial** detecta, persigue y sentencia infractores o delincuentes. Desde una lógica sistémica –y no restringida a lo institucional–, los mecanismos como la vigilancia electrónica personal (VEP) y la implementación de alternativas innovadoras que buscan asegurar la reinserción social (como los tribunales de drogas y los programas especiales para reducir la drogodependencia) son importantes para la prevención del delito.

f) **El sistema penitenciario y penal juvenil,** al incrementar su capacidad de rehabilitación efectiva y prevención de reincidencia a través de mecanismos y programas de reinserción social (ONU, 2002), puede constituirse en un amplio abanico de políticas de prevención terciaria. En materia de justicia juvenil, por ejemplo, se podría incorporar el enfoque de la "criminología del curso de vida" y las propuestas de medidas alternativas a la prisión, basadas en penas de nivel comunitario (BID 2012), sobre las cuales escasamente ha invertido el Sistema de Administración de Justicia en países como el Perú (Nuñovero, 2017).

Para el desarrollo de los enfoques preventivos, las Naciones Unidas publicaron unos Lineamientos de Prevención del Delito, que recogen 8 principios que deben guiar las estrategias, políticas, programas y acciones en esta materia, que han de basarse en el conocimiento sistemático y multidisciplinario de los fenómenos criminales, y sus causas y respuestas efectivas o prometedoras (ONU, 2002):

- Liderazgo del gobierno. En los diferentes niveles de gobierno.
- Desarrollo social e inclusión. Políticas a las cuales se integra una efectiva prevención de la delincuencia.
- Cooperación y desarrollo de alianzas como parte integral de una efectiva prevención de la delincuencia.
- Sostenibilidad y rendición de cuentas. Se requieren recursos y adecuados mecanismos de rendición de cuentas de los mismos.
- Base de conocimiento. Las estrategias y políticas tienen bases de conocimiento multidisciplinario.
- Derechos Humanos y cultura de respeto a la ley.
- Interdependencia entre problemas locales y fenómenos más amplios como la criminalidad organizada transnacional.
- Diferenciación entre necesidades. Por ejemplo, de mujeres y hombres, o de grupos vulnerables específicos.

Finalmente, cabe resaltar dos ámbitos importantes en las nuevas tendencias de las políticas de seguridad ciudadana contemporáneas:

i) La urbanización, puesto que los índices de delincuencia frecuentemente ocultan variaciones según regiones o ciudades, aunque no necesariamente exista alguna relación directa entre la cantidad de habitantes de una localidad y sus niveles de homicidios, por ejemplo. Por el contrario, sí resulta necesario considerar la población que habita barrios marginales en países como el Perú, en condiciones de privación de acceso a los servicios básicos, ya que existe una correlación entre los niveles de desigualdad y los de criminalidad, las cuales han sido evidenciadas en diversos estudios internacionales (CIPC, 2010). Además, el impacto de estos problemas socioeconómicos afecta en mayor medida a grupos en situación de vulnerabilidad como los jóvenes, mujeres o migrantes.

j) Los fenómenos migratorios resultan de gran importancia para la planificación de la seguridad ciudadana. Tanto los flujos migratorios internos como los internacionales tienen que ser tomados en cuenta, sobre todo, si involucran dinámicas de migrantes vulnerables a la criminalidad, personas desplazadas, etc. Por otro lado, considerar la existencia de canales de inmigración clandestinos, que también pueden emerger en el contexto de políticas muy restrictivas. Estos flujos de población en migración irregular pueden acarrear mayores riesgos de discriminación, exclusión, criminalización y explotación o abuso por parte de redes criminales (CIPC, 2010).

CAPÍTULO II

LOS RETOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

2.
LOS RETOS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

2.1. VICTIMIZACIÓN, OPINIÓN PÚBLICA E INCIDENCIA DELICTIVA

Una manera de abordar el problema de la delincuencia en el Perú, y en el mundo, es a través del análisis cuantitativo de los delitos, es decir, mediciones de victimización, características de los delitos, daños asociados, etc., los mismos que permites establecer tipologías, patrones y explicaciones en base a la información obtenida (Millers y Wright, 2005).

Para esta aproximación, como consta en el "Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal" de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2010), existen dos tipos de fuentes de información sobre delincuencia:

i) Los estudios sobre victimización son investigaciones, generalmente desarrolladas a gran escala, en las que se pregunta a un número determinado de personas (una muestra) acerca de su experiencia como víctimas de la delincuencia, así como las falencias del sistema al denunciar los hechos (UNODC, 2010, p.7).

ii) Los registros oficiales provienen de instituciones del sistema de justicia penal y consisten en datos sobre el volumen y las características de los casos o delitos registrados, así como también de los recursos y resultados de la labor de las instituciones encargadas de combatirla como la Policía, la Fiscalía, la administración penitenciaria, etc.; aunque, algunas veces estas muestren niveles dispares de calidad y cobertura.

Pozo, et al. (2014) precisan que ambas fuentes de información permiten la generación de estadísticas o análisis cuantitativos. La particularidad de los registros de las instituciones penales es que tienen carácter oficial de la delincuencia conocida por parte de dichas instancias, mientras que los estudios de victimización muestran data generalmente autoreportada aunque, la mayoría de las veces, no provienen de instituciones estatales (p. 15).

Ambas fuentes presentan ventajas y desventajas. Por una parte, las encuestas de victimización autodeclaradas son una metodología prometedora para cuantificar la delincuencia y su evolución a nivel internacional (Del Frate, 2010). Sin embargo, entre las limitaciones de dichas encuestas se encuentran los errores de muestreo, de cuestionario o incluso de registro poblacional, así como la poca idoneidad de las encuestas para la medición de ciertos delitos como los homicidios, la criminalidad organizada o delitos en los que puede existir un elemento de cercanía familiar.

Por otra parte, los registros de delitos según fuente oficial están determinados por limitaciones relacionadas con el conocimiento –o no– que puedan tener los operadores con respecto a los hechos delictivos, así como posteriormente, con el registro correspondiente de los mismos. Este y otros factores que hacen invisible cierta cantidad de delitos es lo que ocasiona la llamada "cifra negra" de la criminalidad.

En América Latina se calcula que solo se denuncia entre el 15% y el 20% de todos los hechos delictivos cometidos y en el Perú. En el año 2019, el promedio de denuncias de victimización a nivel urbano nacional fue estimado en 16.7%.

Estas dos fuentes de información, es decir, los estudios de victimización y los registros oficiales, son fundamentales para trazar políticas públicas sobre seguridad ciudadana. Debido a su importancia, a continuación, desarrollaremos esos dos conceptos y, para ello, presentaremos los datos disponibles del Perú con un acápite sobre "percepción de inseguridad en Lima Metropolitana".

a) Los estudios de victimización

En el Perú, durante los últimos años, al igual que en toda América Latina, encontramos dos tipos de encuestas de victimización:

- Las encuestas de victimización oficiales en el Perú se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) desde el 2010, como parte de encuestas más generales, como la Encuesta nacional de programas estratégicos (Enapres).

- Las encuestas de victimización no oficiales, como parte de estudios de opinión pública, indagan sobre otros aspectos de opinión de la ciudadanía en cuestiones políticas, como los niveles de confianza institucional, etc. Algunas de estas encuestas han sido realizadas a nivel latinoamericano por la ONG Latinobarómetro o el Proyecto de opinión pública de América Latina (Lapop). Otras han sido conducidas por universidades o por diversas ONG en el Perú, esta últimas con escasa replicabilidad.

Dado que existen notorias diferencias entre la metodología y los resultados producidos por las distintas encuestas que comprenden diversos aspectos relacionados con la victimización en nuestro país, las distinciones antes reseñadas son importantes pues conllevan a resultados distintos.

En efecto, en cuanto a las encuestas oficiales, el INEI aplica desde el 2010 la Enapres a ciudadanos mayores de 15 años sobre la base de una muestra de 28 mil viviendas urbanas de todo el Perú (INEI, 2018). Así, las mediciones mensuales que proveen se basan en semestres móviles de victimización y se asocian a una selección de delitos, a su distribución geográfica y a la denuncia de estos por parte de la víctima. En sentido opuesto, las encuestas de las ONG tienden a concentrarse en aspectos de percepción de inseguridad o el miedo a la delincuencia, así como, a la construcción de opinión pública. Cabe entonces precisar que las encuestas de victimización suelen incorporar los siguientes tres aspectos:

- **La victimización,** o el hecho concreto de haber sido víctima de un delito en un período de tiempo, en los últimos seis o doce meses, por ejemplo, que recoge la vertiente más objetiva del fenómeno de la victimización autoreportada.

- **La percepción de inseguridad,** que corresponde a una evaluación sobre el riesgo o posibilidad de ser víctima de un delito en un futuro en los siguientes seis o doce meses, por ejemplo (Grohe et al., 2012, Ferguson y Mindel, 2007).

- **El miedo al crimen.** De hecho, a pesar de los intentos de contraponerlo como aspecto emotivo, intuitivo e inmediato (Slovic et al., 2004), frente a la percepción de inseguridad como aspecto cognitivo, ambos se encuentran estrechamente vinculados, al compartir teorías y determinantes (Russo, Rocato y Vieno, 2010), y no son fácilmente distinguibles en las mediciones.

La distinción entre estos tres aspectos es importante, pues en la literatura criminológica, hasta hace una década se hablaba de una asociación entre el hecho de ser víctima de delitos y la percepción de inseguridad o el miedo al crimen (Ferguson y Midel, 2007). Sin embargo, dicha correlación, que puede incluso generarse de manera espuria, se ha visto desvirtuada con el tiempo (CIPC, 2010).

Así, el miedo al crimen puede involucrar factores distintos a los hechos de victimización, como la publicidad en los medios de comunicación, las experiencias personales o los rumores (Taylor, 2009); mientras que la percepción de inseguridad tampoco se relaciona directamente con el ser víctima o haberlo sido, sino que puede mediar factores individuales de riesgo y vulnerabilidad a la victimización (Chadee y Ditton, 2007).

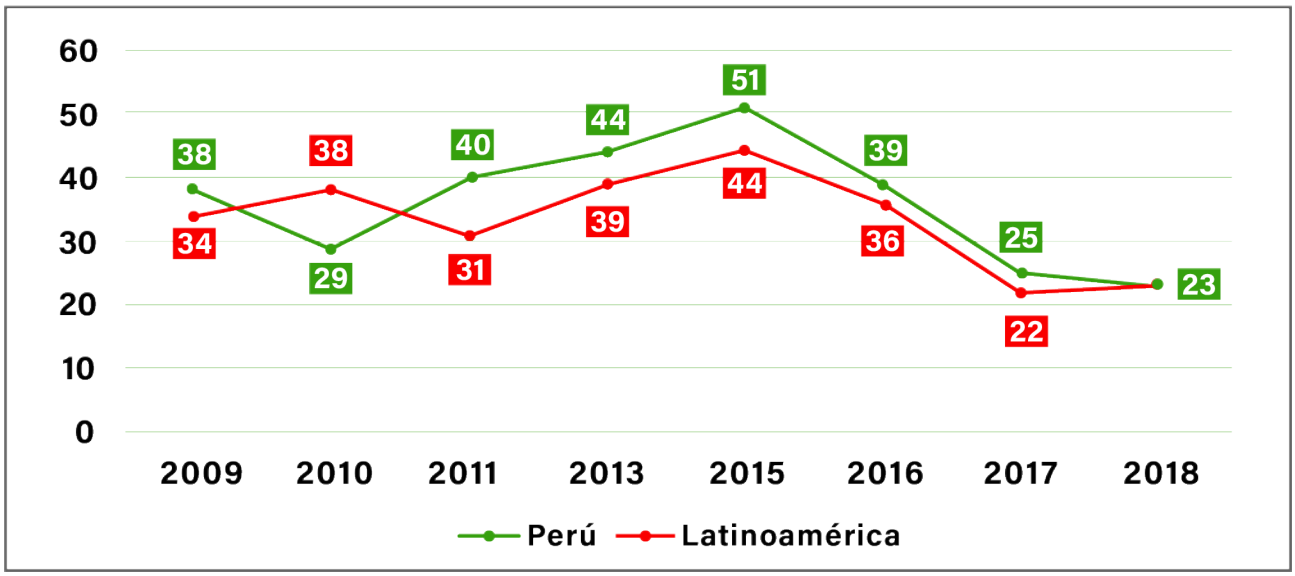
Otros factores sociales asociados a un mayor miedo al crimen pueden tener diversas características como la pobreza, la desigualdad, el desorden, la preocupación por la comunidad, el capital social y, hasta, la deficiencia de los sistemas de protección social o la mayor exposición a noticias sobre criminalidad (Lane y Meeker, 2003; Scott, 2003; Mindel y Ferguson, 2007; Russo, Rocato y Vieno, 2010; Hummelsheim y Hirtenlehner, 2011; Baer y Chambliss, 1997; Diefenbach, 2001).

En el Perú, los primeros estudios relacionados han sido realizados por la sociedad civil, con énfasis en la victimización subjetiva, es decir, en la percepción de inseguridad (o el miedo a la delincuencia), a través de estudios para generar incidencia política en base a la "opinión". [6]

En la Figura 02, se muestran la tasa de victimización en Perú y Latinoamérica de los últimos años, de acuerdo con la encuesta de la ONG Latinobarómetro, que se enfoca en el núcleo o entorno familiar, al preguntar: "¿Ha sido usted o algún pariente suyo asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?". Como se puede observar, a partir del 2015 se ha dado un descenso del número de personas que responde positivamente a dicha pregunta, no obstante, hubo cierto repunte en el 2018 en América Latina. Más adelante se revisarán las cifras nacionales, estimadas por el Instituto nacional de Estadística e Informática, las cuales difieren significativamente de las mediciones regionales.

6 Por ejemplo, la ONG 'Ciudad Nuestra' preguntó en una de sus investigaciones: "si pensando en la posibilidad de ser víctima de un delito, se siente seguro, algo seguro, algo inseguro o muy inseguro", obteniendo (como era de esperar) altos niveles de 'percepción de inseguridad' en la ciudad de Lima (Ciudad Nuestra, 2012).

Figura 02
Victimización en el Perú y Latinoamérica según ONG Latinobarómetro.

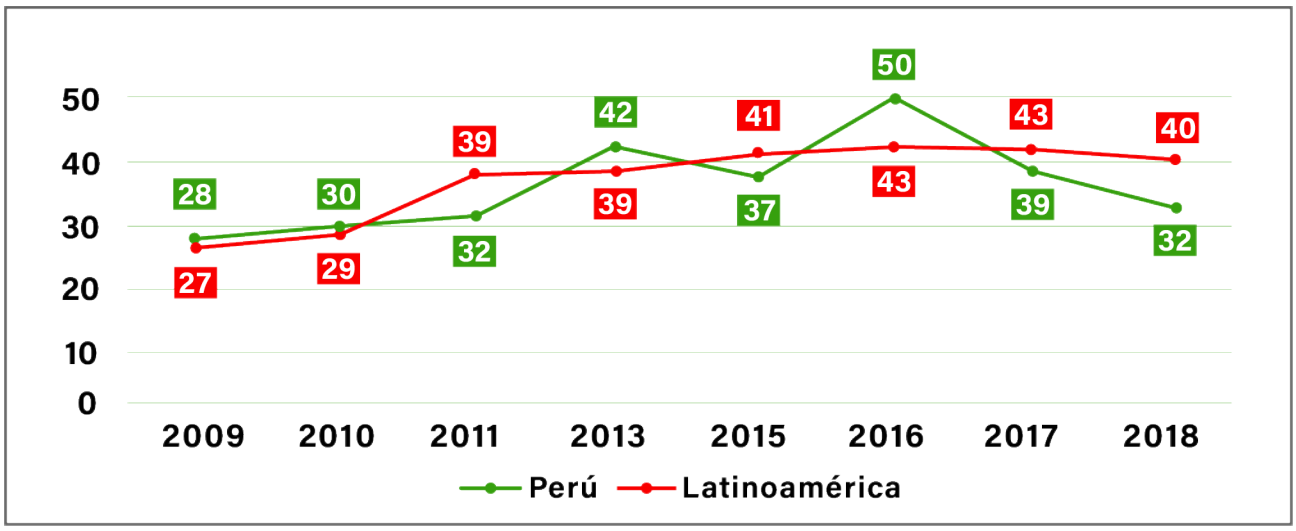


Nota: Información extraía de Latinobarómetro, 2019.

Entre algunos problemas o sesgos que pueden distorsionar este indicador, se registra la variabilidad de la memoria de los entrevistados y la selectividad de ciertos delitos. Asimismo, los resultados de las encuestas deben ser tomados con cautela debido, por ejemplo, a la existencia de efectos como el acostumbramiento de la sociedad a la violencia, hechos que explicarían que ciudades muy violentas de países como Colombia hayan mostrado durante muchos años bajos índices de victimización (Dammert et al., 2010).

En la Figura 03 se muestra las cifras que el Latinobarómetro estima como temor a la delincuencia en el Perú y Latinoamérica en los últimos años. Así, solo en el Perú, 1200 entrevistados respondieron a la pregunta "¿Con qué frecuencia se preocupa Ud. de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?". Se observa que el 2016 hubo un pico de temor al delito, el cual descendió en los años siguientes hasta en un 25%.

Figura 03
Percepción de inseguridad/Temor a la delincuencia en el Perú y Latinoamérica según ONG Latinobarómetro (2009-2018).



Nota: En los últimos años el Latinobarómetro encuadra las respuestas a la pregunta sobre la preocupación por el crimen como "temor a la delincuencia". Información extraía de Latinobarómetro, 2019.

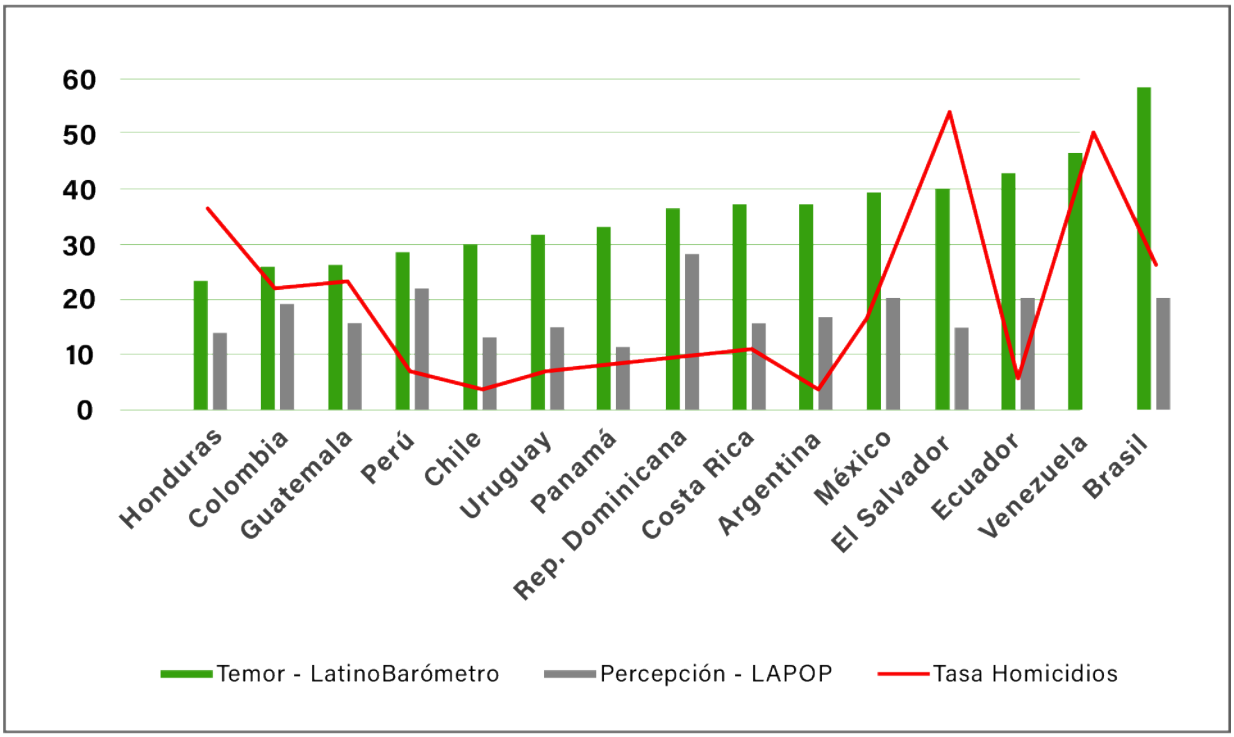
Similar metodología es empleada por el Proyecto LAPOP (también conocido como Barómetro de las Américas) que es frecuentemente citado en nuestro país. Sin embargo, su incorporación como fuente de información para la formulación de políticas requiere su tratamiento como una encuesta de opinión, pues, de hecho, no existe un consenso acerca del objeto y la metodología de medición de la percepción de inseguridad o el miedo a la criminalidad.

Es oportuno resaltar entonces, siguiendo a autores como Bourdieu (1973), que los procesos de construcción de opinión pública involucran construcción de información, así como de percepción a través de los medios de comunicación. Desde el punto de vista de políticas públicas, la excesiva utilización de encuestas está muy criticada, pues busca recoger predominantemente efectos del miedo en la sociedad y exigir respuestas penales inmediatas, en el marco de lo que se denomina "populismo penal".

Aunado a ello, como señala Diez Ripollés, contemporáneamente asistimos a un mayor protagonismo de la opinión pública, los medios de comunicación y al riesgo de falseamiento o manipulación de información que permiten centrar la agenda política en aspectos de inseguridad ante la delincuencia, antes que en la seguridad laboral, social o sanitaria, por ejemplo (DÍEZ RIPOLLÉS, 2007).

Finalmente, la mayor utilidad de las encuestas de victimización es su consistencia en el tiempo y la comparabilidad internacional, lo cual se logra cuando oficialmente se adoptan metodologías estándares en los diferentes países, como es el caso del "Manual para Encuestas de Victimización" de la UNODC (2009). En efecto, a pesar de que muchos señalan que el Perú se encuentra en una mala posición a nivel de Seguridad en América Latina (como el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023), dichos indicadores basados en encuestas de opinión han de ser contrastados con los registros oficiales de delitos, tal y como se presenta en la Figura 04.

Figura 04
Comparativo de indicadores Seguridad Ciudadana en Latinoamérica.



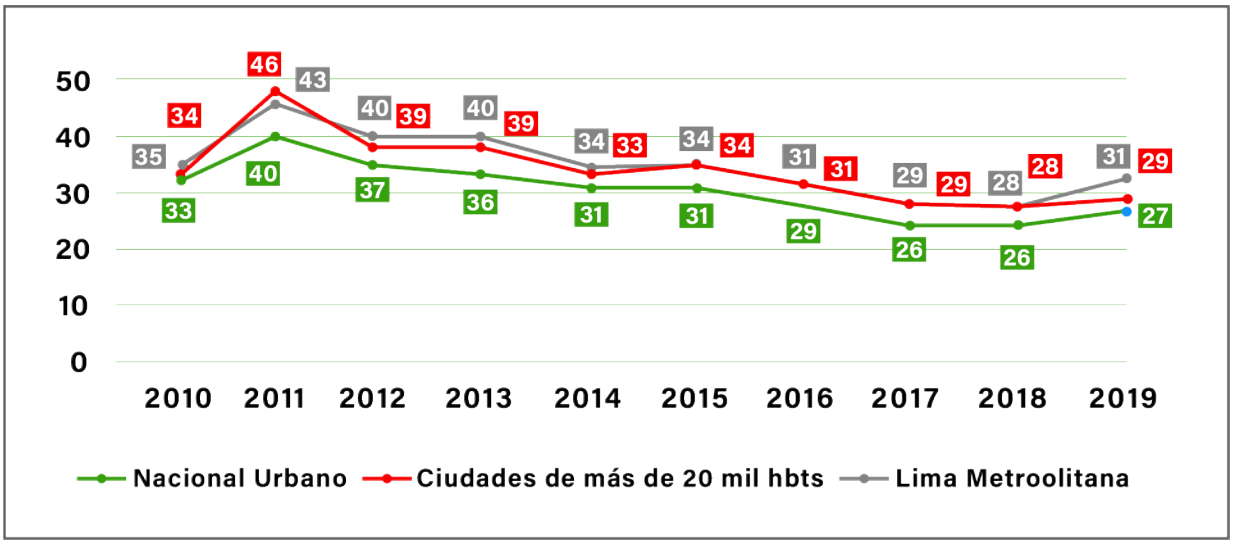
Nota: Información extraía de UNODC, 2017; Latinobarómetro 2018; LAPOP, 2018-2019.

Como se puede apreciar, los indicadores muestran consistencia en algunos países donde las altas tasas de homicidios coinciden con las del temor (tal como mide el Latinobarómetro), como El Salvador o Venezuela; sin embargo, esto no aplica en países como Brasil o México, lo cual podría obedecer a un subregistro de homicidios en los extensos territorios de estos países.

Con todo, muchos países muestran un alto nivel de miedo a la criminalidad (40%), sin que tengan altos niveles de homicidios por 100 mil habitantes, por ejemplo. Un indicador que parece no estar en consonancia con los otros dos, a pesar de haber sido tomado como referencia para el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, es el de percepción de inseguridad en el barrio, que mide LAPOP, que mostraría una mayor percepción de inseguridad en Perú que en Colombia, México, el Salvador, Venezuela y Brasil, lo cual puede responder, no solamente a factores distintos a la criminalidad real, sino inclusive a instrumentos de medición o problemas metodológicos.

En cuanto a las cifras nacionales, los resultados de la encuesta oficial de victimización en el Perú, conducida por el Instituto Nacional de Estadística e Informática muestran que la victimización ha disminuido entre el 2011 y el 2018 del 40% al 25.7%, para repuntar a partir del año 2019, cuando el 26.6% de los entrevistados – población de 15 a más años en área urbana – declaró haber sido víctima de delitos (ver Figura 05).

Figura 05
Tendencias de victimización en Perú según INEI (2011-2019).

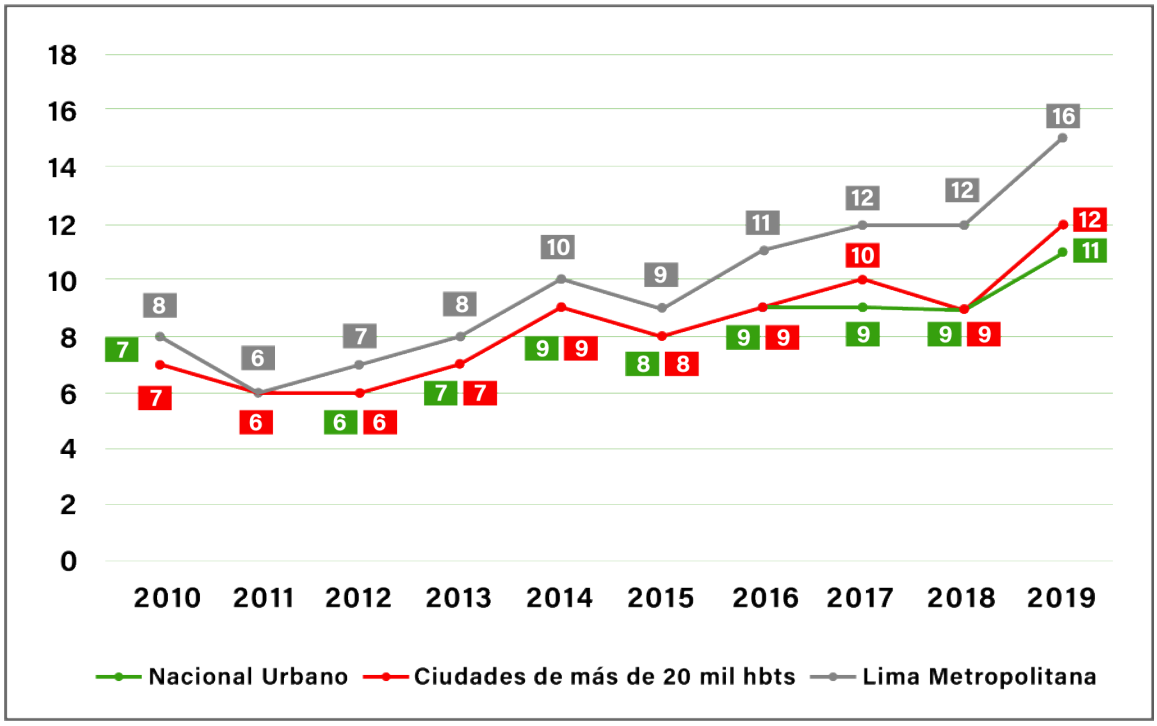


Nota: Las ciudades de más de 20 mil habitantes. son 28, priorizadas para el estudio Presupuesto por resultados (PpR). Información obtenida de INEI-ENAPRES (2019).

Por otro lado, el afirmar que la criminalidad disminuyó en el Perú del 2010 al 2018 podría prestarse a cuestionamientos, ya que se trata de promedios generales; por eso, algunos estudiosos plantean como hipótesis que, efectivamente, se ha podido reducir la victimización, pero solo en ciertos ámbitos, mientras que en otros aumentó.

Dos datos contribuyen a dicha hipótesis es el aumento de los registros oficiales de denuncias de delitos y de homicidios (que examinaremos en el capítulo siguiente), así como el incremento de victimización por arma de fuego a partir del 2014, especialmente en Lima Metropolitana, tal como se muestra en la Figura 06.

Figura 06
Tendencias de victimización con arma de fuego Perú.



Nota: Las ciudades de más de 20 mil hbts. son 28, priorizadas para el estudio Presupuesto por resultados (PpR). Información obtenida de INEI ENAPRES (2019).

De manera adicional a lo antes indicado, los resultados de la ENAPRES muestran cuatro aspectos importantes para la formulación de políticas de seguridad: i) la victimización según tipos de delitos, ii) el fenómeno de revictimización, iii) los niveles de denuncia de las víctimas y iv) la variabilidad de la victimización según la zona geográfica del país.

i) Victimaciónsegún tipos de hecho delictivo

El problema de no adoptar las estandarizaciones recomendadas por la ONU es que los cuestionarios y las categorías de las respuestas en el Perú han sido estructurados y construidos en base a criterios poco especializados. A pesar de ello, el detalle de victimización según hecho delictivo muestra algunos datos como que el 18% de los entrevistados afirmaron haber sido víctimas en específico de robo o intento de robo de dinero, cartera o celular, siendo este el tipo de victimización que obtuvo más respuestas en la encuesta; aunque, cabe resaltar que no se pregunta acerca de una serie de otros tipos de delitos, relacionados, por ejemplo, con criminalidad de bandas o violencia de género.

ii) Revictimización

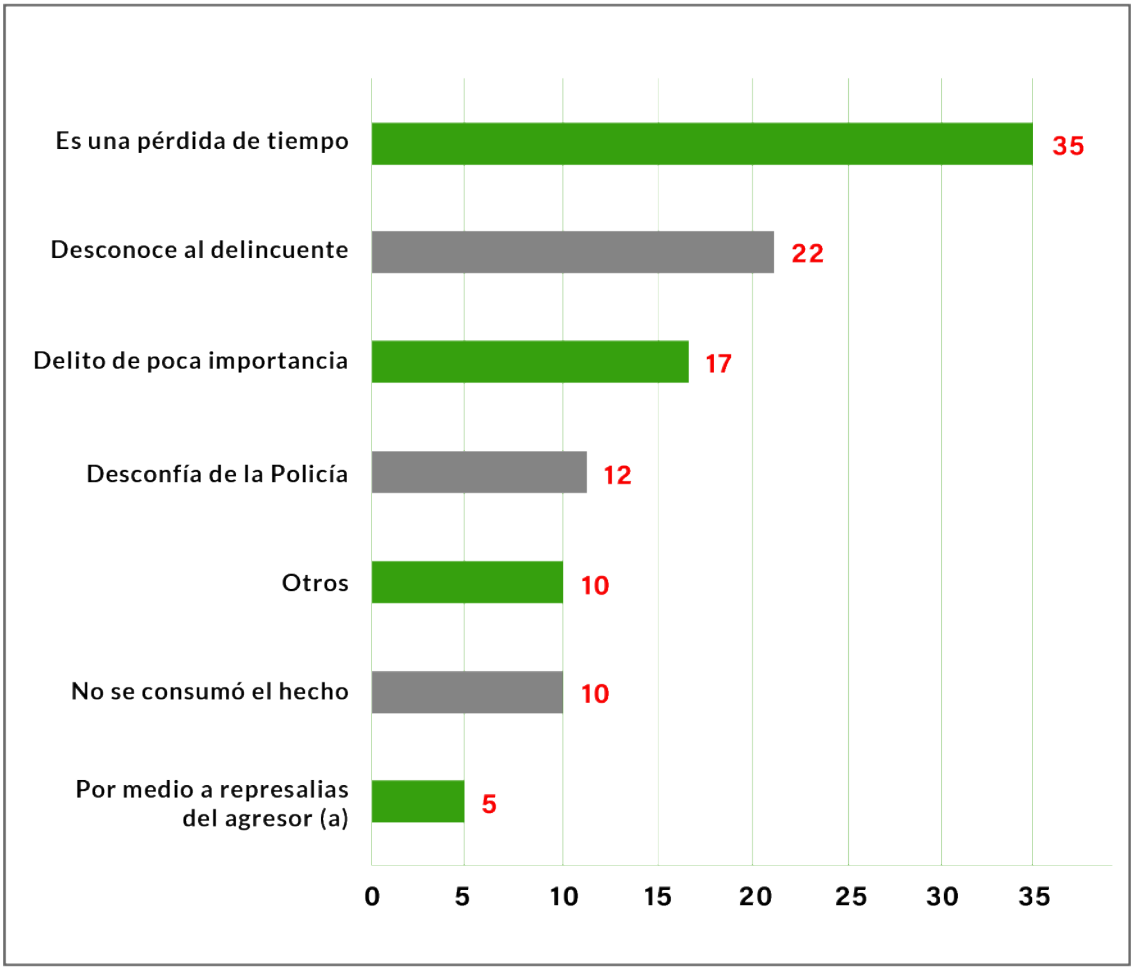
La encuesta ENAPRES acota y vuelve operativo el concepto de “revictimización” de una manera muy particular, cuando pregunta a la persona entrevistada de 15 a más años del área urbana si ha sido víctima de 2 o más eventos que atentaron contra su seguridad, dentro de un periodo de referencia (últimos 12 meses).

