

**Alvaro Grompone • Carlos Urrutia • Diego Sánchez •
Luciana Reátegui y Mauricio Rentería**

Tensiones en la seguridad ciudadana

reformas, policía y sociedad

TENSIONES EN LA SEGURIDAD CIUDADANA:
REFORMAS, POLICÍA Y SOCIEDAD

**Alvaro Grompone • Carlos Urrutia • Diego Sánchez •
Luciana Reátegui • Mauricio Rentería**

Tensiones en la seguridad ciudadana

reformas, policía y sociedad



Programa Institucional Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio

Esta publicación se llevó a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Canadá, bajo la iniciativa Think Thank

Serie: Perú Problema, 64

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Horacio Urteaga 694, Lima 15072

Telf.: (51-1) 332-6194

www.iep.org.pe

ISBN edición digital: 978-612-326-275-4

Primera edición impresa: Lima, febrero de 2021

Primera edición digital: Lima, abril de 2024

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2024-03161

Corrección de pruebas: Sara Mateos

Diagramación y carátula: Gino Becerra

Asistente de edición: Yisleny López

Cuidado de edición: Odín del Pozo

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I APROXIMACIONES AL ESTUDIO DE LA POLICÍA Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD	17
La policía y las relaciones policía-sociedad	20
La policía y su relación con la sociedad	24
La sociedad y su relación con la policía	26
Las políticas contra el delito	36
Los enfoques tradicionales y militarizados	39
Los enfoques preventivos y comunitarios	44
Gobernanza, descentralización y pluralismo en la provisión de seguridad	51
CAPÍTULO II. LOS RECIENTES PROCESOS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REGIÓN Y EL PAÍS	55
Los cambios en la lógica de seguridad ciudadana en la región	55
La reforma policial en América Latina	56
La descentralización de la provisión de seguridad	58
Los vaivenes entre el enfoque de policía comunitaria y el populismo punitivo	59

el Sidpol". El desfase en la instrumentalización de la inteligencia policial en la lucha contra la delincuencia	124
“Los programas preventivos son un grupo de sociólogos, politólogos, que hacen su propuesta”. La estrategia preventiva como mecanismo de lucha contra la delincuencia	127
El patrullaje policial en la práctica	133
“Yo, de acuerdo a mi apreciación que tengo con el sistema de 'mapa de calor' que día a día se va alimentando, yo les instruyo”. La distinta relevancia de los instrumentos de planificación del patrullaje para los policías	134
“Nosotros, por naturaleza de patrullaje, sabemos que acá en nuestro sector no hay zona tranquila”. El “olfato” con el que los policías ponen en práctica el patrullaje	141
“Acá somos todo, ¿no? Somos abogado, tenemos que ser doctores, tenemos que ser bomberos”. Las múltiples tareas que exige el contacto ciudadano	147
Otras modalidades de patrullaje: coordinación interinstitucional y relación con la comunidad	157
“La municipalidad manda solo una camioneta para el patrullaje. El alcalde tiene otras prioridades”. Las dificultades para extender la modalidad de patrullaje integrado	158
“Es como visitar y dar un mensaje de que la población está con la policía”. La particular lógica del patrullaje mixto	164
Relación con la comunidad	167
“Debería ser el corazón de la comisaría, porque es la cara hacia los vecinos del sector, pero puede ser visto como los blandos de la policía”. Las contradicciones de la OPC como institucionalización de la proximidad a la ciudadanía	168
“A través de esas personas, también muchas veces hemos llegado a los delincuentes, a las bandas. A través de ellos, informantes”. La relación funcional con los vecinos	173
Conclusiones	178
CAPÍTULO IV. PERCEPCIONES Y ESTRATEGIAS DE LOS VECINOS DE CHORRILLOS ANTE LA INSEGURIDAD CIUDADANA	187
Planteamiento del problema	187
Marco teórico	192

Antecedentes	197
Metodología	202
Contexto	211
San Genaro y La Encantada	213
El alcalde	214
Resultados	215
“Te voy a ser bien sincera: yo, cada vez que mi hijo se va, yo rezo”.	
Percepciones de inseguridad	216
“Me quitaron la casaca, me quitaron las zapatillas, me quitaron la cartera”. Experiencias con el delito	222
a) Delitos directos	223
b) Delitos cercanos y delitos lejanos	226
c) Estrategias	230
“Donde yo vivo, no hay policía, no veo”. Percepciones sobre la policía	232
a) Experiencias con la policía	233
b) Entre la comprensión y la desconfianza	237
c) Reclamos sobre la policía	242
CONCLUSIONES	243
REFLEXIONES FINALES	247
ANEXO: RELACIÓN DE DOCUMENTOS CONSULTADOS	259
BIBLIOGRAFÍA	261

INTRODUCCIÓN



Que la seguridad ciudadana constituya una de las principales preocupaciones de los peruanos es un hecho que ha dejado de sorprender hace años. Según el Barómetro de las Américas,¹ en el 2000, el problema considerado más importante era la desocupación o desempleo (38,7%), mientras que la delincuencia quedaba relegada con el 2,9%. Dieciocho años después, la misma encuesta sitúa en primer lugar a la delincuencia o seguridad pública (27,8%), seguida por la corrupción (21,1%). Las encuestas de opinión de IPSOS Perú para Lima Metropolitana apuntan en la misma dirección.² La delincuencia ha sido identificada como uno de los tres mayores problemas de la capital desde el año 2010, con una incidencia que supera en todos los años el 70,0% de los encuestados.

La creciente preocupación por este tema va de la mano con una notable insatisfacción con las estrategias que se emplean en la lucha contra la inseguridad ciudadana. Las demandas al respecto

-
1. Encuestas de opinión en América Latina. Disponible en: <<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>>.
 2. Disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-01/opinion_data_enero_2019.pdf>.

se han convertido en uno de los principales determinantes de la desaprobación de autoridades nacionales, regionales y locales, en tanto se percibe que lo realizado dista de ser suficiente o adecuado frente a una problemática que aumenta sin cesar. A esto se suma los muy bajos índices de confianza en instituciones relacionadas con el orden público, como la Policía Nacional del Perú (PNP). Se observa, entonces, un desencuentro entre la demanda de una mayor y mejor gestión de la seguridad ciudadana y la desconfianza en una de las instituciones más importantes (si no la más) para enfrentar este problema.

Las autoridades y quienes elaboran las políticas de seguridad ciudadana no han ignorado este hecho. Desde hace más de 15 años, distintos gobiernos han promovido procesos de reforma de la policía y de la gestión de seguridad ciudadana. El objetivo ha sido, por un lado, enfrentar los crecientes niveles de inseguridad y, por otro, acercarse a la población para aumentar su confianza en los agentes estatales encargados de la seguridad y el orden público. Aunque con idas y venidas, se llegó a un consenso sobre la dirección que debía seguir la gestión de seguridad ciudadana. Los principios que lideraron ese proceso fueron la proximidad con la población, el carácter ciudadano y preventivo de la seguridad ciudadana, y la participación de autoridades civiles y locales en su gestión.

Luego de un par de décadas, los resultados son agridulces. A pesar de que la victimización³ se ha reducido en el área urbana del 40,0% al 25,7% entre 2011 y 2018, la percepción general es que la problemática de la inseguridad no deja de aumentar (INEI 2019). Además, la mayoría de personas no parece estar enterada de estos cambios o de las reformas policiales. Hay un sentir generalizado

3. Se define como victimización a la situación en que la persona fue víctima de un hecho delictivo durante los últimos 12 meses.

de que la inseguridad ciudadana es un tema que ha desbordado al Estado, incapaz de elaborar respuestas para combatirla.

No sorprenden, por tanto, las crecientes demandas de aplicar “mano dura” contra la delincuencia, así como la búsqueda de salidas individuales o por barrios para hacer frente a los actos delictivos, como el enrejado de calles. La policía, en tanto, es percibida tan distante como lo era antes. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el 77,8% de la población mayor de 18 años indica tener “poca” o “nada” de confianza en la PNP.⁴ En el mismo sentido, los datos del Barómetro de las Américas confirman que los bajos niveles de confianza en la policía se han mantenido estables estas últimas décadas (Carrión, Zárate y Zechmeister 2015).

Por lo tanto, son casi dos décadas de procesos de reforma en materia de seguridad ciudadana que no se ha traducido en la percepción de que el servicio ha mejorado. Es más, ni siquiera parece haberse conseguido que la percepción se mantenga en los (deficientes) niveles de años anteriores. Pese a lo paradójico y problemático que esto resulta, no son muchos los estudios que se han ocupado de este tema. Si bien hay un acervo de investigaciones que analiza los procesos mismos de reforma (Costa y Basombrío 2004, Costa y Romero 2014, Basombrío y Rospigliosi 2006), no queda claro qué tanto logran calar los cambios en los agentes policiales o en la población que debiera verse beneficiada con ellos. Además, en contraste con otros países de la región, en el Perú no hay muchos estudios sobre los factores que explican la desafección de la población hacia las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y cómo estos se manifiestan.

Así, poniendo el foco de atención en la PNP, nos proponemos analizar las interrelaciones entre los procesos de reforma recientes,

4. Datos extraídos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) de 2019.

las maneras como se han venido implementando y su correlato en las percepciones de la ciudadanía. Pese a la centralidad de la PNP en la seguridad ciudadana, son pocos los estudios que profundizan en sus lógicas de funcionamiento y operatividad cotidiana, así como en su vínculo con la población. Sin pretender llenar todos los vacíos con respecto al tema, con este libro se busca aportar a la discusión sobre la seguridad ciudadana partiendo de la entidad más representativa y próxima a la ciudadanía en materia de seguridad, como lo es la PNP. Todo esto en un contexto en el que algunos escándalos mediáticos, como el caso Lava Juez, han puesto sobre el tapete la precariedad y la corrupción del sistema que involucra a los agentes encargados de proveer seguridad.

El presente libro tiene como objetivo general comprender cómo se ha ido formando y pensando el vínculo entre la policía y la ciudadanía. Para ello, y en el marco del Programa Institucional “Estado y sociedad en el Perú de ingreso medio” del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), se realizaron dos investigaciones entre los años 2018 y 2019. Se trata de entender la problemática de la (in)seguridad ciudadana a partir de los esfuerzos realizados por el Estado —con sus virtudes y limitaciones—, así como las percepciones y respuestas de la sociedad civil. En el marco de un proceso de crecimiento económico del país, esta doble mirada nos permite comprender un tema de constante y creciente preocupación.

No se trata de dos investigaciones por separado. Como esperamos que quede claro, ambas han tenido una misma entrada articuladora —la PNP— y han estado en constante conversación una con la otra. La investigación realizada por Diego Sánchez y Álvaro Grompone busca entender las lógicas detrás de las reformas en curso para contrastarlas con su aplicación cotidiana por parte de los efectivos policiales. Como veremos, los principios de proximidad, focalización y coordinación con autoridades locales implican desafíos

que vale la pena abordar en su práctica concreta. Esto, sin embargo, puede extenderse a otras reformas en curso que buscan adoptar una suerte de manual de consenso de buenas prácticas internacionales, sin considerar los retos y limitaciones que ello implica en el país.

Por su parte, la investigación de Carlos Urrutia, Luciana Reátegui y Mauricio Rentería busca comprender qué factores se encuentran detrás de la escasa confianza de la población en la policía. Se explora, por tanto, las percepciones sobre la (in)seguridad ciudadana y el rol de la PNP en su práctica cotidiana, en ambos casos muy mediado por las propias experiencias. Una vez más, podemos extender esta materia a temas más amplios, como el de la relación de la ciudadanía con un Estado que se muestra incapaz de solucionar problemáticas consideradas urgentes.

De esta forma, ambas investigaciones permiten contrastar las percepciones y experiencias de las autoridades públicas sobre su rol como agentes de seguridad, con los imaginarios construidos por la propia ciudadanía sobre ello. Creemos que se trata de un contraste que brinda muchas luces sobre algunos problemas asociados a las reformas en concreto, aunque también sobre la relación Estado-sociedad.

En el primer capítulo se presenta un balance de la literatura sobre el vínculo policía-sociedad. Por un lado, se aborda los resultados de investigaciones a escalas mundial y regional que problematizan la relación de la policía con la sociedad, tomando en consideración factores como la raza, los medios de comunicación y la juventud, entre otros. Por otro, se presentan los estudios relacionados con la política pública de prevención del delito con énfasis en los enfoques tradicionales y los preventivos, así como su vínculo con la gobernanza y la descentralización.

El segundo capítulo trata de los más recientes procesos de reforma en materia de seguridad ciudadana, tanto en la región como

en el país. De esta forma, se realiza un balance de los enfoques y acciones que se han puesto en marcha en los últimos años para reformar los sistemas de seguridad ciudadana. El texto se centra en la evolución de la reforma desde sus inicios en el 2001 y en el papel que cumplen las instituciones encargadas, así como en el rol e importancia de la participación ciudadana.

El tercer capítulo comprende la investigación de Sánchez y Grompone en tres distritos de la zona norte de Lima Metropolitana, un estudio que se propuso analizar los efectos de las reformas de seguridad ciudadana en el desempeño de la PNP. Desde una perspectiva cualitativa, se analiza cómo los agentes policiales han adoptado los objetivos de dichas reformas, tomando en cuenta su quehacer cotidiano y sus percepciones.

El cuarto capítulo contiene la investigación realizada por Urrutia, Reátegui y Rentería, la cual analiza la problemática a partir de la sociedad. Este trabajo tuvo como objetivo conocer las percepciones de los vecinos del distrito limeño de Chorrillos sobre la policía y la seguridad ciudadana. A través de un enfoque cualitativo, no solo se problematiza dichas percepciones, sino que se ahonda en las experiencias con el delito y su correlato con variables como el territorio y el nivel socioeconómico de los vecinos, así como en las estrategias empleadas para protegerse.

Por último, se presentan unas reflexiones a manera de conclusión. En esta sección se retomará la información reunida por las investigaciones y los debates en torno al vínculo policía-sociedad. Además, se analizan las principales limitaciones de la reforma policial sobre la base de los resultados de las investigaciones. Por último, se contrastan los hallazgos de ambos estudios con el objetivo de encontrar coincidencias y divergencias en la percepción de la inseguridad ciudadana y el rol que cumple la PNP en su lucha.

Capítulo I

APROXIMACIONES AL ESTUDIO DE LA POLICÍA Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD



En el conjunto de estudios que comprende la criminología podemos encontrar dos líneas de investigación especialmente útiles para comprender las instituciones policiales. En primer lugar, las investigaciones que se dedican a analizar la multiplicidad de usos y prácticas que ponen en marcha los efectivos policiales durante el desempeño cotidiano de su labor, así como la manera en la que estos agentes interactúan con el contexto donde se desenvuelven.

Desde la década de 1950, e influidos por una corriente desarrollada por la Escuela de Chicago, estos estudios apuestan por una sociología de la policía destinada a examinar el rol de esta agencia estatal en la sociedad a partir de la observación directa de lo que hacen sus miembros en su rutina diaria. Mucho de ese trabajo se centró en la idea de que una parte considerable de la labor policial debería entenderse en términos distintos al de las funciones tradicionales de control de la delincuencia, o incluso de mantenimiento del orden (Newburn 2008).

Un concepto crucial para esta perspectiva es el de “policiamiento”. Este término hace referencia al conjunto de prácticas caracterizadas por la utilización de un repertorio de medios

coercitivos aplicados con una determinada visión o expectativa de orden social que es deseada por la población y/o los agentes proveedores de seguridad; a través de estos instrumentos, se tiene la capacidad de inhibir ciertas conductas de individuos o grupos de población. Se trata de una propuesta que enfatiza el hecho de que las prácticas de seguridad —implementadas por la policía y por la misma población— descansan sobre concepciones que la sociedad desarrolla de lo que es legítimo y de lo que se considera justo o deseable (Muniz y Paes-Machado 2010).

Este tipo de estudios ha producido abundante evidencia sobre procesos que constituyen dos caras de la misma moneda. Por un lado, se muestra que la manera cómo los efectivos policiales perciben la sociedad y, en ese sentido, sus imaginarios y prejuicios condicionan el desempeño de sus funciones. Por su parte, se trata también la forma en la que diversos grupos poblacionales evalúan la labor de los efectivos policiales y los diferentes efectos que esto tiene sobre sus percepciones de inseguridad.

La segunda línea de estudios sobre la policía se desarrolló de la mano de una vertiente de la criminología orientada hacia las políticas públicas. El énfasis en este caso era analizar los aspectos más administrativos y operativos que condicionaban la actividad y el rendimiento de la policía (Newburn 2008).

En este grupo se encuentran quienes, de un lado, abordan el tipo de respuestas que los diversos cuerpos policiales en el mundo formulan para el combate del crimen, la inseguridad ciudadana y la vigilancia en términos del énfasis que estos otorgan a la represión o a la prevención. Por otro lado, pero íntimamente vinculado a lo anterior, hay quienes investigan la variedad de estructuras organizacionales que adoptan las fuerzas del orden y el tipo de culturas de organización que estas generan. En este caso, la atención se centra en profundizar el énfasis de cada cuerpo policial en la centralización o descentralización de su propia organización (Newburn 2008).

Actualmente, la investigación sobre las instituciones policiales es muy vasta y, aunque la mayoría de estudios se centra en Estados Unidos y Europa, hay un cuerpo significativo de investigaciones comparativas en contextos de países en desarrollo. En las siguientes secciones se repasará brevemente la producción académica sobre el tema, poniendo especial énfasis en las dos líneas de investigación que se han reseñado anteriormente; incluimos, para ello, las diversas ramificaciones que han surgido de cada una de ellas.

En general, podemos mencionar algunas características de las investigaciones sobre el tema. Con frecuencia, se trata de estudios muy próximos a la política y gestión públicas. En muchos casos son estudios patrocinados por organismos gubernamentales u otras entidades encargadas del diseño o promoción de reformas en materia de seguridad. Ello se traduce en que los objetivos de estas investigaciones se encuentren más en la lógica del “deber ser”, que del “ser”.¹

Para el caso de América Latina, es especialmente notorio que gran parte de la producción sobre el tema ha sido elaborada por actores que trabajan o han trabajado en ministerios u organizaciones no gubernamentales. En gran medida, muchos de estos denominados “tomadores de decisiones” o *policy-makers* han encabezado —o al menos formado parte de— sendas reformas al interior de las instituciones policiales, de modo que constituyen testimonios de parte y aportan una mirada desde lo más alto de las jerarquías institucionales del gobierno o de la sociedad civil.

A pesar de lo valioso de estos aportes para entender el diseño de las políticas de seguridad ciudadana, esta mirada “desde arriba” no permite analizar lo suficiente los efectos y dinámicas que se

1. Ello contrasta tanto con los estudios clásicos que hemos presentado, como con investigaciones más recientes que utilizan métodos cualitativos, principalmente etnográficos. No es muy arriesgado inferir que aquí el método y la perspectiva desempeñan un papel crucial.

reproducen cotidianamente en el proceder de los agentes encargados de llevar adelante estas políticas. En suma, no permiten ver los suficientes aspectos clave del proceso de implementación de este tipo de políticas.

Estrechamente vinculado a lo anterior, en la mayoría de los casos se trata también de investigaciones basadas en el análisis de encuestas o de información, tanto oficiales como de entidades no gubernamentales. Como veremos en las siguientes secciones, eso se traduce en estudios sobre el impacto de ciertas variables, como la edad o el género, en la variable dependiente que constituye la legitimidad o las percepciones sobre la policía. En estos estudios, el valor que puede tener el análisis de la distribución de los estados de ánimo de la población, así como realizar comparaciones con otros contextos, no anida en la captura de la complejidad de valores, conocimientos (tanto reflexivos como prerreflexivos) e imágenes que moviliza en las personas la policía.

La policía y las relaciones policía-sociedad

Desde inicios del siglo pasado, la policía y su relación con la ciudadanía animaron una serie de trabajos desde distintas perspectivas. Sin embargo, recién a fines de los años cincuenta aparecen las primeras investigaciones empíricas sobre las diversas manifestaciones del vínculo entre el ciudadano y los efectivos policiales (Reiner 2015, Walker 1993).

Estos estudios ahora clásicos de la criminología parten de la idea de analizar la labor policial en sus dimensiones cotidianas. Esto los lleva a profundizar en las experiencias y el entorno en el cual se desarrollan los efectivos policiales. Si bien centran su mirada en la policía, se trata de los primeros trabajos que incorporan la manera en que los ciudadanos se vinculan con el aparato policial: cómo se

representan a los policías, cuán próximos o alejados los perciben, así como sus demandas y expectativas frente a ellos.

De acuerdo con Reiner (2015), los clásicos de esta primera etapa son los trabajos de Banton, Skolnick y Bittner, todos ellos de alguna forma herederos de las investigaciones pioneras de Westley sobre la policía en Chicago. Si bien cada uno de estos trabajos tiene distintos intereses en el “policiamiento”, todos poseen puntos en común, tanto por el aparato analítico que utilizan, como por la metodología y sus principales resultados. Son estudios emparentados con lo que hoy se conoce como las corrientes microsociológicas. Ello se plasma, primero, en la aproximación directa al fenómeno que investigan mediante técnicas como la etnografía, la observación participante y las entrevistas en profundidad. Es a través de estos métodos que buscan dar una mirada más comprehensiva a los procesos sociales.

Para estos investigadores, la policía no es solo una agencia del Estado con funciones específicas, sino que además se trata de una ocupación con características propias, como una cultura compartida—con códigos y normas, tanto explícitos como implícitos—y una manera de relacionarse con el “afuera” (Banton 1971, 1973, 1974; Bittner 1967a, 1967b, 1970; Skolnick y Fyfe 1993; Westley 1953, 1956). Un punto inicial de ruptura con las representaciones comunes sobre la policía se da a partir del estudio de lo que ocurre cotidianamente en las labores policiales. Esto llevará a Westley (1953) a la tesis de que, al contrario de lo que se piensa que constituye el grueso de la tarea policial (como capturar criminales), en realidad los policías pasan buena parte de su tiempo en tareas relacionadas con infracciones menores.

Posteriormente, Banton llegará a sostener que “un principio cardinal para comprender la organización policial y su actividad es que la policía constituye solo una entre muchas otras agencias

de control social” (Banton 1964 citado en Reiner 2015).² Por un lado, ello significa que la policía es más una guardiana de la paz que una agencia dedicada al cumplimiento de la ley; por otro, ello entra en sintonía con otra aseveración de Banton acerca de la poca importancia del trabajo policial para el cumplimiento de la ley.

En cuanto a las relaciones entre la policía y la sociedad, estos estudios nos devuelven una imagen característica de fines de la década de 1960, una época de movilizaciones y de mucha represión policial. La policía es vista y se ve a sí misma como apartada de la sociedad, con mecanismos específicos, a veces ilícitos, para afrontar la sospecha frente a su trabajo y con tipificaciones acerca del crimen y los delincuentes que, como sostiene Bittner (1970), no se apartan mucho de los prejuicios sobre minorías étnicas o raciales presentes en la sociedad.³

Por otro lado, este relativo alejamiento de la policía con respecto a la sociedad llevará a Banton a sostener que, en el caso de la policía británica, esta posee un carácter “sagrado”, a diferencia de la estadounidense (Reiner 2015). Retomando el uso *durkheimiano* del concepto, se trata de una policía alejada de los ciudadanos, pero presente en el imaginario como intrínsecamente buena, aunque peligrosa.

-
2. Esta y todas las citas de un idioma diferente al castellano son traducciones de los autores.
 3. Bittner (1970) sostiene que “la policía no está sola en el establecimiento de distinciones insidiosas entre estos dos tipos. En efecto, el trato diferencial que ellos les dan solo refleja la distribución de estima, crédito y las aseveraciones de la sociedad como un todo” (p. 11). Traducción propia de: “the police are not alone in making invidious distinctions between the two types. Indeed the differential treatment they accord them reflects only the distribution of esteem, credit, and desserts in society at large”.

Una de las principales críticas a estos estudios es que, si bien reconocen la importancia de la cultura ocupacional de la policía, por momentos pareciera que se tratara de una estructura monolítica que deja poco espacio a la variación (Paoline 2003). En ese sentido, Paoline (2003) destaca el tipo de organización, el rango y el estilo individual de cada policía como fuente de variación y fragmentación de esta cultura policial.

Por otro lado, Loyens y Maesschalck (2014) critican la literatura clásica sobre las interacciones policía-comunidad, que las muestra como marcadas por la suspicacia de los policías contra la comunidad —particularmente confrontacional contra quienes cometen infracciones o delitos. Esta concepción partiría, más bien, de un sentido muy arraigado en la policía de su misión como protectora y de una actitud cínica con las personas, dados sus encuentros constantes con delincuentes.

