

GOBIERNO EN SEGURIDAD CIUDADANA PARA EL PERU DEL BICENTENARIO

TALLER DE ASUNTOS PÚBLICOS EQUIPO INSTITUCIONAL

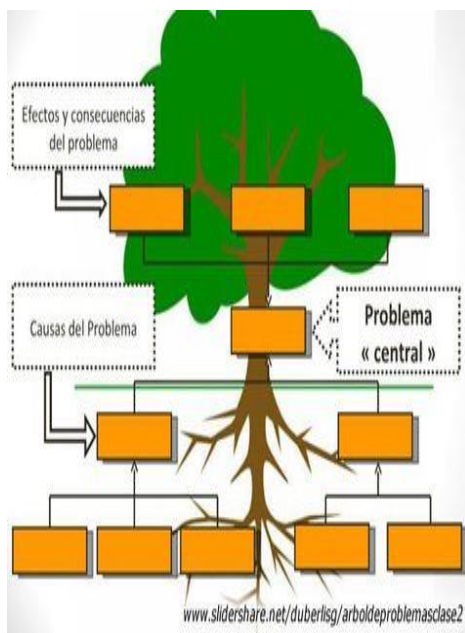
La lectura de los últimos diez años en relación al delito y la violencia ha estado teñida de una tendencia ascendente de los homicidios, que tiene a los delitos comunes y las venganzas como responsables del 60% de los casos de muertes intencionadas. No obstante, el INEI señala una constante reducción de la “victimización general”; una alta y persistente “sensación de temor al delito” (apenas dos de cada diez peruanos se sienten seguros); un progresivo y nada silencio incremento de violencias que se evidencian en la presencia de armas de fuego, el crecimiento del feminicidio, las agresiones sexuales, principalmente de menores de edad; y, finalmente, un alto ingreso a prisión por robo agravado, delitos asociados a drogas y agresiones sexuales.

Enfrentar el problema de violencias y delitos hablando de la Policía Nacional del Perú es continuar dando palos de ciego y persistir con el error de asumir en la Policía, una responsabilidad que sobre pasa sus funciones y formación. La multi causalidad no es un relleno discursivo si no que, por el contrario, es la clave en el diseño de responsabilidades y la adecuada solución de problemas.

PRIMERO. MIRAR CAUSAS ADEMAS DE EFECTOS: ¿UNA MANO DURA Y OTRA INTELIGENTE?

Se ha repetido la necesidad de prevenir y avanzado en instalar en el diseño de las políticas públicas en seguridad ciudadana componentes preventivos, pero aún falta esfuerzo para hacerla efectiva en la ejecución.

Figura 1. Árbol de causas y efectos



Atender Factores de Riesgo no es reducir pobreza y desempleo como genéricamente se señala. Partir desde ahí es estigmatizar y relacionar al pobre y al desempleado con el delito. El problema causa no es la pobreza, es la marginación. No son las familias sin papá o sin mamá, es la ausencia de habilidades parentales para la crianza y formación. No es la falta de servicio militar obligatorio, es la sobre presencia de armas de fuego. No es la falta de valores en general son más bien los valores culturales de discriminación estructural contra la mujer y contra el que piensa y actúa diferente; no es la falta de religión es la violencia como religión; no es la anemia es el consumo problemático de alcohol y otras drogas; no es la falta de castigo es el encierro y cárcel para todo; no es solamente la falta de fortalecimiento de policías, es la desregulación de los mercados que facilita el trabajo del crimen organizado y la corrupción como consustancial y necesaria para su desarrollo; y así, podríamos seguir.