De esta manera, en el año 2019, el promedio urbano nacional de población que reportó revictimización fue de 11.6%, cifra que es prácticamente igual que la obtenida en el 2018, que fue de 11.5%. Sin embargo, en las ciudades más pobladas sí hubo un incremento en esta tasa. En Lima Metropolitana, en el año 2019, el 13.4% de entrevistados reportaron haber sufrido revictimización, mientras que el 2018, esta cifra alcanzó un 12.6%.

iii) Niveles de denuncia de las víctimas

Los resultados de la encuesta del año 2019 de ENAPRES permiten identificar que, a nivel urbano nacional, solo el 16.7% de las víctimas de hechos delictivos denunció los hechos a una dependencia policial; aunque, en lugares como Lima Metropolitana, donde se concentra una mayor cantidad de comisarías, el nivel de denuncia alcanzó un 18%. Así, resulta positivo que este indicador relacionado con la confianza en las instituciones haya ido en aumento, pues, de acuerdo con la misma fuente, en el 2015 solo el 14% de la población víctima de delitos hizo la denuncia. La tendencia fue similar tanto para el promedio de ciudades mayores a 20 mil habitantes, como para Lima Metropolitana. Esto, sin embargo, parece que está más relacionado con la mayor capacidad de cobertura del Estado, así como con las capacidades de los ciudadanos para denunciar (Kessler, 2010).

Figura 07
Población víctima de hechos delictivos, según motivos de no denuncia (%)



Leyenda: "Otros": recuperó sus bienes por cuenta propia, falta de pruebas y conocía al delincuente.
Nota: Puede escogerse más de un motivo como respuesta. Información tomada de INEI-ENAPRES (2020).

Ahora, los estudios internacionales muestran que los delitos más graves, tales como estafas, robos de mayor cuantía, homicidios, etc.) registran mayor probabilidad de ser denunciados por las víctimas o sus familiares. Al respecto, cabe señalar que, en el Perú, las encuestas de victimización evidencian un fenómeno similar. Así, mientras que solo un 16% denuncia los robos de dinero, cartera o celular, cuando se trata del robo de vehículos, los hechos son denunciados en un 19% de los casos, aunque sigue siendo una cifra muy baja (INEI, 2020).

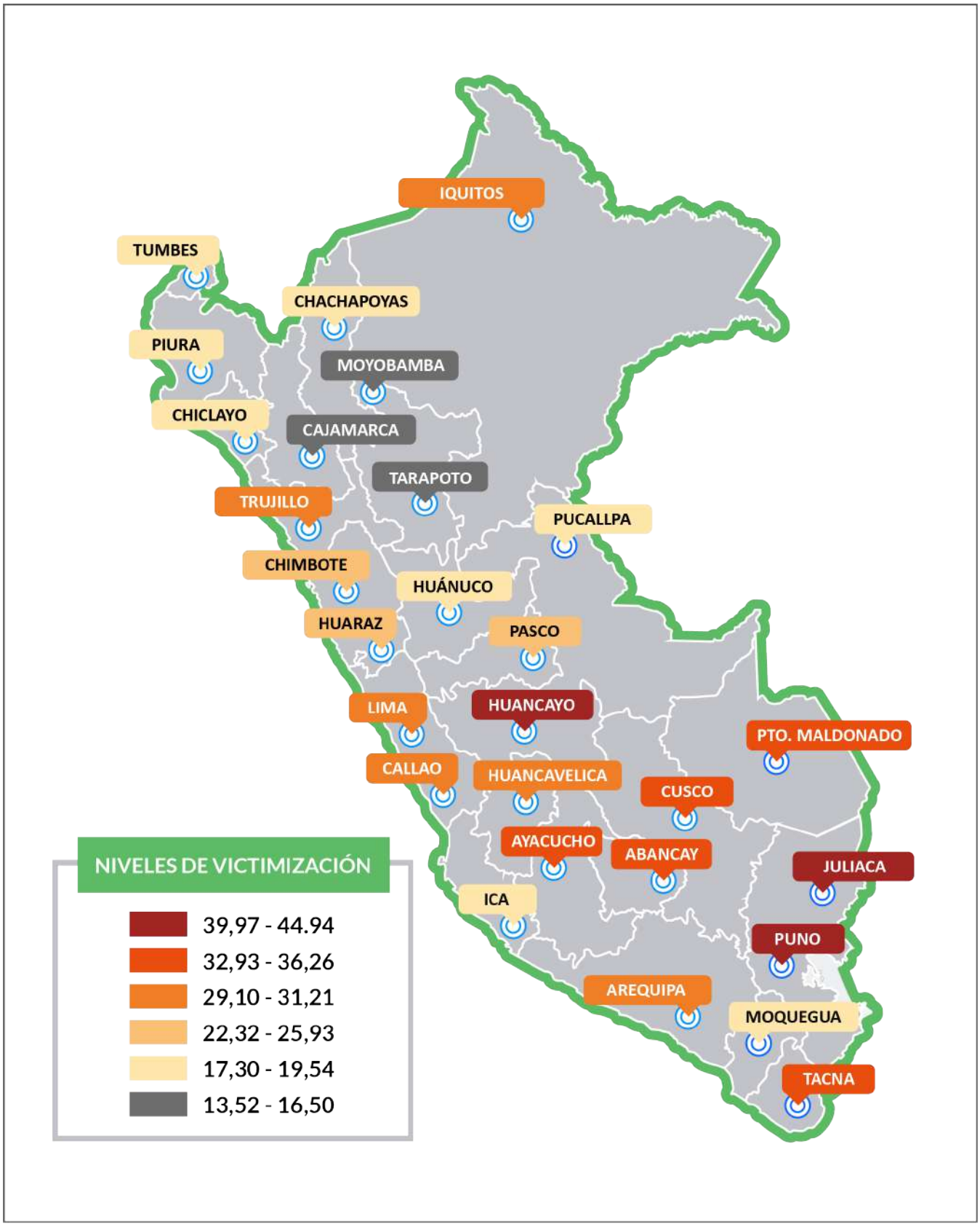
No obstante, las encuestas también mostraron un incremento en el porcentaje de víctimas que no denunciaron por considerarlo una pérdida de tiempo; mientras que, en el 2015, este porcentaje fue de 27%, en el 2019, este ascendió a un 35%, tal como se muestra en la Figura 07. Asimismo, el 2019 solo el 22% no denunció porque desconocía al delincuente, mientras que, en el 2015, esta cifra alcanzaba un 30%. Además, cabe resaltar que, en el 2019, el 17% afirmó como motivo para no denunciar que el delito, desde su perspectiva, tenía poca importancia, aun cuando se trataba del robo de un celular, una cartera, dinero, etc., hechos delictivos que sí generan inseguridad en la población, sobre todo cuando son realizados con violencia.

iv) Variabilidad de la victimización según zona geográfica.

Los resultados de las encuestas oficiales de victimización evidencian la variabilidad territorial de la presencia delictiva en el Perú, de modo y manera que, si bien la tasa de victimización nacional urbana es del 27% y del 31% en Lima, en regiones como Puno (40.8%), Junín (34,9%), Tacna (34,8%) Madre de Dios (35,4%) y Cusco (33,9%) se registraron los niveles más altos de victimización en el 2019. En sentido opuesto, en regiones como San Martín (12,6%), Cajamarca (14,4%), Huánuco (16,7%), Piura (16,4%), Lambayeque (15,9%) o Ucayali (16,6%) se revela una victimización más baja con relación al promedio nacional (INEI, 2020).

Ahora, sería interesante que el Instituto Nacional de Estadística e Informática provea la data de dichos resultados desagregada según región, provincia y distrito. Por ejemplo, la metodología de ENAPRES, incorpora mediciones a ciudades de más de 20 mil habitantes del país (como se muestra en el Mapa 01), ENAPRES muestra que el nivel más alto de victimización se dio en las ciudades de Juliaca, Puno y Huancayo, que alcanzaron más del 40% de victimización, muy por encima del promedio nacional. De igual manera, se encuentra una victimización elevada en las ciudades de Lima, Callao, Arequipa, Huancavelica, Iquitos y Trujillo. También se puede apreciar que la tasa de victimización más baja se ha registrado en las ciudades de Moyobamba, Cajamarca y Tarapoto.

Mapa 01
Niveles de victimización en ciudades de más de 20 mil habitantes, 2019.



Nota: Información extraída de INEI-2020.

b) Percepción de inseguridad en Lima Metropolitana

Como hemos visto anteriormente, según las encuestas del INEI, en Lima los niveles de victimización de los últimos años no muestran una especial situación de gravedad. Similar escenario se puede observar en ciudades como Juliaca, Madre de Dios, Tacna Huancayo, Ayacucho o Cusco.

A pesar de los límites que pueda presentar la Encuesta Nacional sobre victimización en el Perú, el análisis longitudinal permite concluir que la tendencia de victimización en los últimos años se ha incrementado levemente en Lima Metropolitana y, en particular, en delitos relacionados a robos de dinero, cartera, celular, vehículo, etc. Si en el 2015, el 22% de los entrevistados afirmó haber sido víctima de este tipo de delitos, en el 2019, esta cifra aumentó al 23%.

Pero, tal como hemos indicado anteriormente, la problemática de la comisión de los hechos delictivos no se agota en las encuestas de victimación, pues existen aspectos asociados con la "percepción" que son de naturaleza más subjetiva. Ello, sin considerar que hay una diversidad de tipos de hechos delictivos, según las diferentes zonas de Lima. Así, la encuesta del INEI detalla, por ejemplo, que las zonas donde existe mayor percepción de inseguridad son Lima Norte y Lima Sur, mientras que la de menor percepción es la de Lima Centro. Sobre ello, cabe resaltar que, de acuerdo a la encuesta de "Lima Como vamos" 2019, las zonas de mayor percepción de inseguridad serían las de Lima Norte y Lima Este (69% y 65%, respectivamente), lo cual coincide con que el hecho de que Lima Centro acumula los menores niveles de percepción de inseguridad (IOP PUCP, 2019).

Por otro lado, los resultados de la encuesta del INEI 2020 (ver Cuadro 03) muestran que entre el 2015 al 2019, se presentó una ligera disminución del robo de viviendas en Lima Metropolitana, así como un incremento de robos de dinero, cartera y celular, así como del robo de autopartes (Figura 08). Estos resultados son consistentes con lo que encontró la Encuesta "Lima Como Vamos", entre el 2015 y 2019, en relación al incremento de robos callejeros (de 49% a 60%) y sobre el robo de automóviles y autopartes (de 1.7% a 1.9%), así como en la disminución del robo en viviendas (de 14% a 12%).

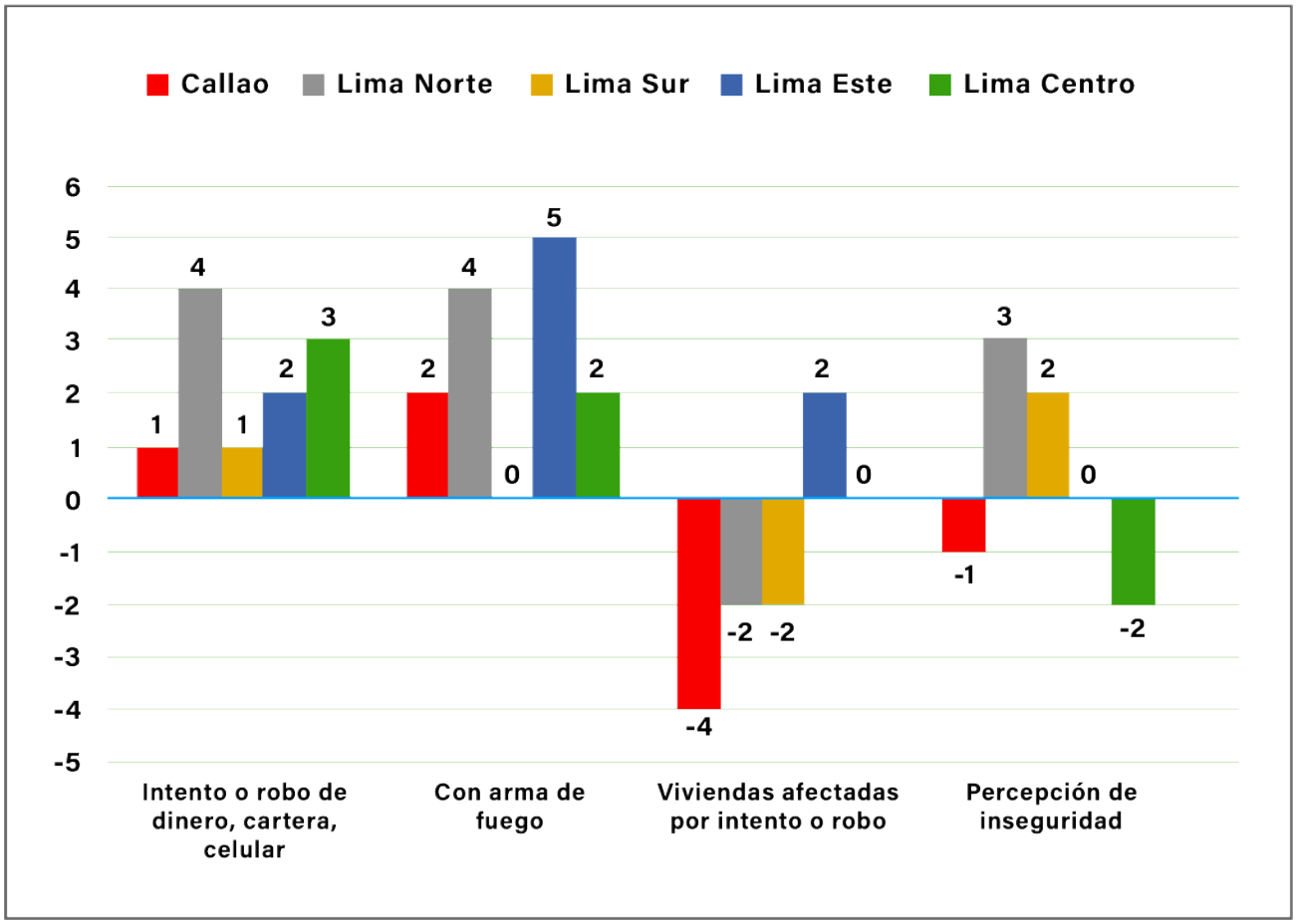
Cuadro 03
Victimización en zonas de Lima Metropolitana según INEI. 2015-2019*

Zona / Tipo de delito	Robo o intento de robo de dinero, cartera, celular		Delito cometido con arma de fuego		Viviendas afectadas por robo o intento de robo		Percepción de inseguridad	
	2015	2019	2015	2019	2015	2019	2015	2019
Lima Metropolitana	22	23	10	17	9	8	90	90
Callao	21	22	16	18	11	7	91	89
Lima Norte	22	26	16	20	12	10	90	93
Lima Sur	23	24	SD	19	11	9	90	92
Lima Este	23	25	7	12	7	9	90	90
Lima Centro	20	17	10	12	SD	SD	88	86

Leyenda: SD= Sin datos válidos

Nota: Los datos de delitos cometidos con arma de fuego son del 2016. Información obtenida de INEI-ENAPRES, 2020*.

Figura 08
Variaciones en victimización según zona de Lima Metropolitana y tipo de victimización. Años 2015-2019.

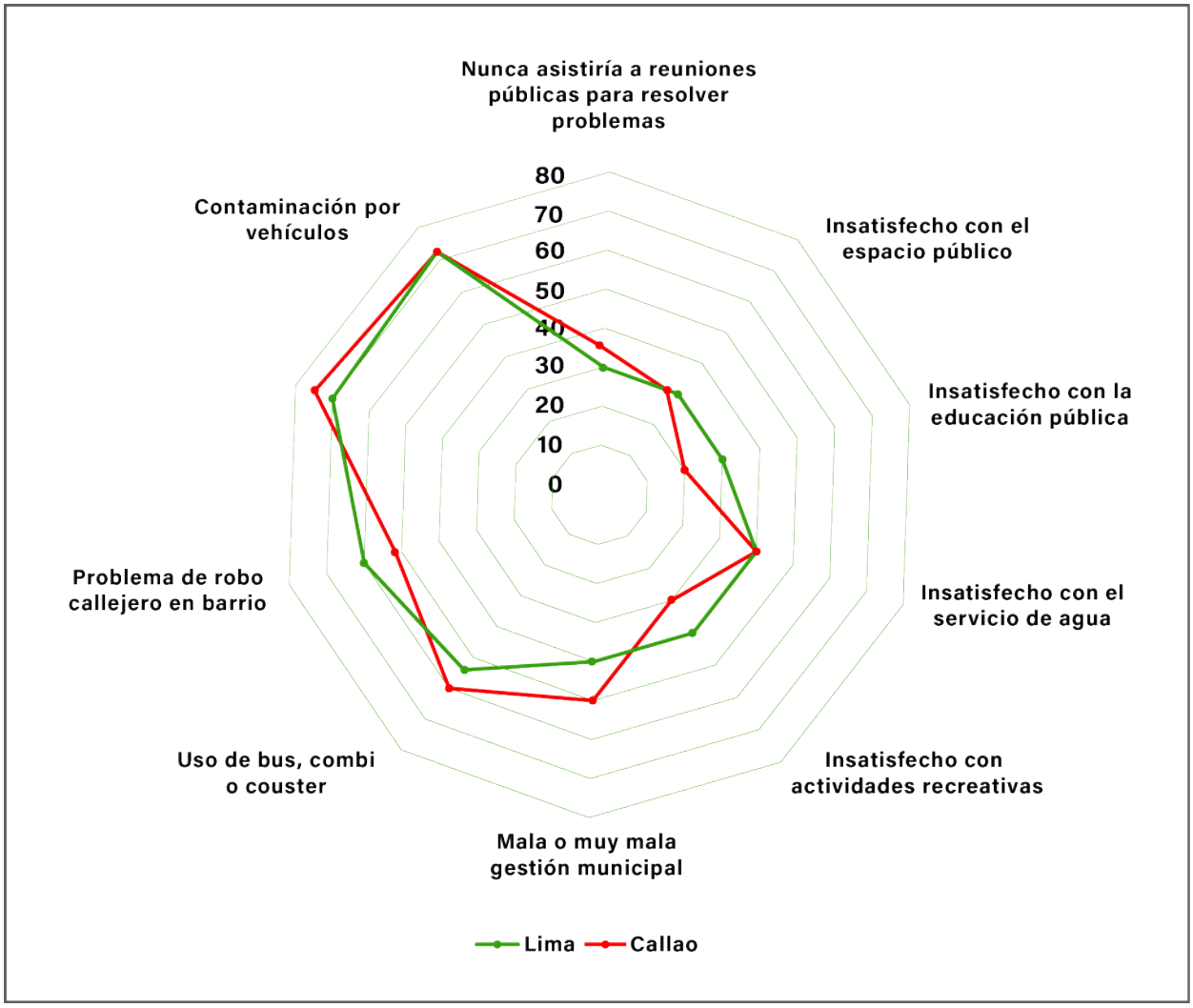


Nota: Los datos de delitos cometidos con arma de fuego son del 2016. Información obtenida de INEI-ENAPRES, 2019*.

Como se muestra en la Figura 08, las variaciones en la victimización son propias de cada zona de Lima y varían en un rango de -4 a +4, de manera que, por ejemplo, la disminución en el Callao es de -4 porciento de victimización declarada de viviendas afectadas por robo. Ahora bien, se observa que, mientras que en Lima Norte coincide una disminución de victimización en el robo a viviendas, los delitos de robos a cartera, dinero o celular y con armas de fuego se han incrementado, así como la percepción de inseguridad en los distritos de dicha zona. No obstante, en distritos de Lima Este, a pesar de que se registró un incremento en los robos o intentos de robos a casas, dinero, cartera o celular y la victimización con arma de fuego, la percepción de inseguridad se habría mantenido en los mismos porcentajes (90%).

Como se puede apreciar, no siempre las encuestas de percepción de inseguridad van de la mano con las de victimización en Lima metropolitana, ya que existen otros factores que pueden influir en dicha percepción de inseguridad.

Figura 09
Problemas de Seguridad Ciudadana y Convivencia en Lima Metropolitana y Callao 2019.



Nota: Información de Lima Cómo Vamos, 2019.

En efecto, la población no necesariamente se muestra insatisfecha con el espacio público o el servicio de agua (cabe señalar que los niveles de insatisfacción llegan hasta un 30 y 40% en este aspecto). Sin embargo, las encuestas sí revelan mayores niveles de insatisfacción en cuanto a la mala gestión municipal, problemas de situación económica, contaminación de vehículos, así como uso de combi, bus o couster para transportarse. Esta situación resulta consistente con una mayor percepción de inseguridad en la población limeña asociada a un escenario de calles, paraderos y transporte público (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNDU], 2014, p.51; Instituto de Opinión Pública [IOP-PUCP], 2014, p.20), a diferencia de la percepción de inseguridad que se pueda tener, por ejemplo, en aeropuertos, centro de labores, centros comerciales o vecindarios.

c) Los registros oficiales

La información oficial de instituciones como la Policía Nacional del Perú o el Ministerio Público se elabora sobre los registros de delitos que sirven para la estimación de tasas delictivas. Ciertamente, dichos registros pueden mejorarse, especialmente a través de metodologías como la "Unificación o Estandarización de Registros Policiales" que condujo el Departamento de Justicia de Estados Unidos en la década de los noventas (O'Brien, 1996; Loftin y Mcdowall, 2010), o a través de instrumentos de registro digital, aunque todavía son poco empleados en el Perú.

Como señalan las estadísticas del Ministerio del Interior de España, se trata de registros de "delitos conocidos". En efecto, el principal sesgo de los estudios basados en registros oficiales, como fuentes, es el de la menor "reportabilidad" de ciertos delitos. Esto puede encontrar fundamento en problemas de acceso a instituciones policiales, barreras o desinterés del ciudadano en proceder a la denuncia, etc.; inclusive, puede tratarse de descuidos en el registro por parte del operador.

Existe un consenso que dicho sesgo se presenta en menor medida en los registros de homicidios, delitos que por su gravedad tienden a ser casi siempre denunciados y registrados. La naturaleza de este grave delito, además, le hace susceptible de ser registrado por los servicios de salud, acrecentando su fiabilidad (Gurr, 1986; Levitt, 1998; Loftin y Mcdowall, 2010). Sin duda, la "reportabilidad" de delitos, en general, también puede variar dependiendo si las víctimas son más proclives o no a denunciar ciertos delitos, así como de la confianza que tengan en las autoridades y de la ayuda que esperan obtener de las mismas (UNODC, 2010).

Ahora bien, como señala Lucía Dammert et al:

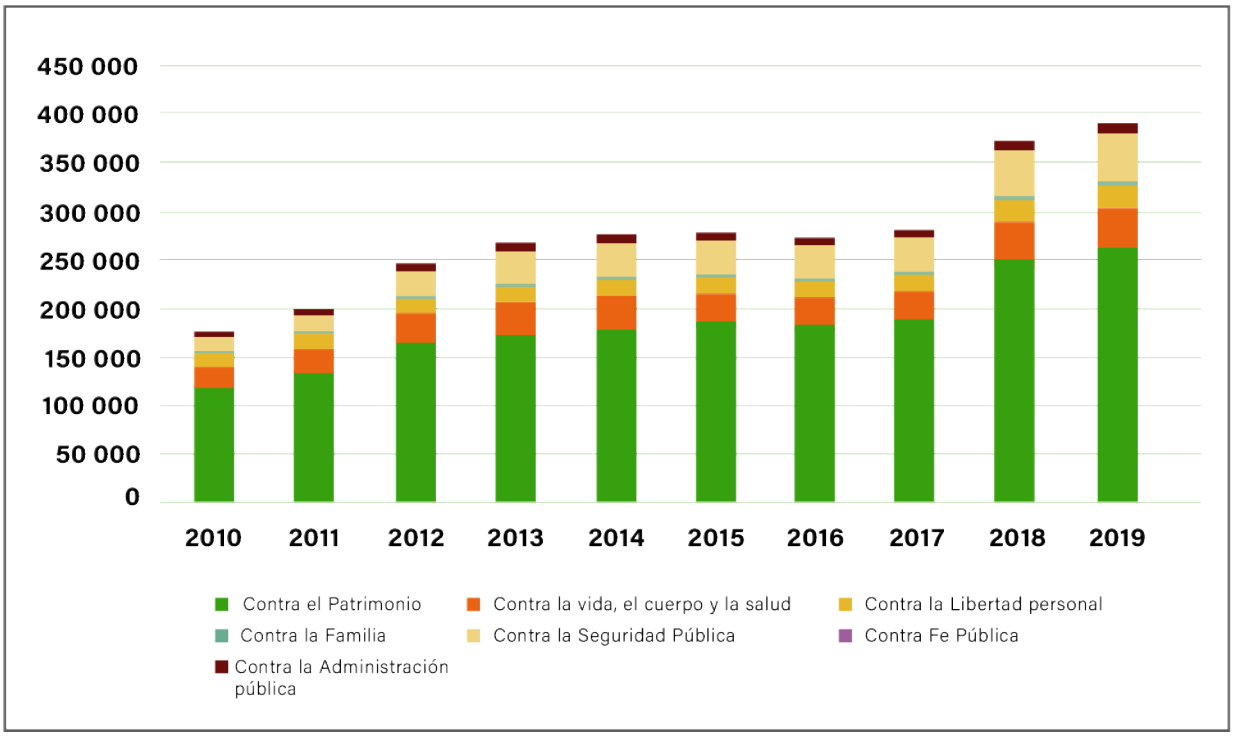
> La sistematización de datos delictuales en el Perú es aún una tarea pendiente. La falta de rigurosidad en los procesos, así como la inconsistencia de algunas tendencias y cifras son hechos relevantes a tomar en cuenta a la hora de definir y diseñar políticas públicas. El problema que se observa es de dos dimensiones; por un lado, las instituciones cuentan con sistemas de información precarios o en construcción, y por el otro, no hay integración de dichas bases de datos. (2010)

A pesar de estas falencias, en el Perú cada año se registra una mayor cantidad de delitos a nivel policial (ver Figura 10). Así, el año 2019 la Policía Nacional registró más de 387 mil denuncias de delitos en todo el país, es decir, aproximadamente, 10 mil denuncias más que lo que se registró en el 2018, año que también subió respecto al anterior. En ese sentido, prácticamente, en la última década se ha duplicado el número de denuncias.

Más de un tercio (35%) de estas denuncias se registraron en la Región de Lima (sin contar el Callao), lo cual significa que, en el 2019, la Policía registró aproximadamente 380 denuncias de delitos por día (Policía Nacional del Perú [PNP], 2019), mientras que en el 2017 esta cifra fue de solo de 281 denuncias por día (PNP, 2017). Si esta tendencia sigue igual, ceteris paribus, en la siguiente década tendremos un aumento considerable de denuncias que sobrepasará con creces las capacidades de los operadores de justicia. Asimismo, como muestra la figura 10, casi dos tercios de las denuncias registradas por la Policía (65%), implicaron delitos contra el patrimonio, es decir, robos y hurtos simples o agravados; mientras que, solo un 15% de las denuncias implicaban delitos de tráfico de drogas y 10%, delitos sexuales.

Como hemos mencionado, uno de los grandes problemas de la información sobre criminalidad disponible en el Perú es que construyen categorías de delitos a gusto de cada institución, sin basarse en criterios criminológicos o legales. En consecuencia, diversos documentos suelen traer abundante información sobre delitos sexuales, violencia familiar, feminicidio, tráfico de armas, tráfico de drogas y crimen organizado, cada uno con sus propias características; no obstante, no logran integrar dicha información en un análisis del fenómeno criminal en el Perú (Instituto de Defensa Legal [IDL], 2017; PNSC 2019-2023).

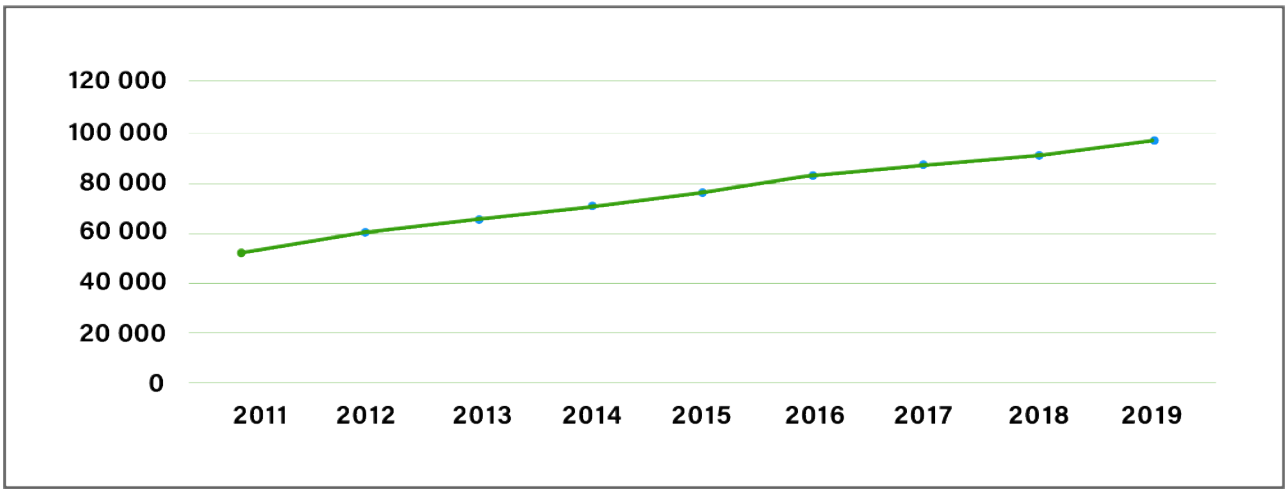
Figura 10
Total de denuncias de delitos según Policía Nacional del Perú.



Nota: Información de la PNP: Anuario Estadístico 2010-2019.

Por otro lado, tal como se muestra en la Figura 11, la población recluida en cárceles ha aumentado también año a año en nuestro país. En el año 2000 se registró un total de 27.000 internos en el país y, a comienzos del 2020, el número de internos ascendió a 97500. Es decir, casi cuatro veces más que en 20 años. Además, si bien el 65% de denuncias a nivel policial implican delitos contra el patrimonio, 15% delitos de tráfico de drogas y 10% delitos sexuales (como mencionamos anteriormente), a nivel penitenciario, la gran mayoría de internos (el 73,2%) está recluido por tres familias de delitos: contra el patrimonio (36,2%), relacionados con las drogas y el narcotráfico (18,3%) y contra la libertad sexual (18,7%) (Pérez Guadalupe y Nuñovero, 2020).

Figura 11
Población Penitenciaria 2011-2019.



Nota: Información obtenida de INPE.