Los autores, basados en una aproximación etnográfica en Bélgica e inspirados en los trabajos de Mary Douglas, encuentran que la labor policial difícilmente puede analizarse como un aparato monolítico, con representaciones, actitudes y estrategias compartidas por todos sus miembros. Por el contrario, esta labor suele diferenciarse según los actores con los que se interactúa, con grados distintos de seguimiento de las reglas y de negociación con infractores y con víctimas. A diferencia de buena parte de los estudios clásicos, ello permite encontrar similitudes entre el desempeño policial y el de otras agencias del Estado.

En lo que sigue se presentará un breve balance de los estudios sobre las relaciones policía-sociedad. En tanto constituyen dos caras de una misma moneda, la primera subsección se dedicará a la policía y cómo ella percibe a la sociedad. En la siguiente sección nos ocuparemos de la sociedad, que constituye uno de los ejes sobre el cual se plantea esta investigación.

La policía y su relación con la sociedad

Los estudios sobre la relación de la policía con la sociedad son bastante más escasos que los que analizan la relación inversa. Por un lado, Ferdik (2013) realizó una investigación sobre las percepciones de los policías en materia de demandas civiles. El autor entrevistó a 23 oficiales de policía del sureste de Estados Unidos para estudiar sus actitudes hacia las demandas civiles —especialmente, aquellas provenientes de jóvenes universitarios—, su entrenamiento para evitar alguna de estas demandas y las consecuencias de estas en su trabajo.

Los policías percibían que antes que cumplir la ley, los estudiantes preferían demandar a quienes los arrestaban, algo muy presente en la cultura de la denuncia estadounidense. Ante esto, los policías se veían a sí mismos como agentes poco entrenados para enfrentar dichos riesgos, lo que derivaba en la disminución de la confianza en sus habilidades y en el deterioro de sus relaciones con la comunidad. Lo anterior, a su vez, se traducían en la inseguridad que sentían los agentes policiales al cumplir con sus labores diarias y en una disminución de la eficacia del trabajo conjunto con la sociedad.

En América Latina, trabajos antropológicos como el de Suárez de Garay (2016) en México relatan las percepciones que los policías tienen sobre la sociedad. El autor indaga la noción del “*otro* generalizado”, el cual es cualquier persona percibida como anónima o desconocida que resulta potencialmente un delincuente hasta que se pruebe lo contrario. En esta visión, el ciudadano, más que un sujeto de servicio, es un objeto del policía que le permite cumplir su rol de reducir la criminalidad.

Las entrevistas de Suárez de Garay (2016) a efectivos policiales revelan dos categorías de discursos: el discurso ciudadano y el

delincuencial. El primer caso incluye a una población que desconfía mucho de la policía. Los agentes son muy conscientes de esta desconfianza, pero prevalece el desconocimiento sobre cómo reaccionar frente a ella y lo adjudican a la falta de una cultura cívica. Los testimonios apuntan a que muchos buenos policías son los perjudicados por algunos “que queman la corporación”, pero que también las personas crean una “cultura antipoliciaca” en ambientes de poca educación familiar. La idea general es que esa desconfianza evita que se luche contra un enemigo común, que serían los delincuentes.

En el segundo caso, los delincuentes son representados como un grupo separado del resto de los ciudadanos. Por un lado, los policías identifican al delincuente profesional, que sería una persona con experiencia en delitos graves, especialmente relacionados con bandas organizadas. Por otro lado, también se observa al delincuente común, que comete delitos sin una mayor peligrosidad. En este grupo identifican a jóvenes, estudiantes, prostitutas, pobres, homosexuales, adictos a la droga y alcohol, entre otros. En ambos casos, se considera que la familia tiene un rol predominante en su formación.

Para el caso de Argentina, Garriga Zucal (2016) estudia una característica de la policía a la que denomina “el olfato”. Esta habilidad policial permite identificar a un delincuente con solo mirarlo, al advertir una serie de “signos de peligros” vinculados a actitudes sospechosas y estereotipos socialmente construidos. Ciertos movimientos, determinadas formas de hablar, un estilo de vestimenta, algunos tatuajes característicos de las prisiones, son señales que se utilizan para identificar a un posible delincuente. Sin embargo, este “olfato” solo funciona en sectores de bajos recursos, ya que la relación de poder que hay entre la policía y los sectores acomodados produce que los signos de peligro desaparezcan o se oculten. Esto

debido a que, en dichas zonas, los policías son conscientes de su diferencia de poder respecto de las personas ricas.

En la misma línea, Kessler y Dimarco (2013) investigan la estigmatización territorial en jóvenes de la periferia de Buenos Aires. Al respecto, señalan que los policías tienen en claro que su imagen está desprestigiada por razones históricas de abuso, pero aseguran que los jóvenes son cada vez más violentos en las zonas “populares”. A pesar de esa mayor violencia, los policías sienten que no pueden responder de la misma forma por los límites impuestos por la ley. De este modo, opinan que su libertad se encuentra restringida y que son tratados de manera injusta, mientras que los jóvenes adoptan actitudes cada vez más desafiantes. Además, se recalca que el paradigma de la importancia del buen trato a los ciudadanos es nuevo, por lo que es una cualidad que muchos “de la vieja policía” no tienen.

La falta de legitimidad de la policía en Argentina es estudiada desde un enfoque de género por Calomarde, Escujuri y Huici (2019). Los autores encuentran que las mujeres enfrentan una doble deslegitimación en la sociedad: por ser mujeres y por pertenecer a la policía local. En contacto con la ciudadanía, se enfrentan a miradas hostiles, constantes críticas, abuso y desobediencia, al igual que sus pares varones. Sin embargo, institucionalmente su trabajo es sobre todo reconocido si tienen “hombria o valentía” o si su personalidad permite una “mayor cercanía con las víctimas”.

La sociedad y su relación con la policía

La literatura sobre la relación que establece la ciudadanía con la policía tiene dos dimensiones relevantes. Por un lado, aquella que ahonda en la percepción que tienen los ciudadanos sobre el trabajo de la policía, es decir, qué tanto confían en la institución policial y en sus agentes. Por otro, aquella que profundiza en la

idea que tienen los sujetos sobre la posibilidad de ser considerados perpetradores por la policía.

Un componente fundamental del sistema policial en su relación con la ciudadanía nos lleva a considerar las bases de su autoridad, legitimidad y la confianza que genera en la población. Los estudios sobre este tema abordan diferentes dimensiones que influyen directamente en las relaciones policía-sociedad, como las interacciones cotidianas que tienen los policías con los ciudadanos y las expectativas de la ciudadanía. Asimismo, analizan las tipificaciones basadas en diferencias raciales, de género y generacionales y el impacto de los medios de comunicación en la construcción y circulación de imágenes y representaciones sobre la policía.

Un primer asunto clave son las dinámicas entre los procedimientos policiales y sus resultados. En su ya clásico libro sobre el seguimiento de la ley por parte de la ciudadanía, Tyler (1990) discute los factores de la experiencia que inciden en la legitimidad de las autoridades —en tanto la supone como una condición necesaria del seguimiento de la ley y de la efectividad de estas autoridades. Sobre la base de un estudio realizado en Chicago, encuentra que la legitimidad de la policía depende no solo de los resultados (si capturan o no delincuentes), sino también de que las personas valoren los procedimientos que se llevan a cabo (como que sean justos y actúen conforme a ley). Ello le permite a Tyler resaltar la importancia de la justicia procedimental por sobre la justicia basada en resultados, ya que la primera moldea la sensación de justicia y la legitimidad del proceder policial.

Otros estudios investigan la relación entre procedimientos y resultados para la valoración del desempeño policial (Akinlabi 2017, Hinds y Murphy 2007, Nivette y Akoensi 2019, Tankebe 2009). Un factor importante a tomar en consideración es el tipo de encuentro: iniciado por el ciudadano o por la policía. Las investigaciones

sugieren que mientras que el primer tipo suele referirse a los resultados que se esperan de la acción policial, los encuentros que comienzan la policía se enfocan en la satisfacción con los procesos. Nivette y Akoensi (2019) encuentran que, en el caso de Ghana, controlando variables sociodemográficas, las acciones policiales procedimentalmente justas, legales (sin sobornos) y efectivas pueden influir positivamente en la evaluación de la policía, sin importar quién inicia el encuentro.

Para el caso estadounidense, a través de una encuesta a 307 universitarios, Simpson (2017) encuentra que las percepciones sobre la policía varían según el nivel socioeconómico del estudiante, el atuendo del policía y el modo de patrullaje. En general, estas percepciones son positivas, pero lo son aún más si el policía se presenta con uniforme o si patrulla a pie o en bicicleta. El género y la etnicidad del policía también influyen: las policías mujeres y aquellos con rasgos asiáticos son objeto de apreciaciones más favorables que los policías hombres y blancos.

Si bien estos estudios resaltan la importancia de la legalidad o justicia de los procedimientos en la generación de legitimidad, otros estudios señalan que ello puede ser un rasgo solo característico de los países desarrollados. En contraste, en aquellas sociedades menos cohesionadas, con menos recursos para mantener el orden y niveles altos de inseguridad, los resultados tienden a ser muy valorados, incluso por encima de los procedimientos (Bradford et ál. 2014). Aunque no se trate de un fenómeno exclusivo de la región, esta actitud tolerante con la corrupción, siempre que venga acompañada de resultados, ha estado en el centro de la discusión en América Latina: en Brasil se la conoce con la frase “rouba mas faz” (Pereira y Melo 2015), y más recientemente en el Perú con el “roba, pero hace obra”.

En esta línea, en su estudio comparativo de los sistemas policiales de Inglaterra, Gales y Turquía, Aydin (1995) encuentra

que, incluso con características relativamente similares en cuanto a estructura y funciones, hay diferencias considerables en lo que respecta a su legitimidad. Estas se deben fundamentalmente a la manera en que efectiva o prácticamente operan en la realidad, lo cual depende, a su vez, de los contextos históricos y socioculturales en que se desarrollan. Mientras que en Inglaterra y Gales la base de la autoridad legítima es de tipo legal-racional, en Turquía es de tipo tradicional. Asimismo, mientras que para los primeros la práctica policial se basa en el consenso, en Turquía esta se realiza mediante la coerción. Según Aydın (1995), Inglaterra y Gales experimentaron cambios socioeconómicos y políticos —procesos que llevaron a una relativa democratización de la sociedad—, los cuales animaron el desarrollo de una policía moderna, especializada, descentralizada y basada principalmente en el consenso. Turquía, en cambio, si bien no puede ser considerado un estado totalitario, posee instituciones democráticas que gozan de una legitimidad limitada.

Una segunda línea de investigación coincide en señalar que hay una diferencia marcada entre las percepciones, según la raza y etnicidad de los ciudadanos. Nadal y otros. (2017) encuentran que en el caso estadounidense, los afroamericanos tienen una percepción menos favorable de la policía que los blancos e, incluso, que los latinos y asiáticos. Por el contrario, no hay una diferencia significativa con relación al género; es decir, las afroamericanas y los afroamericanos tienen percepciones similares sobre la policía. Así también, respecto de la victimización, se halló que un poco más de la cuarta parte de los participantes del estudio, principalmente los afroamericanos, indicó haber sido sujeto de detenciones, interrogatorios o agresiones injustificados de parte de la policía.

En 2005, Schuck y Rosenbaum (2005) se aproximaron a la percepción de los residentes de vecindarios acerca de la actuación de la policía sobre la base de las características raciales de los encuestados.

El estudio realiza una diferenciación entre las dos dimensiones de la percepción. Una más bien “global”, es decir, una percepción general sobre el rol de la policía, y otra más bien acotada al ámbito vecinal. Como señalan ambos autores, las personas hacen una distinción entre la policía y la policía de su vecindario. Con relación a esto, para las personas blancas la percepción global se encuentra influida por los medios de comunicación, mientras que su percepción sobre la policía del vecindario se encuentra más mediada por la experiencia directa que han tenido con ella, la cual resulta más homogénea y positiva.

En contraste, las personas afroamericanas y latinas tienen experiencias más heterogéneas con la policía de su vecindario y, además, su experiencia con el vecindario es más congruente con la percepción general de la policía que se muestra en los medios. Así, se corrobora la hipótesis de que las actitudes de los residentes con la policía difieren, dependiendo de si se trata de blancos, afroamericanos o latinos y que, en ese sentido, las experiencias directas que se ha tenido con la policía influyen más en los afroamericanos y latinos que en las personas blancas.

Una investigación en Cali revela resultados muy similares. Lam y Ceballos Ávila (2013) evidencian que hay un trato diferenciado e injustificado hacia los afrodescendientes por parte de la policía colombiana. Los testimonios de líderes de organizaciones y casos particulares muestran la existencia de un lenguaje discriminatorio. Además, en algunas ocasiones la agresión verbal es precedida por una agresión física injustificada, que menoscaba la confianza en la policía, especialmente por la gran impunidad de esos casos. En la misma línea, a través de un estudio de corte cuantitativo en países del Caribe, Alda, Bennett y Morabito (2017) señalan que la desconfianza en la policía y el miedo al crimen son mayores en aquellos grupos que han sido víctimas del cuerpo policial en algún

momento de su vida, especialmente si las personas pertenecen a grupos raciales minoritarios.

Además de las tipificaciones étnico-raciales, otra corriente de investigación postula que la edad es también motivo de un trato diferenciado por parte de la policía, particularmente en contextos marginales. Entre las investigaciones más relevantes sobre el tema figuran las de Dirikx, Gelders y Parmentier (2012); Gleeson (2013); Hurst (2007); y Hurst, McDermott y Thomas (2005). Cada uno de estos estudios nos muestra resultados parecidos, pero también especificidades que dependen del contexto donde se realiza la investigación.

Por un lado, Gleeson (2013) explora las actitudes de los jóvenes irlandeses hacia los policías de su país a través de métodos cualitativos y cuantitativos. En primer lugar, los resultados del componente cualitativo muestran que los jóvenes entrevistados tienen actitudes tanto positivas como negativas hacia la policía, casi siempre basadas en su experiencia personal. Los jóvenes con una interacción más amical con la policía —debido a vínculos institucionales— describen a los oficiales de manera mucho más positiva. Las actitudes negativas se relacionan con los estereotipos por parte de la policía con respecto a los jóvenes. Estos últimos sienten que son vistos como problemáticos solo por su edad y eso lleva a que sean continuamente considerados sospechosos.

Además, el autor encuentra que las malas experiencias de los jóvenes con la policía, especialmente si sufrieron de un uso desmedido de la fuerza, los lleva a no relacionarse con ella en ningún caso y a dudar incluso de pedirle ayuda en caso de necesidad. En ese sentido, las actitudes hacia la policía están fuertemente determinadas por las experiencias de interacción con los oficiales, pero los resultados muestran que esta no es la única variable relevante. La edad parece tener un ligero efecto en las actitudes, al mostrar las

bajas percepciones de los jóvenes de más de 17 años, mientras que el género no parece ser una variable significativa.

En una línea similar, Hurst (2007) mide las actitudes de los jóvenes rurales del sur de Illinois (Estados Unidos) hacia la policía, con el fin de verificar si las variables que menciona la literatura también son válidas en el área rural. Los resultados muestran que la comunidad con mayor proporción de jóvenes afroamericanos es la que tiene actitudes más negativas hacia los policías. Una mayor percepción del crimen en sus localidades y la ausencia de autoridades fuera de su vecindario también influyen en su opinión negativa de la policía. En cuanto a la influencia de la interacción policial, los jóvenes rurales reportan una actitud no favorable si ellos o un tercero sufrieron una mala experiencia con la policía. Por último, la existencia de un gran porcentaje de jóvenes que se declara indiferente frente a la policía y la no-relevancia de las variables sociodemográficas (excepto el color de piel) para explicar las actitudes hacia ella, son los hallazgos más diferentes respecto de lo que se conoce de las percepciones de los jóvenes urbanos a través de la literatura.

Por su parte, Hurst, McDermott y Thomas (2005) encuentran que las jóvenes afroamericanas tienen actitudes más negativas hacia la policía, y que con la edad estas actitudes mejoran. En cuanto al contacto policial, el hecho de escuchar una mala conducta por parte de un miembro de la policía empeora significativamente las actitudes hacia ellas. Sufrir un maltrato policial también produce que las actitudes de las jóvenes hacia la policía empeoren, así como recibir un buen trato policial mejora estas actitudes.

Indagando más sobre la influencia de la inseguridad, Dirix, Gelders y Parmentier (2012) elaboran un estudio cualitativo de las percepciones de los jóvenes de la región flamenca en Bélgica sobre tres características principales de la policía: desempeño, justicia procesal y justicia distributiva. Sus resultados señalan que los jóvenes

de los vecindarios con más delincuencia tienen opiniones en general menos favorables sobre la efectividad y justicia de la policía. Sin embargo, al indagar en los componentes más específicos, las actitudes se equiparaban a la de los chicos de barrios más seguros.

Por otro lado, los jóvenes participantes de ese estudio consideran que hay dos razones por las que sus actitudes hacia la policía son menos favorables que las de los adultos: la aceptación social que tienen los jóvenes que hablan mal de la policía (incluso cuando no creen que sea mala o que hace mal su trabajo), y el hecho de que los jóvenes cometen más faltas que los adultos. Por último, para los jóvenes es suficiente una mala experiencia con la policía para que su percepción del cuerpo policial sea negativa.

De manera similar, en su estudio sobre las actitudes hacia la policía en California (Estados Unidos), Jesilow, Meyer y Namazzi (1995) encuentran que a mayor edad, más positiva es la percepción sobre los efectivos policiales. Asimismo, a mayor nivel educativo, mejor es la actitud hacia la policía, y cuanto peor es la opinión sobre el vecindario donde uno reside, peor es la actitud. Al respecto, estos autores señalan que un factor que podría atenuar las percepciones negativas es la integración del trabajo policial con el día a día de las personas. Así, si se trabajara en conjunto, se comprendería mejor el alcance de la labor de los policías y las dificultades que enfrentan estos agentes. En la misma línea, Bartsch y Cheurprakobkit (2004) hallan que las actitudes hacia la policía en Texas (Estados Unidos) no dependen de la cantidad de encuentros con sus agentes, sino de la calidad. Cuanto más positivos sean los encuentros, mejor será la actitud hacia los policías.

En el caso de América Latina, Lerchundi (2019) entrevista a jóvenes en Argentina y demuestra que la policía genera un prejuicio basado en el “olfato”, según el cual el joven es un sujeto peligroso. Esto, además, se agrava si el joven es un varón y vive en un sector

“popular”, por lo que las personas en situación de pobreza tienen una relación mucho más violenta con la policía. Kessler y Dimarco (2013) obtienen idénticos resultados y demuestran, además, que ese tipo de interacción genera entre los jóvenes una mayor cultura de enfrentamiento con la policía. Esto potencia la desconfianza e incompreensión entre ambos grupos, más aún en un contexto de creciente sensación de inseguridad.

Vinculado a lo anterior, Tenenbaum Ewig (2015) evalúa las detenciones policíacas de adolescentes en Uruguay como una situación en la que, por la falta de terceros, pueden ocurrir abusos y arbitrariedades. Los resultados revelan que las detenciones están marcadas por violaciones de los derechos humanos de los adolescentes, tales como violencia física, detenciones arbitrarias, corrupción, entre otras. Esta situación se agrava en este grupo debido al comportamiento transgresor que lo caracteriza y a que la policía suele etiquetarlo.

Finalmente, en la actualidad, buena parte de las representaciones que circulan sobre la policía dependen de los medios de comunicación masiva. En la región flamenca de Bélgica, Dirikx, Gelders y Van den Bulck (2013) realizaron una encuesta a adolescentes para conocer si la exposición a las noticias afecta su percepción de la justicia y del desempeño de la policía. Los resultados muestran que el consumo de noticias se relaciona negativamente con la idea de justicia en la policía, pero no tiene correlación con la idea del desempeño policial.

En Hong Kong, Chan y Chan (2012) estudiaron la relación entre los medios de comunicación y las percepciones ciudadanas a través de una investigación de dos etapas. En la primera etapa se clasificaron a los tres periódicos más leídos de Hong Kong según su nivel de “sensacionalismo”, definido como la proporción de noticias policíacas con alto contenido de violencia. En la segunda etapa se realizó una encuesta a universitarios para analizar la relación entre el miedo

al crimen, el grado de lectura de los periódicos mencionados y la actitud hacia la policía. Según los resultados, los lectores de periódicos sensacionalistas tienen más miedo al delito y actitudes más negativas hacia la policía que aquellos que leen otra clase de diarios.

En Estados Unidos, a través de una encuesta a residentes de California, Callanan y Rosenberger (2011) investigaron la influencia de las noticias sobre crímenes en la confianza en la policía. Los resultados evidencian relaciones heterogéneas según las experiencias con el cuerpo policial y la etnicidad. A mayor consumo de noticias, aumenta ligeramente la confianza en la policía, pero solo entre las personas blancas. Si el residente tuvo algún contacto previo con la policía o si es latino o afrodescendiente, el consumo de noticias no tiene correlación con dicha confianza.

De manera más general y a través de una revisión sistemática, Graziano (2018) analiza la relación entre los medios de comunicación y las percepciones sobre la policía. Este análisis muestra la existencia de una relación opuesta entre la percepción favorable de la policía y la difusión de incidentes de abuso policial. Además, la misma relación se observa si se toma en cuenta tan solo el conocimiento de noticias negativas sobre la policía.

En América Latina, la influencia de los medios en la percepción de inseguridad es un tema ampliamente discutido. Los noticieros y diarios tienen secciones especialmente dedicadas a la inseguridad, lo cual diferencia a esta región de otras regiones del mundo. Desde hace un par de décadas, la sección de “policiales” en los medios más importantes de América Latina ha ido creciendo. Este tipo de noticias se caracteriza sobre todo por el sensacionalismo, por el gran espacio que le dedica a los actos más violentos y por una visión casi única, sin una mirada integral, de los delitos que cometen los jóvenes pobres (Focás 2013, Kessler y Focás 2014).

Así, Fernández Roich (2014) encuentra que los medios tienen una dependencia de la información que la policía les brinda. La única visión de los crímenes suele ser la de esa institución, considerando que los datos son suministrados por los oficiales a cargo. Además, la policía es presentada como la única institución capaz de detener la delincuencia. Al no haber una visión integral del problema, la única solución que se plantea es la de la “mano dura” para evitar que los delitos aumenten.

Para el caso del Perú, Kanashiro, Dammert y Hernández (2018) evaluaron cuatro casos delictivos mediáticos. En todos ellos, la policía era la principal fuente de información y dependiendo de si la institución quedaba bien o mal, se difundía más o menos información. Esto evidencia que la policía es un actor importante en la construcción de la noticia y que tiene la capacidad de dirigirla según le convenga. Además, son los agentes policiales los responsables de difundir los detalles que luego utiliza ampliamente la prensa —en especial la sensacionalista—, como el estado del cadáver, el arma que se empleó, etc.

Asimismo, Velásquez y otros (2018) han analizado el impacto que tienen las noticias que aparecen en algunos periódicos peruanos en la percepción de la policía. Con el análisis de una encuesta de hogares a escala nacional, los autores encuentran que las noticias negativas o positivas no repercuten significativamente en la confianza que se tiene en la policía. Sin embargo, las noticias negativas sí tienen un efecto desfavorable en cuatro indicadores de un buen desempeño policial: atención oportuna, mantenimiento de la tranquilidad, información sobre la prevención de crímenes y tratamiento igualitario.

Las políticas contra el delito

Uno de los debates centrales sobre la criminología gira en torno a si los criminales son sujetos distintos biopsicológicamente a los no

criminales o si son las condiciones sociales y las oportunidades para el crimen las que llevan a ciertas personas, sin características previas específicas, a cometer delitos (Baratta 2004). Hacia mediados del siglo XX, en el marco del Estado de bienestar, predominaron las explicaciones sociológicas sobre el crimen, que enfatizaban el entorno social, la precariedad socioeconómica y los contactos sociales de los perpetradores; se llegó a plantear, incluso, que la propia definición y “etiqueta” de lo criminal que manejaba el Estado generaba comportamientos delictivos. Dado que, según estas explicaciones, los criminales no son sujetos distintos al resto ni tienen una predisposición natural al crimen, se proponía analizar las causas sociales para explicar esa clase de comportamiento y se apostaba por la rehabilitación y la reinserción social de quienes delinquían (Becket 1997, Garland 2001, Baratta 2004).