Atender causas, ya se instaló en la retórica pero aun cuesta la gestión articulada y basada en evidencia.

a. Violencias y delitos de impacto social

El homicidio es causado, principalmente, por el delito común sí, pero rigurosamente, por la presencia del arma de fuego que facilita el desenlace de muerte. El delito patrimonial encuentra causas situacionales atendibles por la Policía y los gobiernos locales, pero también en **la relación de factores de riesgo específicos**, asociados a sectores públicos y privados, y tienen relación con: la violencia en y desde edades tempranas; la presencia de pares y familia con carreras delictuales; consumo problemático de alcohol y otras drogas; y, la marginación y el denominado “aspiracionismo”. Es decir, es un grupo acotado de factores de riesgo y no la pobreza y el desempleo en general. Adicionalmente, respecto de los factores de riesgo específicos, ellos se pueden agrupar en sub conjuntos de instituciones responsables acotando aún más la intervención y optimizando recursos.

Por otro lado, las violencias sobre todo contra la mujer encuentra atención en los valores culturales de la sociedad peruana y eso solamente se modifica desde la contra cultura. Perú necesita de un movimiento contra cultural y no una campaña mediática en la TV.

b. Mercados no regulados y respaldo político: las causas del Crimen Organizado.

El Perú tiene características socio económicas que facilitan el tráfico de terrenos, la violencia en construcción, el tráfico de estupefacientes, de personas, comercio sexual, entre otras. Los victimarios no trabajan en estos rubros de manera exclusiva y su actuar contribuye con el comercio, uso y distribución de armas de fuego (un Factor de riesgo pero también manifestación de criminalidad organizada) en los territorios y la inclusión de nuevos empleados, principalmente, adolescentes sin vínculos familiares. En lo emergente, la afectación en la industria ilegal, por la pandemia del COVID 19, también genera la reconversión de sus diversos trabajadores ilegales. Los efectos del problema no se limitan a un “*corp bussines*” específico. No pues, no funciona así. No muy lejos, el histórico riesgo y la vulneración de los derechos que tienen las trabajadoras sexuales, por no contar con un mercado regulado, desemboca en una mayor exposición y control por quienes administran la demanda de servicios sexuales ([Mercados no regulados](#)).

SEGUNDO RECUPERAR EL INEI PARA UN SISTEMA DE INFORMACION INTEGRAL Y OPORTUNO.

Es imperioso replantear el manejo de información del INEI y dejar de ser un caro y lento repositorio para convertirse en una herramienta útil y ágil en la gestión de Políticas Públicas y en la predictibilidad del delito y las violencias.

Recién en Diciembre del 2020 se publica – sin consenso CEIC- la tasa de homicidios del 2018. Es sorprendente que el INEI ha seguido recogiendo el dato de homicidios desde Comisarias y encareciendo el recojo con encuestas, sin contrastar con certificado defunción ni adecuarse a los estándares internacionales a pesar de los pedidos técnicos que apelan a rigurosidad y confiabilidad de la información. Esto no puede continuar.



Por otro lado, las plataformas operativas de información que se usan para la planificación del actuar del Estado deben recoger las fuentes no institucionales, además de las oficiales. El SIPCOP¹ se realiza en base al SIDPOL² que recoge apenas el 15% de la victimización del país. El sistema recoge una fracción pequeña de la realidad delictual.

La seguridad ciudadana no es sentido común y requiere no solamente el dato sino la generación de conocimiento. Para ello la información debe estar desagregada, además de ser oportuna y contar con variables útiles que modernice las existentes. La categoría 'delitos contra la vida el cuerpo y la salud', por ejemplo, integran homicidio, aborto y lesiones. Esto tiene que cambiar. La propuesta técnica está pero la voluntad política es aún reacia y timorata.



Los observatorios se han convertido casi exclusivamente en lugares de video vigilancia, en vez de centros de concentración, análisis y cruce permanente de información. Por otro lado, no se puede dimensionar el fenómeno territorial con el registro de denuncias sino mediante encuestas de victimización. Y, el Centro de comando, control, cómputo e inteligencia (C4i) debe ser parte de esta integralidad de eficiencia en gestión y predictividad.

Finalmente, la información y el dinamismo del dato son tan importante en materia de control como lo es respecto de la prevención, porque "sin información no hay paraíso".