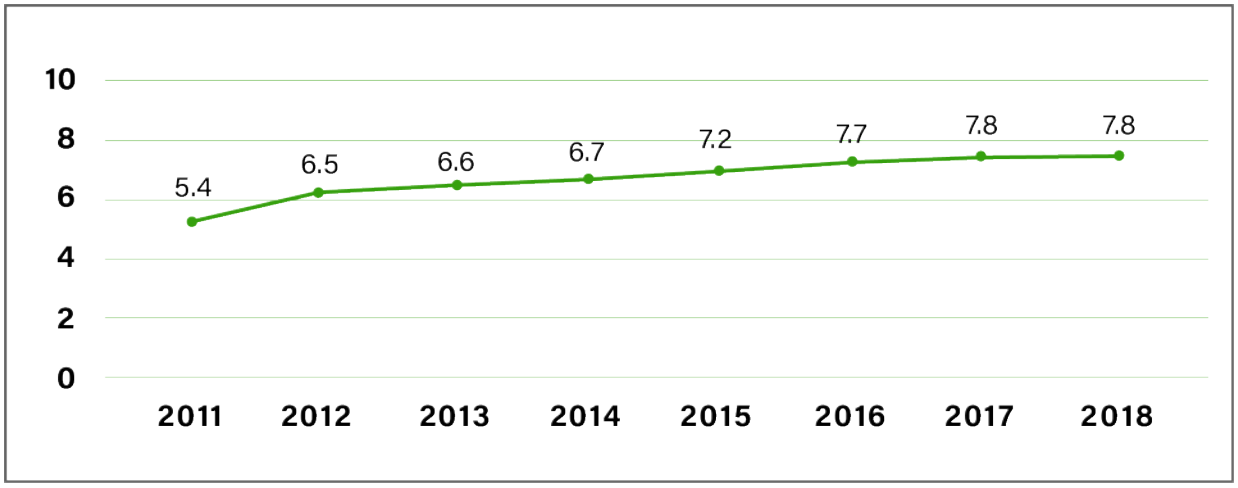
Ahora, en cuanto a la reflexión sobre la relación entre los porcentajes de denuncias policiales y las razones de reclusión, consideramos que es importante, ya que en Lima y las grandes ciudades de América Latina existe un incremento de la delincuencia no solo a nivel cuantitativo, sino, también, a nivel cualitativo. En ese sentido, podemos afirmar que en los últimos años han aparecido nuevos tipos delictuales.

En efecto, en la actualidad, en la ciudad de Lima –y en gran parte del país– nos enfrentamos con un fenómeno delictivo en constante cambio que se caracteriza por: i) la aparición de nuevas modalidades delictivas como la extorsión, el raqueteo, el sicariato y el fenómeno de los marcas, (que 20 años atrás eran prácticamente inexistentes); ii) la presencia de una delincuencia de menor edad; iii) ser territorialmente más extensiva y móvil, pues utiliza habitualmente las motos y los autos de alta gama robados para cometer sus delitos; y, iv) una delincuencia más violenta en sus medios y fines, con mayor uso de la fuerza y que ocasiona mayor daño a las víctimas (Pérez Guadalupe, 2009).

Asimismo, en el marco de la implementación del Consejo Nacional de Política Criminal y ante la necesidad de mejorar los registros oficiales de los diferentes tipos de delitos, en el año 2012, el Ministerio de Justicia desarrolló una metodología, la cual fue sugerida por expertos internacionales, para estandarizar y mejorar el registro de muertes violentas asociadas a hechos dolosos. Con ello, a través de encuestas y de comparaciones con los registros del Ministerio Público, se corrigieron varios problemas de los registros policiales.

De esta manera, la forma de medir la tasa nacional de homicidios por cada 100 mil habitantes se estandarizó. Esta misma metodología fue aplicada para la medición del año 2011 y los años siguientes, tanto a nivel regional como provincial y distrital. Así, tal y como se puede apreciar en el Mapa 02, provincias como Tumbes, Tambopata o Barranca mostraron una tasa de más de 20 muertes violentas por 100 mil habitantes, las cuales sobrepasaron en gran medida el promedio nacional de 7.8 que se obtuvo en el 2018.

Figura 12.
Tasa de Homicidios en el Perú.

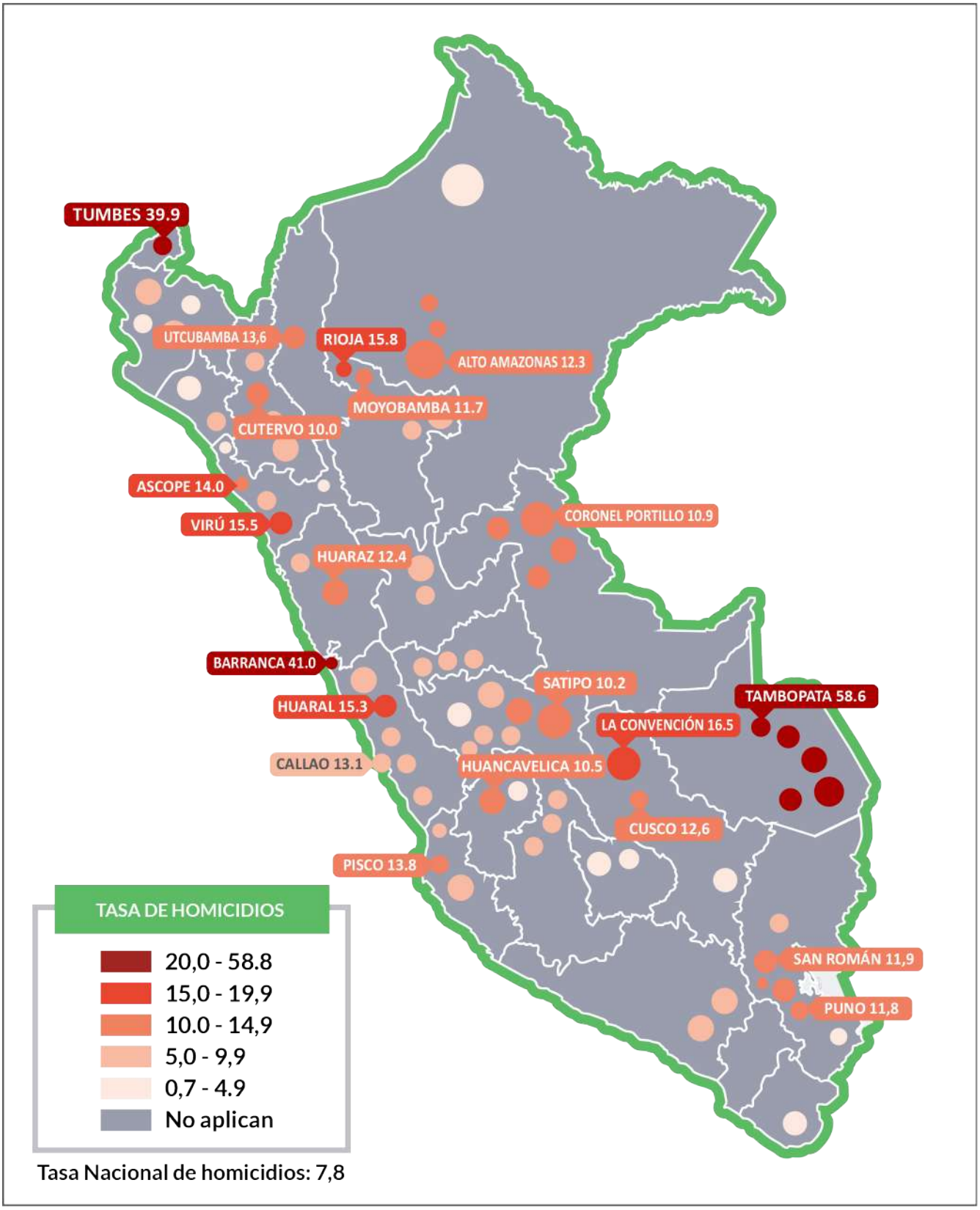


Nota: Información obtenida de INEI-CEIC, 2017.

Finalmente, en este acápite más que ahondar en la diversidad de registros de criminalidad que pueden existir, aun cuando estás no presentan concordancia metodológica en las diversas instituciones penales, es menester insistir en la importancia de caracterizar la criminalidad en función de variables espacio-temporales, a través de técnicas de análisis geoespaciales.

Además, en la actualidad, gracias al desarrollo de los sistemas de información, es posible la articulación con tecnologías de registro de imágenes desde satélites, cámaras, drones, así como con diversos dispositivos e inclusive en tiempo real.

Mapa 02
Tasa de homicidio según provincias (2017).



Nota: Información obtenida de INEI, 2017.

2.2. FACTORES ASOCIADOS A LA DELINCUENCIA EN EL PERÚ

Como hemos indicado, con acciones de prevención, la planificación sobre la base de factores de riesgo busca complementar las acciones de control o sanción como respuesta a la criminalidad. Así, se busca una articulación de esfuerzos interinstitucionales que asuman de manera integral la problemática de la delincuencia para la mejora de la calidad de vida de la población, es decir, la reducción de la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral y la desigualdad, así como la promoción de la educación y la igualdad de oportunidades y el desarrollo de una cultura ciudadana basada en la convivencia pacífica y democrática de sus miembros con altos valores (CIPC, 2010).

En el caso específico del Perú, diversos estudios han mostrado que, en términos generales, los sentenciados a pena privativa de la libertad fueron afectados por condicionantes socioeconómicos y sociales mucho más adversas que la mayoría de la población peruana, ello aun cuando en los últimos años, ha ido cambiando el perfil socioeconómico de los nuevos internos. A su vez, los niveles de consumo de drogas ilegales y alcohol, la posesión y uso de armas de fuego, resultaron significativamente superiores a los de la población en general (PNUD, 2014)[7] . Esto abonaría a la hipótesis de una relación importante entre estos factores y la delincuencia. Por tal motivo, estrategias para aumentar la fuerza policial y contar con un sistema de justicia eficaz no son suficientes para abarcar el problema en su total complejidad (Secretaría Nacional de la Juventud [SENAJU], 2013), por lo que deben complementarse con otro tipo de acciones centradas en políticas de prevención.

a) Condicionantes socioeconómicas

El Perú es uno de los países de América Latina con más alto crecimiento económico en los últimos años, tanto en términos absolutos como per cápita, y se constituye como líder regional en la reducción de la pobreza, pobreza extrema, desempleo, etc. No obstante, la violencia y el delito no solo no se han reducido, sino que, por el contrario, ha aumentado considerablemente. Al mismo tiempo, la confianza ciudadana en relación la Policía presenta una de las más bajas del continente (PNUD, 2014). Así, resulta que, pese a la mejora económica y social, el Perú sigue siendo un país profundamente desigual, violento y con altos índices de empleo informal y precario.

Asimismo, como se podrá suponer, la incidencia de la delincuencia también es desigual en las ciudades que presentan características socioeconómicas diferentes (Apoyo, 2005; Obando y Ruiz, 2007). De hecho, entre los factores socioeconómicos que inciden en los mayores niveles de delincuencia, se encuentra la pobreza, la precariedad laboral, la desigualdad, los bajos niveles de instrucción, las altas tasas de desempleo, el deterioro de valores, la falta de cohesión social, el incremento de las expectativas de consumo, entre otros (PNUD, 2014).

En ese sentido, un estudio sobre el perfil de la población carcelaria nacional encontró que el porcentaje de **desempleo** entre los reclusos al momento de ser detenidos (13%) triplica al del desempleo nacional (4%). Asimismo, se encontró que la mayoría de sentenciados trabajaban (87%) o se encontraban insatisfechos con su situación económica y la de sus familias al momento de ser detenidos (PNUD, 2014). Además, también se concluyó que casi 3 de cada 5 internos (58%) tenían ingresos mensuales inferiores a 800 soles al momento de su detención, casi un sueldo mínimo vital, que es considerado de manera oficial como el monto indispensable para cubrir los gastos alimentarios básicos y no alimentarios de una familia, tales como vivienda, vestido, educación, salud y transporte, entre otros.

---

7 Sin embargo, para esta última información debe señalarse que, a nivel regional, Perú no muestra cifras muy elevadas (PNUD, 2014).

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la situación de los jóvenes en el Perú es especialmente vulnerable. Al respecto, se tiene que, de los 5 millones de jóvenes que trabajan, solo un millón lo hace en condiciones adecuadas, y los otros 4 millones tienen empleos precarios (OIT, 2012). Esto sugeriría que, si bien el desempleo es un factor de riesgo, el **subempleo** también es un factor importante. Muchas veces, al existir en las poblaciones jóvenes crecientes expectativas de consumo personal y familiar, el crimen aparece como el "complemento" del subempleo, en tanto que permite acceder a niveles de consumo que de otra forma no podrían tener. Ello a la manera de un "delito aspiracional", no causado por el hambre –como se solía decir–, sino por las necesidades insatisfechas de consumo (PNUD, 2014). En el Censo Penitenciario del 2016 también se preguntó a los reclusos por la ocupación que ejercían antes de su ingreso en prisión, y se advirtió que el 43% era obrero, el 30% trabajador independiente y el 6% era trabajador de familia no remunerado.

Ya en la década de los noventa, Pérez Guadalupe (1994), al realizar la primera etnografía carcelaria en nuestro país y analizar la cultura delictiva de esa época, señaló que en el Perú el "delincuente común", es decir, el que comete habitualmente delitos contra el patrimonio, reconocía que no realizaba sus delitos por "necesidad", sino como un "oficio" en el que desarrolla toda una "carrera" ("carrera delictiva") como en cualquier profesión, y su principal motivación era poder acceder al **consumo** de bienes, que de otra manera, de acuerdo a la propia opinión de los entrevistados, no hubiera podido acceder.

En este sentido, muchos despliegues de violencia pueden tener un carácter de protesta frente a la imposibilidad de establecerse en una cultura de consumo –cortoplacista– dentro de una sociedad segmentada, en donde persisten las desigualdades socioeconómicas. Dedicar todos los esfuerzos solo a implementar mayor represión o solo a fomentar empleo y educación no resultan estrategias suficientes para combatir la delincuencia, puesto que parte del problema surge en la esfera cultural de nuestras sociedades. Por su parte, la SENAJU, reconoce también que muchos jóvenes en el Perú viven en un medio en el que el consumismo y el horizonte de acción a corto plazo se confrontan con la flexibilidad laboral, la precariedad y la desigualdad para acceder al mercado (SENAJU, 2013). Esto explica, al menos en parte, algunos delitos patrimoniales y el tráfico ilícito de drogas en el Perú, más no otros delitos como la violencia interpersonal o de género, o la violencia intrafamiliar, por ejemplo (PNUD, 2014).

b) Instancias de socialización

La escuela junto con la familia y los barrios constituyen instancias fundamentales de socialización para niños y adolescentes, pues en estos se aprenden los códigos básicos de conducta, patrones de comportamiento así como los llamados "comportamientos aceptados por la sociedad". Es por ello que, si estas instancias no funcionan adecuadamente, se incrementa el riesgo de conductas ilegales que afectan la convivencia pacífica y aspectos relacionados a la vida, la integridad y el patrimonio (PNUD, 2014).

En esa línea, por ejemplo, de acuerdo al Censo Penitenciario realizado en el 2015 mientras que la **deserción escolar** promedio a nivel nacional se encontraba entre el 12% y 13%, en los centros penitenciarios este porcentaje se quintuplicaba, e incluso ascendía al 60%. En concreto, se identificó que el 2% de la población penitenciaria no tenía ningún nivel de educación, el 25% solo tenía primaria completa o incompleta, mientras que 33% tenía secundaria incompleta (INEI, 2016); cifras muy parecidas a las que ya manejaba el INPE en su base de datos.

Queda claro que, con esta información, no se puede afirmar que la deserción escolar conduce de manera indefectible a la comisión de actos delictivos; sin embargo, la relación que se desmarca del porcentaje del resto de la población nacional sí resulta significativa. Así, la deserción escolar en la población carcelaria, por un lado, podría guardar relación alguna con la necesidad de los adolescentes de trabajar a edad temprana; y, por otro lado, también explicaría, de alguna manera, las dificultades de reinserción laboral de los exreclusos, sobre todo en los más jóvenes, pues al no haber concluido el colegio, casi de manera irremediable, se limitan a optar por empleos mal remunerados (PNUD, 2014).En cuanto al **aprendizaje delictivo,** se siguen las ideas básicas postuladas por la teoría de la "asociación diferencial" de Edwin Sutherland que se desarrolló en el apartado anterior.

Este aprendizaje permite, de manera temporal, incrementar los ingresos económicos de los individuos por la comisión de delitos, al mismo tiempo que conoce y se implica con la delincuencia. Así, por ejemplo, aprenden más de la delincuencia al haber tenido previamente cargos policiales, al haber estado sentenciado previamente, o al tener un familiar delincuente (Obando y Ruiz, 2007). Por esa razón, no es raro encontrar en los centros penitenciarios a internos que han tenido algún familiar preso o que se relacionaron en su adolescencia y juventud con compañeros que tuvieron problemas con la ley. Las historias delictivas de padres o familiares cercanos conllevan, en algunos casos, a la constitución de clanes o grupos familiares con un alto involucramiento en el crimen. Este es el caso, por ejemplo, de los productores de pasta básica y clorhidrato de cocaína, quienes, con el paso de los años, han sido capaces de incorporar un mayor valor agregado a su producto (MINJUS, 2013).

Pérez Guadalupe, al describir la delincuencia peruana de los 90, explicaba que existe una verdadera una "carrera delictiva" que se inicia con los actos de menor destreza y prestigio, tales como el "bobero", el "mariposero", el "arranchón", el "maquinero", el "lanza", la "saraca", el "chucero", el "cogotero", el "peinero", el "cordelero", el "sueñero", el "monrero", etc.. Así, sobre la base de la comisión de estas modalidades delictivas, se llega a la comisión de aquellos delitos que brindan un mayor estatus, tales como el "'apretón" o "seco". Esta carrera delincuencial se iniciaría en edades tempranas, de manera que, alrededor de los 20 años, alguien que ha iniciado una carrera delincuencial en la niñez o adolescencia, ya podría haberse especializado en algún tipo de robo y se encontraría en condiciones idóneas para vincularse con otros grupos o bandas criminales, más allá de los de su "barrio". Esta carrera delincuencial, además, se puede ver reforzada por el ingreso al reformatorio de menores y, luego, a los penales de mínima seguridad. El paso por estos centros de reclusión es sumamente importante puesto que suele tener un efecto "socializador" en la delincuencia y de perfeccionar a quien se ha iniciado en el mundo del crimen. Una evidencia de esto es el hecho de que el Centro Juvenil de Diagnóstico y Rehabilitación de Lima (llamado comúnmente 'Maranguita') reciba popularmente el nombre de "la escuelita", y que el penal de Lurigancho sea conocido como '"la universidad".

Así, el contacto con los centros de reclusión, muchas veces, surte un efecto opuesto al deseado, pues acentúa conductas criminógenas – y, en efecto crea vínculos "laborales"– entre los presos de diferentes barrios, y por distintos motivos. Así, quienes hayan sido recluidos por robos menores pueden salir de estos centros penitenciarios entrenados para ser asaltantes (Pérez Guadalupe, 1994 y 2000).

Ante esto, una de las alternativas que se plantea es abrir las puertas de las escuelas el mayor tiempo posible, tanto a los alumnos regulares como a los jóvenes de las comunidades circundantes, de modo tal que puedan aprovechar sus espacios en actividades deportivas, culturales y recreativas estructuradas, así como brindar una oferta educativa no escolarizada de calidad que facilite a los desertores retomar sus estudios escolares (PNUD, 2014).

En cuanto a la familia, el estudio del perfil de la población carcelaria nacional del PNUD encontró que el **consumo de alcohol y drogas ilegales** en las familias de los sentenciados peruanos era frecuente. Así, en el 42% de los casos, los padres consumían alcohol con frecuencia y en el 3%, drogas ilegales. Ahora, si bien el consumo de alcohol promedio nacional de esos años fue casi igual (43%), el de drogas ilegales fue 1.2%, es decir, una tercera parte del consumo de los padres de los sentenciados (PNUD, 2014). Datos más interesantes nos muestra, por ejemplo, el Censo Penitenciario, según el cual, el 25% de los internos consumía drogas antes de ingresar al penal y, de estos, el 66% inició el consumo de drogas antes de cumplir los 18 años y el 26% cuando tenía entre 18 y 24 años (INEI, 2016).

Otra estadística relevante es que el 44% de la población privada de libertad encuestada reconoció que su padre los golpeaba de niños, evidenciando que los niveles de **violencia familiar** a los que fueron sometidos son muy superiores que los del niño promedio en el país, incluso más del doble. Si se desagrega esta información por tipo de delito, se advierte que los sentenciados por homicidios, delitos patrimoniales y delitos sexuales registran los índices más altos de violencia en el hogar, mientras que los sentenciados por tráfico de drogas muestran una incidencia de violencia bastante menor. Esto abonaría las tesis que afirman que la violencia ejercida por los padres hacia los niños en el hogar constituye un gran factor de riesgo para la comisión de cierto tipo de delitos (PNUD, 2014). De igual manera, el Censo Penitenciario también encontró niveles de violencia familiar similares a los reseñados y evidenció que el 48% de los internos encuestados fue víctima de violencia física por parte de sus padres o personas que adoptaron dicho rol (INEI, 2016).

Esta violencia intrafamiliar, además, guarda relación con el abandono del hogar. La encuesta del PNUD muestra que la violencia vivida dentro del hogar fue la causa principal por la que el 36.9% de los sentenciados peruanos abandonaron alguna vez su casa antes de los quince años, siendo la búsqueda de trabajo la segunda causa. Si se desagrega esta variable por tipos delictivos, los mayores niveles de abandono del hogar los tienen quienes cometieron delitos patrimoniales (47.2%), mientras que los homicidas, violadores y traficantes de drogas mostraron valores entre el 30.0% y el 35.0% (PNUD, 2014).

En cuanto al **barrio,** se piensa que el crecimiento acelerado y desordenado de las ciudades, y la fractura del tejido social, han producido contextos barriales cuyas características son favorables a actividades antisociales y delictivas de los jóvenes, sobre todo por la persistente marginalidad de amplios sectores de la población (PNUD, 2014, p.46). En este sentido, la encuesta del PNUD señala que el 41.3% de los reclusos, cuando eran niños y adolescentes, vivieron en barrios con presencia de pandillas o bandas delictivas, y el 29.2%, con riñas y peleas frecuentes. También, en el Censo Penitenciario se encontró la presencia de pandillas o bandas delictivas en los barrios del 46% de los internos recluidos en cárceles del Perú (INEI, 2016).

Por su parte, la SENAJU señala al **crecimiento urbano y a la tugurización** como augurios de la aparición de pandillas en los espacios urbanos. Al respecto, cabe señalar que estas suelen surgir en áreas urbanas periféricas que, normalmente, son habitadas por poblaciones de reciente inmigración. En estos espacios, los jóvenes establecen relaciones en las cuales su "grupo de pares" se convierte en agentes para participar de actividades lúdicas, pero también en un sustituto de la familia. De hecho, en los estudios sobre pandillas en el Perú, el tema de la construcción de la identidad en los jóvenes aparece reiteradamente, así como la importancia del sentimiento de seguridad que la pandilla brinda a sus miembros. De aquí que, el reconocimiento, la autopercepción favorable y el experimentar sentimientos de comunidad y pertenencia se encuentren en la base de las motivaciones para unirse a una pandilla (SENAJU, 2013, p.80).

Con respecto a la transición que experimentan las **pandillas,** es decir, de tener objetivos lúdicos y de pertenencia a tener objetivos delincuenciales, se hace hincapié en la fuerte vinculación de ellas con las unidades territoriales en las que habitan. En ese sentido, suelen producirse enfrentamientos con los jóvenes de otras unidades territoriales por motivos diversos; sin embargo, la literatura peruana no muestra casos de pandillas lo suficientemente estructuradas como para convertirse en una organización delictiva per se, como, por ejemplo, se ha dado en otros países de Centroamérica (SENAJU, 2013).

Finalmente, hay dos aspectos que no podemos prescindir en el análisis de los factores asociados al fenómeno delictivo en el Perú, el fenómeno de migración interna y la violencia de género, tal como veremos a continuación:

- **Migración**

  Como hemos mencionado, la existencia de población migrante viviendo en condiciones difíciles, ha estado en la base de teorías como la desorganización social o la "anomia", en relación a las falencias de las instancias de control social que facilita la delincuencia. Cuando se toma, por ejemplo, el caso de la ciudad de Trujillo, que advierten elevados índices de criminalidad juvenil – y ha recibido bastante atención mediática–, se puede comprobar que han confluido complejos procesos de migración en condiciones difíciles, como son la segmentación residencial y las desigualdades. Pero, si bien se ha reconocido que la criminalidad suele acentuarse en áreas urbanas y en contextos de migración en los que la población migrante, especialmente joven, tiene problemas para integrarse al nuevo ambiente, esto no debe entenderse solo en términos de acceso a oportunidades, sino también en términos de estigmatización (SENAJU, 2013). Sin embargo, es indiscutible que la existencia de procesos migratorios y, por supuesto, de estigmatización, por más que sea en situaciones difíciles, no explica por sí sola la aparición de fenómenos delictivos o crimen organizado.

- **Violencia de género**

  En el Perú, 1 de cada 5 internos está recluido por delitos contra la libertad sexual. Esto es tres veces más que en Argentina, Chile y México, dos veces más que en El Salvador, y un 55.0% más que en Brasil (PNUD, 2014). Como se sabe, las violaciones sexuales son un importante indicador de violencia en nuestro país y se perpetran mayoritariamente contra mujeres, sobre todo menores de edad que oscilan entre 13 y 17 años (SENAJU, 2013). Asimismo, se advierte que las tasas de violaciones sexuales constituyen, junto con el feminicidio y la trata de personas, una de las expresiones más graves de la violencia de género.

Del mismo modo, podemos encontrar índices muy altos (39.2%) de violencia ejercida contra las madres de los presos; pero, lamentablemente en el Perú, estos altos índices no son exclusivos de las familias de la población privada de libertad (PNUD, 2014). Su existencia puede deberse a "características culturales" de ciertos sectores – que pueden ser mayoritarios– en donde prima el machismo y en donde la mujer aún es vista como un objeto sexual o una "pertenencia". Con esta información no es sorpresivo que sean las mujeres quienes registran un porcentaje mayor de percepción de inseguridad (INEI, 2019).

c) Armas, drogas y criminalidad organizada

Bajo una lógica económica, relacionada con los factores explicativos sociales y culturales ya revisados, debe tomarse en cuenta la gran rentabilidad que representan ciertos fenómenos delictivos. Esto resulta bastante notorio en el caso de la minería ilegal (e informal), cuya expansión vertiginosa puede verse relacionada con el rápido aumento de los precios internacionales de los minerales (MINJUS, 2013). También es notorio el incremento del delito de extorsión, que podría guardar relación con el dinamismo de la industria de la construcción y manufactura ocurrido como consecuencia del crecimiento económico que ha experimentado el Perú en los últimos años, el cual ha generado "oportunidades" para ciertos grupos de delincuentes. (SENAJU, 2013).

Además de las condicionantes socioeconómicas y sociales, el PNUD alude a ciertos facilitadores de la violencia y el delito, que si bien no serían sus factores causales –causas estructurales–, sí contribuyen a impulsarlos. Estos son: la presencia de armas de fuego, el tráfico de drogas, el consumo de alcohol y drogas ilegales. En efecto, el fácil acceso a las armas de fuego puede transformar conflictos y delitos en episodios letales, el tráfico ilícito de drogas es un importante propulsor de la violencia homicida, y el consumo de alcohol y otras sustancias tiene una incidencia directa en los homicidios, la violencia de género y los delitos patrimoniales. Además, tomando en consideración que la principal forma de criminalidad organizada en América Latina es el narcotráfico, se concluye que este es un importante facilitador de la violencia homicida en la región. (PNUD, 2014)

En cuanto al **consumo de alcohol y drogas ilegales,** la encuesta del PNUD encuentra que la población carcelaria muestra, previo a su reclusión, un patrón de consumo de drogas ilegales, cuatro veces mayor al de la población en general. Así, mientras que el 31.5% de las personas privadas de libertad encuestadas consumieron marihuana alguna vez en su vida, entre la población en general ese consumo solo llega al 7.5%. Algo similar ocurre con el consumo de las drogas cocaínicas, que ascendió a casi una cuarta parte de los sentenciados (23.1%), mientras que entre la población en general solo llegaba al 5.3%. En el caso de las pastillas e inhalantes, la brecha es aún mayor, por cuanto el consumo entre los sentenciados fue del 4.3%. y en la población en general fue del 0.4%, es decir, una décima parte. (PNUD, 2014)

Por otro lado, se piensa que el mejor indicador para establecer una vinculación entre el consumo de sustancias prohibidas y el crimen está relacionado con su consumo durante las horas previas a la comisión de un delito. En el Perú, una tercera parte de los delitos (32%) se cometieron después de haber consumido alcohol o drogas ilegales. Si se desagrega esta información por tipo de delito, se tiene que casi la mitad de los sentenciados por homicidios (46%) afirman haber consumido alcohol o drogas ilegales seis horas antes de cometer el delito, mientras que solo uno de diez traficantes de drogas (11%) las consumieron. Los delitos patrimoniales fueron el segundo tipo delictivo con más alto consumo (42%) y los delitos sexuales, el tercero (33%). (PNUD, 2014)

En cuanto a las **armas de fuego,** la data muestra que en el Perú su uso todavía no es el mayoritario entre los delincuentes, aun cuando esto está cambiando vertiginosamente en los últimos años. Los presos peruanos son, de acuerdo con el estudio del PNUD, los menos familiarizados con las armas de fuego de toda la región y solo una cuarta parte de estos (28%) llevaba un arma al momento de cometer el delito. Si se desagrega el uso de un arma de fuego al momento de cometer el delito por familias delictivas, se tiene que su uso es elevado tanto en los homicidios (46%) como en los delitos patrimoniales (37%), pero muy bajo en tráfico de drogas y en delitos sexuales.

Asimismo, también resulta importante considerar la dificultad o facilidad con la que se accede a ellas. En el Perú son cuatro las principales modalidades por las que se obtiene un arma de fuego: la primera, por haber sido miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional (33%) o por haber pertenecido a comités de autodefensa; la segunda, por haber recibido el arma de un familiar o un amigo (30%); la tercera, mediante la compra del arma (15%); y, la cuarta, por el robo de esta (10%) (PNUD, 2014).

Con todas las particularidades de dicho fenómeno delictivo, el **crimen organizado** también requiere considerarse y situarse geográficamente, a pesar de que, sobre este aspecto se cuente con muy poca estadística oficial, pocos estudios y pocos indicadores. Estas organizaciones se encuentran estrechamente relacionadas con otros delitos como el homicidio o la corrupción y podría explicar por qué regiones como Madre de Dios, donde la minería ilegal cumple un rol tan importante, es la región que presenta la mayor tasa de homicidios a nivel nacional, y que, además, se ubica en el tercio superior de delitos y faltas (MINJUS, 2013). Esta región, a su vez, arroja los peores indicadores respecto a la trata de personas, fenómeno delictivo también ligado a la minería ilegal, y los más altos ingresos por hogares de toda la selva peruana; y, que, además, ha experimentado un rápido crecimiento poblacional que evidencia el interés por dicha actividad ilegal y su aceptación social.

Durante las últimas décadas la producción y comercialización de drogas cocaínicas había sido la principal actividad productiva de la criminalidad organizada en el Perú, pero en los últimos años está siendo desplazada por la minería ilegal de oro. Otra actividad ilícita relevante a lo largo de los últimos años es el lavado de activos, el cual está mayoritariamente orientado a blanquear los recursos producidos por el tráfico ilícito de drogas y la minería ilegal (MINJUS, 2013).

Otra forma de relación entre diferentes modalidades de crimen organizado es la que se presenta entre el terrorismo y el narcotráfico que lo financia. Según la Policía Nacional, son los clanes productores de pasta básica y de clorhidrato de cocaína quienes financian las actividades terroristas de los remanentes de Sendero Luminoso en el VRAEM, ya sea pagando cupos de protección, por coacción o por una combinación de ambos. Es así como una parte del terrorismo protege los sembríos de coca y brinda seguridad a las rutas de la droga, su comercialización y posterior lavado. A su vez, el terrorismo también se financia de las extorsiones de diversas empresas que operan en sus zonas de influencia, las cuales pueden ser madereras, constructoras, transportadoras de gas, etc., y recurre a la trata de personas, con el reclutamiento forzoso de menores de edad (MINJUS, 2013).

d) El capital social y las instituciones del Sistema de Justicia

Como ya hemos mencionado, la percepción de inseguridad se relaciona con problemas más amplios de la comunidad, como el desorden, la falta de cultura cívica y la baja integración social (IOP-PUCP, 2014), así como la escasa confianza en las instituciones de seguridad y justicia (PNUD, 2014).

En cuanto al capital social, Obando y Ruiz señalan que estructuras sociales que fomentan la cohesión y la buena vecindad, así como acuerdos institucionales sociales que comprometen a sus miembros para el logro de objetivos individuales y comunitarios, por lo general, inciden de manera disuasiva en la delincuencia. Si se cuenta, además, con buenos medios de comunicación, es decir, radio o teléfonos, se disminuyen los costos de interacción, y, a su vez, la cohesión social se potencia (Obando y Ruiz, 2007).

Por otro lado, la disonancia entre las tasas de denuncias y la percepción de inseguridad muestra que los sentimientos relacionados a la victimización parecen incentivarse y reducirse por otros factores. Los residentes del distrito de Miraflores, por ejemplo, tienen una percepción positiva de su distrito, ello a pesar de que su tasa de denuncias es bastante alta.