En las últimas décadas estos planteamientos han experimentado notables cambios, como se evidencia en la literatura sobre criminología, principalmente de Estados Unidos y Reino Unido. El crimen se asume como una faceta irremediable de la vida moderna que no guarda relación con la precariedad socioeconómica, sino con una ausencia de control (familiar, comunitario y estatal) para evitarlo. Según esta concepción, el Estado de bienestar, con su preocupación por lo social, solo habría empeorado la criminalidad, dada su permisividad e inclinación a excusar a quienes incurrían en ilícitos. En palabras de Beckett, “el énfasis ha cambiado de la preocupación por rehabilitar y reintegrar perpetradores hacia la capacidad de la ley y el sistema de control social de estructurar las decisiones y conductas de los individuos” (1997: 9). Aparecen nociones sobre los perpetradores que los consideran agentes racionales que actúan si las condiciones son propicias o, por otro lado, definiciones culturales sobre ellos en torno a una tendencia hacia los ilícitos si no son controlados. En ambos casos, lo importante es comprender las condiciones en las que se realiza el crimen (ya no

las razones del perpetrador) y, por tanto, se aboga por una extensión del ámbito de intervención de la legislación criminal y un mayor control para defender el orden social (Beckett 1997, Garland 2001).

La respuesta del Estado, entonces, debería pasar por el control de estas actividades e implementación de salidas técnicas para desincentivar la ocurrencia de delitos. Se trata de un enfoque más operativo y tecnocrático sobre cómo lidiar con el problema, antes que de un intento por comprender el fenómeno. Son estrategias que apuntan a ser más costo-eficientes y focalizadas al lidiar con el crimen (Beckett 1997, Garland 2001). En este marco general, destacan tres enfoques de intervención —no excluyentes— diseñados para luchar contra la comisión de delitos: i) el enfoque correctivo, que consiste en la formulación y aplicación de varios tipos de sanción, así como en el desarrollo de grados distintos de reclusión que buscan desincentivar los delitos y evitar que las personas reincidan en la actuación criminal; ii) el enfoque represivo, que recurre al uso de la fuerza pública y a los castigos con el fin de reprimir conductas consideradas nocivas para la sociedad, asegurar el cumplimiento de las leyes y fomentar el orden público; y iii) el enfoque preventivo, que aborda las condiciones estructurales detrás del delito, especialmente las condiciones sociales que influyen en la ocurrencia de delitos en una determinada comunidad (prevención comunitaria) y las oportunidades que tienen los delincuentes para cometer crímenes en ciertos espacios (prevención situacional) (Tonry y Farrington 1995, Visher y Weisburd 1997).

En nuestro caso, nos centraremos en los dos últimos enfoques: represivo y preventivo. Estos modos de intervención policial, o “modelos de policiamiento”, como también se les conoce, suelen diferenciarse a su vez según la multiplicidad de herramientas que contemplan y el grado de focalización con el que se implementan. Es decir, varían de acuerdo con la predominancia que le den a la

represión y el uso de la fuerza y la especificidad con la que se aplican sobre determinados grupos sociales o espacios (Visser y Weisburd 1997).

Los enfoques tradicionales y militarizados

Diversos autores coinciden en señalar la existencia de un modelo “estándar” o “tradicional” de policía. El componente más característico de este enfoque es su énfasis en el empleo de herramientas vinculadas al uso de la fuerza y represión y la escasa atención que le presta a otro tipo de prácticas o estrategias no asociadas a las instituciones policiales. Así, a partir de una apelación a la defensa de la sociedad y, en concreto, de los ciudadanos que son víctimas inocentes de la criminalidad, se plantea la necesidad de un mayor control y de más sanciones para evitar la comisión de delitos.

A través del enfoque tradicional, la amenaza de ser detenido, arrestado o amonestado de diversas maneras se concibe como la principal forma de combatir el crimen. La lucha contra el crimen es ideada como una estrategia totalmente aparte de las condiciones estructurales de la sociedad, tales como el racismo, la pobreza y los diferentes tipos de segregación. En esa línea, se piensa que esos problemas —que podrían estar ligadas a la prevención del crimen— deben de ser tratados principalmente por las instituciones de bienestar, las únicas capaces de resolverlos promoviendo cambios sustantivos en las dinámicas sociales (Sousa y Kelling 2006).

Este enfoque se caracteriza también por su aproximación sustancialmente reactiva al crimen. La labor de la policía consistiría en responder casi exclusivamente al crimen violento y organizado de manera no intrusiva, mientras que los delitos y faltas menores deben de ser descriminalizados (Sousa y Kelling 2006). Este tipo de estrategias incluye patrullajes asignados aleatoriamente a una comunidad,

la atención rápida de llamadas y emergencias, investigaciones estandarizadas, intervenciones de tránsito, interrogatorios de campo y arrestos (Bailey 1994: 30-34, Weisburd y Eck 2004: 45 y 51).

Uno de los presupuestos centrales que se encuentra detrás de este enfoque es la idea de que los cambios administrativos internos de los cuerpos policiales tendrán un efecto directo en la capacidad de la policía de cumplir con su objetivo de reducir el crimen. Como lo revela Goldstein (1979), ello se explica por el hecho de que este modelo de intervención se desarrolló en un contexto en el que la gran mayoría de las agencias policiales adolecía de severas limitaciones. La falta de organización del personal, que este se encontrara pobremente equipado, mal entrenado, que fuera ineficiente y evidenciara un alto grado de corrupción fueron las razones por las que se mejoró los procesos internos de provisión de suministros y equipamiento del personal. Igualmente, se aumentó el personal destinado al patrullaje y a las labores administrativas, en este último caso, para mejorar la atención a las llamadas de emergencia (Goldstein 1979: 236-239).

Finalmente, otro elemento importante es la creencia de que pueden aplicarse estrategias generales a toda una jurisdicción, sin importar el grado y la clase de crimen que afecta a una determinada zona. En general, el enfoque prioriza el hecho de mejorar e incrementar los medios y los resultados directos de la acción policial. De esta forma, el éxito del patrullaje se suele medir a partir de ciertos indicadores, tales como la cantidad de carros patrulleros que están en la calle en determinados momentos o el promedio de tiempo de respuesta a una llamada de emergencia (Weisburd y Eck 2004: 44).

A inicios de la década de 1980, y como producto de los cuestionamientos que durante esos años se hicieron al enfoque tradicional de policía, se desarrolló una nueva perspectiva a la que se denominó “la doctrina de la ventana rota” (Wilson y Kelling 1982).

En líneas generales, este modelo de intervención —que a partir de su exitosa aplicación en Nueva York fue utilizado en otras ciudades de Estados Unidos— se sostiene sobre tres presupuestos. El primero de ellos señala la estrecha relación que hay entre el desorden público y la sensación de inseguridad. Es decir, que acciones no necesariamente ilegales, pero potencialmente condenables desde un punto de vista moral, son las responsables de la mayor parte de la ansiedad que se genera en la sociedad, vinculada al crimen. El segundo de ellos se refiere a la existencia de un conjunto de normas informales que se desarrollarían en cada vecindario y que funcionarían como mecanismos de control de los individuos. En tercer lugar, la idea de que el desorden callejero —en la medida en que es un factor que debilita los controles comunitarios de regulación social— expone o facilita la aparición del crimen en un determinado espacio (Wilson y Kelling 1982, Sousa y Kelling 2006). Como queda claro, es una concepción muy relacionada con un mayor control sobre la sociedad y las condiciones en las que ocurre el delito.

En conjunto, estos tres pilares llevaron a quienes promovieron activamente este modelo a plantear que la policía debe retomar el rol primigenio con el que se fundó como institución en el siglo XIX: el mantenimiento del orden público y el fortalecimiento de los mecanismos de control informal dentro de un vecindario (Wilson y Kelling 1982, Sousa y Kelling 2006).

Esta concepción del delito acarrea la reconfiguración de una serie de prácticas para la lucha contra el mismo. Uno de los componentes centrales de este enfoque es el patrullaje a pie, con una lógica más proactiva.⁴ Para lograr ese objetivo, el procedimiento debe centrarse en el control del desorden callejero y en la penalización de

4. En Estados Unidos, este tipo de práctica es también conocido como “stop and frisk”.

faltas menores a través de intervenciones en circunstancias como la prostitución, el vandalismo juvenil, el consumo de drogas y alcohol, la mendicidad, las peleas callejeras, las reuniones o fiestas en lugares públicos, entre otras. Otro elemento que caracteriza a este enfoque es su énfasis en reducir la tolerancia de los efectivos policiales ante ofensas y delitos menores. Estas acciones implican en la práctica evitar a toda costa la descriminalización de las faltas menores y retirar restricciones para realizar arrestos (Eck y Maguire 2005, Sousa y Kelling 2006).

Finalmente, este enfoque también tiene consecuencias operativas para el trabajo policial cotidiano. Por un lado, sus defensores alentaron la priorización de los recursos disponibles para el trabajo de patrullaje, que debe implementarse aun en desmedro de otras actividades vinculadas a la investigación criminal y el soporte al sistema de justicia (Costa 2007: 23). Por otro lado, desde sus inicios, quienes defendieron este enfoque sostuvieron que la asignación del patrullaje debía guiarse por algún tipo de focalización.⁵

Aunque no se la ha formalizado propiamente como un tipo de enfoque, la participación de los militares en asuntos de seguridad ciudadana es una tendencia demasiado notoria en América Latina como para dejarla de lado. Se ha venido generalizando desde la segunda mitad de la década de 1990 en países como El Salvador, Brasil y México.

Este enfoque responde al aumento de los delitos violentos (muchas veces relacionados con el narcotráfico), la percepción de inseguridad, la desconfianza en las fuerzas policiales y las lógicas electorales de corto plazo (Dammert 2007). En este contexto, algunos autores

5. Si bien se planteaba que esta focalización debía ser según las estadísticas de ocurrencia de delitos, resultaba necesario un mínimo de tejido social para que la intervención fuera efectiva (Wilson y Kelling 1982).

han destacado también la influencia que tienen las Fuerzas Armadas en países como México y Brasil para poder configurar las iniciativas en materia de seguridad (Zaverucha 2007, Suárez de Garay y Moloeznick 2012).

Esta tendencia regional esconde detrás de sí dos procesos distintos. Por un lado, lo que se ha denominado la “militarización policial”, un fenómeno que hace referencia a la creciente subordinación de la policía respecto de las fuerzas militares a través del desarrollo de modelos organizativos y estratégicos conjuntos, el nombramiento de militares al mando de instituciones policiales y el desarrollo de formas de operación y uso de armamento militar en las fuerzas policiales. Por otro lado, el “policiamiento militar”, que alude al creciente despliegue de las Fuerzas Armadas en funciones tradicionalmente asignadas a la policía, tales como el control del orden público y los operativos contra el crimen (Jiménez y Turizo 2011).

En cualquiera de estos casos, lo que se observa ya no solo es la predominancia del uso de la fuerza como estrategia central en la lucha contra el crimen —como podría deducirse del enfoque más tradicional de la policía—, sino el empleo exclusivo de este mecanismo junto con la disminución o supresión de las barreras legales que restringen su aplicación. En tal sentido, las estrategias aplicadas con este enfoque han contemplado siempre la elevación de las penas, la tipificación de nuevos delitos y el otorgamiento de más prerrogativas a las fuerzas del orden.

Vinculado a lo anterior, es importante destacar que estas medidas también conllevan el relajamiento de ciertos derechos fundamentales y de normas constitucionales mediante la generalización de los estados de excepción en determinadas zonas del territorio. De este modo, suelen venir acompañadas del aumento de la letalidad en el uso de la fuerza mediante el equipamiento y autorización

para el empleo de armamento pesado con alto poder de fuego sobre población civil, el despliegue masivo de efectivos militares para cierto tipo de operativos —sobre todo aquellos relacionados con el control del orden público—, así como la generalización de tácticas militares durante el desarrollo de los mismos (Zaverucha 2007: 138, Suárez de Garay y Moloeznick 2012: 126).

Los enfoques preventivos y comunitarios

Desde mediados de los años ochenta, algunos acontecimientos, como la radical reducción de presupuesto en numerosas agencias gubernamentales y la difusión de diferentes investigaciones que corroboraban los escasos resultados de las fuerzas del orden para reducir el crimen, llevaron a cuestionar seriamente los enfoques represivos y generaron fuertes demandas de reforma (Goldstein 1979, Bailey 1994, Visher y Weisburd 1997, Sousa y Kelling 2006, Weisburd y Eck 2004).

En general, se criticaba el carácter reactivo de esos enfoques y el hecho de que evadieran en gran medida los factores subyacentes de la inseguridad. Por el contrario, las demandas giraban en torno a una lógica preventiva para tratar los aspectos sociales detrás del crimen y a lazos más estrechos con la comunidad o, al menos, a entender los factores que estaban detrás de la comisión del delito para evitar la vulnerabilidad. Es decir, se trataba de reconfigurar por completo el rol de la policía, que se había entendido como jerárquico, reactivo y represor, y establecer un modelo más local, descentralizado, participativo y democrático.

A manera de balance, tras más de una década de este replanteamiento, Bailey (1994) señalaba que la búsqueda de nuevas estrategias respondía a tres postulados: i) la policía no puede prevenir el crimen sin la participación activa de la comunidad (la propia

población como coproductora de la seguridad); ii) se debe hacer algo más que reaccionar y atacar factores sociales y de riesgo; y iii) el mero patrullaje es muy pasivo y debe acompañarse con estrategias comunitarias.

Estas críticas apuntaban a contar con un modelo de policía más descentralizado, de carácter más local y cercano al ciudadano, y a realizar el patrullaje en una lógica cada vez más focalizada espacialmente (Goldstein 1967). Con ello, se trataba de transformar la imagen de la policía, en especial la que tienen los grupos tradicionalmente subalternos, que son muchas veces estigmatizados (Skogan et ál. 2006, Squires 2017).

Cabe destacar que, en la práctica, la mayoría de estos enfoques “preventivos” no iban necesariamente a las raíces sociales del crimen. Como hemos visto, se centraban más en las condiciones del delito que en las del perpetrador. Se trata de enfoques que se presentan como amorales en su concepción del delito y más tecnológicos y gerenciales para manejar la reducción del riesgo de delito a través de la alteración del esquema de incentivos (Garland 2001).

Una vertiente de estos enfoques postula centrarse en el lugar donde ocurren los delitos. Si consideramos un triángulo del crimen compuesto por el perpetrador, la víctima y el lugar donde sucede el delito,⁶ los enfoques tradicionales que hemos mencionado se preocupan casi exclusivamente por el primero de esos factores: el perpetrador. Por el contrario, esta nueva vertiente plantea centrarse en el

6. Desde el punto de vista de Felson (1987), para que ocurra un delito se requiere “un criminal potencial, un objetivo plausible y la ausencia de un guardián contra el crimen”. Esta es una cita pertinente, pues gran parte de la prevención situacional del delito (SCP, por sus siglas en inglés) se basa en la noción de que el crimen tiene rutinas y dinámicas que pueden ser predichas, un planteamiento hecho por el propio Felson (1987).

entorno físico, organizacional y social donde ocurren los crímenes, en tanto resulta más predecible y estable (Felson 1987, Weisburd 1997).

Esta propuesta fue denominada “prevención situacional del delito” (SCP, por sus siglas en inglés), es decir, prevención a partir del lugar y momento en que ocurre la acción ilícita (Shariati y Guerette 2017). La SCP busca reducir la propensión al crimen prediciendo el comportamiento criminal y evitando que se dé la oportunidad para que este acontezca (Clarke 1995, Shariati y Guerette 2017).

Quienes abogaron por este tipo de intervención, enfatizan que la clave consiste en reducir las oportunidades para cometer delitos, alterando el lugar donde estos ocurren más frecuentemente. Partiendo de la idea de que los criminales son individuos que se guían fundamentalmente por un análisis de costo-beneficio para desarrollar sus acciones, esta aproximación se centra concretamente en reducir los bienes potenciales al delito y, sobre todo, en hacer más detectable la comisión del mismo.

Para afectar la “estructura de oportunidades para el crimen” (Braga y Bond 2008), este enfoque asume distintas políticas, tales como aumentar la vigilancia selectiva, mejorar el alumbrado, colocar cámaras de seguridad, retirar los objetos de mayor valor, poner obstáculos al escape, etc. (Shariati y Guerette 2017). Aunque no se ocupa directamente de las causas profundas del delito, sus defensores sostienen que sí aborda una de las aristas fundamentales del problema: el uso del espacio público (Clarke 2005). Se trata, por tanto, de un enfoque más preventivo, pero que también se concentra en la acción ilícita misma.

Una de las herramientas clave de la SPC —aunque no exclusiva de este enfoque— es el patrullaje focalizado, o lo que algunos autores denominan *hot spots policing* (Shariati y Guerette 2017, Eck y Maguire 2005, Weisburd y Eck 2004, Weisburd 1997). La lógica subyacente a este instrumento es que, al estar el delito urbano

relativamente concentrado en ciertas zonas identificadas como de mayor peligrosidad —hay un denominado *clustering* del crimen—, se puede asignar recursos (tanto materiales como humanos) de manera más eficiente, con mejores resultados y un mayor impacto si las intervenciones se centran en esas zonas —los denominados *hot spots*—, en lugar de distribuir las aleatoriamente (Sherman y Weisburd 1995, Weisburd et ál. 2006).⁷

Esta práctica viene atada a un intenso debate iniciado a partir de la década de 1990 —sobre todo en Estados Unidos—, a raíz de la publicación de diversos estudios que demostraban que, contrariamente a lo que el enfoque tradicional de policiamiento había planteado por décadas, el mero incremento de efectivos policiales en las calles no tendría ningún impacto directo en la reducción del crimen (Kelling 1981, Skolnick y Bailey 1986). Como queda claro, se trata de un enfoque más tecnocrático que apunta a intervenciones más eficientes de control social para reducir la comisión de delitos.

Otro enfoque que trató de reformular las prácticas policiales tradicionales es el de la vigilancia orientada a problemas (*problem-oriented approach*). A fines de los años setenta, Herman Goldstein (1979) —quizá el defensor más representativo de este enfoque— señalaba que la policía había estado más orientada a los medios que a los fines, es decir, que le prestaba más atención a los procedimientos y métodos de gestión de la seguridad que a verificar si los problemas de la comunidad se estaban resolviendo.

Según Goldstein, las tareas más usualmente asociadas a los policías —resolver crímenes y detener a delincuentes— son solo una pequeña parte de su quehacer cotidiano, por lo que deberían

7. Un debate asociado a esta práctica se refiere a si la focalización en *hot spots* genera que el crimen se desplace a zonas aledañas (Guerette y Bowers 2009) o si, más bien, dichas zonas se benefician de ella (Weisburd et ál. 2006).

ocuparse más del amplio abanico de problemas sociales que la comunidad donde se desempeñan las demandas resolver (Goldstein 1967). Proponía, entonces, un enfoque más sistémico para identificar los problemas del vecindario, definirlos de manera más específica y explorar las mejores alternativas para resolverlos.

Justamente, la lógica de la vigilancia orientada a problemas apunta a identificar las condiciones que llevan al crimen y a mitigarlas a partir de una mayor variedad de herramientas que las que tradicionalmente se asignan a la policía (Bailey 1994, Eck 2003). Aquí también la lógica es considerar el ya mencionado triángulo del crimen, pero de una manera más amplia, pues se toma en cuenta asimismo quiénes pueden tener influencia sobre el perpetrador y quiénes y qué factores de locación pueden evitarlo (Clarke y Eck 2005).

Con los años, este enfoque ha sido sistematizado y operacionalizado en manuales de diversos cuerpos policiales de Estados Unidos a través del procedimiento SARA (*scanning-analysis-response-assessment*), o sea, examen, análisis, respuesta y evaluación, el cual consiste en cuatro pasos: i) identificar el problema y de dónde proviene; ii) realizar un diagnóstico a partir de la observación, entrevistas, datos, etc., que ataque las causas y establezca objetivos realistas; iii) buscar la respuesta más adecuada entre el abanico de opciones (no solo de represión o de ataque directo al crimen) e involucrar a los actores pertinentes; y iv) supervisar el resultado y asegurar que la solución se mantenga en el tiempo (Skogan et ál. 2006).

Para ello es claro que se requiere la colaboración de la comunidad, aunque también pueden usarse otros recursos, como las bases de datos o la observación del propio personal. Lo fundamental es asegurarse que lo que se ha identificado sean los problemas —de carácter criminal, pero también social— que la comunidad considera prioritarios. Cabe destacar que se trata de todos modos de un modelo operativo y funcional sobre la comisión de delitos, más que de un enfoque comprensivo sobre por qué ocurren esos hechos.

De alguna manera, todas las propuestas antes descritas han sido englobadas en el término de *community policing*, o policía comunitaria o de proximidad. Como lo dice su propio nombre, el enfoque hace referencia a la participación de la sociedad en la definición del crimen y a las políticas de seguridad en general (Weisburd y Eck 2004). Este encuadre postula que, para identificar problemas, se debe discutir las prioridades y estrategias con la comunidad, considerando sus necesidades; para implementar políticas, se necesita una descentralización y mayor discreción para las instancias más cercanas al contacto local; y para asegurar resultados, se debe movilizar y asegurar el compromiso de la población (Bailey 1994). En términos generales, es una estrategia que apunta a reavivar y reforzar los lazos comunales, para lo cual se debe entender a la comunidad en un sentido amplio, con múltiples actores entrelazados (Squires 2017).

Entre la enorme variedad de herramientas que los académicos y hacedores de política contemplan para este nuevo modelo de policía, sobresale la asignación geográfica del personal policial. Una de las características comunes a todas las variantes de este modelo es su énfasis en reorientar la labor de los agentes policiales, para facilitar el contacto directo con la comunidad donde se desenvuelven.

Para que un vínculo de esta naturaleza pueda desarrollarse —una relación estable, de confianza y de rendición de cuentas recíproca entre policías y vecinos—, los promotores de este enfoque sostienen que debe haber menos rotación del personal policial y que este debería ser menos especializado para poder brindar una atención integral a una localidad más circunscrita. Es decir, se entiende que una menor especialización funcional en pro de una mayor concentración territorial es un elemento esencial para poder estrechar vínculos con el vecindario (Skogan et ál. 2006). Como señala un manual de COPS para los oficiales norteamericanos, estos

deberían convertirse en los expertos del crimen en su localidad al establecer un contacto cercano con sus distintos actores (Clarke y Eck 2005).

El modelo de policía comunitaria —tal y como ha sido formulado en diversos manuales y procesos de reforma en distintos países— implica no solo acciones de carácter operativo sino también reformas administrativas. En sentido estricto, requiere cambiar todo el perfil de la policía en cuanto a reclutamiento, capacitación, valores y organización. Para una relación más estrecha entre policía y población, se busca recoger percepciones y atender las necesidades identificadas a partir de ello. Incluso, se establece como un elemento indispensable la participación de los vecinos en la planificación de los mecanismos para enfrentar las fuentes de inseguridad y en el diseño de los dispositivos para lograrlo. La comunidad actuaría también para vigilar las acciones de la policía y asegurar la rendición de cuentas, y participaría además en acciones preventivas para atender los problemas sociales que derivan en la delincuencia. Para ello, la comunidad debe recibir capacitación, pues se busca ceder cada vez un mayor protagonismo a la sociedad (Barrientos 2004, Frühling 2004).

Precisamente, una de las consecuencias prácticas de este enfoque es la reformulación del rol del policía. Este deja de identificarse como un agente del orden para convertirse en una suerte de gestor social que se acerca a la comunidad y que provee respuestas personalizadas a los problemas que ella detecta, con una lógica de buena convivencia (Rico y Chinchilla 2006). De dicho agente del orden se espera que promueva el trabajo conjunto entre la policía y la población para identificar focos de inseguridad. No solo a través de la lógica estadística de los *hot spots*, sino también aplicando el patrullaje de manera tal que recoja las ideas y preocupaciones de la población (Frühling 2009).

Queda claro que no se trata de enfoques nítidamente diferenciados ni excluyentes. En muchas de sus variantes —y al igual que en el enfoque de la vigilancia policial orientada a problemas—, la policía comunitaria también hace referencia a la prevención de acuerdo con el lugar y a la respuesta a problemas concretos identificados por la población. En conjunto, las tres perspectivas expuestas en esta subsección constituyen un cóctel de políticas que propone una mayor participación de la comunidad, un renovado énfasis en la prevención y solución a largo plazo, una mayor descentralización del servicio, una mayor especialización territorial en detrimento de una especialización funcional, y una mayor cercanía entre los efectivos policiales y la población.

Gobernanza, descentralización y pluralismo en la provisión de seguridad

En comparación con el debate acerca de las diversas modalidades de intervención para encarar el problema del crimen y la inseguridad ciudadana, la discusión sobre las estructuras organizacionales de la policía tardó un poco más en llegar. Esto ocurrió en las décadas de 1980 y 1990, cuando en diversos países de Europa y Estados Unidos el gobierno y la administración de la seguridad interna cambiaron considerablemente.