TERCERO. CONTROL Y PERSECUCION INTELIGENTE Y DIFERENCIADA

El fortalecimiento de la Policía Nacional no es una propuesta nueva y por eso se han venido creando estrategias de planificación y de gasto (PP030); fuentes de financiamiento (FESC); y, ahora, endeudamiento BID por casi 60 millones de dólares, sin embargo el problema continúa. Hay que hacerlo y no solo decirlo. La mejora de comisarias cuenta con recursos y debe hacerse conjuntamente con la COMGEN y con quienes están recibiendo el servicio en el territorio. La División de infraestructura de la PNP ha desarrollado diseños y procesos adecuados pero obsoletos, también existe la necesidad por adecuarse a criterios de nueva gestión territorial, flexible y diferenciada.

El fortalecimiento ha pasado también por la compra de radios pero vemos en calle – quienes hacemos calle- que el servidor público lleva consigo más de un equipo porque el problema no es tener o no una unidad móvil sino el duopolio de comunicaciones en seguridad y emergencias en nuestro (peruano) espectro electromagnético.

Por otro lado, pasar de un proceso inquisitivo a uno acusatorio es algo más complejo que lo popularmente conocido como la implementación del nuevo código procesal penal. La implementación de laboratorios de investigación criminal pasa también por salir del caso a caso y

¹ Sistema de Planificación y Control del Patrullaje Policial (SIPCOP)

² Sistema Informático de Denuncias Policiales (SIDPOL)



avanzar a la persecución de conductas criminales, la predictibilidad, la integración de la prevención comunitaria y las carpetas investigativas en el análisis de seguridad; y, la posterior generación de focos de investigación criminal, entre otras, adicionales al fortalecimiento de infraestructura y logística. Hay que invertir en la mente y no solo en el ladrillo.

Invertir en la mente implica incidir en las escuelas de formación. Parece que nadie cuestiona como se puede formar encerrado en un marco castrense para luego ser y estar cercano a la comunidad. Es como enseñar a ser locutor quedándose callado. Invertir en la mente es además priorizar la meritocracia sobre la plutocracia de un servicio público policial que inicia sus distancias en las capacidades económicas para pagar la formación y con ello establecer si gestiona y manda, por un lado; o, por otro, obedece y cumple porque solamente pudieron pagar la escuela de sub oficiales. Efectivamente, hay que primar la meritocracia en el servicio policial y las transformaciones de manera dialogada.

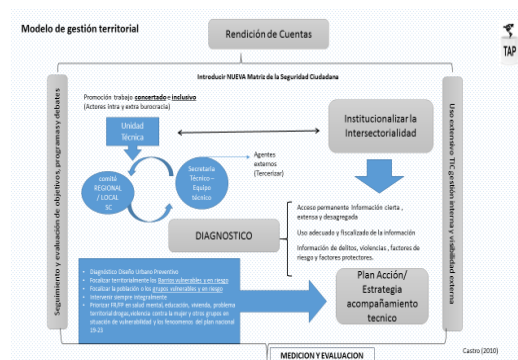
Por otro lado, la Policía es un servicio público que ejerce una fuerza pública, pero sustancialmente **es un servicio público** y como tal debe ser dignificado y profesionalizado, y no solo repetir sin reflexión términos como prevención y policía comunitaria. La policía puede identificar las causas de un problema pero no puede resolver el consumo problemático, mejorar las habilidades parentales o reducir la presencia de pares negativos en el colegio. Es momento de tener un servicio público – y no una fuerza - con enfoque de derechos.

Algunas otra medidas son claves. Aproximadamente 5 mil personas cumplen condena de menos de 5 años y, un porcentaje significativo, deben cumplir pena privativa de libertad porque no existen oferta pública para atender sentencias en medio libre; y en el marco de justicia especializada, es imperioso implementar el Código de Responsabilidad Penal del Adolescente, que se encuentra listo, el mismo que busca reducir, mediante estrategias basadas en evidencia, las probabilidades de conductas transgresoras realizadas por menores de edad.