En sentido opuesto, se reportan otros distritos en los que, si bien presentan una alta tasa de denuncias, el nivel de percepción de inseguridad es aún mayor. Muchas veces, el número de denuncias registradas responde a distintos niveles de confianza en las comisarías o a una mayor capacidad del distrito para registrar y hacer frente a las demandas de este tipo (IOP-PUCP, 2014).

Otro elemento explicativo de la realidad criminal es la persistencia de la **debilidad de las instituciones** encargadas de la seguridad, la justicia y las políticas públicas. Y es que un condicionante fundamental de la lucha contra la criminalidad en el Perú es el institucional. La corrupción, la impunidad y la ineficacia del sistema de justicia son problemas tan graves que, aun teniendo una delincuencia con menores factores de riesgo social en la región, contamos con los más altos niveles de victimización y temor (PNUD, 2014).

En este sentido, la brecha existente entre delitos y denuncias, conocida como la "cifra negra", tendrá una relación inversamente proporcional a la confianza en las autoridades y la existencia de adecuadas condiciones para denunciar. Obando y Ruiz (2007) señalan que, junto con la mayor preocupación por la delincuencia, también se ha incrementado la desconfianza en la Policía Nacional, por eso la sociedad organizada ha optado por implementar mecanismos de protección adicionales, como la seguridad privada, el Serenazgo y la vigilancia vecinal, etc.

Estos autores, además, listan una serie de **dificultades que enfrenta la Policía Nacional,** entre las cuales está la falta de efectivos policiales por habitante, insuficiente presupuesto, la mala asignación de este, una incorrecta administración de recursos humanos, la falta de equipamiento y accesibilidad de las comisarías, la corrupción, la falta de profesionalización del personal policial y la ausencia de una correcta política de incentivos. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que no solo se trata de aumentar el número de policías, sino también se debe mejorar la calidad del servicio que estos prestan a la ciudadanía (Obando y Ruiz, 2007). Como lo indican los resultados del Barómetro de las Américas, el principal determinante de la desconfianza en la Policía es la corrupción y esto se toma tanto por la percepción de que la institución encubre a agentes corruptos como por la misma victimización ciudadana por la corrupción policial (PNUD, 2014).

Por otro lado, el paso por los **establecimientos penitenciarios,** una vez concluida la condena, debería brindar a los infractores de la ley oportunidades para una reinserción social armónica. Sin embargo, las condiciones de sobrepoblación de la mayoría de los penales del país y la falta de personal penitenciario, tanto en número como en especialidad, hacen muy difícil que la institución penitenciaria pueda cumplir a cabalidad su misión, brindar mecanismos alternativos y menos aún servicios dignos para la población (Nuñovero, 2017; Pérez Guadalupe y Nuñovero, 2020). De igual manera, los Centros Juveniles muestran falencias y condiciones inadecuadas para la rehabilitación de los infractores a su cargo (SENAJU, 2013).

2.3. EL MAPA SOCIOCULTURAL DE LA DELINCUENCIA: ENTRE LA PROPENSIÓN Y LA EX POSICIÓN CRIMINÓGENA

Múltiples estudios dan cuenta de la diversidad de factores que influyen en la existencia de mayores niveles de delincuencia, entre los cuales se encuentran factores económicos, demográficos, culturales, sociales, educacionales, institucionales, entre otros. A su vez, la conjugación de dichos factores en diversos grados de intensidad, da lugar a su expansión en ciertos ámbitos, que merece ser analizada al mayor detalle posible, constituyendo así la dimensión geográfica de la delincuencia.

Por otro lado, al ser estos factores de diversa índole, impactan a cada grupo, cultura y sociedad de manera diferenciada, incidiendo también de manera particular sobre cada tipo de fenómeno delictivo, frente a los cuales se plantean intervenciones o políticas. El desafío de la política pública es, en primer lugar, comprender la naturaleza particular de los diversos fenómenos criminales y sus causas, como conditio sine qua non hacia una respuesta eficaz frente a la criminalidad (PNUD, 2014). En segundo lugar, aproximarse a dichos fenómenos desde diversos frentes, los cuales pueden exceder los sistemas policiales y de administración de justicia, para requerir políticas sociales que involucren a otro grupo de actores, tanto de las instancias gubernamentales como de la sociedad civil.

Ante la necesidad de comprender las diversidades territoriales y de descomponer los distintos fenómenos delictivos que ocurren al interior de ellas, es oportuno señalar los retos existentes con la data que se cuenta en el Perú, así tenemos que:

- El subreporte de delitos –y en específico de ciertos tipos de delitos–, ya sea por temor de las víctimas a sufrir represalias, o por su desconfianza frente a los operadores de justicia, o ante la percepción que no se obtendrá ningún beneficio con las denuncias (a veces, por el contrario, implica un costo). Sin embargo, cabe indicar que el subregistro de delitos también es un problema reconocido en muchos países de América Latina, no solo en el Perú (BID, 2010; CAF, 2014; Obando y Ruiz, 2007).

- Las inconsistencias en la data de los registros oficiales de la Policía Nacional, los cuales pueden atribuirse tanto al modo en el que se registran las denuncias como a los errores en su procesamiento (Senaju, 2013). A diferencia de otros países que han implementado una estandarización de los procesos de medición de la criminalidad, como el Monitor Europeo de Homicidios o el Uniformed Crime Reports en Estados Unidos (Liem et al., 2018; Levitt, 1998), en el Perú las instituciones como la Policía, la Fiscalía, el Poder Judicial o el INPE todavía emplean diversas categorías y tipificaciones delictuales, para referirse al mismo fenómeno delictivo (Dammert, 2012; MINJUS, 2012). Este problema de homologación de definiciones y lenguaje para fines de análisis de incidencia delictiva también incluye instituciones que están fuera del Sistema de Justicia Penal, como es el caso de la información del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, etc. (Nuñovero, 2020).

- La persistencia de tecnologías y sistemas de información precarios, o en construcción, sin integración con las distintas bases de datos (Dammert, 2012; MINJUS, 2012), es decir, con escasa interoperabilidad y procesos de gestión de información, en particular a nivel del Sistema de Justicia Penal. A diferencia de los avances en otros ámbitos, como la prevención del delito de lavado de activos (a través de la Unidad de Inteligencia Financiera), la Seguridad Ciudadana cuenta con escasa articulación e interoperabilidad de plataformas, ello sin considerar que los actores privados también generan información importante para el monitoreo y prevención de riesgo delictual.

A pesar de las limitaciones antes expuestas, un análisis más específico –de lo que constituyen factores de propensión y de exposición criminógena en los diferentes contextos que presenta nuestro país– toma en cuenta dos factores operativizados: la heterogeneidad geográfica y la propia heterogeneidad de la delincuencia.

a) La heterogeneidad geográfica: regional y distrital.

La delincuencia, como hemos indicado, posee una dimensión –o variabilidad– geográfica poco estudiada en el Perú. Así, la incidencia de la delincuencia es desigual no solamente a nivel de regiones, sino también de provincias, ciudades y, hasta, de distritos y barrios que tienen distintas características socioeconómicas. Sin embargo, son pocos los estudios que reconocen esta heterogeneidad del fenómeno delictivo y la aplican en el análisis, tanto en su dimensión geográfica como en la diversidad delictiva (Nuñovero, 2017; Obando y Ruiz, 2007) que pueden observarse de acuerdo con las estadísticas policiales o penitenciarias, a las tasas de victimización o a las tasas de homicidios, etc. producidas en determinado contexto. En esa línea, si se toman en cuenta las características socioeconómicas –o fuentes de riqueza– de cada ámbito territorial del país, por ejemplo, será más fácil explicar las distintas manifestaciones delictivas y permitirá abordar estrategias más efectivas dirigidas a un grupo poblacional particular, es decir, de una zona específica, y a los factores criminógenos allí presentes.

Por otro lado, se debe considerar las diversidades territoriales en relación con las capacidades policiales, judiciales, penitenciarias, etc. con las que cuentan cada región para enfrentar el fenómeno delictivo. Existe, por ejemplo, una gran heterogeneidad en el servicio, financiamiento y capacidad que tienen los distintos Gobiernos Regionales y Municipales (Dammert, 2012) y las instituciones encargadas del orden y la justicia.

Información valiosa, como la que produce el Censo Nacional de Comisarías (cuya última edición fue del 2017), así como los Estudios sobre Homicidios y las Encuestas sobre Municipalidades, etc., que ejecuta el Instituto de Estadísticas e Informática (INEI), muchas veces, no es publicada a nivel provincial o distrital. Esta situación provoca que se tenga un cementerio de datos que pocas instituciones aprovechan.

Finalmente, cabe resaltar que las especificidades locales, si bien son altamente relevantes, también deben incluir una perspectiva comparada, para encontrar los aspectos comunes que permitan generar cierta 'tipología' en distintos ámbitos territoriales de nuestro país (Senaju, 2013).

Cuadro 04
Indicadores Departamentales de Seguridad Ciudadana.

	TASA VICTIMIZACIÓN	TASA ROBOS Y HURTOS	TASA INTERNOS CÁRCELES	TASA HOMICIDIOS
Amazonas	18	5	43	10
Áncash	22	4	60	5
Apurímac	27	4	22	4
Arequipa	27	8	51	6
Ayacucho	25	2	47	9
Cajamarca	14	3	24	6
Callao	29	9	68	13
Cusco	34	4	46	9
Huancavelica	27	1	9	5
Huánuco	17	3	67	8
Ica	17	10	153	7
Junín	35	6	39	8
La Libertad	24	6	92	7
Lambayeque	16	12	117	5
Lima*	23	9	94	14
Loreto	23	5	22	2
Madre de Dios	35	17	115	47
Moquegua	16	6	58	8
Pasco	22	3	36	13
Piura	16	7	76	5
Puno	41	1	16	10
San Martín	13	4	69	8
Tacna	35	7	51	3
Tumbes	20	10	122	29
Ucayali	17	6	124	12

Nota: *Los datos del INEI se refieren a Lima Región, no a Lima Provincia. Información obtenida de Encuesta de Victimización 2019-INEI; Anuario PNP 2019-PNP; Perú: Estimaciones y Proyecciones de población por departamento, 2020; Perú: Homicidios 2017; Internos en el Perú. Vol. I - INPE.

ElEl Cuadro 04 muestra la variabilidad a nivel regional de los principales indicadores de Seguridad Ciudadana en el Perú. Así, podemos constatar la situación de la región de **Madre de Dios,** que tiene la tasa más alta de homicidios del país (47 muertes por cada 100 mil habitantes el 2017), así como la tasa más alta de robos y hurtos a nivel nacional (17 robos/hurtos por cada 100,000 habitantes el 2019). Asimismo, se trata de una de las 5 regiones con mayor tasa de victimización del país y una de las 5 regiones con mayor tasa de internos en cárcel, por cada 100 mil habitantes, por el delito de robo agravado.

No es casual que en informes recientes se indique que en Madre de Dios se encuentran también los más altos niveles de incidencia del delito de trata de personas, así como la más alta tasa de población con VIH/SIDA (Ministerio Público, 2018). Asimismo, los niveles más altos de denuncias por delitos ambientales, minería ilegal y operaciones sospechosas del delito de lavado de activos relacionadas con minería ilegal, según registros del Ministerio Público y la UIF (Ministerio Púbico, 2019). A pesar de ello, es la región con los más altos ingresos por hogares de toda la selva peruana, que, además, tiene un acelerado crecimiento poblacional en las provincias de Tambopata y el Manu, tres y dos veces la tasa nacional respectivamente (MINJUS, 2013), que tienen relación con el fenómeno de la minería ilegal.

b) Heterogeneidad de la delincuencia

Por otra parte, la diversidad de fenómenos delictivos que se observan en los distintos ámbitos geográficos, responde a un sin número de factores explicativos, por lo que resulta necesario descomponer los fenómenos en sí, de modo tal que se procure recoger la mayor información posible, de manera diferenciada. Ello se debe a que las razones que explican un delito no necesariamente explican otro y, si lo hacen, no necesariamente en el mismo grado.

Esto significa que es necesario entender que cada variable explicativa tiene un efecto diferenciado sobre cada tipo de delito, tanto en coeficiente, significancia y signo. Es decir que, por ejemplo, para la tasa de asaltos o robos, las variables de policías por habitante, grado de urbanidad y el coeficiente GINI de ingresos, pueden resultar variables conjuntamente significativas; sin embargo, para el delito específico de robo de animales, además de estas variables, resultaba significativo el promedio de NBI's como indicador de pobreza (Obando y Ruiz, 2007). Estas previsibles diferencias locales pueden brindar información criminógena que coadyuven a explicar los factores que están gatillando el incremento de la delincuencia, así como, ofrecer datos confiables para diseñar políticas que la controlen y mitiguen.

De igual manera, si para regiones como Lima y Arequipa, el número de efectivos de Serenazgo o de empresas de telefonía, pueden ser factores, es decir actores y recursos, importantes para la planificación en materia de Seguridad Ciudadana, para regiones como Cajamarca, la existencia de Comités de Rondas Campesinas o Urbanas, o los servicios de seguridad de las empresas mineras de la zona, pueden tener mayor relevancia para proveer una respuesta organizada frente a la delincuencia.

c) Análisis en la región y distritos de Lima

Como hemos mencionado de manera previa, la "propensión criminógena" es el ámbito que abarca la multidimensionalidad de factores personales que crean en el individuo una proclividad a reconocer la posibilidad de romper una regla. Así, presupone, no solamente reglas de conducta sino valores, emociones y habilidades, tanto cognitivas como no cognitivas, que pueda haber alcanzado el individuo a lo largo del ciclo de la vida; las mismas que, se verán mediadas por la actuación de situaciones de exposición a factores del entorno inmediato. Por ejemplo, las condiciones prenatales o genéticas que impacten posteriormente en el desarrollo de habilidades del individuo se ven mediadas por situaciones de exposición a estrés, drogas o la nutrición de la madre durante el embarazo, tal como se muestra en la figura 13.

Figura 13
Factores de 'propensión criminógena' según etapas de la vida.

ACTORES	EVOLUCIÓN DE HABILIDADES	ETAPA DE LA VIDA
Familia: Drogas, nutrición, estrés materno.	Condiciones genéticas y prenatales.	Prenatal
Familia: Estilos de crianza, nutrición, ambiente. Escuela: Estimulación temprana.	Habiliades cognitivas y no cognitivas niños.	Nacimiento y primera infancia.
Familia: estilos de crianza, ambiente. Escuela: pares, barrio, servicios educativos.	Habilidades cognitivas y no cognitivas en jóvenes.	Infancia y adolescencia.
Pares en el entorno laboral, cárcel, educativo, etc.	Habilidades cognitivas y no cognitivas en adultos.	Transición a la adultez.

Nota: Adaptado de CAF, 2014.

De otro lado, la “exposición criminógena” es la frecuencia con la cual los individuos se ven expuestos a entornos criminógenos. Este grupo de factores dependen del ambiente físico y social en el que se desarrollan las personas. Como se muestra en la figura 14, existen tres mecanismos específicos que son propios de la interacción social y que permiten que las personas en determinados grupos sociales se involucren en actividades criminales en mayor medida que otra.

Figura 14
Mecanismos de ‘exposición criminógena’ según etapas de la vida.

1. EFECTOS DE PARES

Interacción con grupos de pares que aumenta la propensión individual (obtener información sobre costos y beneficios de la actividad criminal, compartir modelos de roles de conducta y aprendizaje social, coerción, etc.)

2. AUTOSELECCIÓN EN EL AGRUPAMIENTO DE PARES

Las personas con altos niveles de "propensión criminógena" tienden a agruparse y concentrarse en determinados espacios físicos potenciando la posibilidad de cometer delitos.

3. SEGREGACIÓN SOCIAL

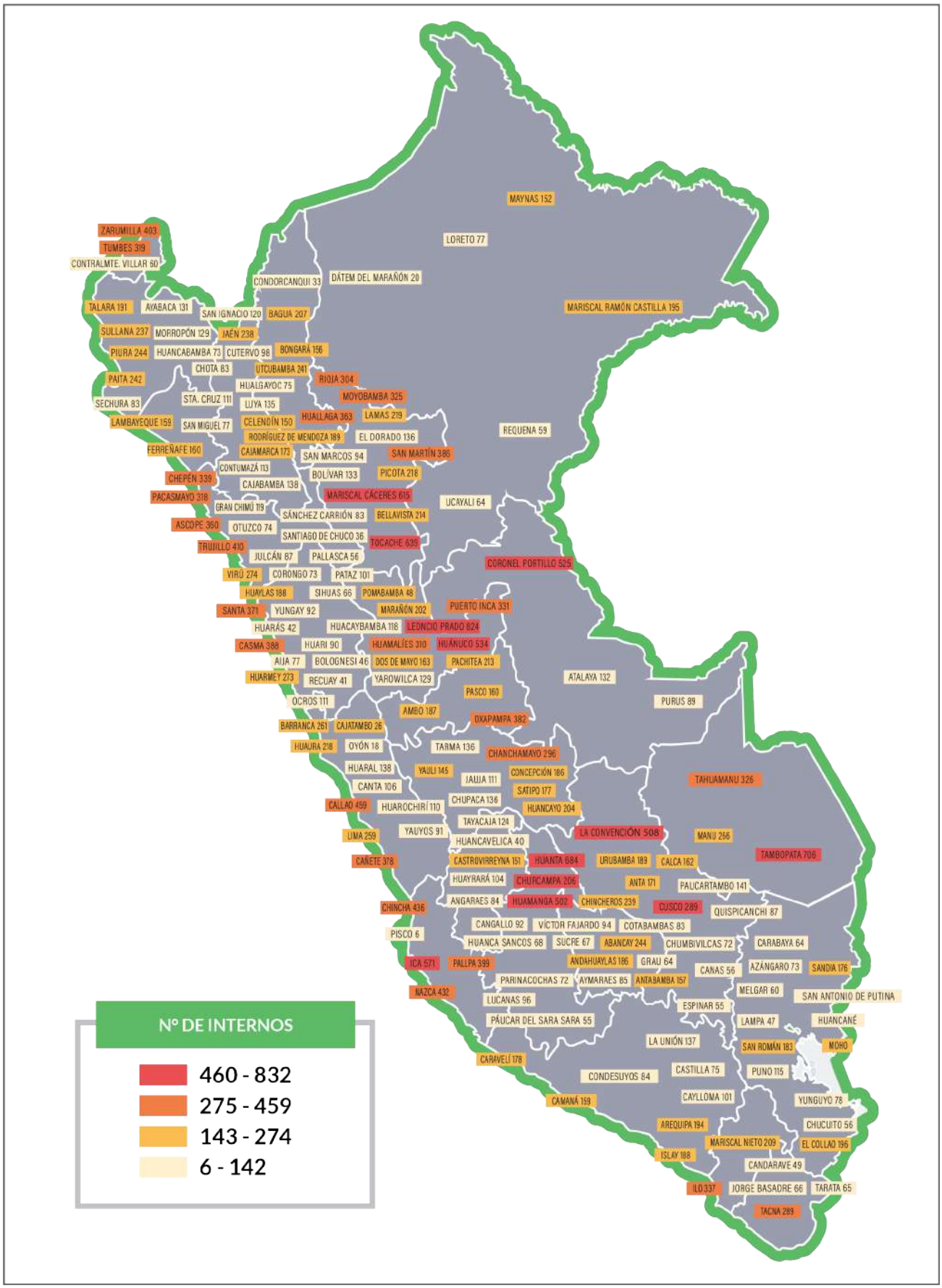
Se da en los ambientes de bajo nivel de capital social o comunidades vulnerables donde la violencia es el principal mecanismo de resolución de conflictos y predomina la desorganización social.

Nota: Adaptado de CAF, 2014.

Finalmente, la ”propensión criminógena” y la ”exposición criminógena” se potencian y retroalimentan mutuamente. Al ser ello así, desencadenan el incremento de la criminalidad en determinados ámbitos o territorios. No obstante, abordar factores a nivel de infancia, escuela, barrios o establecimientos penitenciarios requiere un abordaje también diferenciado de acuerdo con el tipo de criminalidad. Así, por ejemplo, se advirtió que un programa de control de venta de alcohol implementado en Bogotá disminuyó los niveles de robos y muertos en accidentes de tránsitos; no obstante, no impactó en los niveles de violencia familiar o violaciones sexuales (CAF, 2014).

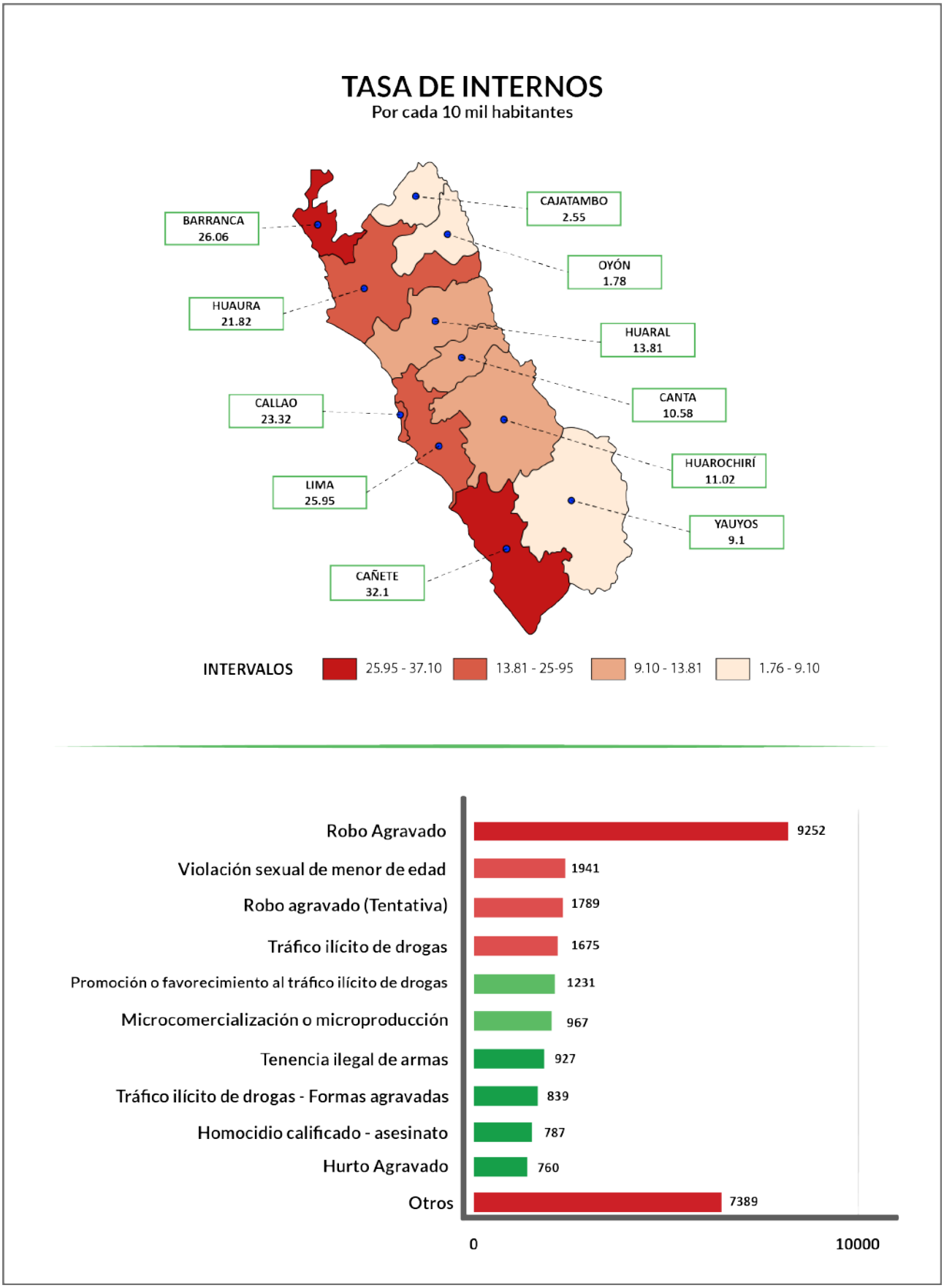
En el Perú, como se muestra en el Mapa 3, la especificidad del fenómeno criminal, se puede observar también en la procedencia de los internos de las cárceles del Perú (en términos de tasa de internos por cada 100 mil habitantes), que resulta predominante en ciertas provincias o regiones como Ayacucho (La Mar con 832 internos por cada 100 mil habitantes), Huánuco (Leoncio Prado con 824 internos por cada 100 mil habitantes), y Madre de Dios (Tambopata registra 708 internos por cada 100 mil habitantes). Sin embargo, según el estudio realizado por el Instituto Nacional Penitenciario en el 2018, se identifica la región de Lima (7926 internos) como la que concentra la mayor cantidad de internos a nivel nacional y dentro de este a la Provincia de Cañete (378 internos por 100 mil habitantes) (INPE, 2018a).

Mapa 03
Tasa de internos por 100 mil habitantes (provincias).



Nota: Información obtenida de INPE (2018).

Mapa 04
Internos por 10 mil habitantes – región Lima año 2018.



Nota: Información obtenida de INPE (2018).

En efecto, como se observa en el Mapa 04, la tasa de procedencia de internos estimada en el 2018 muestra una importante variabilidad entre las 10 provincias que conforman la región de Lima. Efectivamente, la tasa de internos es más elevada en las provincias de Cañete y Barranca, las cuales son las más pobladas de Lima (ver Cuadro 05). Por otra parte, de acuerdo con el estudio del INPE, el 34% de los 27 557 internos procedentes de la región se encuentran recluidos por el delito de robo agravado.

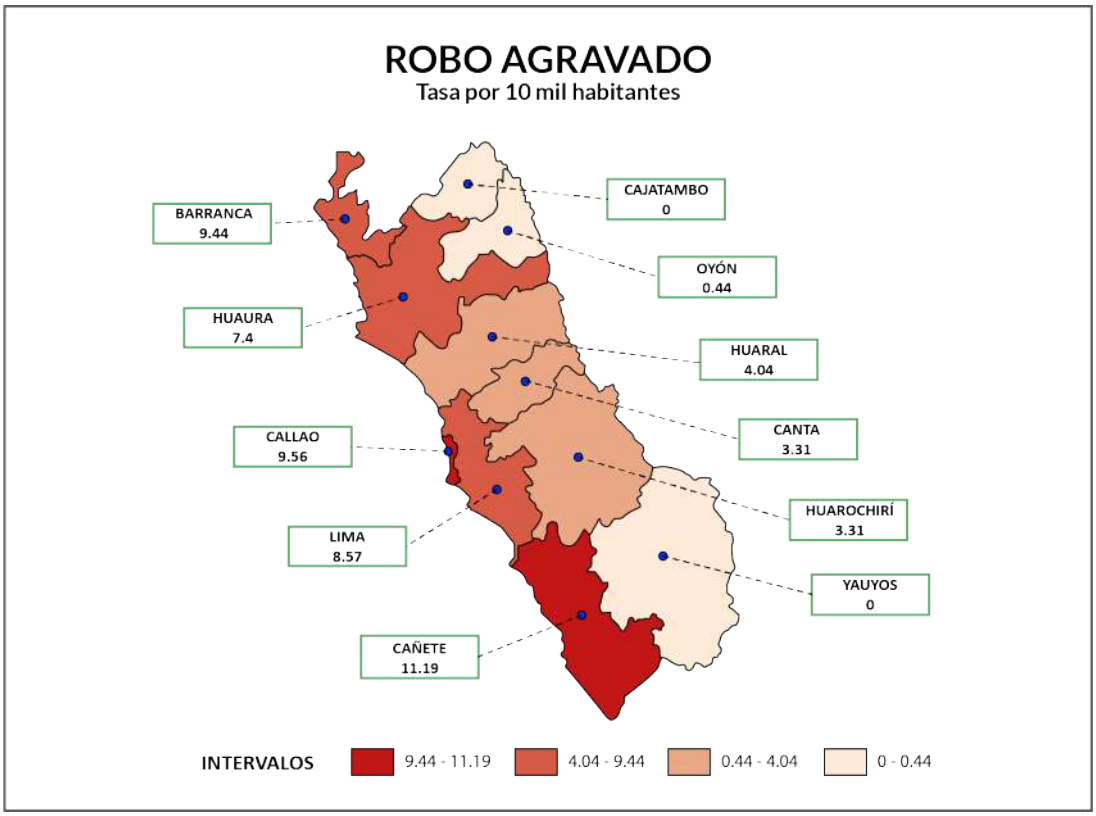
Cuadro 05
Indicadores sociales de provincias del departamento Lima.

LUGAR	POBLACIÓN	ESTABLECI-MIENTOS DE SALUD	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	ATENDIDOS QUALI WARMA	SANEAMIENTO EN CENTROS POBLADOS
Cañete	240,013	42	818	4,272	57%
Barranca	144,381	42	500	19,900	49%
Lima	8.5 millones	417	9,046	199,484	69%
Huaura	227,685	44	786	27,029	35%
Huaral	183,898	55	752	25,215	40%
Huarochirí	58,145	72	788	16,745	30%
Canta	11,584	18	168	2,414	33%
Yauyos	20,463	37	552	3,625	15%
Cajatambo	6,559	8	170	1,202	10%
Oyón	17,739	14	258	3,868	26%

Nota: Información obtenida del MIDIS (2020).

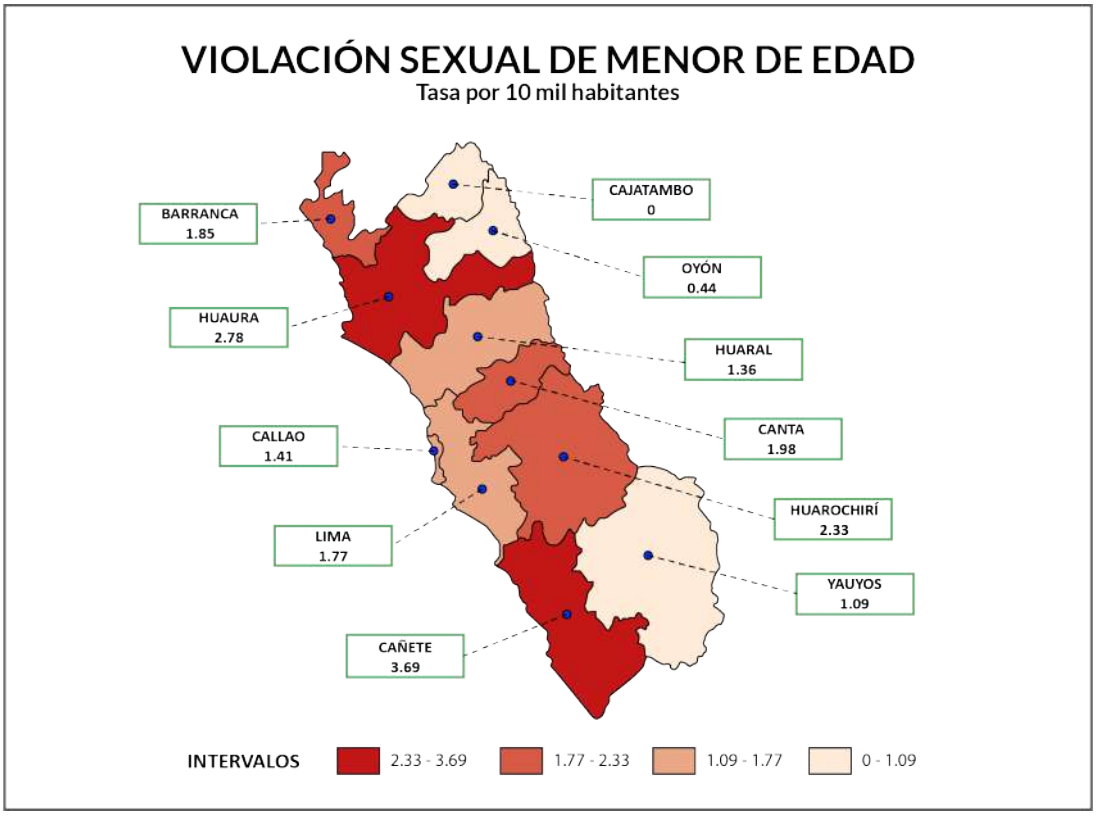
Como se puede apreciar en el Cuadro N° 05, ciertos indicadores sociales como el número de establecimientos de salud y de personas atendidas por programas sociales en provincias como Cañete y Barranca, resultan menores a los que muestran otras provincias de similar población, como Huaura o Huaral. Con respecto a la heterogeneidad de la delincuencia, si bien la tasa de procedencia de detenidos es más elevada en Cañete, con respecto al delito de robo agravado, en el caso de violación sexual de menor de edad, la tasa de procedencia de detenidos es más elevada en los distritos de Cañete y Huaura.

Mapa 05
Internos por robo agravado - por 10 mil hbts. Región Lima 2018.



Nota: imagen extraída de INPE (2018)

Mapa 06
Internos por violación de menor - por 10 mil hbts. Región Lima 2018.



Nota: imagen extraída de INPE (2018).