En esos ámbitos, diversos estudios comenzaron a registrar modificaciones sustanciales en el proceso de provisión de seguridad, desde sistemas en los que el Estado monopolizaba (o intentaba hacerlo) el uso legítimo de la fuerza de coerción de manera centralizada, hasta sistemas más pluralistas. Esta dinámica se combinó con la entrada de niveles subnacionales de gobierno en la cadena de suministro del servicio de seguridad. A su vez, la provisión de la seguridad también estaría a cargo de un variado espectro de actores privados, no gubernamentales, comunitarios y hasta supranacionales.

En dichos países, estos procesos han derivado en la erosión de las normas que sustentaban la autoridad de una única institución central a partir de las estrategias de legitimación que estos otros actores en escena pusieron en marcha. Ello, en parte, se debe al desprestigio en que cayeron los expertos en criminología, a quienes se atribuyó haber fracasado en reducir los índices de criminalidad en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Este proceso ha incidido en un cambio en la forma como el Estado ejerce la soberanía sobre su territorio, a través de un proceso paulatino de cesión y tercerización en el ejercicio de las funciones que tradicionalmente tenía asignadas en materia de seguridad ciudadana (Garland 2001, White 2011, Zedner 2009, Johnston y Shearing 2003, Loader y Walker 2001, Bailey y Shearing 2001).

Frente a este diagnóstico, los estudios sobre seguridad doméstica elaborados en Estados Unidos y Europa han abordado y conceptualizado el panorama antes descrito desde dos aproximaciones. El punto crítico en este debate es el rol del Estado en la provisión del servicio de seguridad. Por un lado, están quienes se centran en analizar el surgimiento de actores privados de seguridad y la consecuente conformación de múltiples redes descentralizadas y, en diversos grados, privatizadas de proveedores de este tipo de servicio. Los autores que han desarrollado este modelo han tendido a destacar la manera en la que, en el transcurso de su vida cotidiana, los ciudadanos se mueven entre una variedad de regímenes de seguridad caracterizados por diferentes actores, prácticas, mentalidades, conocimientos y recursos (White 2011: 91-92).

Por otro lado, se encuentran quienes, frente a modelos analíticos que tienden a enfatizar el rol cada vez más relegado del Estado en la provisión del servicio de seguridad ciudadana, postulan que este actor mantiene aún un papel central. Aunque sus funciones se habrían reformulado con la inclusión de actores no públicos,

la centralidad del Estado en la provisión de este servicio se habría mantenido debido a que el despliegue y el manejo de las fuerzas policiales estarían legitimados y culturalmente asentados entre la población como una labor exclusivamente gubernamental.

Más bien, estos últimos autores cuestionan que los estudios que se centran en las redes de seguridad privadas tienden a dejar de lado la dimensión política de la provisión de servicios de seguridad, no profundizan en los mecanismos de legitimación y no consideran que en varios países la seguridad sigue estando bastante marcada por el modelo tradicional de servicio público. El hecho de que los operadores privados de seguridad que han ido surgiendo en el mundo carezcan de este soporte cultural —e, incluso, atenten contra estas nociones—, explicaría su escasa popularidad y que deban recurrir permanentemente a la utilización de nuevos símbolos para legitimarse ante la población (White 2011: 93).⁸

A pesar de sus diferencias, ambas aproximaciones al estudio de la organización de la seguridad coinciden en destacar que actualmente no se puede concebir al Estado como una entidad centralizada y que, en ese sentido, debe prestarse especial atención al surgimiento de nuevos niveles y agencias de gobierno. Al mismo tiempo, ambas posturas señalan que las diversas entidades gubernamentales deben vincularse cada vez más con actores fuera del ámbito estatal. En tal sentido, todos resaltan la tendencia del Estado a pasar a ser un actor más en la provisión del servicio de seguridad, y concuerdan en que su rol está siendo reconfigurado por procesos de privatización y tercerización.

8. Una vez más, White (2011) muestra las limitaciones de esta perspectiva, al considerar que no permite visualizar los factores económicos detrás del surgimiento de nuevos operadores de seguridad, los cuales, además, están ganando cada vez más espacio en la cadena de provisión de seguridad, hasta convertirse incluso en actores centrales.

En una línea similar, autores como Bailey y Shearing (2001) conciben las actuales transformaciones en la provisión de la seguridad ciudadana como un proceso de “multilateralización”. Hasta hace poco, los gobiernos eran los encargados tanto de definir qué tipo de seguridad era necesaria (demanda), como de otorgar los medios necesarios para conseguirla (oferta). Hoy en día, esta tarea se ha desagregado en dos funciones separadas. A su vez, se ha vuelto aceptable que organizaciones extragubernamentales tomen control por sí mismas del proceso de formulación del tipo de medidas policiales que se necesita, y del proceso de selección y autorización de quienes las ejecutarán.

De esta manera, los autores identifican hasta cinco tipos de actores —entre públicos y privados— que controlan y regulan el servicio de seguridad en la actualidad: i) empresas privadas; ii) comunidades residenciales; iii) grupos étnicos; iv) individuos y v) gobiernos. Este último actor, a pesar de constituir el principal regulador del servicio de seguridad, ha ido facilitando, promoviendo y exigiendo a actores no estatales o a agencias subnacionales de gobierno que se conviertan tanto en auspiciadores como en proveedores de seguridad. Asimismo, cada vez actúa más como un cuerpo de seguridad privado a través de prácticas como el ejercicio de sus funciones para privados o el cobro por servicios de seguridad (i. e. responder a alertas por robo), que antes se hacían de manera gratuita, de modo que grupos privilegiados obtienen un acceso preferente a las fuerzas de seguridad pública (Bailey y Shearing 2001).

Capítulo II

LOS RECIENTES PROCESOS DE REFORMA DE LA SEGURIDAD CIUDADANA EN LA REGIÓN Y EL PAÍS



Los cambios en la lógica de seguridad ciudadana en la región

En materia de seguridad ciudadana, las últimas dos décadas en América Latina han estado marcadas por un proceso de cuestionamiento del rol que venía cumpliendo la institución policial. Varios factores contribuyeron a ello: i) el aumento del crimen, tanto en volumen de delitos como en niveles de violencia registrados en los mismos; ii) la pérdida del monopolio de la vigilancia, prevención y represión en materia de seguridad ciudadana; iii) la notable disminución de la confianza en la policía como institución capaz de enfrentar el delito; y iv) las críticas por el ejercicio excesivo de la fuerza (Frühling 2009). Así, tras el regreso a la democracia en la región, se apostó por una policía a la que se le reconoce “su carácter civil, apolítico, profesional y al servicio de la ciudadanía” (Rico y Chinchilla 2006: 40). Desde el punto de vista de Beliz (2007), se trata de una agenda de “ciudadanización” de las políticas de seguridad ciudadana, entendida como: i) políticas de prevención y atención a las causas más profundas de la seguridad ciudadana, y ii) lógica de rendición de cuentas y respuesta eficaz a demandas ciudadanas.

La reforma policial en América Latina

Para la mayor parte de los países latinoamericanos, la reforma policial aparecía como el instrumento primordial para combatir la criminalidad.¹ Los procesos de reforma buscaban darle un carácter más democrático a la policía, mejorar su imagen profesional e institucional frente a la población, así como instalar una lógica de respeto de los derechos humanos. En general, ello se correspondía con un enfoque de integralidad en la atención de la seguridad ciudadana; es decir, con el hecho de considerar factores más allá del enfrentamiento directo con el delito. Esto llevó a que en estas iniciativas de cambio se consideraran aspectos de formación ciudadana, convivencia, programas de prevención y programas sociales en zonas de alta afluencia delictiva (Alvarado 2012).

Las reformas fueron heterogéneas en cuanto a intensidad y cambios concretos. En los casos más extremos, como el de El Salvador, se trató de una refundación total del cuerpo de policía. Sin embargo, en la mayoría de los países más bien se dieron reformas parciales, tanto en doctrina como en gestión. Ello contemplaba distintos énfasis, según el caso, lo que podía incluir tener un liderazgo y estructura de carácter más civil, reducir el abuso policial o reformar la perspectiva gerencial hacia una lógica menos centralizada (Dammert y Bailey 2005).

Las reformas contienen varios aspectos compartidos en casi toda la región. Con el fin de hacer más profesional el manejo policial, así

1. Aunque en el ámbito de la opinión pública y de las prácticas concretas hay un marcado contraste entre quienes reclaman un enfoque más militarizado —ligado al denominado “populismo punitivo”— y quienes promueven una tendencia más comunitaria, sin una clara hegemonía de ninguno de los dos, el debate académico y los procesos formales de reforma parecen inclinarse hacia esta última vertiente.

como de gestionar mejor y reforzar los valores ciudadanos, se dieron cambios importantes en la formación del personal policial: se introdujeron nuevos cursos y se implementaron reformas curriculares. Otro esfuerzo significativo consistió en desmilitarizar la policía, lo que resultaba especialmente importante en países de Centroamérica que habían sufrido una guerra civil, como Nicaragua o El Salvador, pero también en otros países con una fuerte incidencia de abuso policial, como Argentina. En aspectos de gestión, se prefirieron nuevos modelos de gerencia que priorizaron la flexibilidad, el acento en resultados y la inclusión de procesos de toma de decisión descentralizada, lo que iba en línea con las transformaciones del Estado hacia la Nueva Gerencia Pública (Frühling 2004).

Aunado a lo anterior, se intentó reorganizar la estructura de los cuerpos policiales, tener más organismos de control y fiscalización, mejorar el reclutamiento y preparación, introducir dispositivos para medir avances en la lucha contra el crimen, acompañado siempre del intento de incrementar la participación civil (Föhrig y Pomares 2004, Dammert 2005, Frühling 2009). Carrión (2007) agrupa los cambios que han venido incluyendo las reformas policiales en cuatro grandes bloques: i) doctrinarios: referidos a la democratización y rendición de cuentas; ii) orgánico-administrativos: vinculados a la relación con el nivel subnacional; iii) funcionales de desconcentración y especialización de tareas; iv) adecuaciones culturales: reformas sobre hábitos, prácticas internas y relación con la comunidad.

Para que estas reformas tuvieran éxito, se requería factores muchas veces escasos en la región. Entre ellos destacan el apoyo político decidido y continuo, contar con un núcleo de oficiales comprometidos con la reforma, alcanzar una importante capacidad de planificación y una presión de la opinión pública (Frühling 2004, 2009).

Estos factores pocas veces se consolidaron, de manera que subsisten serios problemas en estos procesos. En general, se ha ignorado

que hay vinculaciones con otras instituciones y razones subyacentes a la inseguridad, tales como el sistema judicial, el sistema penal, los problemas de rehabilitación, entre otros (Dammert 2005). Asimismo, el reclutamiento aún no considera aspectos relativos a la inclusión y representatividad de las fuerzas policiales. En ese sentido, la formación muestra más inercias que cambios significativos —con un enorme peso de contenido castrense por sobre aspectos relacionados con la ciudadanía y los derechos humanos—, los recursos materiales y tecnológicos aún son sumamente escasos, no se ha racionalizado la asignación de efectivos policiales en el territorio, y los mecanismos de control interno rara vez funcionan adecuadamente (Rico y Chinchilla 2006).

La descentralización de la provisión de seguridad

Aunque puede discutirse, para cada caso, si constituyó un proceso de descentralización o, más bien, una simple desconcentración de funciones, lo cierto es que, en paralelo a la reforma policial, las políticas de seguridad en toda la región contemplaron la introducción de los niveles subnacionales de gobierno. Este proceso no solamente adoptó un carácter territorial, sino también funcional. Con respecto a lo último, esto ha implicado dentro de cada cuerpo policial que instancias jerárquicas más “bajas” tengan mayor discrecionalidad a partir de contar con información sobre las problemáticas y demandas de la población de una manera más cercana (Rico y Chinchilla 2006). Asimismo, implica contar con unidades y programas policiales más especializados, de modo que tengan autonomía frente al órgano más centralizado.

Si bien en algunos casos los municipios aportan fondos para las fuerzas policiales sin tener una fuerza propia (i. e. Chile), el aspecto distintivo de este proceso en América Latina se manifiesta con la

aparición de múltiples actores a escala local —serenazgo, guardia urbana, guardia municipal, etc.—, con los cuales la policía debe coordinar acciones. Por mencionar un par de ejemplos, en las reformas brasileñas un punto clave fue la participación de los municipios, lo que tiene sentido dada su responsabilidad legal sobre el orden público (De Lima y De Mattos 2011). En el caso argentino, también se ha reconocido de manera más clara el rol de los gobiernos municipales a partir de una reforma de gestión hacia un marco más delegativo. Entre las tareas que han asumido las guardias urbanas, se encuentran las de patrullaje a pie y motorizado, políticas de prevención de corte social —capacitación laboral o desarrollo empresarial— y estrategias comunitarias (Sozzo 2014).

Sin embargo, la introducción de actores municipales no ha estado exenta de problemas. Los cuerpos con los que se tiene que lidiar son muy heterogéneos en calidad, muchas veces no cuentan con una identidad institucional equivalente a la de la policía y, por parte de esta última, hay cierta reticencia y desdén hacia las fuerzas municipales (Frühling 2009). En el mismo sentido, en Brasil las relaciones entre la policía y las guardias municipales son muy distintas según el caso, pero, en general, predomina cierta distancia entre ambas. Así, o bien se tiene conflictos y traslapes entre competencias en seguridad —lo que deriva en serios conflictos—, o la guardia municipal opera de manera aislada y sin insertarse en las políticas más amplias de la policía nacional (De Lima y De Mattos 2011).

Los vaivenes entre el enfoque de policía comunitaria y el populismo punitivo

Como señala Dammert (2007), el objetivo de la participación comunitaria es concitar un apoyo ciudadano e incrementar la legitimidad de las intervenciones policiales a partir de un mensaje de

cercanía a las preocupaciones y demandas de la población. Ponton (2008) resume claramente algunos de los principios de la policía comunitaria: i) adjudicación de un rol importante a la comunidad en temas de orden público; ii) ampliación del rol del mando policial más allá de las tradicionales funciones represivas; iii) sistema de acercamiento permanente con la población para dar respuestas con mayor presencia local; iv) mecanismos de asociación, cooperación y coordinación con instancias ciudadanas locales; v) sistema permanente de rendición de cuentas; y vi) profesionalización del cuerpo policial a través de mejoras en la selección y capacitación del personal.

Sin embargo, en los casos en que se ha aplicado este modelo, se trata de medidas más bien acotadas y sin mayor éxito. Las experiencias recientes muestran que las actividades comunitarias no dejan de estar insertas en una estructura jerárquica, que no son especialmente valoradas por la propia policía, que hay una alta rotación del personal, y que no se cuenta con un presupuesto específico ni mayor margen de acción para definir estrategias. A su vez, tampoco hay una articulación entre esta estrategia y otros factores desencadenantes de la criminalidad, se carece de una sostenibilidad en el tiempo y en el apoyo político recibido, se le exigen resultados inmediatos y efectistas, la preparación del personal policial para este enfoque es deficiente, y se requiere de un personal mucho más numeroso del que hay en realidad (Barrientos 2004, Dammert 2007, Rico y Chinchilla 2006, Ríos 2011).

A esta situación se le suma el hecho de que hay barrios tan peligrosos y tan poco controlados por las fuerzas policiales que ingresar a ellos y plantear un modelo como este sería riesgoso. En esos espacios hay además una fuerte demanda de resultados inmediatos y de impacto mediático, a la vez que la policía de corte militarizado retiene el predominio en la atención de seguridad. En general,

los niveles de confianza aún se mantienen bastante bajos, de modo que las acciones de la policía comunitaria no han logrado una incidencia eficaz en uno de sus objetivos centrales (Barrientos 2004, Frühling 2004, Rico y Chinchilla 2006).

El proceso de reforma también ha venido acompañado de una tendencia totalmente contraria: el populismo punitivo. Debido a factores como el mayor temor de la población, la visibilización de nuevas conductas y modalidades transgresoras que han llamado la atención de los medios de comunicación, y la creciente sensación de ineffectividad de la policía, hay una progresiva exigencia por castigos y penas más duros, que ha terminado por generar nuevas tipificaciones en los códigos penales de la región, así como la demanda de la intervención de las Fuerzas Armadas en las calles. Si bien esta tendencia es más marcada en la mayoría de países de Centroamérica y en Brasil, se trata de un patrón que se plantea como posibilidad en casi todos los países de la región (Dammert y Bailey 2005).

Procesos que buscan promover la participación comunal pueden incluso degenerar en demandas de justicia por mano propia, de modo que se obtiene un resultado radicalmente distinto al planteado por los modelos comunitarios. Así, de manera paradójica, en los casos en los cuales la participación comunitaria no resulta tímida o limitada, lo que se consigue son más bien medidas con una lógica extremadamente represiva (Barrientos 2004, Rico y Chinchilla 2006).

La disputada reforma de seguridad ciudadana en el Perú

El caso peruano sigue una tendencia relativamente similar a la de la región. La caída del régimen autoritario de Alberto Fujimori brindó la oportunidad de llevar adelante cambios en el sector. En contraposición al proceso de militarización de la policía y de subordinación respecto de las Fuerzas Armadas que se consolidó durante el

gobierno de Fujimori, se trató de privilegiar la conducción civil del sector. Esta debía acompañarse de un renovado esquema administrativo basado en el respeto de los derechos humanos, al mismo tiempo que trasladara recursos y responsabilidades a los gobiernos locales para lograr una mayor cercanía con la población y una mayor legitimidad democrática. Este nuevo enfoque incorporaba también acciones preventivas, a la vez que promovía la colaboración entre la policía y la comunidad (Costa y Basombrío 2004). Con los diferentes gobiernos ha habido iniciativas que continúan con estos lineamientos generales, pero difícilmente aparecen atadas a un paquete sostenido y coherente de reformas.

Esas medidas han convivido durante estos años con políticas que van en sentido contrario, esto es, que tienen un mayor énfasis en el aumento de penas, el uso de la represión y el tratamiento militarizado del problema de la inseguridad ciudadana. En esa línea, durante las últimas dos décadas pueden identificarse también medidas y propuestas en torno al endurecimiento de las penas y la disminución de las restricciones para el uso de la fuerza por parte de los efectivos policiales, las cuales han adoptado, en repetidas ocasiones, una lógica que priorizaba la represión del delito (Instituto de Defensa Legal 2010, 2014; Defensoría del Pueblo 2008). Cabe destacar que otros temas, como el uso de armas no letales, la posibilidad de que los serenos ejecuten arrestos, la pena de muerte o el patrullaje de las calles por parte de las Fuerzas Armadas, han sido parte del debate público y concitan un enorme apoyo tanto de la población como de políticos en posiciones clave de poder.

Si bien el intento de reforma en seguridad ciudadana hacia una conducción civil, descentralizada, preventiva, comunitaria y basada en un enfoque de derechos humanos no constituye un proceso lineal, continuo y coherente, sí es posible identificar, aunque sea muy esquemáticamente, tres grandes momentos. El primero

corresponde al inicio de las reformas con el ingreso de un nuevo grupo civil y profesional, y una propuesta de cambio definida entre los años 2001 y 2004, según los lineamientos arriba señalados. Sin embargo, esta sería una etapa caracterizada por serias idas y venidas, las cuales estuvieron ligadas al escaso apoyo político, la oposición de diferentes sectores con una importante cuota de poder, un presupuesto insuficiente y mal asignado, y la exigencia de logros de corto o mediano plazo (Basombrió y Rospigliosi 2006).²

Tras ello, en el segundo periodo, entre los años 2005 y 2012, se observa un estancamiento en las reformas del sector y ciertos problemas en su implementación. Así, aparecen iniciativas como el endurecimiento de penas y mayores operativos de detenciones. En las reformas descentralizadoras iniciadas se registraron incluso resistencias en torno a la delegación de funciones de seguridad ciudadana a las municipalidades (Muñoz Gonzales 2009; Instituto de Defensa Legal, varios años).

Aunque efímero, quizás el intento más ambicioso de reforma durante esos años ocurrió en marzo de 2007, cuando se inició un proceso de “distritalización” de la función policial. El propósito de esta medida fue asegurar que en cada distrito —donde habitualmente hay varias comisarías, cada una autónoma en relación con la otra— haya una sola autoridad policial responsable, a la que se subordinen las demás. Como consecuencia de este proceso, la

2. Como lo han señalado varios autores, entre ellos Huaytalla (2016, 2019) y Costa y Basombrió (2004), los primeros pasos hacia estas reformas se dieron algunos años antes desde el mismo cuerpo policial, cuando en 1997 se creó la Dirección de Participación Ciudadana y otras oficinas afines influidas por el modelo de policía comunitaria. La creación de estas nuevas instancias respondió al reconocimiento por parte de algunos oficiales de que, frente al desprestigio de la institución ocasionado por la precarización del servicio, la prioridad otorgada a la lucha contra el terrorismo y las violaciones de derechos humanos, la policía debía acercarse a la comunidad.

mitad de los distritos de Lima —es decir, 21— fueron asignados a una autoridad policial única: las jefaturas distritales (Costa, Briceño y Romero 2008).

En lugar de que la jefatura distrital recaiga en el comisario a cargo de la comisaría más importante del distrito, se creó una instancia superpuesta a las comisarías, que concentró casi todos los recursos descentralizados. Así, las jefaturas distritales se convirtieron —por un lapso de poco más de un año— en una nueva instancia burocrática, ubicada por encima de las comisarías, que quedaron relegadas a un rol muy subsidiario, casi exclusivamente como mesa de partes. Esta medida se tomó sin tener en cuenta que las comisarías son las instancias que cuentan con las facultades legales para recibir denuncias, otorgar certificados y ejecutar órdenes judiciales, entre otros servicios (Costa, Briceño y Romero 2008).

Finalmente, una tercera etapa se inicia en 2013, a partir del intento de retomar algunas de las líneas matrices de la propuesta inicial, aunque con ciertas ambigüedades. De hecho, se continuó con el énfasis en la descentralización, acompañado por un aumento presupuestal sostenido³ y un mayor protagonismo del Ejecutivo. No obstante, hubo también reveses y conflictos internos que evidenciaron la carencia de un rumbo claro dentro de un mismo gobierno, el desconocimiento del sector en cuestión y la existencia de múltiples planes que hacían errático el desempeño del Ministerio del Interior (Instituto de Defensa Legal, varios años).

Como lo señalamos antes, si bien parece haber una tendencia general hacia un proceso más civil, descentralizado, participativo y comunitario que se inicia con el retorno a la democracia, estos años

3. Más allá del aumento presupuestal en términos absolutos, entre 2011 y 2015, el presupuesto del sector pasó de representar el 4,91% del presupuesto nacional al 6,20% (Instituto de Defensa Legal 2012, 2013, 2014 y 2015).

han estado marcados por el estancamiento, discontinuidad y reverses considerables. Lejos de un proceso unidireccional, se trata de líneas de acción, en muchos casos, contradictorias. En esta sección destacamos algunos de los cambios más relevantes implementados en el país en materia de seguridad ciudadana en los últimos años.

La reforma del sector y de la PNP

Desde el año 2001, la policía ha sido el foco de un conjunto de iniciativas para modernizar y democratizar la gestión de la seguridad ciudadana. Este proceso se inició con una serie de reformas, entre las que vale la pena destacar las siguientes: i) la renovación de los altos mandos policiales; ii) los cambios en la estructura orgánica del Ministerio del Interior (Mininter), de modo que la administración sea más ágil y con menos superposiciones; iii) la implementación de una nueva estructura orgánica para la PNP, renovando la estructura del comando de la institución y creando las direcciones de Desarrollo Humano, Administración y Operaciones Policiales; iv) la reorganización territorial y funcional de la labor de la policía con una reconfiguración de las regiones policiales y el esfuerzo por repotenciar las comisarías con el modelo de policía comunitaria. En general, estas reformas buscaban alterar la gestión de la seguridad a todo nivel, de manera que hubiera un alineamiento entre los distintos ámbitos y niveles de la gestión policial (Basombrío 2004, Basombrío y Rospigliosi 2006).

Otras reformas durante estos años apuntaban a cambios de mediano plazo. Por ejemplo, se buscó profesionalizar la carrera policial hacia un esquema meritocrático con criterios de ascenso claros, aunque en la práctica los procesos de promoción muchas veces estuvieron marcados por el criterio de antigüedad. Por su lado, dado que se quería luchar contra la imagen de una policía corrupta

e impune, se fortalecieron las inspectorías de la PNP con mayores recursos humanos y económicos,⁴ así como con una mejor logística y mayor autonomía. Asimismo, se creó la Oficina de Asuntos Internos como una unidad de élite dependiente del ministro para participar en casos especiales definidos por él y con capacidad de investigar de manera ágil y profunda (Basombrío 2004: 167-187, Basombrío y Rospigliosi 2006: 220-226).