Finalmente, la lucha contra la corrupción en este nivel es clave para agilizar la entrega de Justicia y ello implica coordinar con el Ministerio Público y el Poder Judicial para hacer eficiente la lucha contra el delito y no tener que reorientar recursos públicos adicionales para que hagan su trabajo establecido en el marco de la ley.

CUARTO: EL ROL CLAVE DE LA GESTION DE GOBIERNOS REGIONALES Y LOCALES

En los últimos años, los Gobiernos Regionales y locales, asignan un porcentaje muy pequeño, (menos de 4%) a seguridad ciudadana y lejos están de cruzar programas y/o servicios integrantes para atender multi causalmente las violencias y delitos. La realidad sub nacional considera casi exclusivamente el fortalecimiento del serenazgo y video vigilancia, así como la inversión en logística y equipamiento que contribuya a mejorar el control y persecución.



Fuente: CESC (2020). Material de formación.



Menos de la mitad de los Gobiernos Regionales cuentan con gerencia de seguridad ciudadana y, a nivel presupuestal, apenas 15 gobiernos regionales asignan presupuesto a inversiones. A pesar de la baja asignación no se completa la ejecución.

El Gobierno central ha transferido – desde el año 2012- más de 280 millones de soles a los Gobiernos regionales y locales, principalmente en las jurisdicciones regionales de Ayacucho, La libertad y Lima Metropolitana que suman el 60%; y, en comparación con la dinámica del país, no existe una correspondencia simétrica entre la inversión generada y la disminución importante de la victimización a nivel regional.

A nivel de gobiernos sub nacionales debe considerarse de manera prioritaria y urgente: (i) La inmediata recuperación de autonomías para diseñar y priorizar los problemas territoriales sobre los nacionales, articulado con ellos de acuerdo a su nivel de presencia y necesidad; (ii) El fortalecimiento técnico y sostenido para territorios específicos para llevar a cabo una adecuada asignación y ejecución de gasto al interior del Gobierno local y/o regional; (iii) La articulación de los servicios sub nacionales que están asociados a atender las causas de los problemas de seguridad, de violencias y delitos; (iv) los servicios de intervención multinivel, ya sea intra y/o extra municipal, articulan permanentemente con los demás actores, sectores y subniveles de gobierno regional y/o local; (v) las intervenciones son multisectoriales, multidisciplinarias, con enfoque de derechos, territorial (desagregado/agrupado) y rigurosas. Quedando evidenciado con los errores y horrores que la gestión de la seguridad ciudadana no es sentido común ni criterios militares o efectistas, requiere de una experticia y presencia multidisciplinaria que aún resulta un desafío.

QUINTO. ANALISIS DE INFORMACION Y GENERACION DE FOCOS DE INVESTIGACION

El delito y la violencia se alimentan de causas individuales, sociales, culturales pero también las económicas cuando la desregulación, el silencio estatal y la demagogia punitiva son el exclusivo (y excluyente) paquete de medidas para afrontar los problemas públicos de seguridad ciudadana. La ingeniería punitiva no reduce el crimen solo eleva los costos y enriquece a las y los corruptos.

Para Prado (2009), las formas de criminalidad organizada en el Perú son todavía precarias y primarias; no obstante el trabajo de Nureña (2019) explicita el desarrollo y traspaso del hurto a la extorsión en ciudades importantes, en la costa norte del Perú. Al incorporar la transformación desordenada de las ciudades, que incorporan nuevos elementos que agrava o incrementa la presencia de factores de riesgo, encontrando un proceso que se ha acelerado y modificado el comportamiento individual y aislado del “pájaro frutero” al delito coordinado o enlazado a aportes esenciales para su ejecución.

La existencia de fiscalías penales funcionando distritalmente desmiembra y desarticula la investigación que requiere agrupar una serie de actuaciones realizadas por las bandas delictuales, que funcionan con un continuado concurso de delitos, pasando por diferentes territorios o distritos para cometer asalto a entidades financieras, comercios, personas y demás, haciendo uso de modalidades de marcaje y de raqueteo.