De hecho, el fenómeno de la violencia sexual o familiar actúa como factor criminógeno temprano en el ciclo de vida de individuos, es decir, como factor de "propensión" hacia la delincuencia. La presencia de actividad delincuencial de robos y hurtos, así como de otro tipo de fenómenos (extorsión, secuestro, homicidios, etc.), constituyen más bien factores de "exposición criminógena" en una determinada población.

Así, la "exposición criminógena", propiamente, se encuentra en los ámbitos que se convierten en entornos de criminalidad, acrecentando las interacciones con pares, y potenciándose en personas con "propensión" a la criminalidad y que, posiblemente, sufren de segregación social por proceder de comunidades vulnerables.

Así, propensión y exposición criminógena se potencian entre sí. (CAF, 2014)

Así, el "match" o la combinación de ambos factores produce un efecto que resulta potenciador de conductas delictivas, aunque no se puede pronosticar exactamente el porcentaje de dicho aumento ni el tipo específico de criminalidad; pero sí nos permite deducir los derroteros por donde podría marchar ese incremento delictivo.

Por ejemplo, la mayor tasa de homicidios se encuentra en Barranca y la delincuencia de hurtos, robos, y altos niveles de violencia familiar, se concentran más bien en Cañete y Huaral. Tal como se mencionó, la tasa nacional de homicidios fue de 7.8 muertes violentas por 100 mil habitantes en el 2017, mientras que en Barranca alcanzó la elevada cifra de 41 muertes por cada100 mil habitantes y en Huaral la de 15 muertes por 100 mil habitantes. Asimismo, se confirma también un incremento de homicidios en los últimos años en Cañete y Huaura, tal como se aprecia en el Cuadro N° 06.

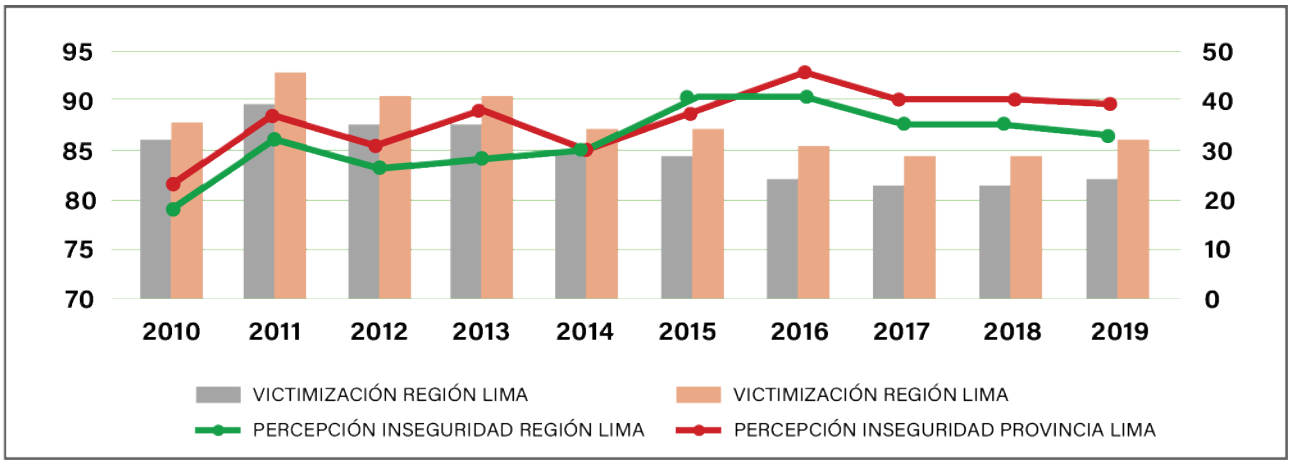
Cuadro 06
Tasa de homicidios por 100 mil habitantes. Región Lima (2011-2017).

LUGAR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Lima	4.8	4.9	4.8	4.7	5.0	7.2	S.I.
Barranca	4.9	26	35.4	19.3	24.6	26.4	41
Cajatambo	-	-	-	0	12.8	-	S.I.
Canta	-	-	-	13.4	-	-	S.I.
Cañete	7.3	3.9	8.8	17.8	13.3	14.4	8.8
Huaral	10	17.3	15.1	15.4	18.9	19.2	15.3
Huarochirí	5.1	0	1.2	2.5	1.2	0	S.I.
Huaura	2.4	6.7	6.5	14.3	8.2	10.8	S.I.
Oyón	13.6	-	8.9	4.4	4.4	4.3	S.I.
Yauyos	-	10.3	-	-	7.3	3.6	S.I.

Leyenda: S.I. = Sin información
Nota: Información obtenida del INEI, 2011-2017.

Así, a pesar de la elevada tasa de homicidios en Barranca, Huaral y Cañete, como se muestra en la Figura 15, la victimización auto-reportada y la percepción de inseguridad alcanza mayores niveles en la Provincia de Lima que en el resto de las provincias de la región Lima.

Figura 15
Victimización y percepción de inseguridad.
Región y provincia de Lima (2010-2019).



Nota: imagen extraída de INPE (2018).

Por otro lado, como se muestra en el Cuadro N° 07, a pesar de los altos niveles de victimización relacionados con criminalidad organizada y sicariato por homicidio en los distritos de Barranca, Pativilca y Paramonga; las provincias de la Región de Lima, con mayores problemas de robos, hurtos y violencia familiar son las de Cañete y Huaura.

Cuadro 07
Denuncias de delitos por 1,000 habitantes. Provincias de Región Lima 2019.

LUGAR	POBLACIÓN	TASA DE DENUNCIAS TOTAL	TASA DE HOMICIDIOS	TASA DE ROBOS	TASA DE HURTOS	TASA DE DENUNCIAS VIOLENCIA FAMILIAR
Barranca	144381	7.0	20.9	34.3	30.5	76.1
Cajatambo	6559	6.4	0	9.2	32	57.9
Canta	11548	4.5	0	13.9	26	67.5
Cañete	240013	12.8	2.5	49	76.2	122.4
Huaral	183898	2.8	6	12.8	13.2	87.3
Huarochirí	58145	1.4	1.7	4.6	9.6	102.3
Huaura	227658	8.2	6.6	59.2	25.5	117.88
Oyón	17739	2.3	11.3	5.6	5.6	49.6
Yauyos	20463	1.1	0	3.4	7.8	25.4

Nota: Información obtenida del Observatorio Regional de Seguridad Ciudadana (2019).

De igual manera, es posible identificar los distritos de donde provienen los internos recluidos en cárceles e incluso, con más especificidad, identificar los barrios y las calles de dónde provienen. Como se muestra en el cuadro N° 08, en primer lugar, los datos del INPE permiten constatar que 25 mil internos de las cárceles peruanas proceden de Lima Metropolitana (enero de 2020), y, en su mayoría, de ciertos distritos que concentran los mayores índices de factores criminógenos que activan o potencian la "propensión" al delito e influye en muchos individuos desde las etapas de la preinfancia.

Cuadro 08
Tasa de internos según distritos más frecuentes. Provincias de Región Lima (2020).

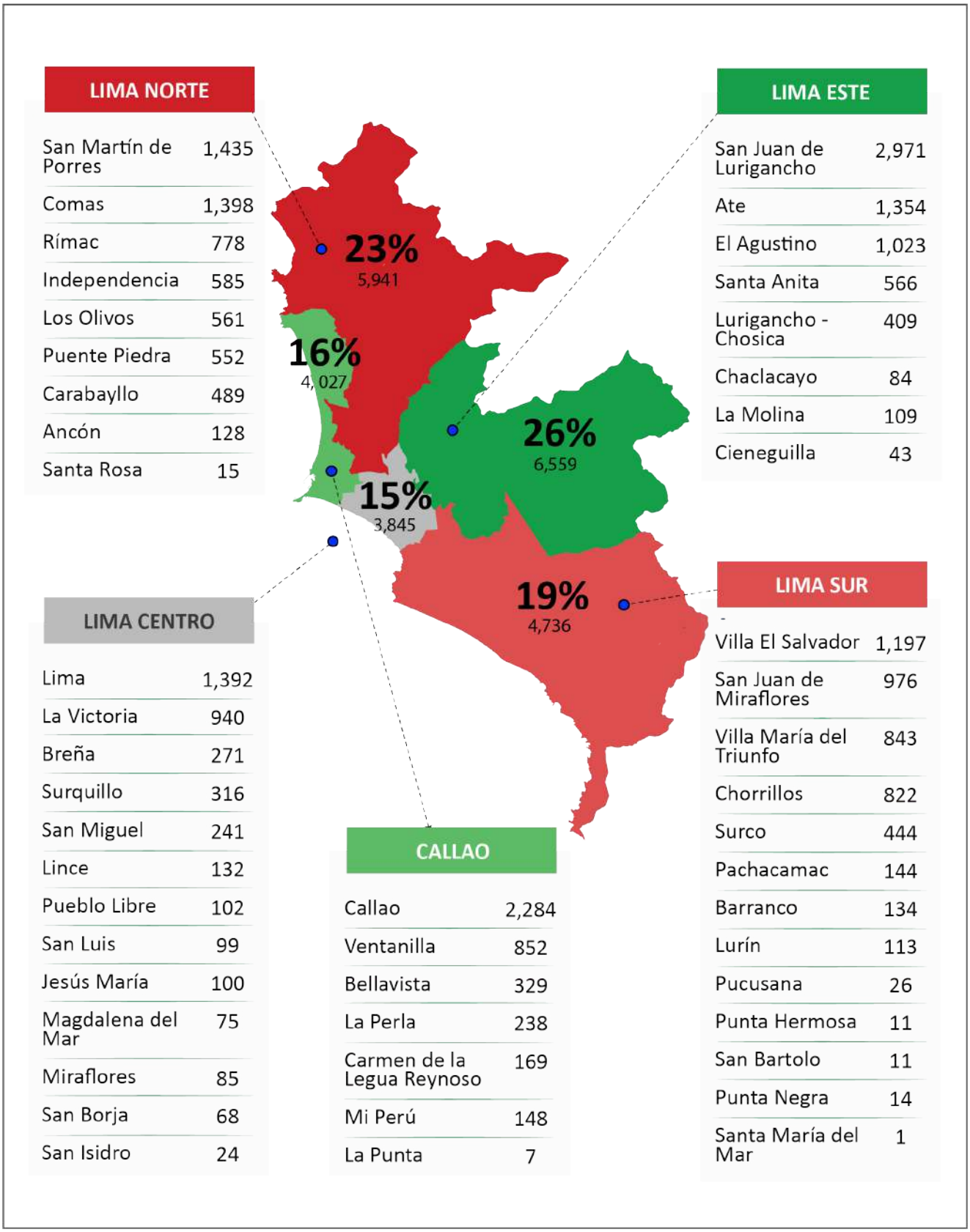
LUGAR	POBLACIÓN	N.º DE INTERNOS	TASA DE INTERNOS POR 100 MIL HABTS.
La Victoria	173630	940	541
Lima	268352	1392	519
El Agustino	198862	1023	514
Callao	451260	2284	506
Rímac	174785	778	445
Bellavista	74851	329	440
Carmen de la Legua Reynoso	42240	169	400
Barranco	34378	134	390
La Perla	61417	238	388
Surquillo	91023	316	347

Nota: Información obtenida del INPE, 2020 (enero).

Como se muestra en el Mapa 7, los distritos de Lima que concentran la procedencia de internos a nivel nacional en términos de número son Callao, San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Lima, Ate y Comas. Mientras que, a nivel de tasa de internos por 100 mil habitantes, los distritos más importantes son La Victoria, Lima, El Agustino, Callao, Rímac, Bellavista, Carmen de la Legua y Reynoso, Barranco, La Perla y Surquillo.

Cabe indicar que este Mapa, que nosotros bautizamos inicialmente con el nombre de "Mapa Sociocultural de la Delincuencia" –término tomando el concepto de Pérez Guadalupe (2000) – y sus respectivas réplicas para cada distrito de Lima y Callao, lo comenzamos a elaborar en el INPE desde el año 2013. Más tarde, bajo el marco criminológico de distintas teorías, y utilizando la terminología del libro "Por una américa latina más segura: Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito" (CAF, 2014), rebautizamos el mapa con el nombre de "Mapa de la Exposición Criminógena".

Mapa 07
Número de internos según procedencia de distritos de Lima.



Nota: Total de Internos de Lima Metropolitana = 25,108. Información obtenida de INPE (Informe estadístico enero 2020).

De ahí que, empezamos a diferenciar esos mapas en función de diversas variables, tales como la edad, la reincidencia, los tipos de delitos, etc. De manera posterior, el INPE continuó y completó estos trabajos iniciales siguiendo nuestras perspectivas teóricas y empíricas y publicó en el 2018: "Internos en el Perú ¿De qué lugar provienen?", así como "Los puntos calientes. Lugar de procedencia de los internos". Sin embargo, lamentablemente, a lo largo de estos años de actualización y seguimiento de estas variables y mapas, se puede comprobar que los altos índices de población penitenciaria de algunos distritos no han variado mucho, lo que indicaría que las políticas de prevención –social–, disuasión –legal– y obstaculización o represión –policial– no han tenido los resultados deseados.

Dentro de los planes de seguridad ciudadana, el cual trataremos en el siguiente capítulo, es usual que se confeccionen los llamados "mapas del delito" consignen las denuncias policiales respecto al lugar en donde se cometieron los delitos en un periodo de tiempo determinado; así como los "mapas de la victimización" recojan la versión de las victimas respecto al lugar donde sufrieron el delito; e incluso los "mapas del miedo" que registren las zonas más peligrosas de la ciudad, según las encuestas de opinión. Como ya hemos indicado, las encuestas de opinión recogen la "percepción" de los ciudadanos consultados, pero no siempre coincidirán con los datos que figuran en los registros oficiales de la Policía o de la Fiscalía. No obstante, en esta variedad de mapas de los hechos delictivos –de percepción, de victimización, o en base a datos oficiales–, se registra solamente la información que pueden brindar las víctimas de los delitos, es decir, lugar del delito, hora, modalidad, etc., mas no se registraba, ni existía nada similar, respecto a las personas que cometían dichos actos delictivos, es decir, los victimarios. Por tal motivo, nos propusimos, primero, analizar la gran cantidad de datos con que contaba el INPE y confeccionar estos registros del lugar de residencia de los que poblaban nuestras cárceles.

Cuando confeccionamos los modelos iniciales de estos "Mapas de la exposición criminógena", pensamos en la gran utilidad que podría tener para los gobiernos locales, saber los detalles del lugar de residencia habitual de sus vecinos presos, ello con miras a ejercer un trabajo preventivo eficaz, no solamente en sus barrios de procedencia – en función de la concentración de hogares con algún familiar en prisión–, sino desde la misma cárcel, donde también deberían realizar un trabajo municipal de prevención –terciaria–.

Nuestra propuesta inicial para las municipalidades tenía la finalidad principal de promover la prevención social en sus lugares de origen. Por ese motivo, queríamos mostrar a los alcaldes distritales la lista de población penitenciaria que provenían de sus comunas, así como el lugar dónde se ubicaba específicamente la residencia habitual de su población reclusa, ya que tarde o temprano iban a volver a su distrito, a su barrio y a su casa. Es por ello que, era necesario trabajar con todos los gobiernos locales para que pudieran implementar sus planes de prevención primaria, para la población en general; secundaria, para los grupos en riesgo de caer en la delincuencia; y, terciaria, específicamente, con las personas que estaban o habían estado cumpliendo condena en un centro penitenciario. Esto se debe a que, tal como hemos visto en las páginas anteriores, la prevención social es el primer eslabón para mitigar –o evitar– los factores criminógenos en la sociedad y las comunidades barriales, son el mejor lugar para realizar dicha política de prevención social.

Como siempre les decíamos a los alcaldes con quienes pudimos presentar sus mapas criminógenos distritales: "los presos no son del INPE, tarde o temprano van a volver a sus lugares de residencia, así que es responsabilidad de los gobiernos locales hacerse cargo de ellos desde ahora, es decir, desde su situación de reclusión". Lamentablemente, fueron pocos los alcaldes quienes se mostraron interesados en el tema, así como en hacer seguimiento a sus vecinos encarcelados, quizá porque sabían que los presos no votan en las elecciones municipales.

Ahora que ya hemos contextualizado el origen y el sentido de estos mapas del lugar de residencia de los reclusos, quisiéramos analizar algunos distritos de Lima Metropolitana, tales como San Juan de Lurigancho y San Martin de Porres.

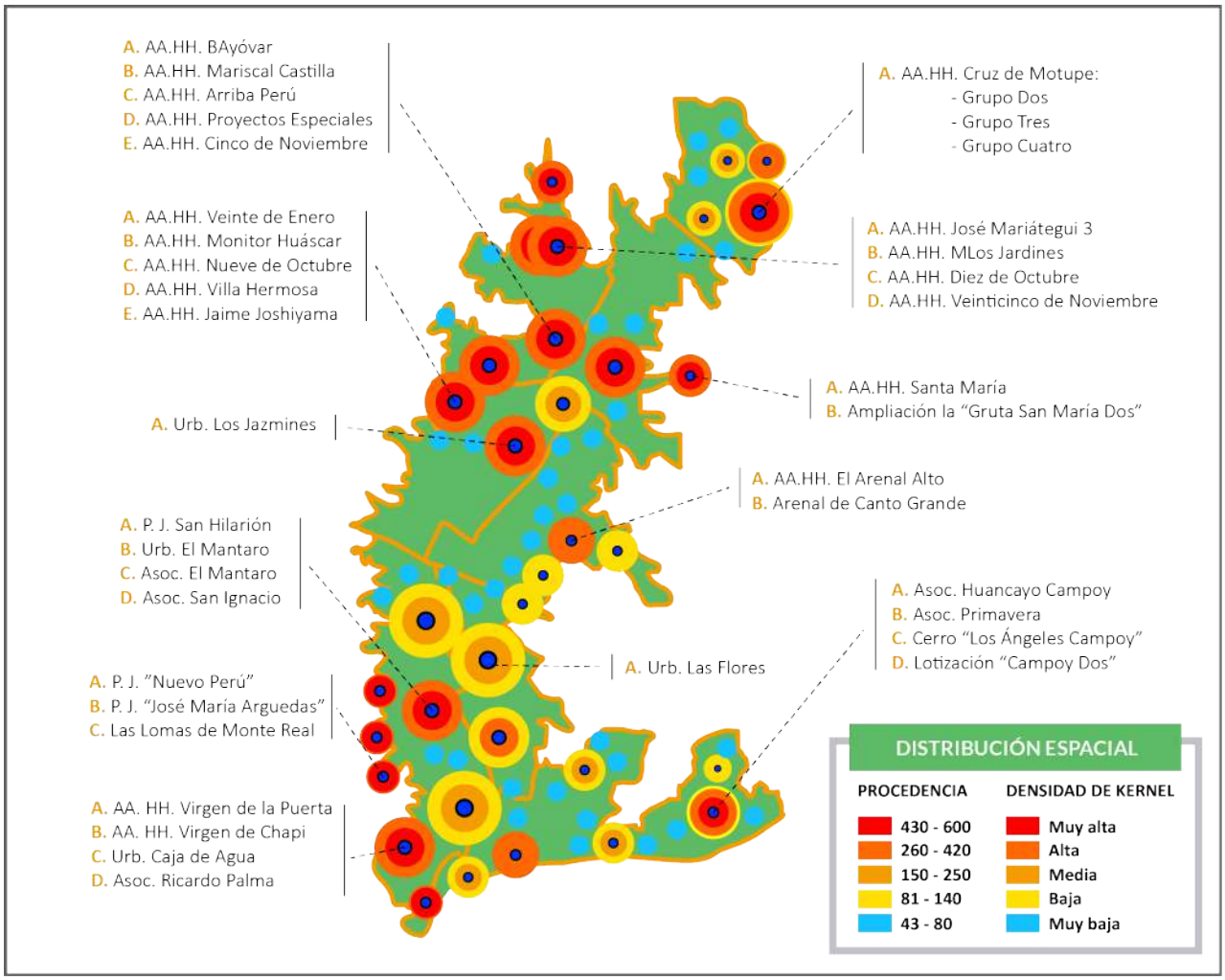
En relación a **San Juan de Lurigancho,** de acuerdo con el estudio del Instituto Nacional Penitenciario, se advierte que es el distrito de Lima que concentra el mayor número de internos (2,971 en enero del 2020). Asimismo, es el distrito más poblado de la provincia de Lima (se censaron 1,038.495 pobladores en el 2017) y el lugar donde se encuentra el Establecimiento Penitenciario más poblado del continente, el E.P. de Lurigancho, con 10,014 internos hasta enero del 2020. En cuanto a indicadores de criminalidad, se trata de uno de los 30 distritos del Perú con mayores tasas de homicidios por 100 mil habitantes; sin embargo, se sitúa cerca del promedio nacional en la última estimación del INEI (2017), pues como hemos visto, este indicador varía enormemente según el ámbito geográfico.

Cuadro 09
Indicadores de Criminalidad
Distrito de San Juan de Lurigancho

DISTRITO	TASA DE HOMICIDIOS 2017	PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD 2017	TASA DE VICTIMIZACIÓN	TASA DE INTERNOS (% DE POPE)
San Juan de Lurigancho	7.1	88.5	33.5	286 (3%)

Nota: Información obtenida del INEI: 2017; INEI, 2017b; INPE, 2020, INEI, 2019.

Mapa 08
Procedencia de internos de San Juan de Lurigancho.



Nota: Información obtenida del INPE (2018).

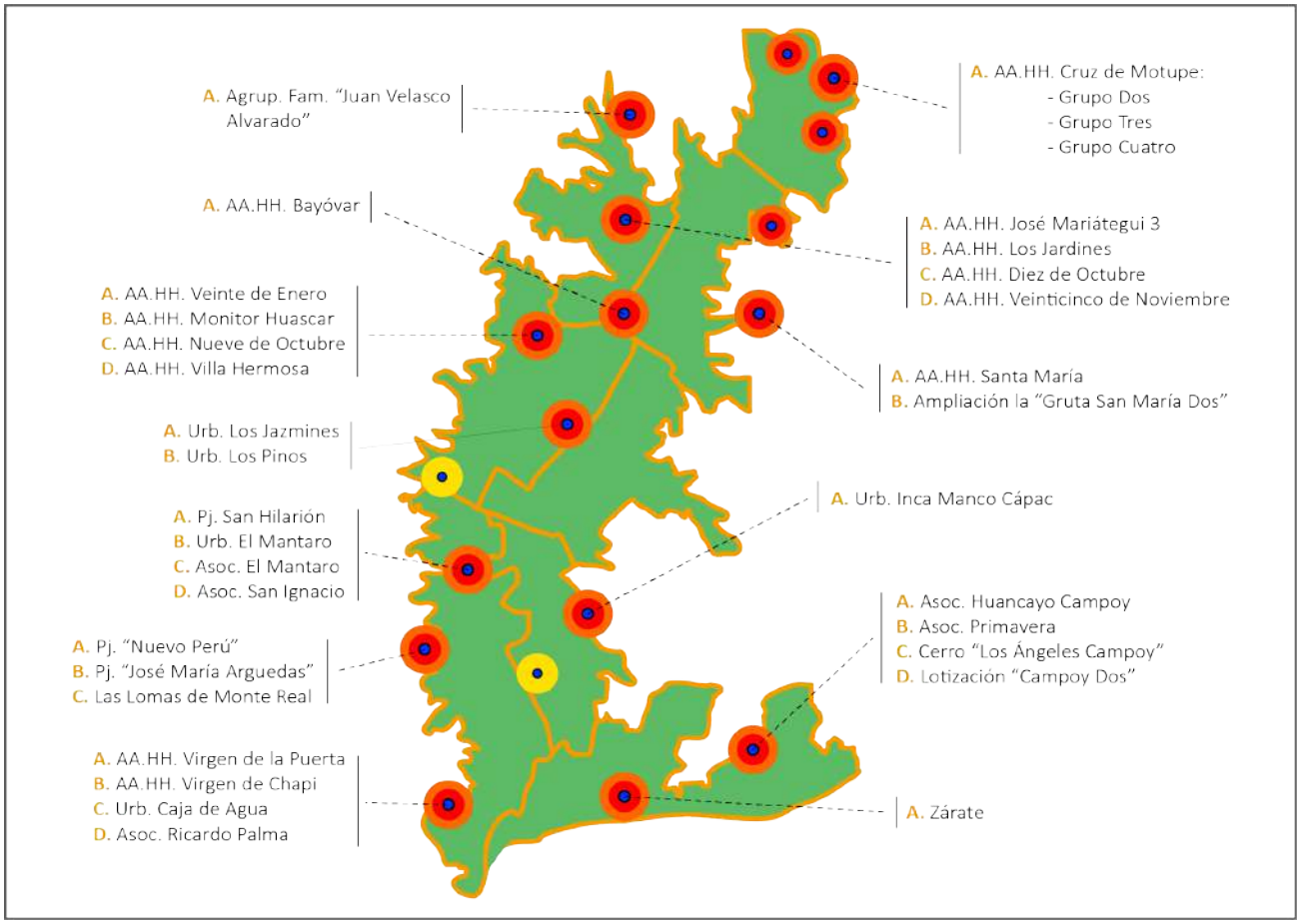
Por otra parte, según la data del INPE (2018), el 49% de los internos procedentes de este distrito provienen de Asentamientos Humanos y solo el 37%, de zonas urbanizadas del distrito. Además, si bien a partir del 2016 se ha reducido levemente el número de internos del distrito bajo análisis, es posible, mediante un análisis de georreferenciación, identificar por lo menos 10 zonas específicas de procedencia y, por tanto, determinar geográficamente dónde se concentran los focos de "exposición criminógena" que gatillan los factores de "propensión criminógena", tal como se muestra en el Mapa 9. Así, según dichas estimaciones, el 10% de los internos de este distrito proviene del Asentamiento Humano Monitor Huáscar, situado al norte. De igual manera, entre las urbanizaciones con mayor concentración de población reclusa se encuentran Las Flores, San Hilarión y Zárate, ubicadas más al sur del distrito.

Ahora bien, el dato más resaltante de esta caracterización geoespacial de zonas de procedencia de delitos es la distribución de internos recluidos por el delito de robo agravado que representan el 35% de internos procedentes de dicho distrito–. Sin embargo, tomando en cuenta la heterogeneidad delictiva, como se muestra en el MAPA 09, la procedencia de internos por delitos como la violación sexual de menores (que constituye el 7.5% de los internos de SJL) se focaliza aún más en los Asentamientos

Humanos del norte del distrito, como son el AA.HH. Cruz de Motupe y el AA.HH. los Jardines, así como en el Pueblo Joven Nuevo Perú y el Pueblo Joven San Hilarión. Estos lugares, que constituyen extensos focos de criminalidad sexual, se encuentran dentro de la jurisdicción de las Comisarías de Santa Isabel y Mariscal Cáceres, las mismas que han sido señaladas en el Plan de Acción Distrital 2020 como aquellas en las que se incrementa la incidencia de delitos contra la libertad constituyéndose en zonas de riesgo al contar con áreas públicas o privadas abandonadas, lugares con nula o escasa iluminación, así como locales comerciales sin autorización (PAD-SJL, 2020). Por otro lado, como se muestra en el MAPA 10, los barrios de procedencia de los internos recluidos por el delito de Tráfico de drogas provenientes de dicho distrito (el 5.6% de los internos de SJL) está más focalizado en puntos específicos, como las zonas del Asentamiento Humano Bayóvar y nuevamente AA.HH. Monitor Huáscar, El Mantaro y Urb. Caja de Agua.

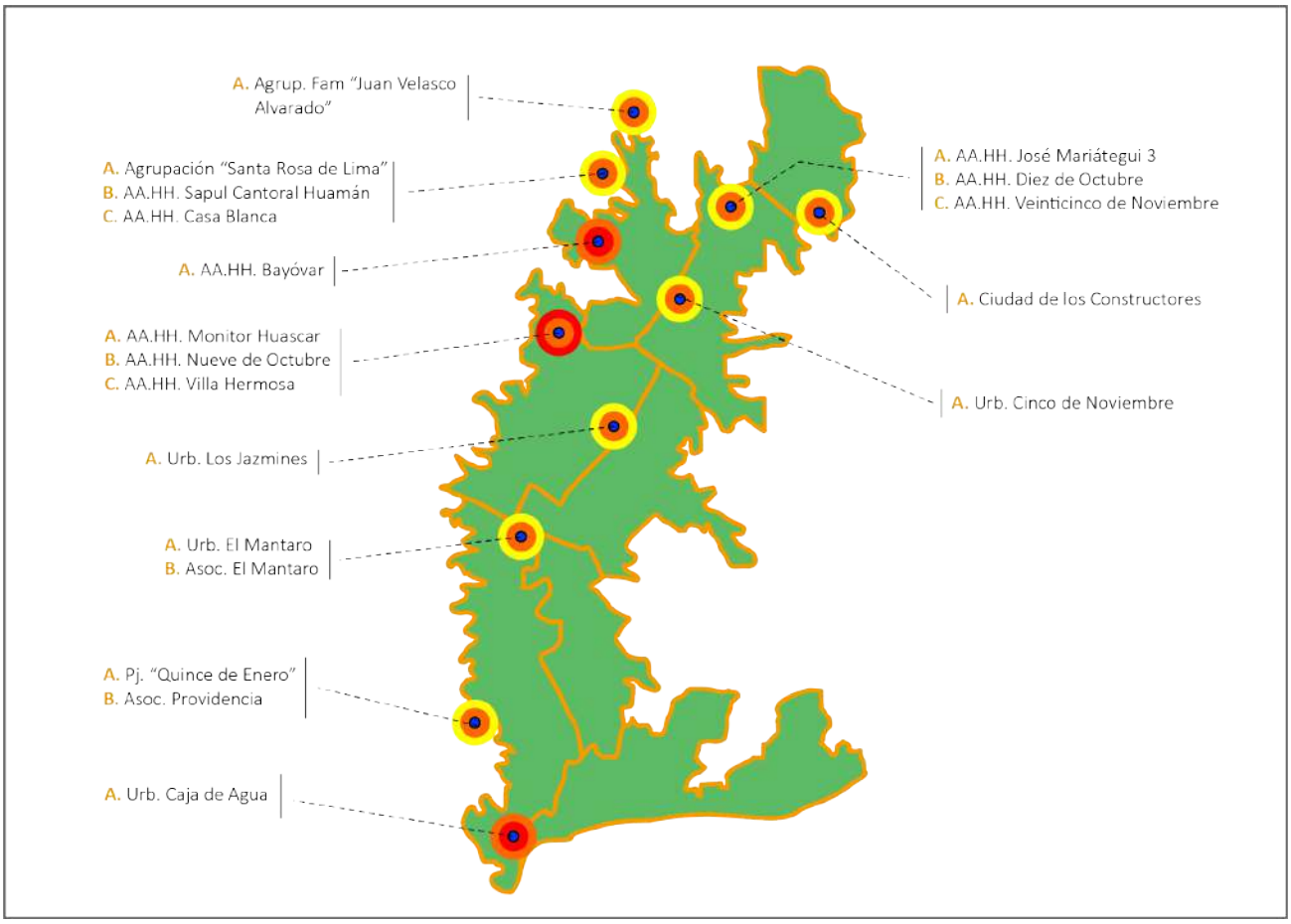
Este mapeo de procedencia diferenciada para la mayoría de los delitos, como homicidio calificado, tenencia ilegal de armas, extorsión y secuestro, muestran recurrentemente como área de concentración de puntos (o Hot-Spot), el Asentamiento Humano Monitor Huáscar y los Asentamientos Humanos que lo rodean como el AA.HH. 20 de enero, 9 de octubre y Villa Hermosa, como también se puede apreciar en los referidos mapas.

Mapa 09
Violación sexual de menor – San Juan de Lurigancho.



Nota: Información obtenida del INPE (2018).

Mapa 10
Internos por tráfico ilícito de drogas – San Juan de Lurigancho.



Nota: Información obtenida del INPE (2018).

Por otra parte, en cuanto a los indicadores sociales del distrito de San Juan de Lurigancho, se constata una importante cantidad de población atendida como parte de programas sociales, tales como Quali Warma promovido por el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS). No obstante, en cuanto al acceso a servicios sociales, se observa que la población del distrito dispone solo de 37 establecimientos de salud. Por otra parte, si bien es un distrito que alberga cerca de 500 instituciones educativas, son conocidos los problemas de algunos de sus colegios, por cuanto hay fácil acceso a drogas e incluso acceso a armas por parte de la población estudiantil. En el 2018, por ejemplo, el colegio que provee educación primaria y secundaria a más de 1200 alumnos procedentes del Asentamiento Humano Monitor Huáscar fue declarado en emergencia, pues sus condiciones no ofrecían seguridad. Ante la pasividad de las autoridades, los propios padres de familia se organizaron para financiar aulas prefabricadas de manera que los alumnos pudieran seguir estudiando[8].

Cuadro 10
Indicadores sociales (distrito de San Juan de Lurigancho)

DISTRITO	POBLACIÓN	ESTABLECI-MIENTOS DE SALUD	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	ATENDIDOS QUALI WARMA	ACCESO A SANEAMIENTO
San Juan de Lurigancho	1,038,495	37	454	37,000	100%

Nota: Información obtenida del MIDIS-Distrital, 2020.