Parte de las reformas implicaban también un mayor presupuesto para el sector. Se inició un plan de aumento de sueldos que buscaba duplicar las remuneraciones en un plazo de cinco años. Esto se plasmó en una nueva estructura de ingresos y una nueva ley de carrera policial, elementos clave para el ordenamiento salarial y la clarificación y modernización del sistema de ascensos (Instituto de Defensa Legal 2013).⁵

Por otra parte, se reactivaron medidas destinadas a acabar con el régimen 24 x 24⁶ y a recuperar la exclusividad del servicio policial, como la aprobación del Decreto Legislativo 1230 en 2015, el cual establece la incompatibilidad de que los policías trabajen como agentes de seguridad en una empresa privada. Por su lado, el gasto en bienes de capital también experimentó un incremento

-
4. La inspectoría tiene como misión “cautelar la ética, la disciplina y la buena imagen de la policía. Entre sus objetivos, destacan: reducir los niveles de corrupción al interior de la institución, mejorar la disciplina en el personal y fortalecer las prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la policía”. Véase: <<https://www.mininter.gob.pe/content/inspector%C3%AD-general-de-la-polic%C3%AD-nacional-celebra-su-28-aniversario>> (última consulta: 3/2/2019).
 5. El tema salarial fue tan espinoso que durante esos años hubo varias amenazas de huelga policial.
 6. Este régimen establecía que el policía laborara 24 horas para la institución policial y descansara las siguientes 24 horas, en las que podía trabajar como agente de seguridad en una empresa privada o en cualquier otra actividad.

sostenido. Ello se manifestó en el equipamiento de comisarías, lo que comprendía el repotenciamiento y compra de equipos, la adquisición de patrulleros y transferencia de recursos, nuevos recursos informáticos y el fortalecimiento de la infraestructura para escuelas de oficiales (Muñoz Gonzales 2009: 98-100; Instituto de Defensa Legal, varios años).

Por último, las iniciativas de reforma policial también contemplaban una línea de acción en un horizonte temporal más amplio. Un punto fundamental fue la modificación del sistema de educación, reclutamiento y capacitación policial hacia un enfoque de mayor respeto de los derechos humanos y proximidad frente a la comunidad. Ante una formación poco alineada al carácter ciudadano de la policía, el currículo se reformó para remover los contenidos vinculados a valores y formación castrense. Asimismo, se establecieron convenios con diversas universidades del país para la formación de oficiales, se mejoró la infraestructura, se afinaron los procesos de admisión y reclutamiento de estudiantes, se potenció la formación en recursos informáticos, y se instauró el servicio en comisaría de los egresados como un requisito para poder prestar cualquier otro tipo de servicio policial. En términos generales, se buscó fomentar el contenido de derechos humanos, el enfoque intercultural y la política de proximidad con la población (De la Jara y Bazán 2018).

En la misma línea de lo anterior, se propuso implementar y aplicar a todo nivel el enfoque de derechos humanos. Más allá de la educación policial, se aplicaron nuevas medidas, tales como sanciones efectivas ante los abusos policiales, potenciamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos con el fin de convertirla en un órgano promotor y con capacidad de investigar casos vinculados, y firma de convenios con la Cruz Roja y Amnistía Internacional para desarrollar talleres de capacitación en el tema, entre otras acciones (Basombrío y Rospigliosi 2006).

De manera más reciente, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 puso énfasis en que la labor policial debe partir y enmarcarse en el respeto de los derechos humanos, de modo que su objetivo sea ser un insumo para alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo humano. Actualmente, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, aprobado durante el periodo en el que se redactaba esta publicación, da continuidad a dicho lineamiento, al menos en el aspecto formal.⁷

La descentralización y el fomento de la participación ciudadana

Junto con estas reformas más directamente vinculadas a la gestión y operación policial, un aspecto considerado vital fue la inclusión de autoridades subnacionales y de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, dirección, supervisión y evaluación de las operaciones policiales de línea.⁸ Si bien fue enfatizado por el Mininter, ya había iniciativas en ese sentido de la propia PNP. El general Enrique Yépez había liderado desde la Dirección de Participación Ciudadana la creación de juntas vecinales y una organización más vinculada a los gobiernos municipales y a otras entidades públicas y privadas. El testimonio del general Julio Díaz (2009), uno de los pocos producidos por efectivos policiales, nos muestra también que varios de estos principios preventivos, así como el intento de convocar a la

7. Aprobado mediante Decreto Supremo 013-2019-IN. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-plan-nacional-de-seguridad-ci-decreto-supremo-n-013-2019-in-1781343-4/>>. Sobre el rol de los derechos humanos en la lucha contra la delincuencia, véase el capítulo III. 2 del mencionado Plan. Disponible en: <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/238246/Propuesta.PlanNacionalSeguridadCiudadana.2019-2023.pdf>> (última consulta: 3/8/2020).

8. Debe recordarse que este proceso en materia de seguridad se daba en paralelo al proceso de descentralización del país.

ciudadanía para su participación activa, ya estaban presentes claramente desde el año 2002.

Más allá de lo anterior, la principal medida en este sentido fue la promulgación de la Ley n.º 27933 –Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec)– en 2003. Esta norma establecía la participación de distintas instancias estatales para la “formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana”.⁹ El sistema abarcaba parte del Ministerio Público, la policía, varios ministerios, Defensoría del Pueblo, miembros de juntas vecinales y/o rondas campesinas, y gobiernos subnacionales. Asimismo, resultaba un tema fundamental que, junto con el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec), se crearon comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana (Codisecc), los cuales serían presididos por las autoridades regionales, provinciales y distritales electas, según correspondiera. De este modo, se concibió que estos comités debían ser las entidades fundamentales para definir las prioridades a escala subnacional en materia de seguridad, y que debían servir como el espacio crucial de coordinación entre los distintos actores en el ámbito subnacional, con el objetivo de acercar la acción represiva del Estado a las problemáticas locales.

En años más recientes, el Sinasec ha tratado de ser repotenciado. El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 consideraba como primer objetivo estratégico el fortalecimiento de este sistema, de modo que las políticas de seguridad ciudadana se articularan en torno a él. Ello implicaba definir mejor las funciones de cada componente del sistema, mejorar los instrumentos fundamentales para la seguridad ciudadana (i. e. mapas del delito), integrar los

9. Ley n.º 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/18_normativa.pdf> (última consulta: 24/6/2018).

planes de seguridad ciudadana de los distintos niveles de gobierno y mejorar el monitoreo y evaluación de los mismos.¹⁰

En el mismo sentido, el Decreto Legislativo 1316 de 2017 reformulaba algunos puntos del sistema. Por un lado, le otorgaba mayor centralidad al Mininter —en definir y fiscalizar normas a escala macro— y a la PNP —en operativos de seguridad y acciones de patrullaje— frente a las entidades subnacionales, aunque consideraba fundamental el vínculo constante con estas últimas. En el plano más operativo, se estableció el mínimo de reuniones obligatorias que debe tener el Conasec y, especialmente, los comités de seguridad ciudadana a escala subnacional, de manera que la conformación de los comités y la reunión periódica de sus miembros sean absolutamente obligatorias.¹¹

Actualmente, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, aprobado a mediados de 2019, reconoce en su diagnóstico falencias de coordinación entre las instancias involucradas en el sistema e impulsa diversas directivas para mejorar dicha situación. Una de las principales apuestas en ese sentido es la formulación de mejores indicadores y metas para delimitar funciones y mejorar el proceso de seguimiento y monitoreo de las políticas de seguridad ciudadana.¹²

10. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/Plan_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana.pdf> (última consulta: 13/3/2018).

11. Decreto Ley n.º 1316 - Decreto legislativo que modifica la ley n.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y regula la cooperación de la PNP con las municipalidades para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana.

12. Véanse los capítulos II.2, III.3 y IV del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023. Disponible en: <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/238246/Propuesta.PlanNacionalSeguridadCiudadana.2019-2023.pdf>> (última consulta: 03/8/2020).

La creación del Sinasec implicaba formalizar una situación de facto que se había iniciado con la creación de servicios de serenazgo por parte de varias municipalidades. Vale destacar que ya la Ley Orgánica de Municipalidades —aprobada en el año 2003— establecía que los municipios podían “organizar un servicio de serenazgo o vigilancia municipal cuando lo crea conveniente”, a la vez que tenían el deber de establecer un sistema de seguridad ciudadana en coordinación con la PNP y con participación ciudadana.¹³ De esta manera, el sistema buscó regularizar y brindar pautas claras a la participación de las autoridades regionales y locales, de modo que haya una coordinación institucionalizada entre las distintas instancias y niveles de gobierno a toda escala. Estas estrategias debían estar alineadas a lo propuesto por el Conasec, el cual, a su vez, debía supervisar el cumplimiento de los planes de seguridad ciudadana a escala subnacional, de tal manera que se establezca una adecuada articulación entre los distintos niveles de gobierno.

Una medida central en ese sentido fue la creación, dentro del Mininter, de la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC). Este sería el órgano técnico encargado tanto de evaluar, seguir y articular los planes de seguridad local formulados por los Codisec, como de apoyar a la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, órgano de línea de la PNP a cargo de coordinar y dirigir la organización de la comunidad a través de las juntas vecinales. Otras líneas de acción importantes fueron la incorporación de mecanismos de incentivos destinados a los municipios para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos de los planes de seguridad local, la implementación dentro de las comisarías de sistemas de alerta temprana junto con diversas organizaciones de la sociedad civil, así como la promoción de convenios entre la policía y los cuerpos de

13. Ley n.º 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades, art. 85.

serenazgo para la planificación de acciones y organización de juntas.¹⁴ De este modo, el Mininter incluía en su estructura organizacional un vínculo directo y constante con las municipalidades para la gestión de la seguridad ciudadana.

En este entramado de agentes participantes en la seguridad, se buscó convertir a la comisaría en la célula básica del servicio. Para eso, se reforzó la asignación de recursos económicos, logísticos y humanos a las mismas, se instaló un sistema de premiación a los comisarios con mejores resultados de gestión, y se estableció un proyecto piloto de comisaría con procedimientos y trámites simplificados (Basombrío y Rospigliosi 2006). No obstante, ello no consiguió erradicar los problemas comunes de las comisarías, entre los que destacan la falta de infraestructura para interconectar comisarías, la carencia de personal operativo debido al tiempo que este le dedica a las labores administrativas, y el exceso de atribuciones adjudicadas a los efectivos (Zárate, Aragón y Morel 2013: 44-45).

Por su lado, otro aspecto fundamental del Sinasec era otorgar un papel importante a las juntas vecinales, rondas campesinas e instituciones educativas. Las juntas vecinales no eran una novedad. En 1997, el general Enrique Yépez lideró la recién fundada Dirección de Participación Ciudadana, la cual impulsó la creación de una oficina de participación ciudadana en cada comisaría y, a través de ellas, la organización de los residentes en juntas vecinales (Costa y Romero 2014). Desde entonces, este ha sido un mecanismo que se ha venido institucionalizando hasta la promulgación en 2015 del “Manual de juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la PNP”.¹⁵ En el marco del Sinasec, se buscaba integrarlas a

14. Véase el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013-2018, pp. 123-133.

15. Resolución Ministerial n.º 0880-2015-IN. Disponible en: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-manual-de-juntas-vecinales-de-seguridad-ciudadana-p-resolucion-ministerial-no-0880-2015-in-1325866-1/>>.

la formulación de planes, coordinación y ejecución de políticas en seguridad ciudadana e, incluso, se planteaba que los comités subnacionales debían promover activamente la creación de juntas vecinales.¹⁶ Estas no solo debían colaborar en tareas operativas —para así ayudar a cubrir el déficit de efectivos—, sino también en las labores de vigilancia y fiscalización de la policía que permitieran controlar la acción represiva y preventiva. Sin embargo, estas tareas se han realizado en medio de enormes restricciones presupuestarias, debido al escaso porcentaje que se asigna en el Mininter a los temas de prevención y participación ciudadana.

En conjunto, se puede observar una serie de reformas e iniciativas —no necesariamente continuas ni sostenidas— que van en línea con los desarrollos realizados en la región. En los siguientes dos capítulos buscamos analizar, desde la perspectiva de las propias agencias estatales y luego de la población, qué tanto han calado estos principios de reforma y cómo se han venido llevando a cabo en la capital del país.

16. Ley n.º 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Capítulo III

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS RECIENTES EN SEGURIDAD CIUDADANA VISTO A TRAVÉS DE LA PRÁCTICA POLICIAL EN DISTRITOS DE LIMA NORTE



Planteamiento del problema

De un tiempo a esta parte, la seguridad ciudadana ha adquirido una centralidad cada vez mayor en las demandas de la población, así como en la agenda pública a escala regional y mundial. Por una serie de razones —que incluyen la influencia de la asesoría extranjera y la prolongada y reiterada presencia de dictaduras militares—, en América Latina, las respuestas gubernamentales a esta problemática usualmente han seguido un modelo de gestión centralizado y un marcado carácter represivo. En otras palabras, la gestión de la seguridad desde el Estado asumió un esquema altamente jerarquizado en el que las Fuerzas Armadas cumplían un rol central. Usando la división de Carrión (2007), la delincuencia, entonces, fue tratada durante muchas décadas como un problema de seguridad pública —como defensa del orden público estatal—, más que como un problema de seguridad ciudadana —que se refiere a la convivencia y tolerancia interpersonales.

Este panorama ha venido cambiando en los últimos años, tanto a escala regional como específicamente en el caso peruano.

Como hemos visto en el capítulo anterior, la tendencia actual es hacia un enfoque de seguridad en el que la ciudadanía adquiere un rol preponderante. Esto incluye una lógica de atención ciudadana de carácter preventivo como el foco central de las intervenciones, a la vez que se promueve la participación directa de la ciudadanía en este tipo de intervenciones. Es cierto que se trata de un proceso que aún mantiene posiciones encontradas en torno a temas como la idoneidad de las medidas represivas —en contraposición a aquellas de carácter preventivo— o el grado de control que deberían tener las autoridades civiles sobre las fuerzas policiales, a la vez que se registran contramarchas en estas medidas. No obstante, el carácter preventivo, ciudadano y descentralizado en la lucha contra la seguridad ha predominado en las reformas latinoamericanas más recientes.

Lo anterior puede observarse en dos ámbitos. En primer lugar, la policía ha sido objeto de un proceso de reforma como actor central en la provisión de seguridad. De este modo, se ha tratado de abandonar el enfoque militarizado y jerárquico, para dar paso a una institución más cercana a la población, con un carácter más preventivo y de respeto de los derechos humanos. En esa línea, se promovió la participación ciudadana en la provisión de la seguridad, así como el modelo de policía de proximidad con un enfoque comunitario.

El segundo proceso fundamental consiste en una descentralización de funciones en materia de seguridad y, con esto, una pluralización de actores vinculados a este sector. Más allá de que una policía reformada mantenga un rol protagónico, los gobiernos locales han adquirido un papel central y aun creciente. De este modo, para el caso peruano, el serenazgo —el brazo efectivo de la municipalidad— se presenta como un actor fundamental en el servicio de seguridad. En el plano ideal, las municipalidades deberían coordinar con las comisarías para que los efectivos policiales y los agentes de serenazgo provean el servicio de manera conjunta en la jurisdicción. El

serenazgo, entonces, debería colaborar con este carácter más preventivo, de mayor cercanía a la población y de una mayor participación de la comunidad.

El foco de este estudio radica precisamente en profundizar críticamente sobre los efectos que ha traído la aplicación de estas reformas en el sector de seguridad ciudadana en el país, así como sus principales paradojas. Ello incluye un esfuerzo por sopesar qué tanto han calado los principios y objetivos de las reformas en el proceder de los agentes encargados de aplicar estas políticas, así como describir la manera en la que estos han venido llevando a cabo sus tareas. En suma, se busca comprender en qué medida el trabajo cotidiano de los efectivos policiales ha incorporado estas nuevas tendencias de política pública, reconocer cuáles son las principales limitaciones que aparecen cuando se han tratado de implementarlas y las razones que subyacen a estos problemas. Para ello, se hace uso de una aproximación cualitativa que recoge las percepciones y narrativas producidas por los efectivos policiales, junto con las visiones provenientes de distintos funcionarios del Mininter. Dada esta propuesta, nos concentramos en tres distritos de la capital peruana, dentro de lo que se llama “Lima Norte”.

Para realizar este análisis, el trabajo se centra en las prácticas de patrullaje. Por un lado, el patrullaje es una de las actividades cotidianas de mayor importancia en la policía y, ciertamente, la más frecuente. Al ser una actividad que se realiza diariamente, que posee un procedimiento de operaciones preestablecido, así como un reporte de las acciones realizadas *ex post*, nos permite aproximarnos a distintas aristas de la operación policial de manera especialmente ilustrativa. En una lógica de descentralización y participación de diversas instancias de gobierno, el patrullaje también nos permite observar las coordinaciones realizadas con los municipios y las percepciones policiales al respecto en lo relativo a la práctica misma. Por último, las es a través

de las actividades de patrullaje que los efectivos policiales se contactan de manera directa con la población, por lo que son clave en la imagen que construye la población sobre el desempeño de la policía.

El enfoque de este trabajo —centrado en las percepciones de los agentes policiales— ofrece líneas de investigación novedosas frente a otros textos académicos sobre esta problemática. Antes que nada, permite complementar los avances que se han realizado luego de los cambios ocurridos en la organización institucional y el creciente rol que vienen cumpliendo los municipios y cuerpos de serenazgo en la previsión del delito (Dammert, Mujica y Zevallos 2017: 73-75).

Al poner énfasis en la actuación y las percepciones de uno de los principales actores dedicados a implementar las políticas de seguridad ciudadana, el presente estudio permite abordar desde una perspectiva poco atendida los efectos que han tenido las recientes reformas, más allá de las descripciones realizadas por los hacedores de política encargados de diseñarlas. Asimismo, dado que estos actores se encuentran en contacto directo y cotidiano con la ciudadanía, el análisis de sus percepciones y prácticas nos puede dar alcances sobre los efectos que dichas modificaciones pueden estar generando en la población.

Finalmente, el trabajo se inscribe en dos grandes agendas de investigación. Por un lado, se suma al esfuerzo de producir evidencia que permita evaluar las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana a partir de identificar la dinámica y eficacia de las intervenciones establecidas para llevar adelante el servicio de patrullaje urbano (Dammert, Mujica y Zevallos 2017: 87). Por otro lado —y desde una perspectiva más amplia—, apunta a contribuir a la tarea de analizar y comprender el Estado peruano a partir del conjunto de prácticas e imaginarios que se construyen alrededor de las interacciones cotidianas que establecen los funcionarios con los grupos sociales a los que se dirigen las intervenciones públicas.

Esta perspectiva reconoce que el adecuado estudio de las agencias estatales requiere prestar atención a las tensiones internas y a la gran influencia que tiene el entorno social en su funcionamiento y construcción (Migdal 2004, Cerna et ál. 2017).

Antecedentes: las lógicas de implementación del patrullaje

A ojos de un ciudadano común, el patrullaje parece una actividad rutinaria, aleatoria y sin mayor organización. Sin embargo, detrás de esta práctica hay amplios debates sobre su efectividad, la mejor manera en la que debe ser implementada y las lógicas a las que debe obedecer. Aunque el patrullaje dista de ser una creación reciente, al ser nuestra entrada para estudiar los cambios y desafíos en materia de seguridad, resulta relevante realizar un breve balance sobre cómo se ha venido discutiendo y aplicando esta experiencia en general y en contextos como el nuestro. Esta ha sido una acción ampliamente estudiada, especialmente en Estados Unidos.

Si bien el patrullaje ha sido siempre una de las prácticas más tradicionales de las fuerzas policiales, durante los años setenta y ochenta, una serie de estudios realizados en Estados Unidos por autores como Kelling y otros (1974), Kelling (1981) o Skolnick y Bailey (1986) cuestionaron su efectividad o, al menos, la manera específica como se venía desarrollando hasta el momento. A partir del “experimento de la ciudad de Kansas”, se planteaba que la presencia policial, es decir, contar con más efectivos en las calles —tal y como enfatizaban los modelos más tradicionales de policía—,¹ no tendría un impacto lo suficientemente significativo en la lucha contra la inseguridad: la

1. Una revisión más exhaustiva de los diversos enfoques de política pública vinculados a la seguridad ciudadana puede encontrarse en el capítulo I del presente libro.

presencia se dispersaba en zonas no tan densas y, en general, no era un factor de disuasión para perpetradores ni aumentaba la probabilidad de capturarlos. Una de las conclusiones que este tipo de estudios sacó a la luz fue el hecho de que la actividad a la que se le había prestado mayor atención en reducción del delito era simplemente ineficaz.

El debate, entonces, giró en torno a la efectividad de un patrullaje focalizado en las zonas de mayor peligrosidad y riesgo —los denominados *hot spots*—, en lugar de un ámbito más general. La lógica era que se podían identificar lugares de extrema peligrosidad donde concentrar el patrullaje, en lugar de tenerlo en las zonas donde los delitos son más bien esporádicos. Al estar el delito urbano relativamente concentrado en ciertas áreas, se puede asignar recursos (materiales y humanos) de manera más eficiente, con resultados más efectivos y con una mayor resonancia de la actuación de la policía si se dirigen a estos *hot spots* (Sherman y Weisburd 1995, Weisburd et ál. 2006). Aquí, una vez más, queda claro que se está tratando el entorno donde se comete el crimen y la oportunidad para perpetrarlo como variables relevantes, tal como planteaban los modelos de policiamiento basados en la prevención situacional del delito.²

Quienes criticaron esta forma específica de patrullaje plantearon que la focalización simplemente genera que el delito se desplace de una zona a otra —del *hot spot* intervenido por el patrullaje hacia zonas aledañas—, con lo que la focalización tendría resultados espurios (Repetto 1976). Este desplazamiento podría darse en dimensiones de espacio, tiempo, objetivos, tácticas, tipo de ofensa y perpetrador (Brigone 2004, Guerette y Bowers 2009). De alguna manera, las perspectivas críticas al patrullaje focalizado asumieron que había un *stock* de criminales y crímenes fijo, de modo que la

2. Para una revisión más exhaustiva de los planteamientos de la prevención situacional del delito (*situational crime prevention* – SCP), véase el capítulo I del presente libro.

disminución de la delincuencia en una zona únicamente genera que esta aumente en otra.

Estos planteamientos críticos generaron, a su vez, nuevas reacciones. Por un lado, algunos plantearon que, aun si hubiese desplazamiento, mover el crimen desde lugares estratégicos identificados puede ser beneficioso, ya que lo aleja de espacios más vulnerables (i. e. si se aleja la venta de narcóticos de las escuelas). Por otro lado, arguyeron que este desplazamiento era proporcionalmente menor, o que este se movía hacia espacios donde el crimen no resulta tan beneficioso, con lo que los incentivos para el delito disminuían (Clarke 1995, Weisburd et ál. 2006).

Inclusive, autores como Weisburd y otros (2006) encontraron que el patrullaje focalizado no solo no genera un desplazamiento del crimen, sino que muchos de sus beneficios llegan a las zonas aledañas como una suerte de efecto contagio (*spillover*). Con esta lógica, se postuló que este tipo de patrullaje puede hacer que el perpetrador perciba también un riesgo en las áreas contiguas a la zona priorizada (especialmente, si no conoce las fronteras reales de la intervención); que puede aminorar la recompensa esperada por el delincuente potencial al alejarlo de zonas críticas; o que, incluso, puede empoderar a la población al ver cambios reales en materia de seguridad a partir de la intervención policial.³

La mayoría de estudios recientes parece apoyar la hipótesis del patrullaje focalizado como una política efectiva. Así, Sherman y Weisburd (1995) encuentran una disminución moderada tanto en los crímenes “blandos” como en los más severos, tanto a partir del reporte de llamados como de incidentes registrados. En una línea similar, Ratcliffe y otros (2011) observan que el patrullaje en *hot spots* sí repercutiría en la reducción de la criminalidad, pero que el efecto es mayor

3. Este debate se alimenta de Sherman y Weisburd (1995), Braga y Bond (2008) y Ratcliffe (2011).

cuanto mayor haya sido la incidencia delictiva al inicio de la intervención; aún más, ambos autores señalan que la política solo sería efectiva en zonas que pasen un determinado umbral de delincuencia, así como si se interviene un área pequeña y manejable.