Si mantenemos la lógica fiscal nos seguiremos llenando de casos de porte ilegal de armas, receptación por estar conduciendo un vehículo robado u otra tipificación puntual cuando en realidad estamos frente a conductas esenciales para la realización de una conducta tipificada mayor, que es el delito de Bandas criminales (317-b). Recordemos que la delincuencia común es la principal



causas de muerte y su violencia en la realización, deja importantes daños -no solo materiales- en las víctimas y la sociedad que persiste con 85% de temor al delito (INEI, 2021).

Existe una serie de delitos y hechos de violencia que se recogen y registran, sirviendo para patrullajes planificados y construcción de expedientes primando lo jurídico sobre la técnica de investigación criminal. Para revertir esta situación la evidencia ha demostrado los resultados positivos de contar con equipos de análisis de casos e investigación de expresiones del fenómeno; y, por otro lado, posterior al análisis, la realización de la investigación criminal, a partir de la generación de focos cuando la etapa de análisis ha permitido contar con los elementos para una adecuada judicialización.



Fuente: Fundación Ideas para la Paz (201X).
Planeación Policial Focalizada.

EN SUMA

No solamente se trata de escribir una Política Criminal o terminar de formular la Política Nacional multisectorial de Seguridad Ciudadana hace falta un gobierno (y sub niveles de gobierno) que haga transversal la seguridad ciudadana observando las causas y efectos de los problemas territoriales.

El sistema de información no es un repositorio. Hay que hacer funcional al INEI en ámbitos específicos: Políticas Públicas, acciones preventivas/operativas y evaluación (ex ante, seguimiento y ex post).

Habría que fortalecer los subsistemas de control y prevención, conformando al interior del CONASEC y SINASEC, un agrupamiento funcional, acotado, optimizado y focalizado en territorios, factores de riesgos específicos y conductas de control y persecución.

Construir una relación interinstitucional entre los actores de investigación y persecución –sin estímulos adicionales- en la adecuada formulación de carpetas investigativas. De nada sirve hacer una mega operativo cuando se cae por fallas procesales originadas en la operativa policial y/o fiscal.

Es un argumento falaz criticar el populismo penal y responder con más cárceles. Hay que fortalecer el medio libre y la intervención (psico social) en las sentencias, para casos que tienen que ver con salud mental, como puede ser el acoso callejero y el delito por consumo problemático de alcohol y otras drogas; y, el deudor alimentario. ¿Se protege el bien jurídico específico con medidas de contaminación criminógena? De ninguna manera.

La cárcel debe ser para los más peligrosos y en los espacios para mega penales, deben construirse establecimientos penitenciarios medianos y gestionables. El Gobierno Local involucrase en el recorrido de la prevención y sumarse al ámbito post penitenciario, medio libre, incluso, en las medidas socio educativas. Existe una base institucional y organizacional para la entrega de servicios. Incluso. Su presencia protagónica en lo que sería un “gobierno de la seguridad”, podría generar una serie de estrategias territoriales y multisectoriales como lo es Barrio Seguro y fortalecer técnica y logísticamente Vecindario Seguro, dirigiendo recursos para fortalecer la mente y no solo el ladrillo y la video.



Los tentáculos del crimen organizado son amplios. Apelar exclusivamente a la persecución es sospechoso cuando la atención debe ampliarse a los poderes de facto y los mercados no regulados. Finalmente, las expresiones del fenómeno de violencia, delitos e inseguridad se afrontan considerando las diferencias territoriales, el nivel de existencia e inserción del crimen organizado, la participación de los sub niveles de gobierno, coordinación permanente con el gobierno central, pero poniendo énfasis en la regulación de mercados y haciendo hincapié en una presencia efectiva, proactiva y con enfoque de derechos.

Lima, 9 de julio 2021