8 La República, 6 de marzo de 2018.

Finalmente, considerando que se trata del distrito con mayor superficie del Lima (131 Km.2), se cuenta solo con 11 Comisarías de la División Policial Este -DIVEST y, según los indicadores de gestión municipal del Instituto Nacional de Estadística e Informática, es el distrito de Lima que cuenta con el mayor número de habitantes por cada miembro del Serenazgo y el menor número de cámaras de videovigilancia (solo 18). Un distrito como Surco, por ejemplo, que tiene un tercio de la extensión territorial de SJL, cuenta con 593 cámaras de videovigilancia con fines de Seguridad Ciudadana (INEI, 2019). Resulta también insuficiente la implementación de solo 1 Centro Integrado de Atención en Seguridad Ciudadana (CIASC) por parte del Ministerio del Interior en la zona de Zárate (Ideele, 2019).

Cuadro 11
Indicadores de seguridad ciudadana (distrito de San Juan de Lurigancho)

DISTRITO	POBLACIÓN	COMISARÍAS	HABITANTES POR SERENAZGO	CÁMARAS DE VIDEO VIGILANCIA
San Juan de Lurigancho	1,038,495	11	5 600	18

Nota: Información obtenida del INEI, 2019; PNP, 2020.

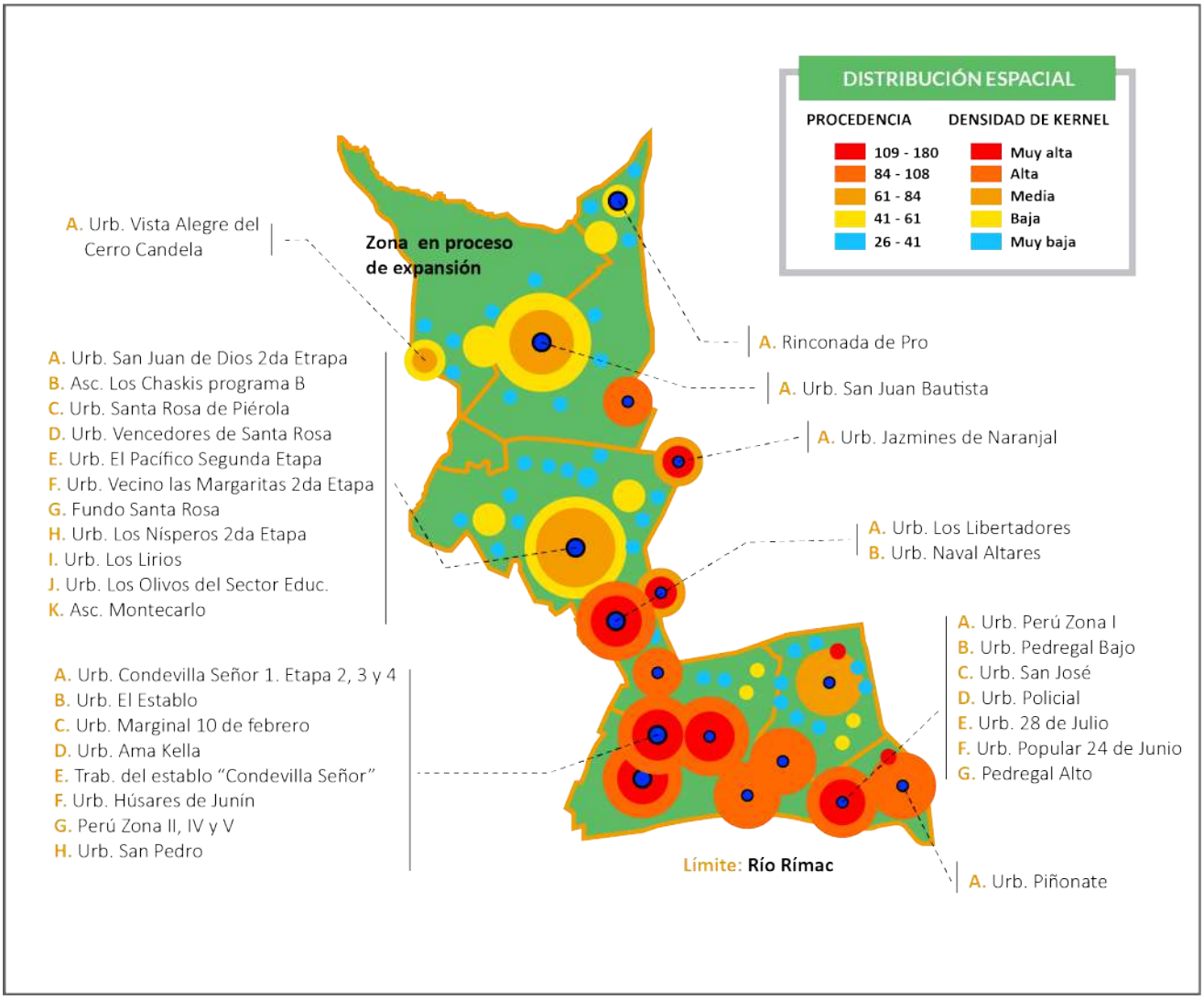
En otro orden de ideas, el segundo distrito más poblado de Lima es San Martín de Porres que cuenta con 654,083 habitantes (Censo de 2017). Si bien su tasa de homicidios es menor al promedio nacional, registrando 6.7 homicidios por cada 100 mil habitantes, la tasa de victimización y percepción de inseguridad es cercana a la de San Juan de Lurigancho. En enero de 2020, 1.435 internos de las cárceles peruanas provenían del distrito de San Martín de Porres, llegando a tener una tasa de 219 internos por cada 100 mil habitantes en este distrito del Cono Norte.

Cuadro 12
Indicadores de Criminalidad (distrito de San Martín de Porres)

DISTRITO	TASA DE HOMICIDIOS 2017	PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD 2017	TASA DE VICTIMIZACIÓN	TASA DE INTERNOS % de POPE
San Martín de Porres	6.7	89.3	32.7	219 (1.4%)

Nota: Información obtenida del INEI: 2017; INEI, 2017b; INPE, 2018; INEI, 2019.

Mapa 11
Procedencia de internos de San Martín De Porres.



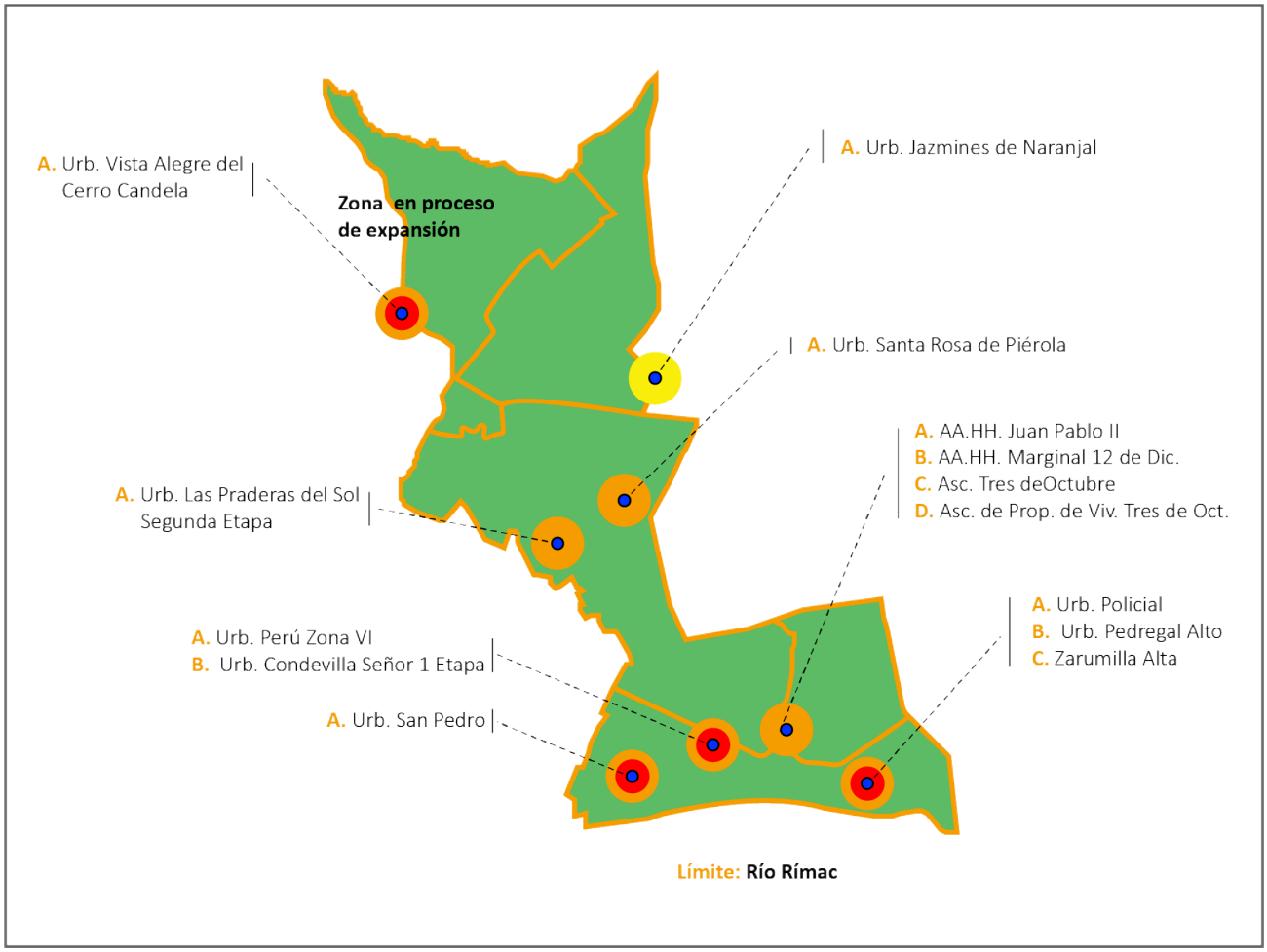
Nota: Información obtenida del INPE (2018).

Como se muestra en el Mapa 11, el análisis georreferenciado y de concentración estadística de la procedencia de las personas privadas de libertad provenientes del distrito de San Martín de Porres muestra que la zona sur, colindante con el Río Rímac, es la más vulnerable a factores criminógenos; en particular, zonas como la urbanización Condevilla Señor 1ra, 2da, 3ra y 4ta etapa, la urbanización Zarumilla y la urbanización Perú Zona II, IV y V. Además, el 85% de los internos proceden del núcleo urbano del distrito; mientras que los Asentamientos Humanos de frecuente procedencia son el AA.HH. 12 de agosto y el AA.HH. Los Jazmines de Naranjal. Estas zonas corresponden a un sector urbanizado, aunque poco consolidado, y que presenta graves problemas relacionados con el uso del espacio público, congestión vehicular, contaminación, riesgos ambientales, así como poblaciones vulnerables en las áreas adyacentes a la ribera del Río Rímac. También corresponden, en parte, al sector adyacente, en donde se ubican poblaciones vulnerables con escasos servicios como son el Cerro la Milla o el AAHH 12 de diciembre (MSMP, 2019).

Si bien, el patrón territorial descrito sigue la tendencia del 35 % de internos de este distrito, que están recluidos por robo agravado, si analizamos la distribución de internos recluidos por otro tipo de delitos encontramos otros focos específicos. Por ejemplo, zonas como la Urbanización San José, la Urbanización Policial y 28 de Julio concentran los internos por el delito de tráfico de drogas que representa un 9.6% de internos del distrito. De igual manera, son focos de procedencia de internos recluidos por tráfico de drogas zonas como la urbanización Virgen del Rosario, Santo Tomas de Garay y Perú Zona V, ello conforme se muestra en el Mapa 13. De igual modo, la violación sexual a menor de edad se concentra en la misma zona de mayor tráfico de drogas, como es la urbanización Policial y Pedregal Alto, así como en la urbanización Condevilla Señor 1 Etapa y San Pedro.

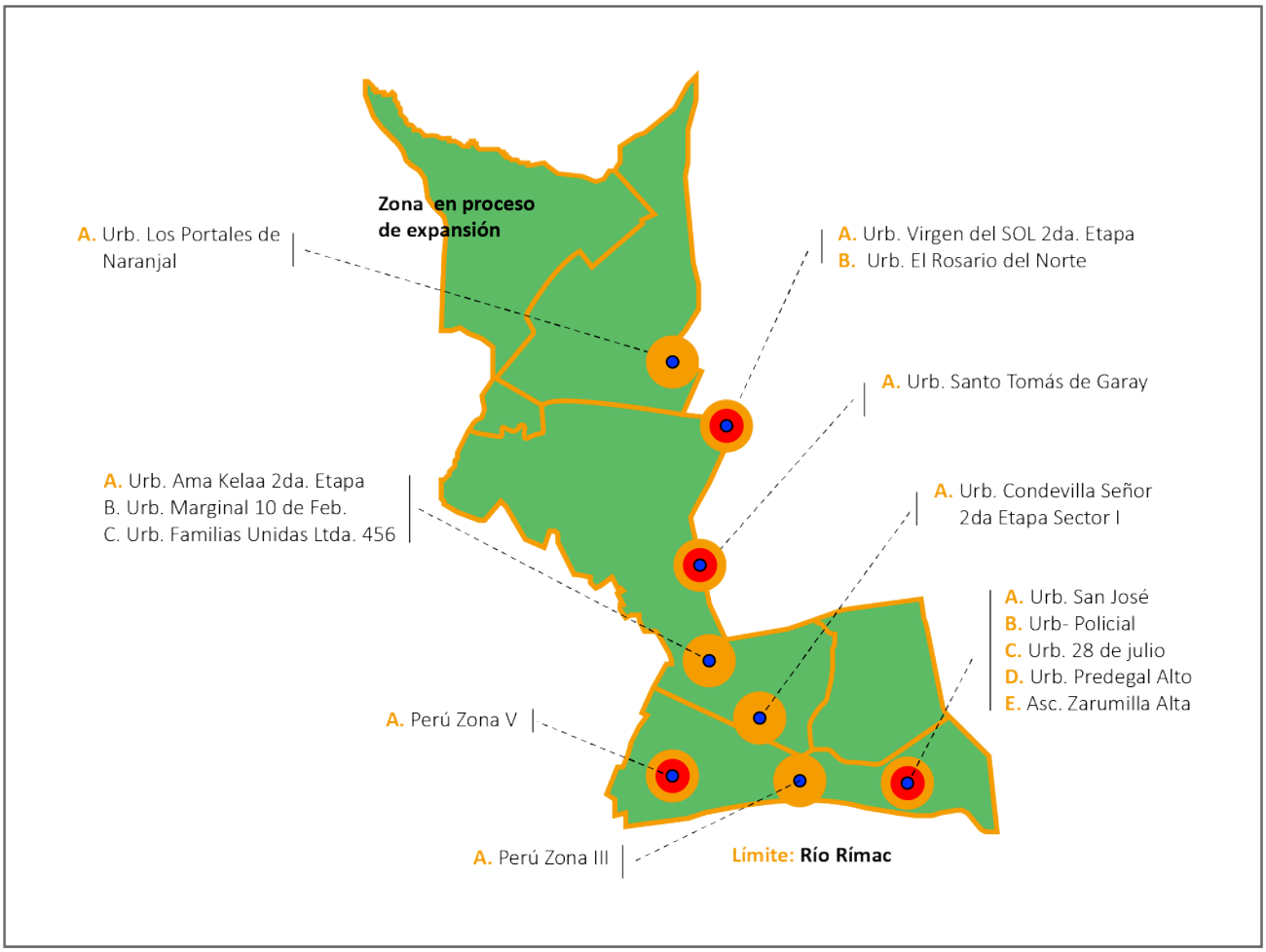
También, delitos de alta lesividad, como el homicidio calificado, secuestro o extorsión se encuentran en zonas como Boca Negra Zona 1, Álamos de Naranjal 2da Etapa, urbanización Real Madrid 2da etapa y Rinconada de Pro, es decir, las zonas más al norte del Distrito. Estos sectores se ubican cerca de la zona de expansión urbana que comprende al ex fundo Chuquitanta, cuyas vías de circulación son de difícil acceso, o escasamente asfaltadas; por lo que, la vigilancia puede ser más dificultosa, y favorable a que se refugien ahí los delincuentes del distrito, de distritos vecinos, o de la Región Callao (MSMP, 2019).

Mapa 12
Violación sexual de menor en San Martín de Porres.



Nota: Información obtenida del INPE (2018).

Mapa 13
Internos por tráfico ilícito de drogas (distrito de San Martín de Porres)



Nota: Información obtenida del INPE (2018).

Por otra parte, con respecto a los indicadores de implementación de programas y servicios sociales que disminuyan factores de "propensión criminógena", desde temprana edad, se constata un reducido número de Establecimientos de Salud de la Red del MINSA / ESSALUD y de vecinos atendidos por programas como Quali Warma.

Cuadro 13
Indicadores sociales (distrito de San Martín de Porres)

DISTRITO	POBLACIÓN	ESTABLECI-MIENTOS DE SALUD	INSTITUCIONES EDUCATIVAS	ATENDIDOS QUALI WARMA	ACCESO A SANEAMIENTO
San Martín de Porres	654,083	19	278	7,603	100%

Nota: Información obtenida del MIDIS (2020).

Finalmente, en cuanto al nivel de indicadores de "exposición criminógena" que pueden potenciar los factores de "propensión criminógena" en ciertos individuos –a través de situaciones de riesgo en las calles o ambientes de socialización–, existen serios problemas de fortalecimiento de la vigilancia, pues se cuenta con solo 8 comisarías y 100 cámaras de videovigilancia, así

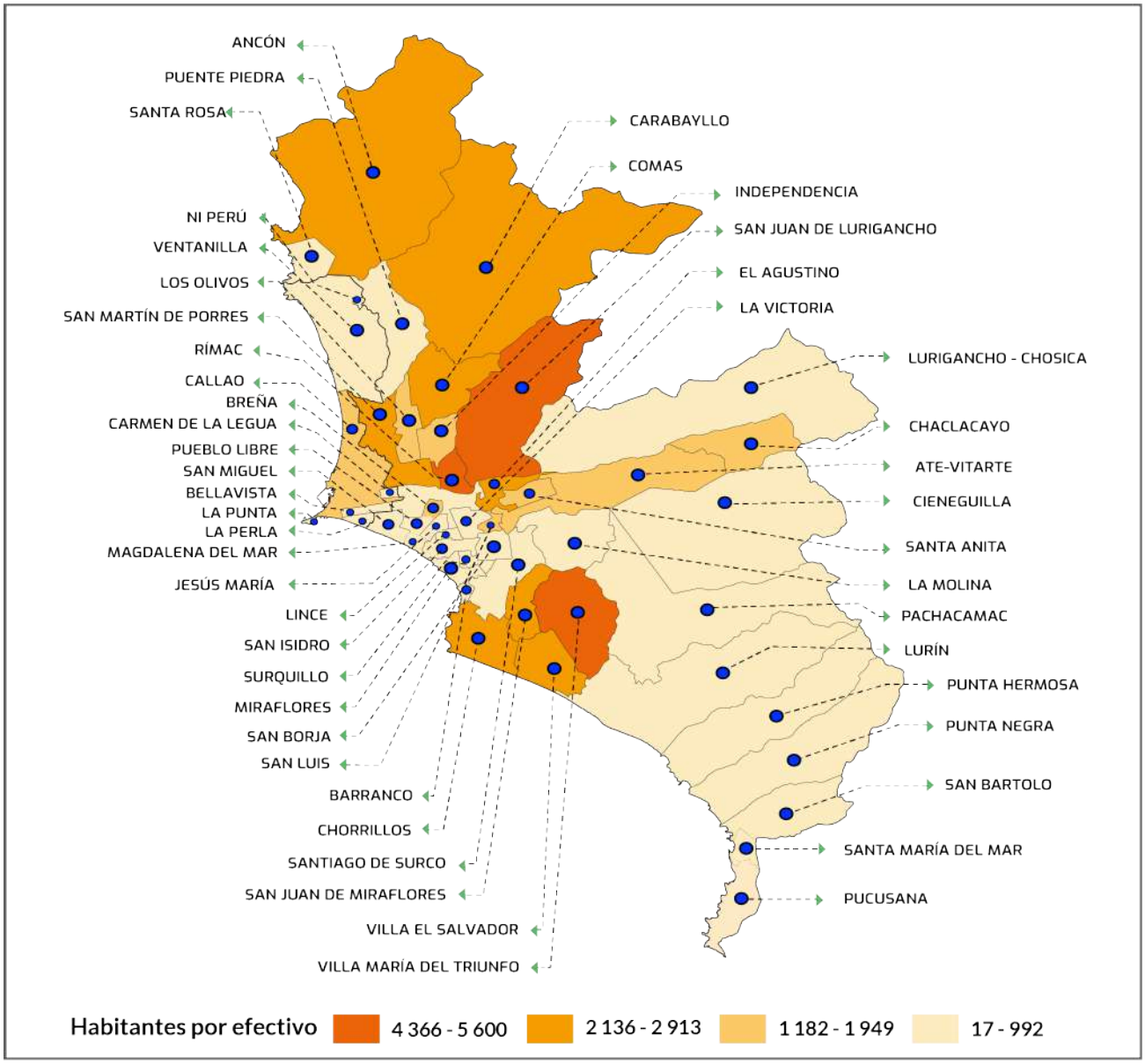
como una elevada ratio de habitantes por efectivo de Serenazgo (2136); de hecho, el distrito se ubica dentro de los rangos más altos de Lima metropolitana conforme se muestra en el Mapa 14.

Cuadro 14
Indicadores de Exposición Criminógena (distrito de San Martín de Porres)

DISTRITO	POBLACIÓN	COMISARÍAS	HABITANTES POR SERENAZGO	CÁMARAS DE VIDEO VIGILANCIA
San Martín de Porres	654,083	8	2136	100

Nota: Información obtenida del INEI (2019), PNP (2020).

Mapa 14
Habitantes por efectivo de serenazgo.



Nota: Información obtenida del INEI (2020).

CAPÍTULO III

INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

3.
INSTRUMENTOS Y ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

3.1. EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Con la finalidad de salvaguardar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, el Gobierno, a través de la Ley N°27933 del 11 de febrero de 2003, creo el 'Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana' (Sinasec), mecanismo que permite velar por el cumplimiento de todas aquellas políticas públicas que se dicten en la materia, y a diverso nivel de gobierno, las mismas que se enmarcan en el instrumento de política nacional denominado "Plan Nacional de Seguridad Ciudadana" (PNSC).

Así, de acuerdo con los objetivos establecidos para el Sinasec en la referida ley (ver Figura 16), este promueve que las diversas instituciones del Estado, a nivel nacional, implementen mecanismos de articulación y trabajen de manera conjunta para garantizar a sus ciudadanos el ejercicio de sus derechos individuales y su seguridad, bajo un enfoque descentralizado. Para ello, incentiva la participación ciudadana y presta especial atención al desarrollo uniforme de políticas multisectoriales sobre la materia, buscando que la aplicación del PNSC reduzca la tasa de victimización en el país.

Figura 16
Objetivos del Sistema de Seguridad Ciudadana (Sinasec)

A) Asegurar el cumplimiento efectivo de las políticas públicas nacionales en materia de seguridad ciudadana, articulando los diferentes niveles de gobierno, las entidades públicas y la sociedad civil, bajo un enfoque descentralizado de gestión por resultados.

B) Impulsar la articulación de los programas del Estado, en sus tres niveles de gobierno, para atender los territorios del país más vulnerables a la violencia y el delito.

C) Motivar a la comunidad para que apoye activamente el esfuerzo multisectorial por mejorar la seguridad local.

D) Coordinar las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas a fin de garantizar la estandarización e interoperabilidad de los sistemas de radio y video vigilancia y radio comunicación a nivel nacional para la seguridad.

E) Priorizar y desarrollar las políticas multisectoriales preventivas del delito.

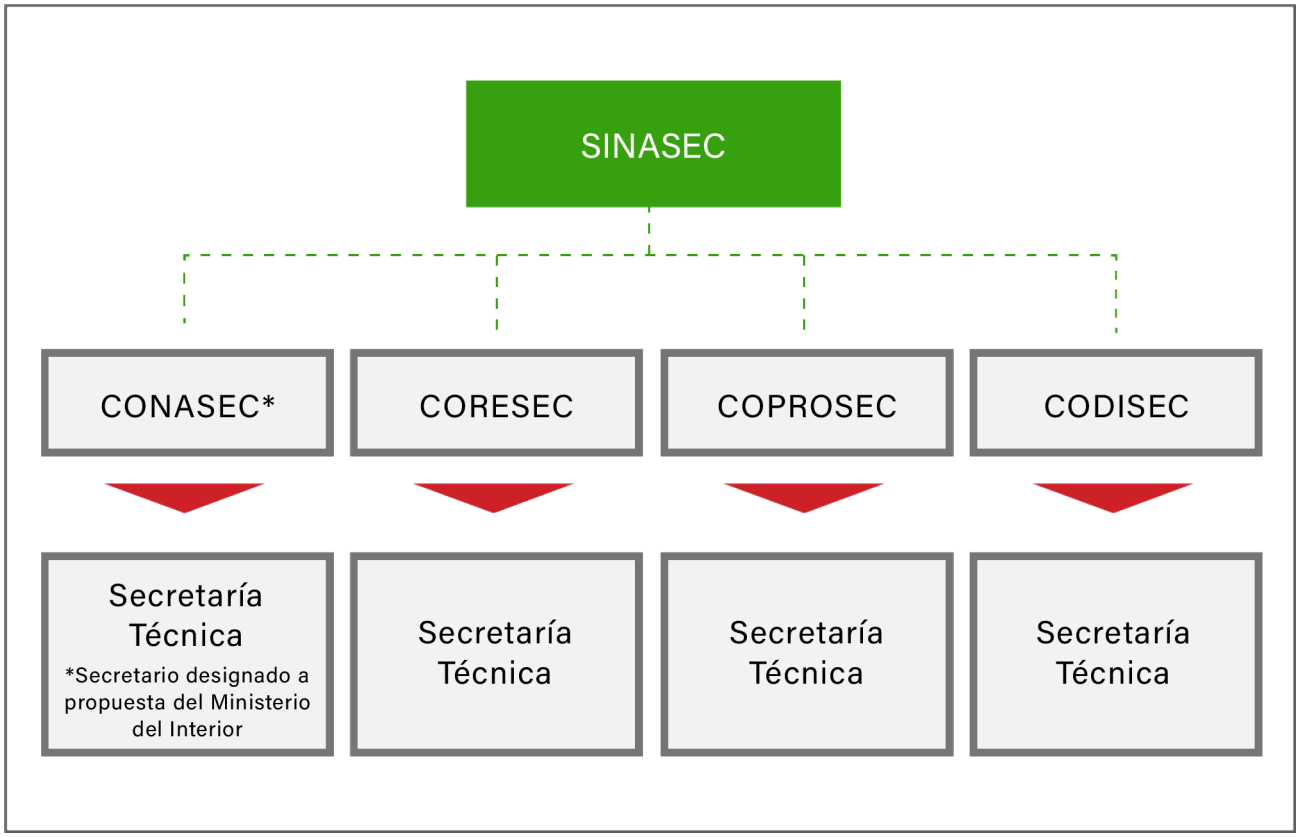
F) Promover el funcionamiento estructurado, articulado y descentralizado de sus órganos, involucrando todos los niveles de gobierno, los cuales se complementan entre sí a fin de alcanzar resultados efectivos.

G) Consolidar la estructura y el funcionamiento articulado de las Secretarías Técnicas de Seguridad Ciudadana como órganos de soporte de los Comités de Seguridad Ciudadana, garantizando el adecuado funcionamiento del SINASEC en todos los niveles de gobierno.

Nota: Información obtenida de la Ley N°27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

El Sinasec está compuesto por instancias como el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec), el Comité Regional de Seguridad Ciudadana (Coresec), el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana (Coprosec) y el Comité Distrital de Seguridad Ciudadana (Codisec), los cuales, de acuerdo con su competencia, presentan ante el Gobierno Nacional, Regional, Provincial y Municipal, respectivamente, sus Planes de acción propuestos por cada Secretaría Técnica. Se promueve, entonces, una coordinación a diversos niveles y un monitoreo de la ejecución que permita la utilización de parámetros comunes.

Figura 17
Componentes del Sistema de Seguridad Ciudadana - Sinasec.



Nota: Información obtenida de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (art. 4 y 6).

Cabe resaltar que, mediante el Decreto Legislativo n.°1454, del 16 de setiembre de 2018, se modificó la Ley N° 27933, y se le atribuyó al Ministerio del Interior la rectoría del Sinasec. Las funciones del Sinasec, se encuentran detalladas en la Figura 18 y son de carácter eminentemente técnico, como la formulación de planes, programas y proyectos, así como la emisión de normas técnicas e implementación de sistemas de supervisión y monitoreo de políticas, acciones y normas en la materia.

Entre los componentes del Sinasec, se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) que goza de autonomía tanto funcional como técnica, y se constituye como el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana en el país. Este Consejo somete a aprobación, ante la Presidencia del Consejo de Ministros, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana elaborado por la Secretaría Técnica de manera multianual.

Figura 18
Funciones del Sinasec.

A) Proponer planes, programas y proyectos, en materia de seguridad ciudadana al CONASEC, en función a la situación de inseguridad de cada territorio.

B) Dictar, en el ámbito de su competencia, las normas técnicas, procedimientos, directivas y otras normas referidas a la gestión de la seguridad ciudadana, con carácter vinculante para todos los integrantes del sistema, en función a la situación de inseguridad de cada territorio.

C) Supervisar el seguimiento y evaluación de las políticas, normas y acciones en materia de seguridad ciudadana de las entidades que conforman los CORESEC, bajo un enfoque de gestión por resultados, descentralizado e intercultural.

D) Supervisar el cumplimiento de la elaboración de los planes regionales formulados por los CORESEC.

E) Aprobar lineamientos técnicos e instrumentos para la programación, seguimiento y evaluación, difusión y promoción de las políticas y planes de seguridad ciudadana.

F) Establecer las características de las armas no letales, menos letales o potencialmente letales; de las tecnologías y otros medios o instrumentos utilizados en el servicio de seguridad ciudadana, en concordancia con los acuerdos internacionales suscritos por el Perú, y el ordenamiento jurídico nacional en materia de restricciones al comercio.

G) Administrar el Registro Nacional de Serenazgos, el Registro Nacional de Serenos y el Registro de Centros de Capacitación de Serenos.

H) Certificar a los Centros de Capacitación de Serenos.

I) Establecer los requisitos mínimos para la selección, ingreso, formación y capacitación de los serenos; y aprobar la estructura curricular básica de cualquier Centro de Capacitación de Serenos.

J) Normar las características, especificaciones técnicas y uso de vehículos, uniformes, distintivos e implementos del sereno. El uniforme utilizado por el sereno no deberá ser igual ni tener similitud o generar confusión con los uniformes de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional del Perú.

K) Otras funciones que le correspondan de acuerdo a ley.

Nota: Información obtenida de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (art. 3-A).

Los integrantes de este Consejo, bajo un trabajo coordinado con la Secretaría Técnica del Conasec, se encargarán de informar en periodos trimestrales sobre el avance en el desarrollo de las políticas públicas de relevancia social previstas a implementarse en el marco de sus funciones, entre ellas y en particular, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana –PNSC.

Figura 19
Funciones del Conasec.

A) Proponer ante la Presidencia del Consejo de Ministros, la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, elaborado bajo un enfoque descentralizado, de gestión por resultados e intercultural.

B) Proponer ante la Presidencia del Consejo de Ministros, la aprobación de planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana de relevancia nacional.

C) Promover el cumplimiento de los compromisos sectoriales en materia de seguridad ciudadana, promoviendo la articulación interinstitucional.

D) Evaluar anualmente el cumplimiento del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.

E) Aprobar anualmente el informe de evaluación del cumplimiento de los planes, programas y proyectos regionales de Seguridad Ciudadana, presentados por las Secretarías Técnicas de los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana a través de la Secretaría Técnica del CONASEC.

F) Elaborar anualmente, bajo responsabilidad, un informe nacional sobre seguridad ciudadana, que formulará las recomendaciones al Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI) para la priorización en el equipamiento a la Policía Nacional del Perú y a las municipalidades provinciales y distritales de menores recursos que cumplan con las metas propuestas en su plan de seguridad ciudadana y que no se encuentren en Lima Metropolitana ni en la Provincia Constitucional del Callao.

- Copia de este informe debe remitirse a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República.

G) Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.

H) Coordinar estrategias en el marco de sus competencias con el Consejo Nacional de Política Criminal - CONAPOC, compartiendo información en forma recíproca.

I) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Nota: Información obtenida de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (art. 9).