Por su parte, según Weisburd y otros (2006), el patrullaje focalizado sí tiene efectos positivos en los casos de prostitución y venta de drogas. Ello es así porque quienes incurrir en el delito perciben claramente el aumento de presencia policial, no tienen necesariamente claro cuál es el área de influencia de esta mayor presencia, y sienten que el riesgo de ser detenidos es mayor (Weisburd et ál. 2006, Brisgone 2004). Como un último ejemplo relevante, Braga y Bond (2008) hallan una reducción en los delitos de casi un 20% en los *hot spots* donde se intervino con políticas de patrullaje, siendo especialmente significativa esta disminución en el caso de los robos (41% menos de incidencia). Su estudio revela, además, que no hubo un desplazamiento del delito a zonas aledañas.

A manera de balance, Guerette y Bowers (2009) realizan una revisión sistemática de 102 evaluaciones sobre el patrullaje en *hot spots*, considerando desplazamiento (en todas sus modalidades) y difusión de beneficios. En el 85% de los casos se ve que el patrullaje sí reduce la incidencia del crimen, mientras que el desplazamiento se observa en el 26% de los casos (siendo el desplazamiento espacial el más recurrente) y la difusión de beneficios en el 27% de los mismos. Así, aunque hay un desplazamiento en una porción importante de estudios, parece claro que la norma es que el crimen se descontinúa tras este tipo de intervenciones. Este resultado coincide relativamente con el balance de cinco estudios realizado por Braga (2001), quien halla que ninguno de ellos encuentra un desplazamiento hacia zonas aledañas al área de intervención.⁴

4. Una actualización de este balance, con resultados similares, se encuentra en Braga et ál. 2019.

Para el caso latinoamericano, incluido el Perú, hasta donde sabemos, son casi inexistentes los estudios sobre temas operativos en materia de seguridad que aborden este tema en específico. Schleider y otros (2015) analizan el modelo y mapeo de patrullaje que aplicó el distrito General Pueyrredón de la provincia de Buenos Aires a partir de una zonificación para la prevención del delito y la respuesta con inmediatez. Los autores encuentran que el reagrupamiento de las zonas de patrullaje tuvo un impacto positivo en reconocer características de los delitos por zona (horas, tipo de delito, principales afectados, etc.). Sin embargo, este sistema de patrullaje no dejaba de ser reactivo, más que preventivo, además de mostrar limitaciones para la atención integrada ante riesgos de seguridad.

En un caso de mayor violencia, López (2014) encuentra que el patrullaje a pie en zonas con fuerte presencia de pandillas en el distrito de El Salvador contribuyó a recuperar la soberanía y presencia estatal, así como a reducir la incidencia delictiva. No obstante, el éxito ha sido limitado dado el escaso uso de mapas territoriales, la falta de capacitación en competencias clave a los agentes policiales y la baja intensidad de uso de herramientas tecnológicas.

De manera más tangencial, el patrullaje es también mencionado en el marco de las reformas policiales recientes. En el enfoque comunitario ya señalado, el patrullaje tiene un rol central para acercarse a la comunidad y estrechar los vínculos de confianza entre el personal policial y los vecinos. De este modo, la búsqueda de mayor contacto con la comunidad ha servido para “modificar los criterios utilizados para desplegar a su personal en el territorio y los tiempos de permanencia en aquellos sitios que presentan mayores niveles de delincuencia” (Frühling 2009: 262). Así, aunque en el peor de los casos la visibilidad de los policías no reduzca la delincuencia, queda claro que disminuye el temor y ansiedad de la población (Frühling 2009).

En el caso peruano, encontramos más bien textos que resaltan la importancia del patrullaje, pero que se ocupan de su práctica

únicamente de manera tangencial. Toscasa (2017) señala que la asignación de recursos logísticos y humanos, así como la coordinación con el patrullaje municipal, son factores importantes para la percepción de confianza en la PNP de parte de la población del Callao. En una intervención más acotada, Hermoza (2017) estudia la implementación del patrullaje aéreo mediante helicópteros en Lima Metropolitana. Su trabajo muestra que estas aeronaves son especialmente efectivas para atender emergencias, pero que su utilización no es apoyada por las instancias de gestión de seguridad requeridas, no cuentan con la infraestructura necesaria para expandirse, ni hay una adecuada logística de comunicación aire-tierra.

Costa y Romero (2014), por su lado, indican que una parte de las limitaciones en materia de seguridad responde a que “la inequitativa distribución territorial de los efectivos agrava la cobertura policial en las zonas periféricas y emergentes de la ciudad” (2014: 41), al mismo tiempo que señalan que las operaciones entre los municipios y la PNP se dan de manera completamente autónoma entre sí. El estudio que más se acerca a nuestros objetivos es la tesis de Patiño (2016), que muestra que, pese a tener todos los instrumentos en principio necesarios, el patrullaje integrado entre el municipio distrital de La Victoria y la PNP se ejecuta con muy poca frecuencia, mantiene un carácter reactivo, los mapas del delito y del riesgo no están integrados, la demarcación territorial que siguen las comisarías y los municipios son distintas, entre otros factores que minan la efectividad de esta política.

Los cambios recientes en el patrullaje en el Perú

El patrullaje es una de las actividades más constantes, recurrentes y centrales de los organismos que velan por la seguridad ciudadana. Como señala el “Manual de procedimientos operativos policiales

PNP”, el patrullaje policial es la operación “que cotidianamente realiza la PNP con el objeto de mantener el orden público y prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones, contempladas en la Ley sobre la materia” (PNP 2013: 15). Ello incluye acciones de prevención, disuasión y reacción.

La PNP no es la única institución encargada de llevar a cabo actividades de patrullaje, ni se tiene una modalidad única para desarrollarlas. Existen formalmente tres variantes de este servicio: i) policial: implementada exclusivamente por la policía a través de diversas modalidades que incluyen el patrullaje a pie y motorizado; ii) municipal: llevada a la práctica por los cuerpos de serenazgo de cada municipio distrital y que incluye las modalidades de patrullaje a pie, motorizado y bicicleta; iii) integrado: implementada de manera conjunta por la policía y el cuerpo de serenazgo a través de la modalidad de patrullaje motorizado.⁵ Adicionalmente, podríamos incluir el servicio de patrullaje mixto, llevado adelante por las juntas vecinales junto con la policía o con su supervisión y control.

El serenazgo municipal, dada su carencia de fuerza coercitiva, tiene en el patrullaje y en los sistemas de vigilancia sus principales herramientas para enfrentar las acciones delictivas y la perturbación del orden público.⁶ De este modo, la primera función que se le reconoce es planificar y ejecutar operaciones de patrullaje, siempre en coordinación con la PNP, quien mantiene, por mandato jurídico, la

5. Véase el “Manual de Procedimientos Operativos Policiales, Evaluación de Diseño y Ejecución – EDEP Seguridad Ciudadana – Policía Nacional del Perú” y la “Guía informativa del programa presupuestal 0030 ‘Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana’ dirigida a gobiernos locales”.

6. El serenazgo municipal también tiene como uno de sus pilares la atención a la ciudadanía. Atiende problemas de convivencia vecinal o familiar, llamados de auxilio ante accidentes, conductas antisociales y otros problemas con los que lidia la ciudadanía en general. Como en el caso anterior, se los deja de lado para este estudio.

primacía en este aspecto. El proceder del serenazgo depende de cada municipalidad, por lo que es complicado dar una definición general. Sin embargo, destaca que cada municipalidad distrital cuenta con una gerencia de seguridad ciudadana a nivel institucional, así como con un plan local de seguridad ciudadana como documento de planificación sobre la materia.

La revisión de documentos normativos que regulan esta práctica permite observar que el Estado ha impulsado de manera continua y sistemática la inclusión de dos principios centrales en la puesta en práctica de todas estas variantes de patrullaje: la focalización y la proximidad con la ciudadanía. Aunque la inclusión de ambos ha sido paulatina a lo largo de la última década, se han desarrollado un conjunto de instrumentos que ha permitido especificar la manera en la que estos principios deben ponerse en práctica y en que las autoridades competentes pueden controlar su implementación.

Dos puntos clave en la aplicación de ambos principios son la coordinación interinstitucional y el carácter descentralizado que se debe asumir. Hasta el año 2012, las principales iniciativas públicas con las que se contaba para regular e impulsar el patrullaje eran los programas presupuestarios elaborados por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las guías operativas producidas por la PNP. Estos documentos se centraban en la modalidad policial, a cargo exclusivamente del Mininter y la PNP, sin mencionar a los municipios.⁷

Un punto de quiebre vino de la mano de la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Este documento no solo estableció una serie de acciones destinadas a fortalecer y especificar ambos principios —focalización y proximidad—, sino que también planteó medidas e instrumentos que permitieran

7. Véase el “Manual de procedimientos operativos policiales y evaluación de diseño y ejecución – EDEP Seguridad Ciudadana – Policía Nacional del Perú”, p. 15.

articularlos. A diferencia de años anteriores, esta etapa se orientó más a impulsar el patrullaje integrado, a uniformizar sus procedimientos con los del patrullaje policial, a establecer criterios y metodologías claros para la implementación de dichos procesos, y a definir con mayor exactitud el rol que debían cumplir los municipios en ambos procedimientos.

En cuanto a la focalización, destaca la identificación de puntos críticos como focos de inseguridad —denominados “zonas calientes”—,⁸ a los cuales se debía asignar más recursos y prestar mayor atención durante las rondas de patrullaje. Desde 2013, se plantearon medidas destinadas a reforzar la elaboración y cumplimiento de los mapas del delito como el principal medio para organizar el patrullaje sobre el territorio, así como la formulación de los planes locales de patrullaje integrado como las herramientas que permiten planificar acciones articuladas entre la PNP y los municipios. Las medidas establecidas para lograr esos objetivos fueron la integración de los sistemas de información municipales y policiales, la estandarización de una metodología para identificar “zonas calientes” que permita formular un mapa del delito unificado entre municipios y policía, y la introducción de la figura del patrullaje por sectores sobre la base del mapa del delito como el procedimiento básico para cualquier modalidad de patrullaje.⁹

A partir de dicho mapa, el comisario, junto con la autoridad encargada de seguridad ciudadana de cada municipio —en caso se trate de un patrullaje integrado—, están obligados a desarrollar

8. Las “zonas calientes” son el equivalente a los *hot spots* identificados previamente en el debate sobre las mejores prácticas de patrullaje realizado en Estados Unidos.

9. Véase el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013-2018” (pp. 134-145) y la “Guía informativa del programa presupuestal 0030 ‘Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana’ dirigida a gobiernos locales”.

coordinadamente un plan de ruta en el cual se asigne un responsable del servicio, los recorridos que se deben seguir, el horario y los puntos de parada durante la jornada. El segundo paso indispensable en este proceso es el llenado de las fichas diarias y mensuales de patrullaje, completado por los efectivos policiales y de serenazgo encargados del procedimiento. Estos documentos sirven como un insumo para completar las bases de datos que servirán a su vez para complementar los datos del Sistema Nacional de Denuncias Policiales (Sidpol) y contribuir al trabajo de gabinete que realizan periódicamente las autoridades policiales y ediles para priorizar determinados sectores dentro de la jurisdicción.

Por su parte, la proximidad plantea una coordinación más estrecha con los municipios para una gestión de la seguridad con mayor cercanía con la localidad, con el fin de conocer cada problemática específica. En esa línea, se enfatizó la elaboración e implementación de los planes locales de seguridad ciudadana. Una medida central en ese sentido fue la creación, dentro del Mininter, de la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC) como el órgano técnico encargado tanto de evaluar, seguir y articular los planes de seguridad local formulados por los Codisec, como de apoyar a la Dirección Ejecutiva de Seguridad Ciudadana, órgano de línea de la PNP responsable de coordinar y dirigir la organización de la comunidad a través de las juntas vecinales.¹⁰ Otro actor central serían las oficinas de participación ciudadana (OPC), las cuales se encargaban de la capacitación y empadronamiento de juntas de vecinales y redes de cooperantes.

Otras líneas de acción importantes para aplicar ambos principios —focalización y proximidad— fueron el reforzamiento de

10. La mayoría de estos dispositivos se encuentra en el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018”. Véase: <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2015/02/Plan_Nacional_de_Seguridad_Ciudadana.pdf> (última consulta: 04/07/2020).

mecanismos de incentivos destinados a delimitar claramente competencias a las municipalidades en esta materia y asegurar el cumplimiento de los objetivos de los planes de seguridad local.¹¹ En primer lugar, los municipios tendrían injerencia en la planificación del patrullaje, en su implementación y en el mantenimiento de vehículos, de modo que las oficinas de seguridad ciudadana debían mantener una estrecha coordinación con los comisarios correspondientes.¹² Así, se facultaba a los municipios a desembolsar presupuesto para desarrollar insumos orientados al soporte logístico del patrullaje, tales como capacitaciones, servicios de difusión de los documentos de planificación, pagos a personal, compra de equipamiento y servicios de mantenimiento. Junto con lo anterior, en segundo lugar, el municipio tendría funciones relacionadas con la organización de la comunidad en torno a la seguridad ciudadana. Estas acciones abarcaban actividades de prevención situacional y comunitaria realizadas en espacios públicos, orientadas a registrar y capacitar a organizaciones como las juntas vecinales, redes de cooperantes, clubes de menores y a los policías escolares.¹³

-
11. Véase la “Guía para el cumplimiento de la meta 09 ‘Formulación y ejecución de actividades del Plan Local de Seguridad Ciudadana Articulado al Programa Presupuestal 0030’” y la “Guía informativa del programa presupuestal 0030 ‘Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana’ dirigida a gobiernos locales”.
 12. Para el patrullaje municipal, se establece que el gobierno local debe coordinar con la policía la zona que se va a patrullar y adecuarse al plan local de patrullaje. Para el patrullaje integrado, se establece que el comisario es el encargado de la organización del procedimiento, pero que debe coordinar con representantes de la alcaldía. En esta modalidad, el rol del municipio es sobre todo hacer un seguimiento.
 13. Las funciones referidas en este párrafo provienen de la “Guía para el cumplimiento de la meta 09 ‘Formulación y ejecución de actividades del Plan Local de Seguridad Ciudadana Articulado al Programa Presupuestal 0030’”.

Desde el Mininter, se han continuado elaborando lineamientos de política para lograr un mayor control del servicio de patrullaje y de las intervenciones policiales en general. Ante el reconocimiento del alto grado de discrecionalidad policial en este asunto, destaca el plan de trabajo publicado por dicho ministerio en el año 2018, que incluye cinco medidas destinadas, en parte, a paliar esa situación: i) el programa Barrio Seguro, que implementa patrullaje y acciones preventivas multisectoriales bajo la rectoría y focalización del Mininter; ii) la instalación de un sistema de monitoreo del patrullaje policial efectivo; iii) la creación de la Central Única de Denuncias; iv) la formulación de indicadores de desempeño policial; v) la instalación del Centro de Comando, Control, Comunicación, Cómputo e Inteligencia integrado para Lima Metropolitana.

Por su lado, desde la PNP se lanzó en 2018 el “Lineamiento sectorial ‘Vecindario Seguro’ – policía comunitaria por sectores”. Como principal novedad aparece la asignación de un jefe de sector, quien es un suboficial responsable ante la población de llevar adelante las labores de patrullaje. Asimismo, Vecindario Seguro formaliza y establece de manera obligatoria el denominado “contacto ciudadano”, que obliga a los efectivos policiales a dedicar una parte importante de su jornada a presentarse y recoger información de los vecinos de su sector, así como una reunión semanal de coordinación con las autoridades municipales.¹⁴

La tabla 3.1 resume los dos lineamientos que a lo largo de los últimos años el Estado peruano ha tratado de introducir en las prácticas de patrullaje, así como el conjunto de acciones e instrumentos mediante los cuales se ha planteado que el personal pueda cumplirlos.

14. Véase Resolución Ministerial 498-2018-IN. Disponible en: <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/101645/RM-498-2018-IN.pdf>> (última consulta: 15/8/2020).

Tabla 3.1
 PRINCIPIOS, PRODUCTOS E INSTRUMENTOS QUE REGULAN
 EL PATRULLAJE A ESCALA NACIONAL

Productos	Acciones	Instrumentos utilizados	Principios rectoros
1) Patrullaje por sector	<ul style="list-style-type: none"> • Patrullaje policial • Patrullaje integrado • Patrullaje municipal • Reuniones semanales con autoridades municipales 	<ul style="list-style-type: none"> • Mapa de sectores • Mapa del delito • Sistema de Denuncias Policiales (Sidpol) • Hojas de ruta policial • Hoja de incidencias de patrullaje • Convenios de cooperación, actas de acuerdo y/o compromiso del Codisec • Planes locales de patrullaje integrado • Planes locales de seguridad ciudadana 	Focalización
2) Comunidad organizada en torno a la seguridad ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> • Patrullaje mixto • Instalación de red de cooperantes • Instalación de club de menores • Instalación de las brigadas de autoprotección escolar • Instalación de la policía escolar • Realización del contacto ciudadano 	<ul style="list-style-type: none"> • Registro de juntas vecinales • Registro de red de cooperantes • Convenios y/o actas de acuerdo con organizaciones barriales • Planes locales de seguridad ciudadana 	Proximidad

Elaboración propia.

Metodología

Las reformas recientes en materia de seguridad ciudadana invitan a estudiar la provisión del servicio a partir de la participación e interrelación entre distintos actores y entre los diferentes niveles de gobierno. Para el caso peruano, se trata de un proceso de interacción entre el Mininter, la PNP y los gobiernos subnacionales. Dada la centralidad que aún mantiene la PNP en la provisión del servicio de seguridad ciudadana, será esta la instancia sobre la que se centrará el presente estudio, pero manteniendo el interés en conocer las interrelaciones con otras instituciones y las lógicas que subyacen a estas. Asimismo, tal y como pudo identificarse en el capítulo II, prestaremos especial atención a las reformas referidas a la descentralización del servicio de seguridad ciudadana y la introducción de enfoques de intervención gubernamental que inciden en el mayor contacto con la comunidad en un marco preventivo.

Entre las diversas actividades de la policía, el patrullaje resulta un eje articulador especialmente interesante para el análisis. Se trata de una de las acciones más cotidianas y visibles que realizan las fuerzas del orden, al mismo tiempo que es uno de los mecanismos de acción estatal con el que la población en general se vincula de manera más directa y recurrente. Constituye, por tanto, uno de los ámbitos a través de los cuales se construyen las prácticas e imaginarios que dan forma a la manera en la que las personas experimentan el desempeño del Estado en el país. Asimismo, involucra a distintas instancias de la PNP, a los municipios locales y a las juntas vecinales, de manera que nos permite acercarnos a los arreglos y traslapes que se dan entre estas entidades con el fin de cumplir con las tareas que tienen asignadas cotidianamente.

Para estudiar este tema, adoptamos una metodología cualitativa basada en entrevistas semiestructuradas y revisión de gabinete. En cuanto al primer instrumento, se aplicó a tres tipos de actores involucrados en el patrullaje urbano pertenecientes a diferentes niveles

de gobierno. Entre ellos destacan: i) funcionarios del Mininter; ii) comisarios de las comisarías que se encuentran en los distritos pre-seleccionados; iii) oficiales y suboficiales de la PNP encargados del patrullaje en dichas comisarías. Las entrevistas abarcan a actores de diversos niveles con el fin de hacer visible las diferentes lógicas que guían su actuación en el servicio de patrullaje.

Para cada uno de estos actores se diseñó un cuestionario específico. Todas las guías, sin embargo, se estructuraron en torno a tres grandes ejes: i) la percepción de los funcionarios y policías con respecto a la situación de inseguridad ciudadana en la ciudad; ii) la forma en la que se gestiona la provisión del servicio y las dificultades que surgen cotidianamente; iii) la manera como se desarrolla el servicio de patrullaje, la forma en la que este proceso se pone en práctica, las rutinas y arreglos que usan los policías para llevarlo a cabo.

La tabla 3.2 muestra el total de personas entrevistadas, sus cargos y las instituciones a las que pertenecen. Se realizaron 18 entrevistas, todas en la segunda mitad del año 2018.

Tabla 3.2
RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

N.º	Cargo	Institución
5	Funcionarios	Ministerio del Interior
1	Oficial	Comisaría Lima Sur n.º 1
2	Suboficiales	Comisaría Lima Sur n.º 2
1	Oficial	Comisaría Lima Norte n.º 1
2	Suboficiales	Comisaría Lima Norte n.º 1
3	Suboficiales	Comisaría Lima Norte n.º 2
2	Oficiales	Comisaría Lima Norte n.º 3
1	Suboficial	Comisaría Lima Norte n.º 3
1	Oficial	Dirección de Fuerzas Especiales

Elaboración propia.

Estas entrevistas se complementan con una exhaustiva revisión documental del conjunto de insumos que se usan para planificar, regular y estandarizar el proceso del patrullaje. Se busca dar luces sobre cómo se concibe el diseño de la política de patrullaje urbano a través de distintos niveles de gobierno, además de contrastar lo leído en los documentos con la información recabada en las entrevistas.

Entre los documentos figuran manuales de operaciones de patrullaje —tanto para la PNP como para el serenazgo municipal—; planes nacionales de seguridad ciudadana del Mininter; resoluciones ministeriales referentes al patrullaje urbano; directivas de operación de la PNP; planes distritales de seguridad ciudadana y planes distritales de patrullaje integrado de los municipios identificados, entre otros. Asimismo, durante el trabajo de campo diversos entrevistados han facilitado el acceso a algunos documentos de gestión que utilizan diariamente para cumplir con los trámites que implica poner en práctica el servicio de patrullaje. El anexo contiene la lista completa de documentos revisados.

Por último, es importante destacar que, durante las entrevistas, se tuvo la oportunidad de realizar diversas observaciones e, incluso, se nos permitió acompañar una ronda de patrullaje junto con dos suboficiales que laboraban en una comisaría de Lima Norte. Esto último nos permitió obtener experiencias valiosas de primera mano que resultaron útiles para dar mayor sustento a las hipótesis que se presentarán a continuación.

Contexto

Para aproximarnos a algunas de las dinámicas que caracterizan a Lima hemos optado por un estudio de caso a partir de tres distritos de Lima Norte. Asimismo, hemos incluido tres entrevistas a personal policial de un distrito de Lima Sur que sirven para controlar y

corroborar la generalidad de las afirmaciones e hipótesis que se van a plantear en la sección de resultados. Para asegurar la confidencialidad de nuestros informantes, no abordaremos la especificidad de cada uno de los distritos en los que laboraban los miembros de la PNP entrevistados.

Lima Norte es uno de los ejes de mayor dinamismo económico de la ciudad y ha experimentado un avance notable en cuanto al acceso a servicios básicos en las últimas décadas. Sin embargo, ello convive con importantes focos de violencia, zonas con severas privaciones socioeconómicas y, de manera más específica al tema de nuestro estudio, serios problemas asociados a la delincuencia. De hecho, bajo muchos indicadores, esta zona incluye a algunos de los distritos con los mayores indicadores “objetivos” de inseguridad ciudadana.

La historia reciente de estos distritos se inicia en la década de 1960, con las “invasiones” de terrenos eriazos de propiedad del Estado y espacios similares fuera del casco urbano de la ciudad. Como señala Monsalve (2017), el proceso de descomposición del sistema de hacienda tradicional de la sierra, la mejora de variables demográficas (esperanza de vida al nacer y mortalidad infantil) y los nuevos procesos de diferenciación campesina confluyeron para producir un proceso migratorio hacia la capital sin precedentes. Posteriormente, el asentamiento poblacional se fue formalizando de manera progresiva. Los distritos son, por tanto, de relativamente reciente creación. En cuanto a población, los casos de estudio son de los distritos más poblados de la capital: los tres se ubican entre los diez de mayor población. No obstante, dada su gran extensión territorial, solo uno de ellos se encuentra entre los distritos con mayor densidad poblacional.