De manera análoga, el Coresec es el encargado de proponer ante el Gobierno Regional la aprobación de los Planes de Acción debidamente articulados a los Planes de Acción del nivel provincial y distrital. Su Secretaría Técnica se encarga de la supervisión de los indicadores y metas por cada objetivo estratégico a nivel regional, así como la capacitación de los secretarios técnicos encargados del reporte de la información, ello con el fin de articular el funcionamiento de las instituciones involucradas y uniformizar el contenido del reporte para su posterior análisis a nivel nacional. También, realiza la evaluación del cumplimiento de las metas por parte de los gobiernos provinciales.

Figura 20
Funciones del Coresec.

A) Proponer ante el Gobierno Regional la aprobación del Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana alineado al Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y sus medidas sectoriales, elaborado bajo un enfoque descentralizado, de gestión por resultados, intercultural, y articulado con los instrumentos del SINAPLAN.

B) Proponer ante el Gobierno Regional la aprobación de planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana de relevancia regional, tomando en consideración las particularidades culturales y lingüísticas de la población.

C) Promover la articulación interinstitucional a nivel regional para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes y programas.

D) Evaluar anualmente la ejecución de la política regional de seguridad ciudadana y el cumplimiento del Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana.

E) Aprobar anualmente el informe de cumplimiento de los planes, programas y proyectos provinciales de Seguridad Ciudadana, presentados por las Secretarías Técnicas de los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana a través de la Secretaría Técnica del CORESEC.

Nota: Información obtenida de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (art. 17).

Así también, el Coprosec es el encargado de la aprobación del Plan de Acción provincial propuesto por su Secretaría Técnica, el cual, además, debe articularse con los objetivos estratégicos previstos a nivel local, priorizando el tratamiento de prevención delictiva de mayor incidencia en el lugar.

Finalmente, el Codisec es el encargado de aprobar el Plan de Acción Distrital propuesto a la Secretaría Técnica del Comité Distrital, el cual deberá estar articulado con los Planes de Acción provincial, regional y nacional, sin perjuicio de prestar mayor énfasis en los problemas propios de cada distrito, de acuerdo con los objetivos estratégicos y las metas a cumplir. En efecto, además de implementar las herramientas necesarias para una gestión transparente de los recursos, para un adecuado seguimiento del desarrollo del plan de acción, es la Secretaría Técnica la encargada de la supervisión y elaboración de la información técnica y estadística en permanente coordinación con las secretarías del Corosec y Coprosec.

De este modo, tal como está estructurado el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, los Planes de Acción, programas y/o proyectos distritales, han de enlazarse con los Planes de Acción provinciales y regionales y, estos, a su vez, con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, documento de gestión macro que sirve de referencia para que los Comités desplieguen aquellas intervenciones en beneficio de la seguridad de la comunidad. Se concluye entonces, que es absolutamente necesario la permanente articulación interinstitucional para un correcto desarrollo de los objetivos del Sistema.

Figura 21
Funciones del Coprosec.

A) Proponer ante la Municipalidad Provincial, la aprobación del Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana, elaborado bajo un enfoque descentralizado, de gestión por resultados, intercultural, alineado al Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana, y articulado con los instrumentos del SINAPLAN.

B) Proponer ante la Municipalidad Provincial, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones, supervisando su cumplimiento en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan de Acción Regional de Seguridad Ciudadana, tomando en consideración las particularidades culturales y lingüísticas de la población.

C) Promover la articulación interinstitucional a nivel provincial para el cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes y programas.

D) Evaluar anualmente la ejecución del Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana.

E) Aprobar anualmente el informe de cumplimiento de los planes, programas y proyectos distritales de Seguridad Ciudadana, presentados por las Secretarías Técnicas de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana a través de la Secretaría Técnica del COPROSEC.

F) Promover la organización de las Juntas Vecinales de su jurisdicción.

Nota: Información obtenida de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Figura 22
Funciones del Codisec.

A) Proponer ante la Municipalidad Distrital la aprobación del Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana alineado al Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana, elaborado bajo un enfoque de gestión por resultados e intercultural y articulado con los instrumentos del SINAPLAN; y asimismo, evaluar su cumplimiento.

B) Proponer ante la Municipalidad Distrital la aprobación de planes, programas y proyectos locales de seguridad ciudadana, en el marco de los lineamientos establecidos en el Plan de Acción Provincial de Seguridad Ciudadana, articulando con las entidades públicas y la sociedad civil.

C) Promover y articular estrategias de prevención de la violencia y el delito, dando prioridad a los territorios más vulnerables de la jurisdicción, tomando en consideración las particularidades culturales y lingüísticas de la población.

D) Promover la creación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y vigilancia ciudadana del CODISEC.

E) Consolidar la estructura y el funcionamiento de la Secretaría Técnica del CODISEC.

Nota: Información obtenida de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

3.2. CONCERTACIÓN Y GOBERNABILIDAD

3.2.1. Comités y Planes de Acción

En el Perú, la elaboración de Planes de Seguridad Ciudadana ha mostrado limitaciones en cuanto al diseño e implementación durante los más de 15 años que viene funcionando el Sinasec. Para empezar, existen aún Comités Provinciales y Distritales que no formulan lo referidos Planes de Acción. Como se muestra en el Cuadro 15, si bien para el 2019 se logró un 100% de formulación de Planes de Acción Regionales de Seguridad Ciudadana, a nivel de Comités Provinciales el 96% presentaron los requeridos Planes, y a nivel de Comités Distritales el 90% elaboraron dichos Planes, quedando 175 Distritos sin presentar este instrumento conforme lo exige la ley.

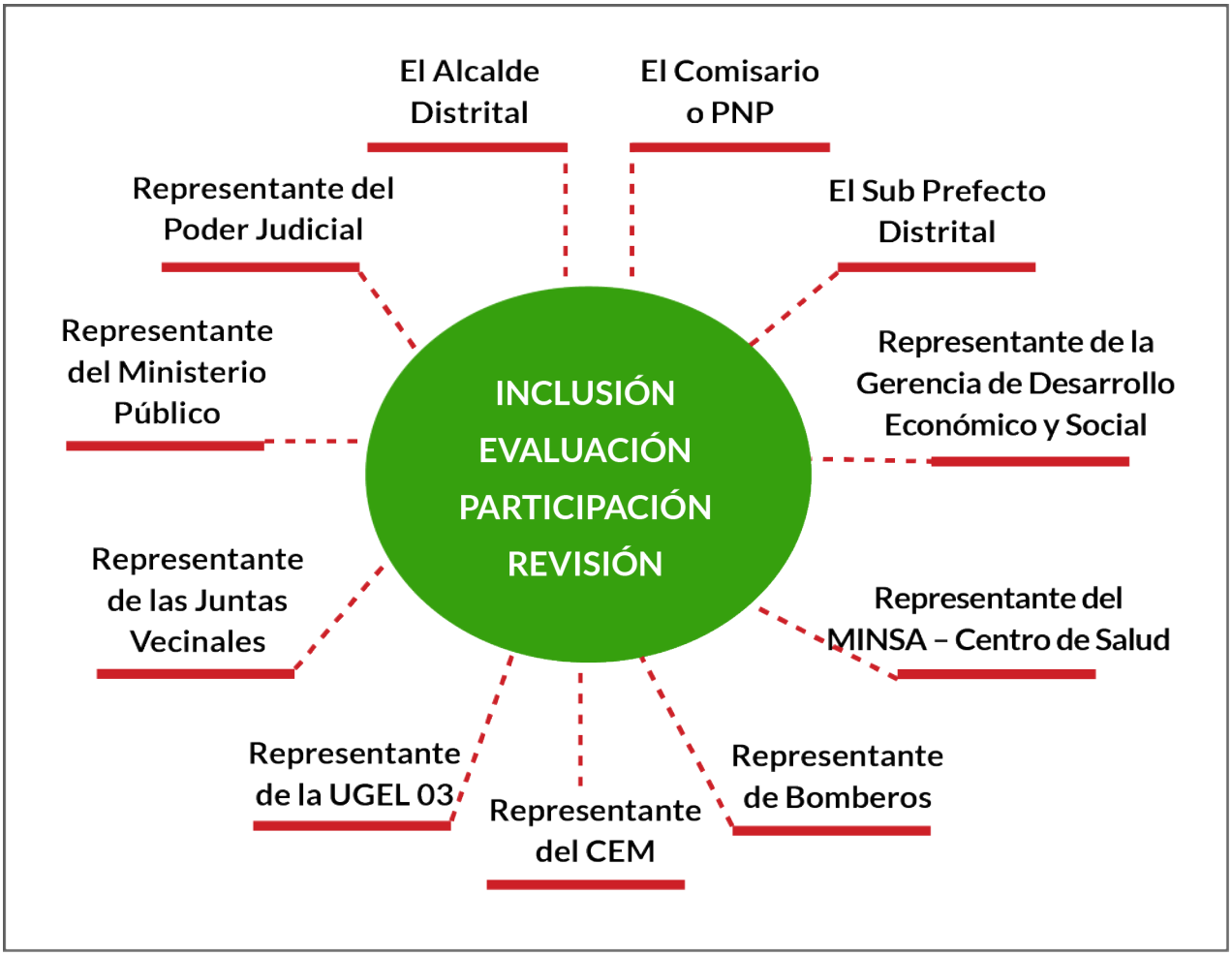
Cuadro 15
Cumplimiento de Presentación de Planes de Seguridad Ciudadana.

	Coresec		Coprosec		Codisec	
Presentaron	26	100%	189	96.43	1503	89.57%
No Presentaron	0	0%	7	3.57%	175	10.43%
TOTAL	26	100%	196	100%	1678	100%

Nota: Información obtenida del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2019 (noviembre).

Una de las principales dificultades en la planificación y funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana es la convocatoria y participación de los actores que los conforman. Para la adecuada formulación e implementación de Planes de acción distritales es importante, por ejemplo, que los representantes de las instituciones se impliquen como actores claves (ver Figura 19), contando con los recursos y la disponibilidad del caso.

Figura 23
Actores del Consejo Distrital de Seguridad Ciudadana.



Nota: Información adaptada del UE-EFUS (2007).

En efecto, los resultados preliminares de la evaluación cualitativa del funcionamiento del Sinasec evidenciaron problemas como la duplicidad de funciones, la concentración y centralismo en el manejo de la información, la falta de articulación y coordinación entre instituciones y gobiernos regionales, provinciales y locales, así como escaso compromiso de los Gobernadores para el cumplimiento de metas, más aún, en época de cambio de mandato (PNSC, 2018); es decir, problemas que se refieren a la participación proactiva y sostenida, así como a la coordinación, entre los actores de los comités.

Cuadro 16
Comités que no presentaron Planes de Seguridad Ciudadana 2019.

REGIÓN	PRESENTARON	NO PRESENTARON
AMAZONAS	69	16
ANCASH	162	5
APURÍMAC	73	12
AREQUIPA	103	7
CUSCO	78	35
HUÁNUCO	77	8
JUNÍN	108	17
LA LIBERTAD	79	5
LIMA PROVINCIAS	128	1
LORETO	44	10
MADRE DE DIOS	9	3
PASCO	26	4
PIURA	64	2
PUNO	109	2
SAN MARTÍN	76	2
TACNA	21	8
UCAYALÍ	17	1
HUANCAVELICA	54	44
TOTAL	**1297**	**182**

Nota: Información obtenida del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, 2019 (noviembre).

3.2.2. Metodología de elaboración y contenido de Planes de Acción.

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, al cual se han de alinear los Planes de Acción Regionales, Provinciales y distritales, menciona como enfoques: la reducción de riesgos y los factores de protección, la descentralización, la interculturalidad y el enfoque de poblaciones vulnerables, así como instrumentos de corte internacional y nacional relacionados a la promoción y mantenimiento de la seguridad ciudadana.

En efecto, el contenido de los referidos planes abarca como mínimo los aspectos enumerados en el Cuadro 17, entre los cuales resalta el 'Marco de políticas y normativo', que incluye la legislación, los principios y los enfoques adoptados.

Cuadro 17
Contenido de Planes de Seguridad Ciudadana.

CONTENIDO DE PLAN DE ACCIÓN
• **Marco de políticas y normativo (Legislación, políticas, principios y enfoques).** • **Diagnóstico Situacional local o regional** • **Objetivos y ejes de acción estratégicos.** • **Determinación de presupuesto.** • **Indicadores de resultado** • **Sistema de Evaluación y Monitoreo.**

Nota: Información adaptada del Ministerio del Interior – GIZ, 2013; Ministerio de Gobierno 2019.

Entre los contenidos de los Planes se encuentra la Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, así como otras fuentes normativas, como los Principios para la Prevención de la Criminalidad de las Naciones Unidas del 2002, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana vigente e instrumentos similares desarrollados en la región.

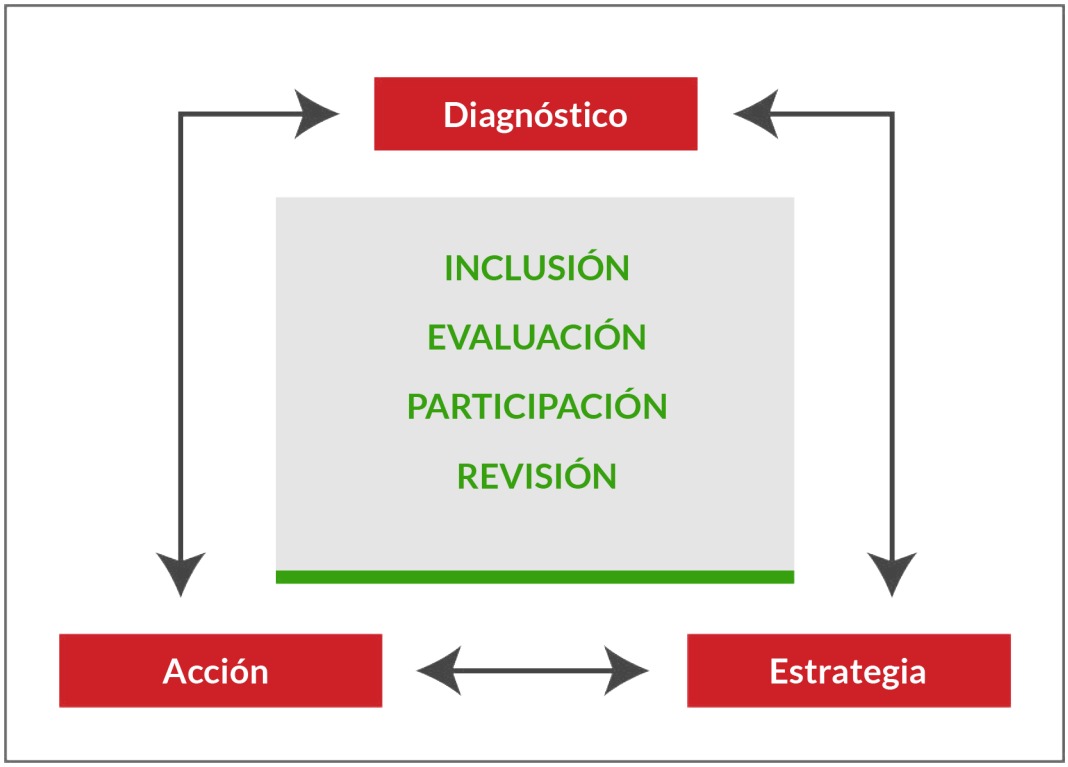
Si bien el PNSC 2019-2023 menciona un enfoque de riesgo –que gozó de cierta popularidad durante los 90's y deviene de una conceptualización de reducción de la peligrosidad de ciertos individuos–, existen perspectivas más actuales que pueden ser adoptadas por el equipo técnico encargado de la elaboración de la planificación, como son:

i) el enfoque de Derechos Humanos; ii) el enfoque de Políticas basadas en evidencia de Prevención del Delito, es decir, basada en modelos de factores de riesgo criminógeno y protección; iii) el enfoque de Formulación Estratégica, que comprende el desarrollo de un planeamiento de largo plazo basado en un análisis situacional, influenciado por valores y perspectivas, así como dirigido al logro de objetivos comunes; iv) el enfoque de igualdad de género; v) el enfoque de Interculturalidad; vi) el enfoque de Interseccionalidad; vii) el enfoque centrado en las víctimas y; viii) el enfoque del ciclo de vida, dada la importancia, tal como hemos mencionado antes, de la aparición diferenciada de factores de propensión y exposición criminógena a lo largo de la trayectoria vital de los individuos.

Ahora bien, propiamente dicho, desde una perspectiva de Formulación Estratégica, la elaboración de un Plan de Seguridad Ciudadana consiste en un ciclo que va desde el diagnóstico o evaluación situacional de la problemática de la localidad en determinado momento, hasta las estrategias y la aplicación de acciones y despliegues operativos de diverso tipo que, a su vez, vuelve a retroalimentar el diagnóstico en un segundo momento. De esta manera, se genera un proceso de retroalimentación entre el Diagnostico, la Estrategia y la Acción, como es descrito en la Figura 23.

Tal como señala el Compendio de la Unión Europea en Auditorías Locales de Seguridad Ciudadana (2007), al centro de dicho proceso se encuentra la participación de actores clave. Así, el diagnóstico se inicia movilizando los mencionados actores (a través, por ejemplo, de una 'matriz de actores' o de mesas de trabajo temáticas), para luego crear un espacio de entendimiento compartido de los problemas y soluciones más adecuadas para una determinada localidad.

Figura 24
Ciclo de Planificación en Seguridad Ciudadana.



Nota: Información adaptada de UE-EFUS (2007).

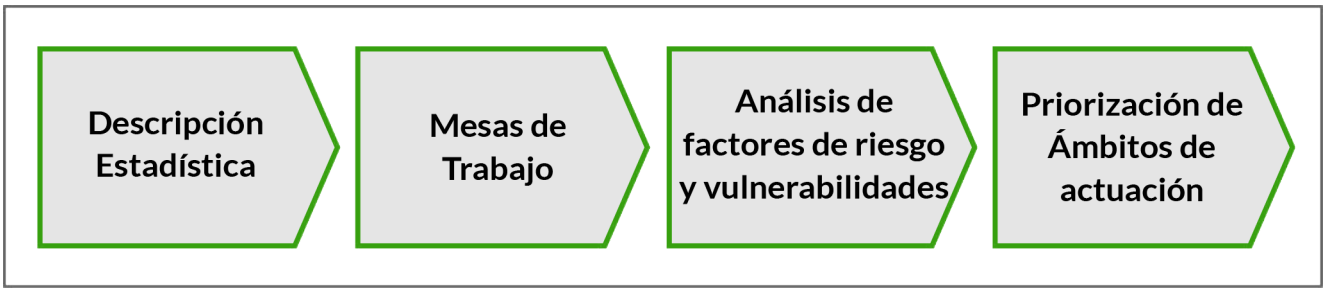
Un diagnóstico adecuado se convierte en un instrumento fundamental para el diseño de políticas estratégicas orientadas al máximo resultado, haciendo buen uso de los recursos disponibles. Este diagnóstico no es teórico ni compilatorio de la profusa información que abunda actualmente sobre la diversidad de delitos, sino que es eminentemente pragmático y estratégico; es decir, que pueda volcarse a la práctica –validadas por los actores claves y las comunidades como líneas de base–, a las intervenciones estratégicas y a los resultados medibles. Alcanzar dicho nivel de operatividad se diseña como un ciclo constante, es decir, un proceso sistemático, integral y participativo dirigido a delinear prioridades y estrategias concretas.

Cuadro 18
Contenido de diagnóstico situacional.

CONTENIDO DE DIAGNÓSTICO SITUACIONAL
• **Contexto Demográfico y Socio económico** • **Análisis de incidencia delictiva, de patrones, tendencias y perfilamiento de víctimas.** • **Matriz de Actores. Mesas de trabajo temáticas.** • **Identificación de Factores de riesgo y de protección.** • **Evaluación de la efectividad de los servicios públicos.** • **Evaluación del contexto político e institucional para desarrollar oportunidades.** • **Identificación de oportunidades, fortalezas y ámbitos estratégicos priorizados.**

Nota: Información adaptada del Ministerio del Interior -GIZ, 2013, Ministerio de Gobierno (2019).

Figura 25
Pasos para la elaboración de Diagnóstico Situacional.



Como lo han referido algunos instrumentos desarrollados en Colombia (Ministerio del Interior, 2013), Ecuador (Ministerio de Gobierno, 2019) o Francia (UE-EFUS, 2007), se trata de una etapa fundamental, no solo de análisis cuantitativo, sino también cualitativo, así como de consolidación de una matriz de actores públicos y en particular actores del Sistema de Administración de Justicia (Ministerios, Comisarías, Juzgados), del sector social (institutos de deportes, Ministerios de Inclusión social, Ministerio de Salud), así como, del sector productivo (Ministerio de Trabajo, Dirección de Producción) y otros actores como el Servicios de Emergencias, Agencias de Tránsito, Empresas, Cámaras de Comercio, Gremios, Organizaciones Internacionales de protección a migrantes, líderes comunitarios, etc.

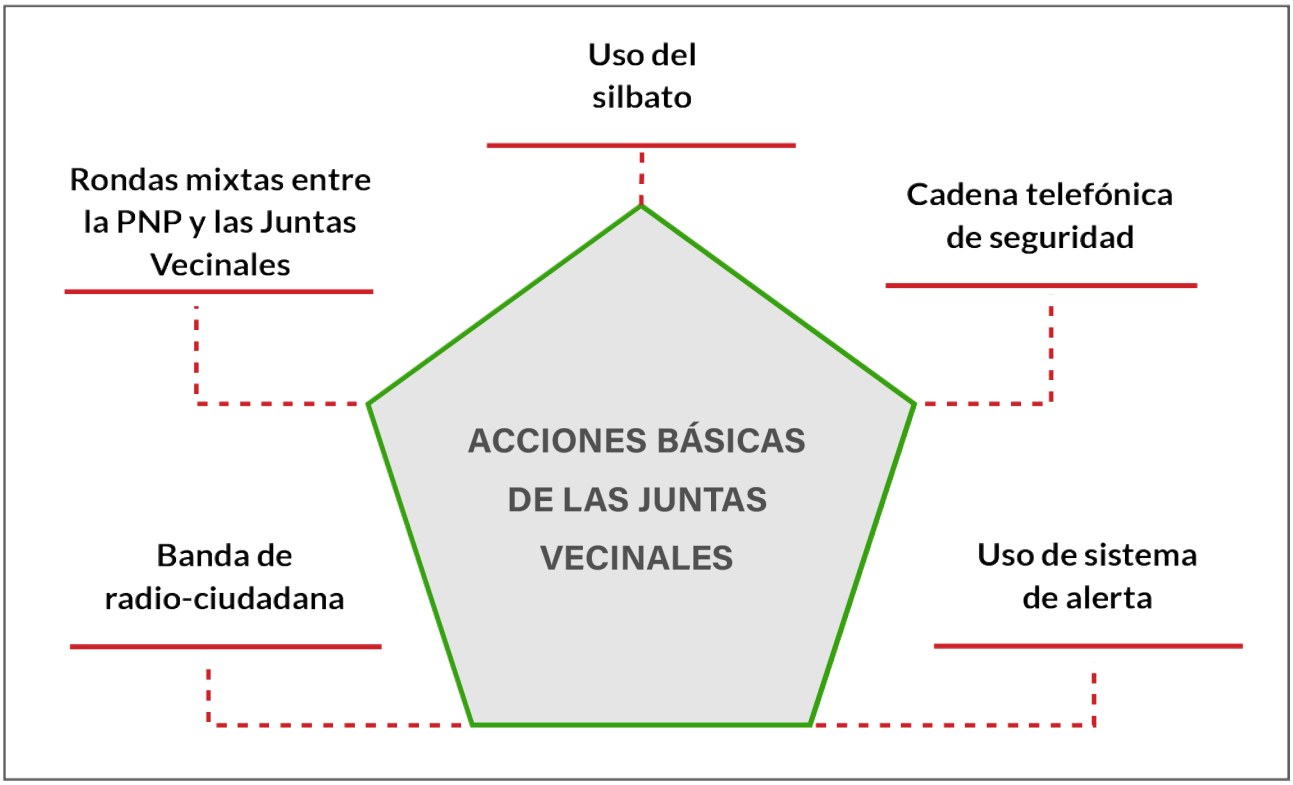
Al respecto, cabe resaltar que, en el ámbito de Seguridad Ciudadana en el Perú, existe la figura de las Juntas Vecinales que, según la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades consisten en "organizaciones sociales de base", y órganos de coordinación que intervienen en la gestión local en favor de la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de obras municipales a través de mecanismos participativos. Así, en materia de Seguridad Ciudadana, las Juntas Vecinales desarrollan actividades de tipo preventivo, disuasorio, informativo y de proyección social, orientadas al mantenimiento y mejora del orden, seguridad y percepción de inseguridad. En cuanto al funcionamiento, estas no se encuentran condicionadas a una remuneración, pues el apoyo que brindan a la Policía Nacional del Perú en materia de seguridad se caracteriza por ser voluntario, participativo y solidario, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley N°29701, Ley que dispone beneficios a favor de los integrantes de las Juntas Vecinales y establece el día de las juntas vecinales de seguridad ciudadana. Otros actores similares pueden ser las Rondas Campesinas o las Rondas Urbanas, cada una de estas respondiendo a realidades particulares de cada región.

Además, las Juntas Vecinales deben guiar su actuación por la vocación en el servicio y la defensa de los derechos que la Constitución garantiza, más aún, cuando se trate de grupos vulnerables. Sus acciones deben apegarse a los procedimientos y mandatos que la ley establece y proyectarse como conciliadores en los conflictos, para lo cual guardarán la confidencialidad debida, así como la transparencia en el marco de lo establecido en la Resolución Ministerial N° 880-2015-IN, que aprueba el Manual de organización y funcionamiento de las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana, promovidas por la Policía Nacional del Perú. Los principios que las rigen son el Espíritu de servicio a la comunidad, la Confidencialidad, la Transparencia Pública, la Prioridad de acción en grupos vulnerables, la Vigilancia, el Respeto y Protección, la Legalidad y la Conciliación.

Para su correcto desarrollo, estas organizaciones, promovidas por la Policía y acreditadas por 2 años –mediante resolución emitida por la comisaría de su jurisdicción–, son capacitadas e integradas a los Coresec, Coprosec o Codisec según sea el caso; ello, sin perjuicio de que la Policía también llevé a cabo actividades relacionadas a la sensibilización y capacitación de estas (art. 7 y Segunda disposición complementaria del Reglamento de la Ley N° 29701). Asimismo, es la Municipalidad competente, con cargo a su presupuesto, quienes se encargan de brindarles el material logístico para su funcionamiento (art. 61 del Manual de JJ.VV.).

De acuerdo con la Ley N° 29701, los integrantes de estas organizaciones conformadas por un mínimo de 10 personas vinculadas por un mismo espacio geográfico deben constituirse de tal manera que la estructura de la organización cuente con un coordinador, un secretario, un vocal y vecinos vigilantes. Por su participación en la promoción y mantenimiento de la seguridad ciudadana, los integrantes de las juntas acceden por ley a un beneficio en salud por parte del Seguro Integral de Salud, en caso de requerir atención médica. Sus acciones básicas se presentan en la Figura 26.

Figura 26
Acciones básicas de Juntas Vecinales en materia de Seguridad Ciudadana



Nota: Información obtenida del Manual de organización y funcionamiento de las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú.

Finalmente, en el Perú la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana adopta un enfoque amplio de lo que es la Seguridad Ciudadana, de manera que resulta especialmente necesario el establecer prioridades y focalizar ciertas intervenciones estratégicas en base a oportunidades, fortalezas y recursos disponibles. El PNSC 2019-2023 señala que se enfatizará las intervenciones focalizadas en los territorios donde se presenta mayor tasa delictiva, así como la mitigación de riesgos específicos y el daño que estos podrían ocasionar a la víctima. Queda entonces, en el desarrollo y operativización de cada Plan como intervención exitosa, el basarse como hemos dicho, en un conocimiento profundo de la realidad donde se ejecutará.

No obstante, el PNSC 2019-2023 –a diferencia del PNSC 2013-2018–, prioriza la intervención de delitos de mayor incidencia sobre la victimización en la población, los más vulnerables y que no son atendidos por otras políticas públicas. Como lineamiento, traza cinco objetivos estratégicos a alcanzar a nivel nacional: i) La reducción de los homicidios a nivel nacional; ii) La reducción del número de heridos en accidentes de tránsito, así como el número de fallecidos; iii) La reducción de la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar; iv) La promoción de los espacios públicos ajenos a actividades delictivas como robos y hurtos; y v) La reducción de la victimización de personas naturales y jurídicas ocasionada por bandas criminales.

Cuadro 19
Objetivos del PNSC 2019-2023 (Componentes 1 y 3).

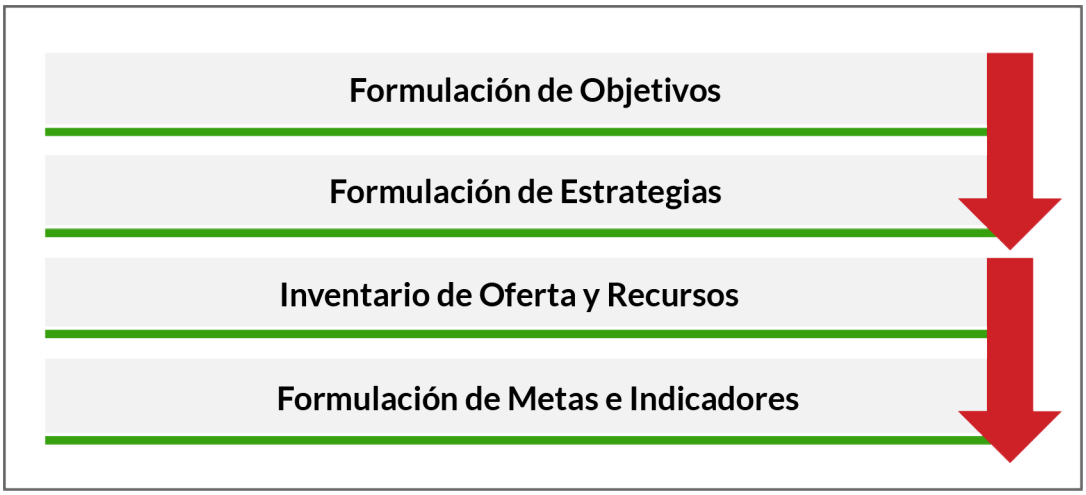
OBJETIVO ESTRATÉGICO	FISCALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	SISTEMA DE JUSTICIA PENAL
1. Reducir los homicidios a nivel nacional	Fiscalizar la ingesta de alcohol	Mejorar la tecnología para la investigación criminal
	Fortalecer la investigación criminalística	Promover el acceso a la defensa pública
	Fortalecer la investigación criminal	Fortalecer la reinserción social
2. Reducir el número de heridos y fallecidos por accidentes de tránsito	Promover la fiscalización de instancias nacionales, regionales y locales	Denuncias y sanciones
	Fiscalización de imprudencias de tránsito	
	Promover operativos de exceso de velocidad	
	Promover operativos de alcoholemia	
3. Reducir la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar	Mejorar la respuesta de los gobiernos locales	Mejorar la especialización de los actores del sistema de justicia penal
		Mejorar el proceso de gestión de atención
		Promover la reinserción social de agresores
4. Promover espacios públicos libres de robos y hurtos	Fiscalizar el cumplimiento de la normativa aplicada a establecimientos comerciales	Fortalecer el control de persecución penal para prevenir el robo
	Identificación y fiscalización de eventos públicos que no reúnen las características de ley	Promover la reinserción social adulta
	Fiscalización del servicio de transporte público	Promover la reinserción social adolescente
	Fiscalización del servicio de celulares	
	Fiscalización de venta de armas de fuego	
5. Reducir la victimización cometida por bandas criminales hacia personas naturales y jurídicas	Promover el desarrollo de capacidades de la PNP, fiscales y jueces en inteligencia y análisis	Implementar estrategias interinstitucionales para la desarticulación de bandas criminales
	Promover la desarticulación de bandas criminales	Fortalecimiento del Poder Judicial y Ministerio Público en temas de investigación sobre bandas criminales
	Equipamiento automotor de la Base Terna para una adecuada gestión corporativa	

Nota: Información adaptada del PNSC 2019-2023.

Para la consecución de estos objetivos, como se muestra en el cuadro 19, se implementarán acciones estratégicas a desarrollar a nivel nacional, las cuales se enmarcan en componentes como la prevención del delito, la fiscalización administrativa, el sistema judicial y la atención a las víctimas. Cada una de estas acciones estratégicas se medirá en base a indicadores y un cumplimiento de metas.

Es importante tener como criterios de priorización, la realidad local, implementando esta política en cada uno de los niveles de gobierno, en articulación con la sociedad, y ajustándose a lo que la provincia y región requiere; sin embargo, un aspecto soslayado en la planificación en Seguridad Ciudadana es la disponibilidad de recursos tanto en términos de equipamiento e infraestructura, como de recursos humanos y servicios disponibles. De esta manera, la planificación estratégica requiere también un inventario de las capacidades que tiene la autoridad local de implementar ciertas acciones, aspecto fundamental también para la adecuada formulación de metas e indicadores de resultados, tal como se muestra en la Figura 27.

Figura 27
Pasos de Formulación de Políticas en Seguridad Ciudadana.



Nota: Información adaptada del Ministerio del Interior - GIZ, 2013, Ministerio de Gobierno (2019).

Además, se ha de privilegiar una perspectiva amplia en cuanto a la identificación de fuentes de financiamiento para la implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana. Recursos que pueden provenir de Fondos de Seguridad Ciudadana que cree el gobierno para financiar inversiones en seguridad (tanto a nivel nacional como regional), inversiones cofinanciadas por el sector privado en el marco de estrategias de Responsabilidad Social Empresarial, inversiones y donaciones a actividades o programas específicos, así como, recursos propios del gobierno distrital, provincial o regional.

Retomando los ejemplos del capítulo precedente, un diagnóstico situacional para el distrito de San Juan de Lurigancho, abarca y distingue las diversas zonas cubiertas por la División Policial Lima Este 1 –DIVPOL, a través de las (08) Comisarias de Zarate, Caja de Agua, Huayrona, Santa Elizabeth, Canto Rey, Mariscal Cáceres, 10 de octubre y Bayóvar; considerando además, que este distrito cuenta con una comisaría de familia, 2 Departamentos de Investigación Criminal, 1 Departamento de Operaciones y Orden Público y 1 Grupo 'Halcones E1'. Como se muestra en el cuadro siguiente extraído del reciente Plan del distrito, se requiere mayor precisión acerca de los recursos logísticos disponibles para la labor policial en términos de camionetas, cámaras de videovigilancia, etc.

De acuerdo con el Plan de acción distrital 2020, el distrito de San Juan de Lurigancho cuenta con 31 juzgados y 11 fiscalías. En cuanto a los juzgados, se distribuyen en 12 juzgados penales, 4 juzgados civiles, 9 juzgados de Paz Letrado, 5 juzgados de familia y 1 juzgado de tránsito y seguridad vial. En relación a las fiscalías, 3 corresponden a fiscalías superiores y 8 a fiscalías provinciales. El número de juzgados y fiscalías resultan insuficientes frente a los conflictos que la población presenta y deben resolver. Existen numerosos ámbitos como el de violencia de género, por ejemplo, en el cual la incidencia es de las más elevadas de Lima; lo mismo sucede con la violencia en las escuelas, por lo que se requiere programas de prevención de la violencia (bullying) y de consumo de drogas en el ámbito escolar, así como políticas de recuperación de espacios públicos como parques, lozas deportivas, etc., en articulación con instituciones públicas y privadas.

Cuadro 20
Inventario de Recursos (distrito San Juan de Lurigancho 2020)

	COMISARIA/ DEPENDENCIA	EFECTIVOS POLICIALES	MATERIAL LOGÍSTICO			JUNTAS VECINALES
			CAMIONETAS	AUTOMÓVILES	MOTOS	
DIVISIÓN POLICIAL LIMA ESTE 1	DIVTER Lima Este	37	1	NR	NR	NR
	Zarate	200	NP	NR	NP	20
	Caja de agua	119	NP	NR	NP	38
	Huayrona	170	10	4	1	68
	Santa Elizabeth	228	NP	NR	NP	94
	Canto rey	166	NP	NR	NP	06
	Mariscal Cáceres	116	6	NR	5	42
	10 de octubre	111	4	3	7	54
	Bayóvar	84	9	NR	5	16
	Comisaría de familia de Canto Rey	28	2	NR	NR	-
OTRAS DE-PENDENCIAS POLICIALES	DEPINCRI 1	101	1	1	NR	-
	DEPINCRI 2	99	1	1	NR	-
	Departamento de Emergencias Este	267	27	NR	NR	--
	Departamento de Operaciones Especiales y orden público 1	98	2	NR	NR	-
	Grupo de halcones e1	100	NR	NR	19	-

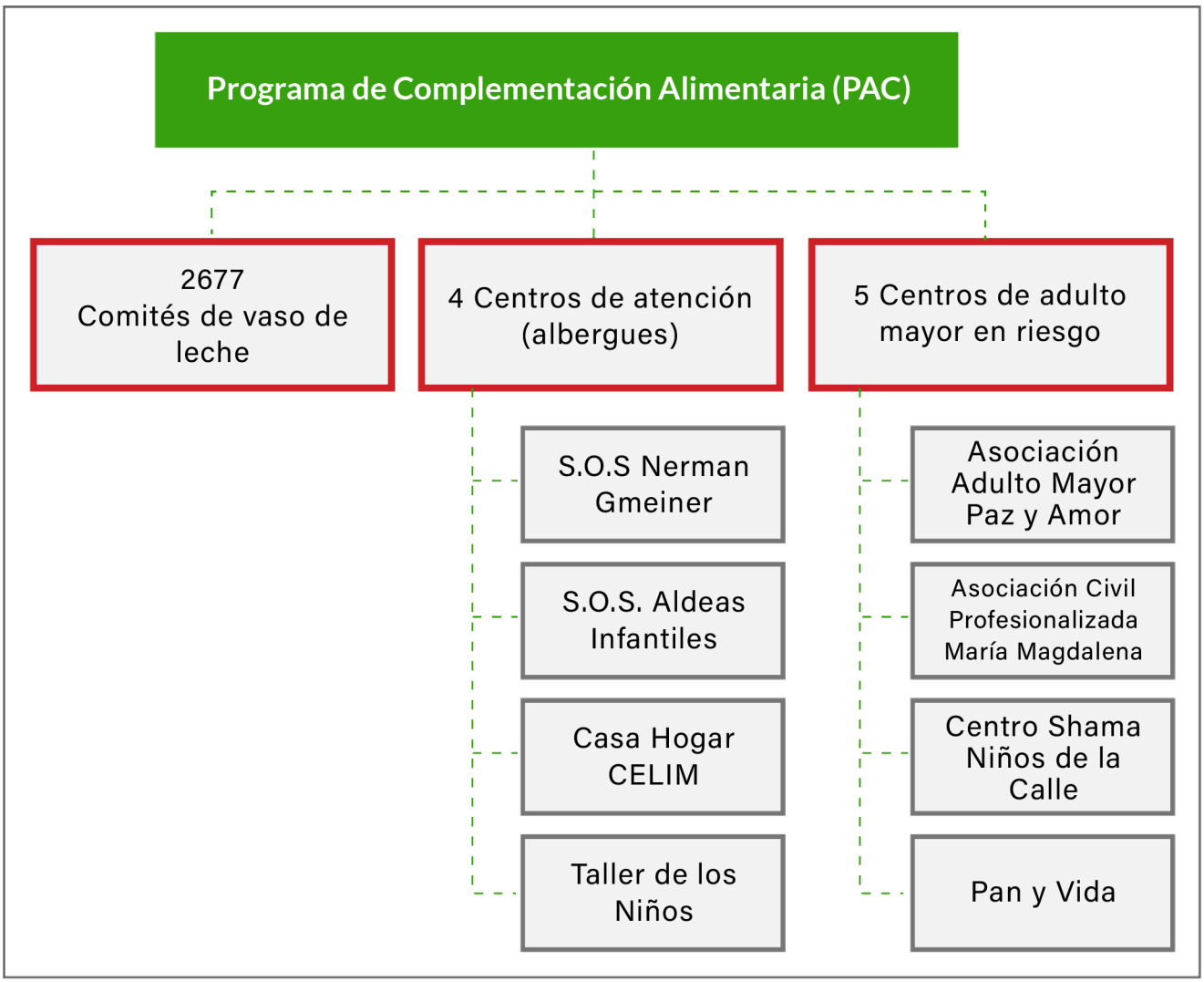
Leyenda: NR= No registra; NP = No precisa.

Nota: Información obtenida del Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2020 - Municipalidades San Juan de Lurigancho.

Con relación a los factores de riesgo estructurales identificados por la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (Plan de acción distrital, p. 7), esta entidad gubernamental ha desarrollado el Programa de Complementación Alimentaria (PCA), que beneficia una serie de servicios, como se muestra en la Figura 23. Esta oferta requeriría ampliarse, especialmente en las zonas identificadas como vulnerables al riesgo criminológico.

De igual manera, la acciones en materia de preservación o recuperación de áreas públicas y privadas que pueden encontrarse abandonadas, la implementación de mayor iluminación, señalización vial y videovigilancia, la fiscalización a locales comerciales en particular dedicados a ventas de alcohol, bares, hostales, entre otros, requieren como hemos visto ser implementadas en los focos de mayor incidencia delictiva y de acuerdo a cada tipo de fenómeno delictivo. Estas acciones requieren ser implementadas a través de una planificación concertada y coordinada con los diferentes actores del Comité Distrital y con la debida articulación Provincial y Regional que coadyuve a garantizar los recursos necesarios de manera sostenible.

Figura 28
Programa de Complementación Alimentaria – San Juan de Lurigancho



Nota: Información obtenida del Plan de Acción Distrital de Seguridad Ciudadana 2020 – Municipalidad de San Juan de Lurigancho.

A fin de atender los casos de violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar, la Asociación Civil Pro-Justicia Ciudadana, de manera gratuita, a través de un equipo multisectorial, desarrolla actividades de información, capacitación, sensibilización, así como la asesoría legal, atención y acompañamiento en procesos judiciales (PAD-SJL, 2020). Sería importante que el Plan detalle las características de esta iniciativa, por ejemplo, y viabilice el apoyo al fortalecimiento, especialización y acompañamiento que pueda brindarse desde el Sinasec a iniciativas como esta, en cuanto a las atenciones realizadas, las labores de sensibilización y/o capacitación que desarrollen.

De otro lado, de similar manera el distrito de San Martín de Porres cuenta con ocho (08) Comisarias en el ámbito distrital, tres de las cuales se encuentran enclavadas en el Distrito, y cinco en otros distritos; pero cuya jurisdicción policial abarca gran parte del Distrito: San Martin de Porres, Barboncito, Condevilla (SMP); Sol de Oro, Laura Caller y Pro (Los Olivos); CPNP Independencia (Independencia); Santa Luzmila (Comas).

Cuadro 21
Inventario de Recursos (distrito San Martín de Porres 2020).

	COMISARIA	EFECTIVOS POLICIALES	MATERIAL LOGÍSTICO			JUNTAS VECINALES
			CAMIONETAS	AUTOMÓVILES	MOTOS	
DIVPOL 1	LAURA CALLER	141	12	NR	4	4
	PRO	136	9	1	4	23
	SOL DE ORO	162	11	NR	4	34
DIVPOL 2	INDEPENDENCIA	130	15	1	11	6
	SANTA LUZMILA	118	9	0	7	3
DIVPOL 3	SAN MARTIN DE PORRES	158	9	NR	10	52
	CONDEVILLA	103	7	NR	7	91
	BARBONCITO	106	7	NR	4	68

Leyenda: NR = No registra
Nota: Información obtenida del Plan de acción distrital de Seguridad Ciudadana del distrito de San Martín de Porres - Año 2019.

En este distrito también existen ámbitos que deben ser identificados como estratégicos para una intervención preventiva. Por ejemplo, el distrito de San Martín de Porres cuenta con 5 Centros de Emergencia Mujer: C.E. Regular Pedregal, C.E. Condevilla, C.E. San Martín de Porres, C.E. Sol de Oro y C.E. Laura Caller. Según el Plan de acción distrital del 2020, la atención por violencia contra la mujer e integrantes del grupo familiar ha ido en constante crecimiento desde el año 2015 (que se registraron 399 atenciones) hasta el año 2019 (que se registraron 5877); según el Sistema de registro de casos de los CEM, y debido a la implementación de los centros antes indicados (PAD-SMP, 2020). La articulación de los C.E. con las fiscalías y las comisarías de turno resulta vital para la protección de quienes acuden a los mismos, así como el desarrollo de una Red de servicios de asistencia a las víctimas, Centros de Acogimiento Residencial, etc.

3.3. INSTRUMENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS

El PNSC 2019-2023, a fin de cumplir con sus fines, se centra en cada objetivo estratégico, sus indicadores y metas, para realizar el respectivo seguimiento. Para lograrlo, se tiene que llevar a cabo, junto con el equipo técnico competente del Ministerio Interior, los responsables sectoriales de los Ministerios respectivos y los gobiernos regionales y locales, la elaboración de un reporte de cumplimiento en plataformas informáticas en tiempo real, y adoptar las acciones de control necesarias de manera oportuna. De igual manera, a fin de lograr un monitoreo adecuado, se establece que la información sea procesada por software, de modo tal que coadyuve a un registro actualizado y una visualización en tableros de control, siguiendo la tendencia de las TIC actuales. Si bien la transformación digital de entidades públicas, sobre todo al interior del país, es un proceso largo, lo importante de los procesos establecidos en la política marco es la presentación de informes y reportes. De este modo, la Dirección General de Seguridad Ciudadana emitirá informes trimestrales sobre los avances del PNSC a nivel nacional.

Figura 29
Monitoreo del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023.

MONITOREO DEL PNSC

Método: reporte de información Nacional (Ministerio Público, Poder Judicial, MINSA, MEF, MINEDU, MINJUS, MINCETUR, MTC, ANGR, Municipalidad de Lima Metropolitana, AMPE, PNP, INPE, Sociedad Nacional de Seguridad, MINM, MIDIS, Consejo Nacional de la Prensa, Defensoría del Pueblo), reporte de información local (gobiernos regionales y locales).

Equipo a cargo: equipo de monitoreo y evaluación del PNSC 2019-2023.

Nota: Información obtenida del PNSC 2019-2023.

Respecto a la etapa de evaluación, esta se dividirá en tres momentos: una evaluación inicial realizada en el año 2019, una evaluación intermedia en el año 2021, y una evaluación final a realizarse en el año 2023.

Sobre ello, conviene precisar que el PNSC 2013-2018 adolecía de reportes adecuados de la información y, en consecuencia, sus análisis sobre el cumplimiento de los indicadores y metas resultaban limitados; por eso, era necesario dictar los lineamientos para el correcto reporte de información y evaluación. De hecho, mediante Decreto Legislativo se modificó la Ley N° 27933, Ley

del Sistema Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, respecto a las funciones del Ministerio del Interior como ente rector del Sinasec. En ese sentido, se enfatizó la supervisión del seguimiento y evaluación de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana a nivel de comités regionales, basado en un enfoque de gestión por resultados, intercultural y descentralizado. Sin embargo, el énfasis se ha dado en las herramientas tecnológicas más que en las metodologías propias del monitoreo, que asegure una retroalimentación del proceso de implementación de los Planes de Acción.

Entre los aspectos relevantes para la organización de una metodología de seguimiento y monitoreo a nivel de Planes de Acción de Seguridad Ciudadana, destacan el establecimiento de cronogramas, formatos de reporte, indicadores clave, responsables de procesos, así como informes presupuestales periódicos y mesas de trabajo sobre lecciones aprendidas, tal como se muestra en la Figura 24. Todo esto se tiene que llevar a cabo bajo la premisa que tanto el Seguimiento como la Evaluación periódica de resultados son procesos en sí mismos, que han de diseñar cada comité, y sobre los cuales se debe invertir en automatización, a través de Tecnologías de la Información, para crear sistemas que permitan un correlato con los actores principales, tanto públicos como privados.

Finalmente, en esta fase de evaluación se evidencia el nivel de consolidación de los equipos encargados de la formulación de los referidos Planes de Acción de Seguridad Ciudadana. Una adecuada gestión del conocimiento a través de mecanismos participativos en la etapa del diagnóstico ha de haber logrado integrar la experiencia de líderes locales que pueden provenir de diversas instituciones, como también de la propia comunidad. Las acciones estratégicas y actividades preventivas priorizadas concertadamente, así como las que se dejaron de lado tendrán un impacto en los resultados que se puedan lograr. Finalmente, el monitoreo de la implementación del Plan depende también de una correcta identificación y/o construcción de indicadores, índices y métricas que muestren los resultados periódicamente y asociados a procesos de mejora continua, lo cual requiere a su vez el haber previsto el adecuado soporte técnico y capacitación a los equipos con los que cuenta cada localidad.

Figura 30
Aspectos de Seguimiento y Monitoreo en Planes de Seguridad Ciudadana.

Nota: Información adaptada del Ministerio del Interior-GIZ, 2013, Ministerio de Gobierno, 2019.

9 Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1454 del 16 de septiembre del 2018.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvazzi del Frate, A. (2010). Crime and criminal justice statistics challenges en S. Harrendorf, M. Heiskanen y S. Malby (Ed.) *International statistics on crime and justice* (pp. 167-175). HEUNI.

- Baer, J. y Chambliss, W. (1997). Generating fear: the politics of crime reporting. Crime, *Law and Social Change, 27(2), 87-107.*

- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). (2014). *Por una América Latina más segura. Una perspectiva para prevenir y controlar el delito.*

- Banco Mundial. (2010). La Formulación de políticas en la OCDE: *Ideas para América Latina.*

- https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2016/02/oecd_ideas_spanish.pdf

- Blockland, A. y Nieuwbeerta, P. (2010). Life course criminology en P. Knepper y S. G. Soham (Ed.), *International Handbook of Criminology* (pp. 51-94).

- Bourdieu, P. (1993). *L'opinion publique n'existe pas, sous la forme en tout cas que lui prêtent ceux qui ont intérêt à affirmer son existence.* The Modern Times (318), 1292-1309.

- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2018). *Guía de Políticas Nacionales.*

- Centro Internacional de Prevención de la Criminalidad (CIPC). (2010). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas* (Informe N° 02).

- https://cipc-icpc.org/es/informe/informes-internacionales/2o-informe-internacional-sobre-la-prevencion-de-la-criminalidad-y-la-seguridad-cotidiana-tendencias-y-perspectivas-2010/

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (Series manuales N° 69).

- Cid, J., & Larrauri, E. (2001). *Teorías Criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia* (Primera edición ed.). Barcelona: Bosh.

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.*

- https://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

- Chadee, D., Ditton, J. y Austen L. (2007). The relationship between likelihood and fear of criminal victimisation: evaluating risk sensitivity as mediating concept. *Sheffield Hallam University Research Archive.*

- https://core.ac.uk/download/pdf/22866698.pdf

- Clarke, R., & Cornish, D. (1985). Modeling Offender's Decisions: A Framework for Research and Policy. *Crime and Justice, 6.*

- Cohen, L. et al. (1981). Modeling Crime Trends: a Criminal Opportunity Perspective. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 18(1), 138-164.
- Corbacho, A., Philipp, J., Ruiz-Vega, M. (2012). Crime and erosion of trust: Evidence for Latin America (working paper series nºIDB-WP-344). Inter-American Development Bank.
- https://publications.iadb.org/publications/english/document/Crime-and-Erosion-of-Trust-Evidence-for-Latin-America.pdf
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Resumen de la situación actial de los planes de acción de seguridad ciudadana a nivel nacional.
- https://conasec.mininter.gob.pe/planes
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. (2018). *Plan de seguridad ciudadana 2019-2023.*
- Ciudad Nuestra (2012). Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización 2012. *Resultados en 35 distritos.*
- http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2012/10/SegundaEncuestaMetropolitanadeVictimizaci%C3%B3n2012-v.final_.pdf
- Dammert, L et al (2010). *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas.* FLASCO-Chile/ Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Dammert, L. (2012). *La seguridad ciudadana en Perú: las cifras del desconcierto*. CAF.
- Diefenbach, D. y West M. (2001). *Violent crime and Poisson regression: A measure and a method for cultivation analysis. Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 45(3), 432-445.
- Diez Ripollés, J. (2007). *Estudios penales y de política criminal.* IDEMSA.
- European Forum for Urban Safety (EFUS). (2007). *Guidance on local safety audits. A compendium of International Practice.*
- https://www.saferspaces.org.za/uploads/files/EFUS_Safety_Audit_e_WEB.pdf
- Fondo Nacional de Seguridad Pública de Chile (FNSP) (2018). *Orientaciones técnicas, prevención social del delito y la violencia. Tipología prevención comunitaria.*
- http://www.fnsp.gov.cl/media/2018/04/OOTT-Prevencion-comunitaria.pdf
- Ferguson, K. y Mindel, C. (2007). Modeling fear of crime in Dallas neighborhoods: a test of social capital theory. *Crime & Delinquency*, 53 (2), 322-349.
- https://doi.org/10.1177/0011128705285039
- García-Castro, J y Barrantes, B. (2016). Percepción y miedo al crimen: revisión de artículos en español 2004-2014. *Reflexiones*, 95(1), 87-100.
- https://www.redalyc.org/pdf/729/72949516005.pdf

- García-Pablos, A. (2008). *Criminología. Fundamentos y Principios para el Estudio Científico del Delito, la Prevención de la Criminalidad y el Tratamiento del Delincuente* (Primera edición peruana ed.). Instituto Peruano de Criminología y Ciencias Penales.

- García-Pablos, A. (2010). *Criminología: una introducción a sus fundamentos teóricos.* Editorial San Marcos.

- Garrido, V y Redondo, S. (2013). *Principios de Criminología* (4.a ed.). Tirant Lo Blanch.

- Grohe, B. et al. (2012). Is perception reality? The comparison of citizens' levels of fear of crime versus perception of crime problems in communities. *Crime Prevention and Community Safety*, 14, 196-211.

- https://doi.org/10.1057/cpcs.2012.3

- Gur, T. (1981). Historical trends in violent crime: a critical review of the evidence. *Crime and Justice*, 3, 295-353.

- Gurr, T. (1989). Historial Trends in Violent Crime: a critical review of the evidence. *Crime and Justice*, 3, 295-353.

- http://www.jstor.org/stable/1147382

- Hernando, F. (2006). Eclecticismo y diversidad en la geografía del crimen y la delincuencia en el cambio de siglo. *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 26(enero), 9-30.

- Hummelsheim-Dos, D.; Hirtenlehner, H.; Jackson, J. y Oberwittler, D. (2011). Social insecurities and fear of crime: a cross-national study on the impact of welfare state policies on crimen-related anxieties. *European Sociological Review*, 27(3).

- https://www.researchgate.net/publication/41842520_Social_Insecurities_and_Fear_of_Crime_A_Cross-National_Study_on_the_Impact_of_Welfare_State_Policies_on_Crime-Related_Anxieties

- Instituto de Defensa Legal (IDL). (2017). *Informe y avances en las políticas nacionales y locales de seguridad ciudadana: diagnóstico y evaluación.*

- https://seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Informe%20Anual%20IDL-Seguridad%20Ciudadana%202017.pdf

- Instituto de Defensa Legal (2019). *Informe anual 2019, a un año del bicentenario: desafíos pendientes.*

- Instituto de Opinión Pública (2014). *Inseguridad y percepción de inseguridad en Lima, Perú* (cuaderno de investigación N° 10).

- https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2018/05/Cuadernos-de-investigaci%C3%B3n-10.pdf

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2016). Perú: *Primer censo nacional penitenciario, perfil de la población penal.*

- https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1364/libro.pdf

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Homicidios en el Perú, contándolos uno a uno 2011-2017* (Informe estadístico N° 6).

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2020). *Metodología y Cálculo de los Indicadores de Programas Presupuestales 2019, 144 indicadores, resultados anuales.*

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Victimización en el Perú 2010-2019, principales resultados.*

- https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1730/Libro.pdf

- Inter-American Development Bank (BID). (2012). *Citizen Security: conceptual framework and empirical evidence.*

- https://publications.iadb.org/publications/english/document/Citizen-Security-Conceptual-Framework-and-Empirical-Evidence.pdf

- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). *Internos en el Perú ¿de qué lugar provienen?* (volumen I).

- Instituto Nacional Penitenciario (INPE). (2018). *Los puntos calientes, lugar de procedencia de los internos* (volumen II).

- Kessler, G. (diciembre 2010). Delito, sentimiento y políticas públicas. VI Jornadas de Sociologías de la UNLP.

- http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/106901

- Lab, S. et al. (2013). Criminal Justice: The Essentials (3.a ed.). Oxford University Press.

- Lane, J. y Meeker, J. (2006). Women's and men's fear of gang crimes: Sexual and nonsexual assault as perceptually contemporaneous offenses. *Justice Quarterly*, 20(3), 337-371.

- Levitt, S. (1998). The relationship between crime reporting and police: Implications for the use of uniform crime reports. *Journal of Quantitative Criminology*, 14(1), 61-81.

- Liem, M. et al. (2018) Homicide clearance in Western Europe. *European Journal of Criminology*, 16(1), 81.101.

- https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1477370818764840

- Lima Cómo Vamos. (2019). *Lima y Callao según sus ciudadanos* (Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad).

- http://www.limacomovamos.org/wp-content/uploads/2019/11/Encuesta-2019_web.pdf

- Loftin, C. Y McDowall, D. (2010). The use of official records to measure crime and delinquency. Journal of Quantitative Criminology, 26(4), 527–532.

- Miller, J. M. & Wright (Ed.). (2005). *The Encyclopedia of Theoretical Criminology* (Vol. 1, A-H). Routledge.

- Ministerio del Interior. (2015). *Manual de organización y funcionamiento de las Juntas Vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú.*

- Ministerio del Interior (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (versión de bolsillo). Colombia.

- https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_piscc_-bolsillo_1.pdf

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS). (2013). *Diagnóstico situacional del crimen en el Perú* (Documento de trabajo N° 3).

- https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/12/libro-03-minjus-2013-color.pdf

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013). *La delincuencia en el Perú: propuesta de intervención articulada* (Documento de trabajo N° 01).

- https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2013/07/Documento-de-Trabajo-No.-01.pdf

- Ministerio Público. (2018). *La respuesta del Ministerio Público frente a la trata de personas. Evidencia de mercados, uso de tecnologías y delitos conexos* (Informe de análisis N° 01).

- https://www.mpfn.gob.pe/Docs/0/files/ofaec_informe_de_trata_de_personas.pdf

- Monster, C y Winton, A. (2002). Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction (working paper N° 171). Overseas Development Institute.

- https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1826.pdf

- Municipalidad de San Juan de Lurigancho. (2019). Plan de acción distrital de seguridad ciudadana 2020.

- Municipalidad San Martín de Porres. (s/f). *Plan de acción distrital de seguridad ciudadana del distrito de San Martín de Porres, año 2020.*

- Municipalidad San Martín de Porres. (s/f). *Plan de acción distrital de seguridad ciudadana del distrito de San Martín de Porres, año 2019.*

- Nuñovero, L. (2010). Política criminal actuarial y tráfico de drogas en el Perú de los noventas. *Revista Internacional Derecho Penal Contemporáneo*, 31(abr-jun), 43-80.

- Nuñovero, L. (2017). Más allá del feminicidio de pareja: victimización de mujeres por homicidio y criminalidad organizada transnacional en el Perú. *Derecho Penal y Criminología*, 38(104), 243-265.

- https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6254902

- Nuñovero, L. (2017). Factores de aumento de la población penitenciaria en el Perú, medidas alternativas y vigilancia electrónica. *Estudios penales y criminológicos*, XXXVII, 349-390.

- Nuñovero, L. (2020). Feminicidios en el Perú. Evidencia científica y protección de bienes jurídicos. *Actualidad penal*, (68), 63-77.

- O'Brien, R. (1996). Police productivity and crime rates: 1973-1992. *Criminology*, 34(2), 183-207.

- Obando, N. y Ruiz, C. (2007). *Determinantes socioeconómicos de la delincuencia: una primera aproximación al problema a nivel provincial* (Informe final). CIES.

- https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/analisis-sectorial-pobreza/determinantes-socioeconomicos-de-la-delincuencia-una

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2009). *Manual para encuestas de victimización.*

- http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/index.php/2010/01/03/manual-encuestas-victimizacion/

- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2010). *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal.*

- https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Prosecution_Service_Spanish.pdf

- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2002). *Guidelines for the Prevention of Crime.*

- https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/resolution_2002-13.pdf

- Organización Internacional del Trabajo (2012). Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012 (Informe).

- Pérez Guadalupe, J. (1994). *Faites y atorrantes: una etnografía del penal de Lurigancho*. Centro de Investigaciones Teológicas.

- Pérez Guadalupe, J. (2000). *La construcción social de la realidad carcelaria: los alcances de la organización informal en cinco cárceles latinoamericanas* (Perú, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia). Fondo Editorial PUCP.

- Pérez Guadalupe, J. (2009). Las víctimas y la pastoral penitenciaria en América Latina. *Eguzkilore*, (23), 59-78.

- Pérez Guadalupe, J. y Nuñovero, L. (2020). Condenados a una pena privativa de la salud. En C. Meléndez, *Pandemonio.* Página ONCE.

- Policía Nacional del Perú (2019). Anuario estadístico policial 2019.

- https://web.policia.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/ANUARIO%20PNP%202019%20V2.0.docx%20(1).pdf

- Policía Nacional del Perú (2018). *Anuario estadístico policial 2017*.
- https://web.policia.gob.pe/anuario_estadistico/documentos/anuario_estadistico2017.pdf
- Policía Nacional del Perú (2017). *Boletín Estadístico Policial*.
- Pozo, F. et al. (2014). *Introducción al análisis de datos cuantitativos en Criminología*. Tecnos.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014: seguridad ciudadana con rostro humano.*
- https://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/library/hiv_aids/inform-regional-de-desarrollo-humano-2013-2014-ceguridad-ciudadana-con-rostro.html
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014) *¿Quiénes son delincuentes en el Perú y por qué? Factores de riesgo social y delito en perspectiva comparada en América Latina.*
- https://www.defensoria.gob.pe/blog/wp-content/dp_uploads/quienes-son-delincuentes-en-el-peru.pdf
- Ruíz, J. (2007). Procesos sociales relacionados con el miedo al crimen, la satisfacción con la policía y la victimización: el caso de la cultura ciudadana. *International e-journal of criminal sciences*, (1).
- https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4876031
- Russo, S., Roccato, M. y Vieno A. (2011). Predictind perceived risk of crime: a multilevel study. *American Journal of Community Psychology*, 48(3-4).
- Secretaría Nacional de la Juventud (SENAJU). (2013). *Criminalidad y violencia juvenil en el Perú: exploración en el contexto y orígenes del comportamiento trasgresor entre los jóvenes.*
- https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/criminalidad_violencia_juvenil_peru.pdf
- Slovic, P. et al. (2004). Risk as Analysis and Risk as Feelings: Some Thoughts about Affect, Reason, Risk, and Rationality. *Risk Anal*. 24(2).
- Smith, D. (2002). Crime and the life course en M, Maguire, R. Morgan y R. Reiner (Ed.). *The Oxford Handbook of Criminology* (3ra. ed, pp. 702-55). Oxford Handbooks.
- Sutherland, E. (1947). *Principles of Criminology* (Fourth Edition ed.). J.B Lippincott Company.
- Taylor, J. y Eitle, D. y Russell, D. (2009). Racial/ethnic variation in the relationship between physical limitation and fear of crime: an examination of mediating and moderating factors. *Deviant Behavior*, 30(2), 144-174.
- Vásquez, C y Soto, C. (2013). El análisis geográfico del delito y los mapas de la delincuencia. *Revista de derecho penal y criminología*. (9), 419-448.

- Wikström, P. (2014). Why crime happens: a situational action theory. *Analytical Sociology*, 71-94.
- Wilson, J., & Kelling, G. (2001). Ventanas rotas: La policía y la seguridad en los barrios (Trad. Daniel Fridman). Delito y Sociedad. *Revista de Ciencias Sociales*(15-16), 67-79.

SOBRE LOS AUTORES

- **José Luis Pérez Guadalupe**

Profesor investigador de la Escuela de Postgrado de la Universidad del Pacífico, Vicepresidente del Instituto de Estudios Social Cristianos (IESC) y consultor de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto, Máster en Administración y Habilidades Directivas por CENTRUM - EADA de Barcelona, Máster Universitario en Criminología por la Universidad del País Vasco, Magíster en Antropología y Licenciado en Educación por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Licenciado Canónico y Magíster en Sagrada Teología por la FTPCL, Licenciado en Ciencias Sociales por ILADES - Pontificia Universidad Gregoriana.

En cuanto a sus investigaciones y asuntos de interés se ha especializado en temas de religión, ética y responsabilidad social, así como en estudios criminológicos y penitenciarios. Autor de una docena de libros sobre política, movimientos religiosos, seguridad ciudadana y ejecución penal. Ex ministro de Estado en el Despacho de Interior y ex Presidente del Instituto Nacional Penitenciario.

- **Lucía Nuñovero Cisneros**

Abogada por la Pontifica Universidad Católica del Perú. Magíster en Criminología por la Universidad Católica de Lovaina y magíster en Salud Pública por la Universidad Libre de Bruselas. Profesora de la Maestría de Derecho Penal en la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Maestría de Ciencias Penales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Actualmente es Coordinadora de la Unidad de Análisis de la Procuraduría Ad Hoc del Caso Odebrecht. Ha sido Administradora de la Oficina de Análisis Estratégico del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, Asesora de Alta Dirección del Ministerio del Interior y Asesora del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la implementación del Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria-CONAPOC.