En años recientes, gran parte de Lima Norte ha experimentado un *boom* económico y comercial. Así, este fenómeno se ha englobado

en el término de “nuevas clases media” o “clase media emergente” (Arellano 2010, Huber y Lamas 2016). Un punto fundamental en este fenómeno ha sido la creación de dos de los centros comerciales más grandes del país: el MegaPlaza y el Plaza Norte, creados en 2002 y 2009, respectivamente. MegaPlaza, el primer centro comercial de esta zona, cuenta con la mayoría de las principales tiendas por departamento del país, supermercados, decenas de restaurantes, cines, etc. Plaza Norte, en tanto, ocupa más de 200.000 m², dentro de los cuales se ubican alrededor de 500 tiendas (incluyendo las cinco tiendas por departamentos de mayor presencia en el país), 35.000 m² de áreas verdes, un complejo de 14 salas de cine, las instalaciones del canal de televisión Willax y uno de los principales terminales terrestres de la capital. Como es evidente, estos centros comerciales son los puntos de mayor afluencia de población de Lima Norte.¹⁵

En materia de inseguridad, destaca que los tres distritos se ubican entre las principales posiciones en materia de delito. Así, se encuentran en el top 10 en indicadores de incidencia fundamentales como tasa de homicidio por habitantes, denuncias registradas por delitos a nivel general, denuncias por robo y hurto. Si consideramos los tres distritos a nivel agregado, podemos observar que el número de denuncias casi se ha triplicado entre los años 2011 y 2018, lo que contrasta con Lima a nivel general, donde en el mismo periodo el número de denuncias se ha incrementado en un 40%. En cuanto a las denuncias por delitos contra el patrimonio, podemos ver que la tasa de denuncias se ha más que duplicado en los tres distritos e, incluso, en uno de ellos ha logrado más que triplicarse.¹⁶ El cuadro,

15. Véase: <<https://www.youtube.com/watch?v=mprBk6KiQmk>>.

16. Información proveniente del Sistema Integrado de Estadísticas de la Criminalidad y Seguridad Ciudadana.

entonces, es de una agudización de los delitos de distinto tipo, a un ritmo incluso mayor que el resto de la ciudad en su conjunto.

La gestión de la seguridad está marcada por la actuación de las respectivas municipalidades y de las comisarías ubicadas en esa zona. En nuestro caso, cada distrito cuenta con entre tres y cinco comisarías. La comisaría con menos personal bordea los 60 efectivos policiales, mientras que otras llegan a tener más de 150 policías. Lamentablemente, no parece haber una relación clara entre el número de efectivos y la población que se atiende, de modo que se presentan serios desbalances entre una comisaría y otra.¹⁷ Como en el resto de las comisarías de la ciudad, el número de oficiales es bastante reducido (en ningún caso supera los siete efectivos), de modo que predominan los suboficiales de armas.¹⁸ Debe destacarse que únicamente alrededor de la tercera parte de los policías asignados a cada comisaría realiza patrullaje motorizado de algún tipo. En el caso del patrullaje a pie, aunque es más variado, suele ser una actividad marginal que puede incluir a menos de cinco policías.

Los casos de nuestro estudio quedan rezagados cuando se considera la tasa de recursos humanos y logísticos respecto de la cantidad de población a atender. En los tres casos, se bordea la tasa de un efectivo policial por cada 1000 habitantes, lo que contrasta con casos como Miraflores, con un policía por cada 325 habitantes, esto es, una tasa tres veces mayor.¹⁹ La cuestión varía entre los distritos al considerar

-
17. Si bien hay una tipología de comisarías que las clasifica de la “A” a la “E”, según el número de efectivos, el área construida y la población a atender, es difícil percibir un criterio en estos casos.
 18. Toda esta información ha sido extraída del Censo Nacional de Comisarías de 2017.
 19. Cabe destacar que los distritos se ubican entre los distritos medios de Lima, puesto que otros pueden alcanzar una tasa de más de 3000 habitantes por policía.

la tasa de habitantes por policía que realiza patrullaje motorizado, en tanto dicha tasa va desde los 2000 hasta los 3000 habitantes por efectivo. El equipamiento también resulta escaso. Las comisarías cuentan con desde poco más de 10 computadoras hasta un máximo de poco más de 20 cada una; ello, en promedio, significa que hay una computadora por cada seis efectivos policiales en la comisaría.²⁰ En todos los casos, las comisarías tienen una oficina de participación ciudadana (OPC), en la que trabajan entre dos y siete policías.²¹

Por su parte, el municipio cuenta en los tres distritos con servicio de serenazgo, pero este no es de los más eficientes de la ciudad. Aquí sí aparecen diferencias importantes entre distritos en cuando a la tasa de habitantes por serenazgo, el número de cámaras disponible (CCTV), el número de unidades del municipio para el patrullaje, etc. No obstante, la municipalidad con mejores cifras en estos indicadores apenas alcanza a colocarse dentro del promedio de la ciudad, mientras que las más rezagadas suelen estar entre los diez casos de mayor precariedad logística de Lima. Por ejemplo, en dos de los tres casos de estudio se tiene una tasa de más de 1500 habitantes por cada efectivo de serenazgo, y de más de 13.000 habitantes por cada vehículo dedicado al patrullaje municipal. Si empleamos, una vez más, el ejemplo de Miraflores como contraparte, estas tasas son de 65 habitantes por serenazgo y 285 habitantes por vehículo.²²

-
20. Toda esta información ha sido extraída del Censo Nacional de Comisarías de 2017.
 21. Un aspecto a destacar es que mientras que el patrullaje es realizado casi en su totalidad por hombres, las mujeres predominan en las OPC. De hecho, tan solo en dos de las once comisarías que operan en nuestros distritos de estudio se tiene a mujeres realizando actividades de patrullaje motorizado, mientras que en todas ellas las suboficiales mujeres son parte de la OPC y, en muchos casos, estas oficinas no cuentan con ningún personal masculino.
 22. Toda la información de este párrafo proviene de Datacrim - Sistema Integrado de Estadísticas de Criminalidad y Seguridad para el año 2018 (disponible

Algo similar ocurre si consideramos el gasto en patrullaje municipal por habitante. Los tres municipios de estudio gastan en patrullaje por habitante entre S/ 10 y S/ 20 por año, lo que dista mucho de los S/ 706 por habitante que invierte Miraflores, uno de los municipios con mayores recursos en materia de seguridad ciudadana.²³ De hecho, el problema se agrava al considerar que las tres municipalidades de estudio se encuentran entre las diez que exhiben un menor porcentaje de ejecución del presupuesto destinado a “seguridad vecinal y ciudadana”. En todos los casos, se cuenta con juntas vecinales, pero el número, la cantidad de habitantes involucrados en las juntas y la tasa de habitantes por cada junta resulta variable. Vale destacar, sin embargo, que la priorización presupuestal para este tema es ínfima. La partida presupuestal del municipio para temas de prevención y participación comunitaria es menor al 0,01% de la partida dedicada a la seguridad vecinal y ciudadana.²⁴

En suma, los casos de estudio de Lima Norte permitirían aproximarnos a cómo opera la PNP en un contexto de precariedad logística, de personal y de presupuesto. Ello contrasta con los distritos más opulentos de Lima, pero nos acerca a un caso más estándar dentro de lo que ocurre en el resto de la ciudad. Resulta interesante,

en: <http://datacrim.inei.gob.pe/panel/mapa?fbclid=IwAR0VwZUp1ZuJIUG4sM75pSjTa1HNWFklMgakbfGRpFxzSvEl6yseFT_2pLU>), así como del Censo Nacional de Comisariías de 2017. El dato sobre vehículos no consigna si estos se encuentran operativos o no.

23. Información extraída de la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el año 2018. Véase: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>>. Esto se combina con el tamaño poblacional estimado a partir del Censo Nacional 2017.
24. Información extraída de la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) para el año 2018. Véase: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2018&ap=ActProy>>.

además, por tratarse de un espacio con dinámicas relativamente novedosas de asentamiento de población, movimiento comercial y estrategias de lucha contra la delincuencia.

La problemática de la seguridad desde los agentes del Estado

A fines de octubre de 2013, Juan Jiménez Mayor, primer ministro durante el gobierno de Ollanta Humala, deslizó en una entrevista que el problema de la inseguridad ciudadana no era tan grande como la población en general y los medios de prensa lo manifestaban: “La delincuencia ha existido siempre en el Perú. El problema es que acá hay una histeria de la gente en plantear temas para afectar al gobierno”, declaró. Al día siguiente, esta frase estaba en casi todas las portadas de los diarios políticos del país.²⁵ La indignación de la gente y las críticas de la oposición al gobierno fueron de tal magnitud que en la noche de ese mismo día el hasta entonces presidente del Consejo de Ministros tuvo que presentar su carta de renuncia.

Este episodio refleja el enorme peso que ha llegado a tener la inseguridad ciudadana como uno de los principales temas de preocupación de los peruanos. Con excepción del peculiar año 2018 que hizo que la corrupción fuera percibida como el principal problema del país, en el último lustro, la delincuencia e inseguridad ciudadana han sido consideradas el problema más urgente del Perú por la mayoría de la población. Desde 2013, la inseguridad ciudadana viene siendo percibida como uno de los problemas centrales del país por más del 50% de la población.²⁶

25. Véase: <<https://panamericana.pe/buenosdiasperu/politica/140189-premier-jimenez-minimiza-ola-inseguridad-azota-pais>> (última consulta: 2/2/2019).

26. Ipsos Perú (antes Ipsos-Apoyo), varios años.

Esta sensación es, en términos generales, compartida por los miembros de la PNP y por los demás actores ligados a la gestión de la seguridad entrevistados para este estudio. Todos ellos reconocen que la inseguridad es una amenaza cotidiana para la población en un contexto de mayor organización de las bandas delincuenciales, mayor uso de armas de fuego de largo alcance y, en general, modalidades de crimen cada vez más violentas. La creciente preocupación de la gente estaría, entonces, claramente justificada.

Las raíces del problema, sin embargo, remiten a explicaciones un tanto contradictorias. Por un lado, se reconoce que el problema de la inseguridad se relaciona con factores socioeconómicos e, incluso, de formación en valores ciudadanos, lo que debería llevar a pensar en programas preventivos que apunten a factores estructurales de la inseguridad. Sin embargo, ello convive con una noción generalizada de que los marcos legales y otras instancias judiciales no permiten a los efectivos policiales tomar las medidas represivas en el grado que sería necesario. Esta es una tensión fundamental, en tanto los diagnósticos y las soluciones que se desprenden de cada una de estas posturas no parecen estar necesariamente en correspondencia.

“Faltan los valores que vienen de casa, por eso yo creo que viene la delincuencia”. La raíz familiar de la inseguridad ciudadana

Muchos de los entrevistados consideran que el entorno socioeconómico y la falta de oportunidades de desarrollo profesional son elementos fundamentales que alimentan la delincuencia. De acuerdo con estas personas, quienes cometen delitos serían personas desempleada o con empleos informales e inestables, sujetos que no han culminado la educación básica o que, al hacerlo, no encuentran posibilidades de continuar su formación. Se trata de un círculo vicioso, puesto que la precariedad socioeconómica llevaría a fenómenos

como la drogadicción y el embarazo a temprana edad, lo que suele incidir en mayores problemas sociales. Bajo esta visión, se entendería que la solución real y sostenida al problema de la inseguridad ciudadana sería trabajar sobre “factores de riesgo” tales como la pobreza, la desigualdad, la violencia estructural y diversos ámbitos de socialización donde la familia solo es un componente más de un entorno más amplio. Se trata de una visión bastante en línea con la criminología del Estado de bienestar revisada en el capítulo I.

No obstante, esta concepción del delito se combina con una idea bastante negativa y específica sobre los núcleos familiares de donde provienen los delincuentes. Así, no se trata solamente del acceso a servicios básicos (educación, salud, vivienda o empleo), sino que el problema radica en que hay una deficiente formación en valores que procede del hogar. En ciertos casos, se trata, en sus términos, de “hogares disfuncionales”, en los que abunda la violencia entre los padres, los padres tienen problemas de alcohol o de consumo de otras sustancias, o alguno de ellos está ausente.

Aun en hogares sin estas características, se señala que el problema es el déficit o ausencia de formación en valores en la cotidianidad familiar. La responsabilidad de este proceso se atribuye usualmente a las madres. Como señala Mannarelli (2018), desde el siglo XX la crianza de la descendencia recayó sobre las mujeres como un mandato público y se las consagró como organizadoras del mundo de los afectos y los valores. Es decir, se les asignaba la función de la domesticidad y se esperaba que inculcasen criterios de formación de ciudadanos.

Según los agentes, el problema principal en la actualidad, por tanto, sería que las familias —las madres— claudican en su responsabilidad de formar adecuadamente a los niños y jóvenes del hogar. Los entrevistados indican que no se inculca el respeto, el orden y la autoridad, esto es, valores positivos para la convivencia en comunidad. La causa, al menos parcial, se encontraría en la inserción

laboral femenina, dado que acarrea una crianza menos atenta a inculcar valores positivos a los hijos:

Antes nuestras madres nos cocinaban y lavaban y planchaban. Lo que ellas se dedicaban era a transferir valores a sus hijos. Era su principal tarea, y por eso en la mayoría de los casos hace años, muchos años atrás, no trabajaban, porque esa tarea era tan delicada e importante que a eso se dedicaban, a transferir valores a sus hijos. Por eso había generaciones que eran muy respetuosas de los derechos de los demás. Pero como ahora las familias tienen las intenciones de mejorar su situación económica, ahora padre y madre trabajan. Por lo tanto, ¿a quién le hemos dejado la tarea de transferencia de valores? A la nana, al colegio [...] Lo que sí deberíamos hacer es incidir en que las familias se organicen, padre y madre se organicen para que puedan transferir esos valores.²⁷

Ello se condice con lo encontrado en Pereyra (2004) respecto de que para los vecinos de Nueva Pachacutec (en Ventanilla), la delincuencia se explicaría, en parte, por problemas socioeconómicos, así como por la prevalencia de hogares caracterizados por el abandono en la crianza y por profundos problemas de convivencia. En ese sentido, el capítulo IV de este volumen encuentra una dualidad similar en las percepciones de la población sobre las razones que llevan a los individuos a cometer actos delincuenciales.

Lo que resulta interesante es que, si bien se reconocen problemas socioeconómicos, la raíz del problema estaría en la familia. Prácticamente no obtuvimos referencias al hecho de que el Estado deba proveer una red mínima de protección social para que los ciudadanos tengan un mejor soporte, sino que la responsabilidad recaía casi siempre en el núcleo familiar más cercano. Podemos establecer un símil con lo planteado por Foucault alrededor de la

27. Funcionario Mininter n.º 4.

gubernamentalidad neoliberal. El autor sostiene que en esta forma ideológica hay una “individualización de la política social”, es decir, las responsabilidades sociales que tradicionalmente se le asignaban al Estado son trasladadas a los individuos (Foucault 2006, Lemke 2001). De manera análoga, quienes gestionan la seguridad ciudadana desde el Estado consideran que la responsabilidad de la problemática radica en las propias familias, antes que en el papel del Estado como productor de estas condiciones. Al ser la familia la “célula fundamental” de formación de ciudadanos, el hecho de que los hogares no inculquen valores ni establezcan roles a seguir adecuados sería la principal explicación de la delincuencia en el país.

“Más se preocupan de cómo actuamos nosotros que de cómo actuaron los delincuentes”. Percepciones sobre el marco legal en la lucha contra la delincuencia

Otra vertiente para explicar la inseguridad se asocia a un reclamo sobre los soportes legales y judiciales con los que cuenta el Estado para hacerle frente a la delincuencia. Aparecen, por lo general, dos tipos de explicaciones a la inseguridad ciudadana a partir de la administración de justicia: i) autoridades del sistema judicial —especialmente fiscales— que no cumplen su rol de manera adecuada o que son abiertamente corruptas; y ii) un marco legal que es extremadamente duro con los policías y laxo con los delincuentes, lo que no permite reprimir la delincuencia. La causa, una vez más, estaría fuera de la institución policial, pero mellaría su actuación y efectividad.

En primer lugar, un reclamo constante se refiere a la ausencia de fiscales o el rol inadecuado que estos cumplen en la práctica. Como se sabe, el Nuevo Código Procesal Penal es enfático en que el Ministerio Público, a través de los fiscales, es el único responsable de llevar a cabo las investigaciones sobre hechos delictivos. El rol de

la PNP sería de apoyo a la labor del fiscal y, aunque no se cumple en la práctica, se espera que canalice inmediatamente todas las denuncias hacia el Ministerio Público (De la Jara et ál. 2009).

Por otro lado, los efectivos policiales sostienen que el insuficiente número de fiscales es un primer tema claramente perjudicial. Ello genera que, tras una detención, estos funcionarios demoren horas en presentarse. Las víctimas del ilícito muchas veces no están dispuestas a esperar ese tiempo, por lo que se retiran antes de que el representante de la fiscalía haya tomado la declaración. Aún más grave, los policías reconocen que esta demora puede llevarlos a optar por no intervenir en un caso, considerando todo el tiempo que implicaría. En ocasiones, entonces, se escoge tomar medidas disuasivas —como tocar la sirena o acercarse a la zona del delito— para evitar que se siga cometiendo el ilícito, pero no se realiza la detención “porque sabe que se puede perder toda la madrugada, nadie se va a querer quedar en su franco hasta que llegue el fiscal”.²⁸

No dejan de aparecer estereotipos negativos que evidencian las fricciones entre estos dos cuerpos del Estado. Más allá de hacer referencia constante a la corrupción, se les acusa de no tener la preparación adecuada, de entorpecer la labor policial y de no saber cómo lidiar con los criminales. De hecho, llama la atención que en las memorias del general PNP Julio Díaz, en las que el autor no escatima elogios a sus pares, solo haya una visión claramente negativa, justamente de los fiscales: “estas autoridades poco ayudan a la eficacia del trabajo policial; por el contrario, nos prejuizan llamándonos abusivos, arbitrarios y transgresores de los Derechos Humanos. En algunos casos nos ven como enemigos o bien como si la fuerza pública estuviese a su mando” (Díaz 2009: 103). Un oficial entrevistado siguió esta misma línea de manera bastante cruda, con prejuicios

28. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

racistas y sexistas: “el fiscal es cualquiera, no saben ni escribir [...] La chola se pone tacos que no puede ni caminar y ya es fiscal. No están preparados y se creen jefes de la policía sin saber nada”.²⁹

Otro problema crucial asociado a la administración de justicia se refiere a un aparato legal desfavorable para la lucha contra la delincuencia. Si nos remitimos una vez más al Nuevo Código Procesal Penal, uno de los cambios fundamentales fue asumir un creciente carácter garantista. Ello incluía las garantías constitucionales de oralidad, publicidad, inmediación y contradicción que debían respetarse en el proceso, así como el asegurar que el derecho de defensa del imputado pueda ser ejercido plenamente bajo la presunción de inocencia (De la Jara et ál. 2008, 2009).

En correspondencia, la sensación general es que las leyes son muy benignas con los delincuentes, al mismo tiempo que no le otorgan a la policía las potestades represivas que le sería útiles para luchar contra el crimen. Los efectivos policiales nos señalaron de manera reiterada que “más se preocupan de cómo actuamos nosotros que de cómo actuaron los delincuentes”,³⁰ o que “deben también haber leyes más duras. Ahora mismo, el delincuente tiene más derechos que el policía”;³¹ de nuevo, el general Díaz menciona prácticamente lo mismo: “en pocas palabras, hoy el delincuente tiene más garantías que un policía” (p. 103). Esta narrativa enfatiza no solo una falta de apoyo, sino una especie de ensañamiento con los policías. Ello inhibiría su desempeño, dado que no se les permite hacer uso de la fuerza o, de hacerlo, sienten que deben enfrentar consecuencias legales lesivas e injustas. “Tú sabes, el delincuente tiene plata guardada para su abogado y para el juez. Y si a ti te

29. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

30. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

31. Oficial PNP Lima Sur.

denuncian, no puedes trabajar y no puedes ascender”, nos manifestaba un suboficial.³²

Si bien se señalan ciertos avances con respecto a la potestad para el uso de la fuerza letal, esto aún les resulta insuficiente, lo que los coloca en una situación de riesgo. Las prerrogativas para terminar con la vida de los delincuentes durante intervenciones riesgosas aparecen como altamente valoradas, pero se indica que, ante una intervención regular, no se consideran todas las vicisitudes que implica, el tipo de riesgos que enfrenta el policía, y cuáles son las maneras y herramientas que tiene a su disposición para reprimir a quien delinque. Pese a que puede estar en peligro la propia vida, sus atribuciones resultan limitadas, o, en sus propias palabras: “tú como delincuente puedes hacer lo que quieras, yo como policía, no”.³³ Ya sea desde la valoración de los cambios o desde el rechazo debido a la insuficiencia de los mismos, queda claro que hay un consenso general sobre el perjuicio asociado a la falta de facultades represivas de parte de la policía.

“El periodismo te puede levantar o te puede traer abajo”. El rol de la prensa en la lucha contra la delincuencia

El rol de la prensa en la percepción de inseguridad y en la lucha contra la delincuencia ha sido ampliamente tratado. Ya en el capítulo I hemos indicado diversas maneras mediante las cuales los medios de comunicación influyen en la sensación de (des)confianza en la policía y de inseguridad entre quienes los consume.³⁴

32. Suboficial PNP Lima Norte n.º 6.

33. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

34. Para una revisión más exhaustiva acerca del rol de la prensa en las percepciones de inseguridad, véase la segunda sección del capítulo I del presente libro.

En línea con esta literatura, el rol de la prensa es caracterizado de manera ambivalente. Como dice el título de esta subsección, hay la idea generalizada de que “el periodismo te puede levantar o te puede traer abajo”.³⁵ Por un lado, puede ser de ayuda al trabajo policial, pues se trata de un vehículo para dar a conocer la labor que viene realizando la policía. A su vez, el interés mediático en algún caso puede contribuir a obtener resultados de manera más efectiva. Tal como lo plantea la literatura del *agenda-setting*, la prensa tiene un enorme potencial para movilizar ciertos temas de acuerdo con la atención y cobertura que les otorgan (McCombs 2005). “Al hacer capturas, se trata de sacarlo en la prensa, que se mediatice para que cuando llegue al fiscal ya no sea un caso cualquiera, que ya lo sepa todo el Perú”, nos indicaba un oficial que destacaba la importancia de la coordinación con la prensa para poder agilizar determinados casos ante la generalizada ineficiencia de la fiscalía.³⁶

Sin embargo, la mayoría de las veces se destaca que su rol suele ser más contraproducente que beneficioso. De este modo, plantean que se pueden emitir juicios erróneos o desinformados sobre la labor policial, de manera que la imagen de la PNP se ve afectada de manera injusta. De hecho, la sensación es que, en muchas ocasiones, los medios enfatizan los problemas de la policía o los casos específicos en los que se comete un error:

[La prensa] No está cuando se hace una intervención buena, solo cuando falla[mos]. Todos los días se hacen buenas intervenciones, pero eso no aparece. Pero si pasa algo, el policía se queda dormido

35. Suboficial PNP Lima Sur n.º 2.

36. Oficial PNP Lima Sur. Cabe destacar que esta es una práctica por fuera del reglamento, en tanto que la PNP, que no está encargada de dirigir la investigación, no debería disponer de las pruebas del delito y mucho menos exhibirlas.

por todo el trabajo, te sacan una noticia. Pero no ven que el policía no descansa, eso no aparece.³⁷

Otro efecto contraproducente de la prensa tiene que ver con los imaginarios que alimenta en la población. En muchos casos, busca exponer la violencia de la manera más gráfica, detallada y sensacionalista posible, lo que, además, se muestra de manera repetida y cotidiana. De este modo, obedeciendo a fines comerciales, los medios magnifican el hecho o lo presentan de tal manera que gatillan la sensación de inseguridad. En términos de un funcionario ministerial, “no van a vender que está todo bonito, que hay seguridad. Tienen que venderte que hay una muerte”.³⁸ La sensación general, entonces, es la de una prensa que funciona como una caja de resonancia para los aspectos negativos y que incluso promueve la desconexión entre la población y la policía.

“Cada uno tiene su función, los militares están en sus cuarteles, las fronteras, la policía es urbana”: la centralidad de la policía en la seguridad ciudadana

Desde hace algunos años, ha venido sonando de manera recurrente la propuesta de que los militares deberían colaborar con el patrullaje de las calles. En parte, el debate se originó en 2010 cuando el Decreto Legislativo n.º 1095 estableció que, junto con los casos en los que se declarase estado de emergencia, las Fuerzas Armadas también podrían intervenir en apoyo de la PNP en los casos “constitucionalmente justificados en que la capacidad de la policía sea sobrepasada en el control del orden interno, sea previsible o existiera el peligro

37. Suboficial PNP Lima Norte n.º 5.

38. Oficial PNP.

de que esto ocurriera”.³⁹ Desde ese año, cada cierto tiempo diversos ministros, congresistas o líderes de opinión han lanzado propuestas que van en la misma línea de militarizar el servicio de patrullaje. Lo que es más importante es que lejos de ser la voz aislada de algunos políticos, esta era una propuesta con fuerte apoyo popular. De hecho, una encuesta de fines de 2015 mostraba que el 87% de los limeños estaba de acuerdo con que los militares colaboren en el patrullaje urbano para luchar contra la inseguridad.⁴⁰

Pese a que reconocen varias de las limitaciones policiales, probablemente el punto en el que los efectivos policiales evidenciaron mayor consenso fue en la oposición a que las Fuerzas Armadas se encarguen de tareas de patrullaje interno. Según lo recogido durante las entrevistas, la PNP sería la única realmente preparada para esas labores. Los policías plantean que las Fuerzas Armadas no han sido capacitadas para “entrar en contacto con el pueblo”, ni para lidiar con los conflictos de orden cotidiano. De manera especialmente gráfica, una suboficial señalaba sobre los militares que “ellos están entrenados para matar. Nuestra función es diferente”.⁴¹ Se trata de una división del trabajo en la que cada parte debe encargarse de problemáticas distintas: “cada uno tiene su función, los militares están en sus cuarteles, las fronteras; la policía es urbana”.⁴²

39. Decreto Legislativo n° 1095, en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/4E2FCC17050A1136052577910065602D/\\$FILE/DECR_LEGISLATIVO_PR_1095.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/4E2FCC17050A1136052577910065602D/$FILE/DECR_LEGISLATIVO_PR_1095.pdf)> (última consulta: 13/11/2018). Si bien era explícito que debían ser casos plenamente justificados y exclusivamente a solicitud de la autoridad policial, de alguna manera se abría la puerta para que las Fuerzas Armadas formasen parte de la lucha contra la inseguridad de manera más cotidiana.

40. Encuesta de Ipsos para *El Comercio*, disponible en: <<https://elcomercio.pe/lima/militares-calles-claves-polemico-pedido-372299>> (última consulta: 11/11/2018).

41. Suboficial PNP Lima Sur n.° 2.

42. Suboficial PNP Lima Norte n.° 4.

De manera similar, para la gran mayoría de los entrevistados, la privatización y las salidas independientes contra la inseguridad no son una solución viable, sino un factor que, en la práctica, dificulta la lucha contra la criminalidad. Las rejas colocadas para impedir el acceso a ciertas calles, por ejemplo, se perciben como un problema, pues son instaladas sin ninguna coordinación con la PNP, de modo que suelen perjudicar las persecuciones que llevan a cabo. En palabras de un suboficial que no se esforzaba en disimular su frustración, “si yo quiero patrullar, no se puede, como policía no te dan ganas de patrullar. El choro en su moto lineal se escapa”.⁴³

En corto, la imagen que se puede construir es la de policías que reconocen que la población no confía demasiado en ellos, pero que defiende que son los únicos preparados para brindarle seguridad. Así, ni medidas más represivas —como la salida de las Fuerzas Armadas— ni estrategias privadas para luchar contra la criminalidad serían sustitutos viables al rol central y protagonista que deben tener los efectivos policiales.

La gestión de la seguridad ciudadana y las estrategias contra el delito

Pese a que los policías defienden su centralidad en la lucha contra la delincuencia, ello no implica que no reconozcan falencias en el funcionamiento de la institución policial. Más bien, abundan referencias a las dificultades cotidianas que deben enfrentar o a los problemas de organización interna que hacen su labor más complicada. Entre los efectivos policiales —e, incluso, entre algunos funcionarios—, esto no se presenta necesariamente como una autocrítica, sino como una serie de reclamos y quejas frente a fenómenos y

43. Suboficial PNP Lima Norte n° 5.

decisiones tomadas en esferas más altas de poder. De este modo, se señala una serie de limitaciones organizativas, logísticas y operativas que impiden cumplir una labor eficaz en materia de seguridad.

“Hay una confusión de la propia policía, del propio ciudadano, quién es quién, quién está haciendo qué”. Problemas organizativos de la PNP “ajenos” a la PNP

La PNP es la segunda institución con mayor personal del Estado, solo antecedida por el personal docente que atiende en las escuelas públicas del país. De acuerdo con el Censo Nacional de Comisarías 2017, ese año había 1495 comisarías y 47.265 efectivos policiales a escala nacional.⁴⁴ Hay una fuerte heterogeneidad en lo que respecta a las problemáticas de inseguridad que se enfrentan en las distintas regiones y zonas del país, así como en la cantidad de policías por habitantes y en los recursos con los que se cuenta para hacerle frente a dichas problemáticas. No sorprende, por tanto, que administrar ese personal en medio de esta heterogeneidad sea un desafío enorme.

Entre los efectivos policiales, la sensación generalizada es que muchos de los problemas de la policía son responsabilidad del “gobierno”, el cual se percibe como distante y ajeno. Los intentos de reforma de seguridad son percibidos como fluctuantes, poco sostenidos y sin considerar la voz de los policías. Adicionalmente, el apoyo del Mininter resulta escaso o nulo. Un entrevistado mencionaba sarcásticamente al respecto que: “vienen para revisar si la cocinera tiene la malla puesta, qué por qué tengo la casaca puesta de esa forma, cosas como esas”.⁴⁵

44. INEI, Censo Nacional de Comisarías, 2017.

45. Oficial PNP Lima Norte n.º 2. Cabe destacar que en este caso parece haber también una duplicidad de funciones, en tanto estas son cuestiones que le correspondería supervisar a la Inspectoría General de la PNP.

En ese marco, los agentes policiales plantean que hacen todo lo “humanamente posible”⁴⁶ para cumplir su labor, pero que las condiciones no solo no los ayudan, sino que muchas veces los desincentivan. Como contraparte, en el Mininter se percibe cierta incapacidad para controlar la labor policial y para asegurarse de que esta siga los lineamientos planteados por el ministerio. Desde esta otra perspectiva, hay instrumentos para definir el patrullaje y/o para manejar la información necesaria para organizarlo, los cuales exhiben un “mal uso” de parte de los policías por la escasa preparación, por la falta de priorización de los mismos o por las urgencias que experimentan en su quehacer cotidiano.

Más allá de las responsabilidades deslizadas de un lado al otro, son recurrentes las descoordinaciones entre las direcciones del propio ministerio y, sobre todo, la duplicidad entre el Mininter y la PNP. Un caso especialmente relevante es el de dos instituciones creadas siguiendo la nueva lógica preventiva-ciudadana de las recientes reformas: la Dirección General de Seguridad Democrática del Mininter y la Dirección de Participación Ciudadana de la PNP. Se trata de dos organismos que responden a una problemática similar identificada, y en una misma lógica de operación, pero que aún reclaman protagonismo y generan confusión entre quienes deben aplicar las políticas y, con ello, la ineffectividad de las mismas. “Hay una confusión de la propia policía, del propio ciudadano, quién es quién, quién está haciendo qué”, nos señalaba con pesar un funcionario del ministerio.⁴⁷

Otros problemas son más específicos a la institución policial. Un inconveniente central es que la permanencia del comisario en cada circunscripción es de tan solo un año. Se espera, con ello, reducir la corrupción a través de vínculos locales, asegurar un trabajo

46. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

47. Funcionario Mininter n.º 1.

independiente y de manera más profesional.⁴⁸ Sin embargo, ese periodo resulta sumamente corto para conocer la problemática del lugar, entablar relaciones de confianza con la población, diseñar estrategias de lucha contra la delincuencia efectivas, hacer un seguimiento oportuno de las mismas, y demás tareas del proceso de provisión de seguridad. En realidad, es una medida que hace inestable y fluctuante la posición de la comisaría, tanto en lo que respecta al personal y a quien la dirige, como a las propias políticas que se llevan a cabo:

Tú llegas a una comisaría en el mes de febrero y los tres primeros meses comienzas a conocer la problemática de tu jurisdicción, los otros dos meses comienzas a conocer a todo tu personal porque ese es otro problema, ¿no? Conocer a todo tu personal, y ya cuando estás medio año, comienzas a planificar, a hacer tu trabajo, qué es lo que tengo que atacar, al cuarto mes que ya estás en noviembre, diciembre, ya está terminando tu periodo y ya estás pensando: “¿Me van a dejar o no me van a dejar? Ya me voy”.⁴⁹

En esas condiciones, dirigir una política efectiva de seguridad ciudadana resulta casi imposible. Ello se hace más grave en estos últimos años en que se ha avanzado en una lógica de proximidad con la población y de participación ciudadana. La alta rotación mina la posibilidad de cimentar lazos más cercanos y de conocer la circunscripción. Este es un sentir compartido por todos, pero un funcionario lo plasmó de manera especialmente clara:

48. Como un ejemplo, en ese sentido van las declaraciones del exjefe de la Dirección Territorial de la Libertad de la PNP, Roger Torres. Disponible en: <<https://macronorte.pe/2018/03/11/ex-jefe-de-la-ntp-afirma-que-corrupcion-impide-rotacion-de-policias-en-la-libertad/>> (última consulta: 04/3/2019).

49. Funcionario Mininter n.º 2.

Los policías no deberían rotar, así ya conocen hasta el loco del barrio, a qué hora abre una tienda, si esa tienda la pueden robar, qué persona está, si hay un algo anormal, ¿no crees tú que tú en tu barrio ves una persona extraña, ya sabes que ese no vive ahí, ¿sí o no? [...] Yo soy un convencido que los policías, donde trabajan, deben morir.⁵⁰

“En nuestra persona está trabajar para apoyar al pueblo, pero si encontramos dificultades, ya escapa de nuestra responsabilidad”. Los problemas logísticos y de recursos de la PNP

En este entramado de problemas, el que destaca es la falta de apoyo logístico para las actividades policiales. Son cuestiones cotidianas que impiden la correcta actuación de la policía. “En nuestra persona está en salir de nuestra casa y venir con la mentalidad de trabajar para apoyar al pueblo, pero si encontramos dificultades, ya escapa de nuestra responsabilidad”, señalaba con pesar un suboficial.⁵¹ Aunque se reconocen ciertas mejoras, el consenso apunta a que las limitaciones materiales son demasiado grandes, demasiado difíciles de disimular.

La enorme labor de luchar contra la delincuencia se ve obstaculizada casi desde antes de empezar. Las camionetas para patrullar resultan claramente insuficientes si se considera la circunscripción que se tiene que abarcar y las múltiples tareas que hay que realizar. El *stock* de patrulleros debe efectuar el contacto ciudadano (que veremos más adelante), ir a la fiscalía o atender las llamadas de emergencia. El tiempo que queda para patrullar o para responder a llamados de la población es, por tanto, exiguo.

50. Oficial PNP.

51. Suboficial PNP Lima Norte n.º 2.

El problema no termina allí, pues los patrulleros no solo son escasos, sino que muchas veces se encuentran en mal estado o abiertamente inutilizables; en una comisaría de Lima Norte nos encontramos con que solo dos de sus diez vehículos estaban operativos. La queja sobre esta situación tenía aristas distintas, según el caso: se hizo referencia a la falta de renovación, a la falta de mantenimiento e, incluso, a compras irregulares. “Tenemos cuatro camionetas que tienen tres años, y anda míralas cómo están, parece que tuviesen cuarenta años, están matadas por falta de mantenimiento”, nos indicaba un suboficial.⁵² No se transfieren recursos corrientes para el mantenimiento y, como nos explica ese mismo agente policial, internar un vehículo para resolver algún problema mecánico puede significar quedarse sin él entre tres y seis meses por los trámites burocráticos que se requiere cumplir.

La sensación de una policía distante, sobre la cual se profundiza en el siguiente capítulo, podría por tanto deberse en parte a estos problemas.⁵³ De hecho, una hipótesis similar se ha formulado en el reciente trabajo de Arturo Huaytalla (2016), quien aplicando una encuesta y dinámicas participativas a varios comisarios de Lima Metropolitana, señala que la falta de recursos logísticos en las comisarías de la capital es uno de los mayores obstáculos para implementar una lógica preventiva y comunitaria en la policía.

52. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4.

53. Cabe destacar que desde 2019 funciona la modalidad de *renting* para los vehículos de la PNP. De este modo, se alquilan vehículos a un concesionario privado que se encarga de su mantenimiento y reparación. Se debe tener, además, un retén de determinado número de vehículos para poder reemplazar los vehículos averiados temporal o permanentemente. Véase: <<https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/52520-sistema-de-renting-permitio-reparar-en-menos-de-12-horas-patrullero-danado-en-accion-policial>>. Sin embargo, no pudimos averiguar nada al respecto, dado que no se encontraba en operación cuando realizamos el trabajo de campo.

Por otra parte, cuando se necesita atender espacios de la ciudad de acceso más complicado —resaltan las referencias a los cerros—, los patrulleros sencillamente no pueden llegar. Como comenta un suboficial, “subir a los cerros es difícil, es difícil patrullar ahí y llegar ahí”.⁵⁴ Las motocicletas serían los vehículos idóneos para alcanzar esos lugares, pues las camionetas se atascan o no tienen el margen de maniobra necesario para hacerlo. También hay un tema fundamental relacionado con la escasez de motocicletas. Como nos señala una suboficial: “los delincuentes usan motos y como la policía no tiene, no se pueden realizar persecuciones, pues con una maniobra pueden evitar a la policía”.⁵⁵

La precariedad puede referirse a aspectos incluso más simples. Llama la atención la frecuencia con la que el personal policial manifiesta la necesidad de conseguir recursos básicos como municiones, porras, marrocas, chalecos antibalas, fundas para las pistolas, etc. Es el propio agente policial quien debe costearse este equipo para poder cumplir su labor; de no poder pagarlo, simplemente debe prescindir de él. Desde la perspectiva de los policías que deben patrullar, hacerlo sabiendo que su equipo no es el adecuado o tiene desperfectos solo hace que su labor sea más complicada y tensa, al mismo tiempo que lo desmotiva. En palabras de un suboficial, “llegas a trabajar y la patrulla no funciona. Entonces no hay incentivos, nada que nos motive”.⁵⁶ Las cámaras de seguridad, en tanto, resultan también insuficientes. Las zonas cubiertas con este tipo de cámara no son abundantes y no forman parte de una red que ayude a coordinar la lucha contra el crimen; es frecuente la contraposición con otros distritos de Lima Metropolitana de más recursos, usualmente San Isidro y Miraflores.

54. Suboficial PNP Lima Norte n.º 7.

55. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

56. Suboficial PNP Lima Norte n.º 6.

Para los policías, estos problemas se deben a la inoperancia del Mininter, que aparece como una maraña burocrática distante de lo que necesitan las labores policiales, que se mueven a un ritmo mucho más rápido. La solución, por tanto, es solicitar algún tipo de colaboración a las empresas de la circunscripción que se atiende o a la propia organización vecinal. “Se tiene que hipotecar uno por una llanta, la PNP vive de donaciones, tengo que estar llamando a empresas, contactos para conseguir una llanta”, nos señala un oficial,⁵⁷ mientras que un miembro de la OPC narra lo siguiente:

Tenemos que a la misma gente decirle “Señora, por favor, una llanta no habrá que le sobre”, y allá ellos nos regalan. Hacer el trámite demora uno o dos meses, con patrullero parado. La gente entonces ve y ofrece una llanta porque nadie quiere que dejemos de patrullar.⁵⁸

En ambos casos, se trata de una demostración de la precariedad logística y de recursos de la policía, al punto que sus agentes acaban pidiendo donaciones a quienes deben ser los receptores del servicio policial. De hecho, el capítulo IV de este libro muestra que no es extraño que los vecinos den alguna contribución a los efectivos policiales, lo que adjudican a la precaria situación que estos agentes enfrentan. Sin duda, un problema que ello puede generar es que quienes los ayudan lo hagan con la expectativa de que, ante cualquier emergencia, la policía los atenderá primero, en una especie de privatización del servicio público.

Aunque se hace menos referencia a esto, la escasez de personal es otro tema crítico. Los agentes con los que se cuenta en cada comisaría no se dan abasto debido a las múltiples tareas que deben cumplir. “Si restas la mitad que se dedica a otras tareas, más las

57. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

58. Suboficial PNP Lima Norte n.º 5.

licencias, permisos, etc., ya no te queda personal”, nos señala una suboficial.⁵⁹ Junto con la falta de agentes, se alude también a que el reclutamiento y la formación no son los más adecuados. Nuevamente, este hallazgo guarda relación con la producción reciente sobre la institución policial.

En esa línea, Huaytalla (2016) encuentra que, además de la escasez de recursos logísticos, dos dificultades más para la implementación de una lógica preventiva y comunitaria en el desempeño de la policía son: i) la escasez de personal disponible en las comisarías debido a la prioridad que se le otorga a otras unidades especializadas de la institución; y ii) la inadecuada formación en enfoque comunitario del personal policial encargado del patrullaje.

De la Jara y Bazán (2018) explican que recientemente se han realizado reformas curriculares para imponer una lógica preventiva y de respeto de los derechos humanos en la formación policial, pero que son muy limitadas, inconsistentes y que incluso conviven con enfoques tradicionales y represivos. Las entrevistas evidencian un cambio de paradigma en el que los más jóvenes señalan estar “cambiando el chip”⁶⁰ hacia ciertos principios de la policía comunitaria, aunque no necesariamente de manera sostenida, extendida y sin hacer referencia a la formación policial. Por el contrario, tanto funcionarios del Mininter —varios de ellos expolicías—, como efectivos policiales concuerdan en que la formación policial continúa muy vinculada a la represión, a la lógica antisubversiva y a cómo reaccionar frente a los delitos, en detrimento del carácter cívico, ciudadano y de proximidad del agente.⁶¹

59. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

60. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

61. Funcionario Mininter n.º 2.

Se observa, entonces, que los policías manejan una narrativa de enormes problemas logísticos, organizativos y de recursos. Estas dificultades no se atribuyen a la institución policial, quien, más bien, sería la víctima de esta precaria situación.

Las coordinaciones interinstitucionales en las estrategias de lucha contra el delito

En los últimos años se ha desarrollado una serie de estrategias para luchar contra la inseguridad. Tal como se desprende de la revisión de la literatura del capítulo II, muchas de estas iniciativas han seguido los lineamientos de la descentralización, interacción con otros actores y un énfasis más preventivo y comprehensivo. En esta parte examinamos estas estrategias —coordinación interinstitucional, fortalecimiento de la inteligencia policial y aproximación preventiva al delito— a partir de las narrativas de los policías y demás entrevistados.

*“El serenazgo ayuda, pero quien finalmente hace el trabajo es el policía”.
El Sinasec y las coordinaciones con los municipios*

Como se ha visto en los capítulos anteriores, la normatividad actual establece a la PNP como una pieza del entramado de instituciones encargadas de velar por la seguridad ciudadana; una muy importante, pero no la única. En línea con reformas en Latinoamérica, la descentralización y participación de los gobiernos subnacionales en la provisión de la seguridad ciudadana se consideran cruciales. De hecho, con la Ley n.º 27933 – Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, las autoridades competentes para decidir los lineamientos de la política de seguridad son, además del representante de la región policial o comisaría (según el nivel de gobierno al que se

refiera), miembros de ministerios (como Salud o Educación), representantes del Ministerio Público y del Poder Judicial, etc., además de la correspondiente autoridad subnacional, cuyo rol es central. En nuestro ámbito de estudio, la institución con la que la PNP debe coordinar de manera estrecha y continua es el municipio distrital a través del comité distrital de seguridad ciudadana (Codisec). Este es presidido por el alcalde del distrito, quien debería (incluso antes que los comisarios) dirigir y coordinar las políticas en la circunscripción.⁶²

Lamentablemente, el balance que hacen al respecto las distintas instancias entrevistadas está lejos de ser auspicioso. Las dificultades comienzan en el propio Mininter. Las entrevistas revelan que la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC), adscrita a ese ministerio, no cuenta con los recursos, con el personal ni con la capacidad para asegurar que los municipios elaboren su respectivo plan de seguridad ciudadana, de acuerdo con los requisitos estipulados y, sobre todo, para garantizar que este sea mínimamente cumplido, especialmente si se considera las diferentes realidades de los distritos del país. La DGSC no solo no puede supervisar la elaboración y el cumplimiento del plan por parte de los municipios, sino que, en muchos casos, no sabe qué medir ni cómo evaluar si se trata de un caso de éxito o de incumplimiento.

En realidad, más allá de las capacidades efectivas para supervisar la elaboración y cumplimiento de los planes locales de seguridad ciudadana, no hay demasiada claridad acerca del rol del ministerio en este asunto. Desde una óptica más centralista, este podría ser el encargado de monitorear el proceso; pero si se trata de aplicar una lógica más descentralizada, como se desprendería de los objetivos

62. Según la mencionada norma, el Codisec, además del alcalde y uno o varios comisarios, incluye a un representante del Poder Judicial, otro del Ministerio Público y el coordinador distrital de las juntas vecinales.

de las reformas que se han impulsado en las últimas décadas en el sector, otra posibilidad podría ser que las regiones asuman esta función. En cualquier caso, tal y como viene desarrollándose este proceso desde la DGSC, no hay los medios necesarios para llevarlo adelante de manera efectiva.

A su vez, los funcionarios de esta Dirección perciben cierta reticencia de los policías para ajustarse a estos nuevos lineamientos de articulación interinstitucional. Uno de ellos lo resume al señalar que “el policía se forma diciendo que él es el único que sabe de seguridad ciudadana”.⁶³ Indican, entonces, que tratan de “aperturarle el panorama” a los policías sobre las nuevas aproximaciones a la gestión de la seguridad, pero que los agentes se mantienen sumamente enfocados en su labor represiva.

Desde el lado de la policía, el Codisec y la coordinación con el municipio no generan excesivo entusiasmo. En el mejor de los casos, se indica que es algo inestable y fluctuante, porque depende del alcalde de turno; está lejos de encontrarse institucionalizado y suele ser inoperante la mayoría de las veces. En los términos bastante gráficos de una suboficial, “la relación con serenazgo no es ni buena ni mala, el rol del municipio es, en la práctica, nulo”.⁶⁴

Si bien se reconoce que la municipalidad debería desempeñar un rol clave e, incluso, en repetidas ocasiones se señala que el alcalde es el llamado a liderar la gestión de la seguridad en tanto presidente del Codisec, nada de esto es especialmente apreciado. El Codisec les parece una mera formalidad, una manera de proyectar una imagen de trabajo articulado sin que ello genere verdaderos cambios. Como señala un comisario, fastidiado por la obligación de asistir a reuniones periódicas, “en el Codisec no se toman decisiones, con la

63. Funcionario Mininter n.º 3.

64. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

municipalidad es una tomadura de café. Uno va y a los miembros no les interesa en absoluto”.⁶⁵

De hecho, parece haber un pacto tácito en el que ni el titular de la alcaldía ni el de la comisaría le prestan demasiada importancia al Codisec, salvo en algunas fechas importantes. Muchas veces los propios comisarios no asisten a las reuniones o mandan a algún representante de menor jerarquía. Cuando sí acuden a esos eventos, señalan que no suele haber una delegación adecuada de tareas que permita un trabajo coordinado y articulado, con reportes periódicos sobre lo avanzado; se trata de una formalidad, un “té de tías”, como nos dijeron en el propio ministerio. Esto coincide con lo planteado por Muñoz Gonzales (2009) y el Instituto de Defensa Legal (2011, 2012), quienes señalan que pese a que ya se había instalado el cien por cien de los comités estipulados en el Sinasec, no se elaboraban los planes y diagnósticos, no se organizaban las reuniones de coordinación, ni se supervisaba el cumplimiento de los objetivos.

En esa línea, el serenazgo es percibido como un actor vinculado a tareas de orden público, más que a la lucha contra la delincuencia. Ambas labores se entienden como por cuerdas separadas, con ámbitos de intervención y protagonismo disímiles: “ellos [el serenazgo] tienen otro tipo de trabajo, ¿no? Por ejemplo, botar a las personas que están borrachas o ver a la gente que está construyendo, porque otra cosa nos interrumpiría a nosotros porque nosotros vemos emergencias nada más”.⁶⁶ Las “colaboraciones” que se mencionan del municipio se refieren a aspectos accesorios, como una o dos camionetas para el patrullaje o chalecos y silbatos para las OPC.

Antes que los atributos del serenazgo, los efectivos policiales mencionan la falta de recursos, logística y preparación de los

65. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

66. Oficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

agentes municipales. Más que oponerse a la intervención de estos actores en la gestión de la seguridad, lo que hay es cierto malestar por su deficiente actuación o por el poco soporte con el que cuentan. Son constantes los llamados a una mayor capacitación de este personal, pues se lo percibe como un obstáculo más que como un colaborador. En todos los distritos que cubre este estudio, se señala que los recursos logísticos de la municipalidad son limitados, por lo que el rol del serenazgo resulta fútil.⁶⁷

La sensación que predomina, entonces, es que la policía termina siendo el actor que se encarga de la seguridad de manera casi exclusiva. Los comentarios van desde que “el serenazgo ayuda, pero quien finalmente hace el trabajo es el policía”,⁶⁸ hasta que “nos llaman y nos cargan con todo a la policía”.⁶⁹ La percepción, por tanto, es bastante ambivalente. Mientras que son constantes los lamentos por el escaso apoyo y participación de la municipalidad, también se percibe que si ella tuviera un rol más activo, más que ayudar a la policía, podría entorpecer su labor.

“Un policía registra su denuncia, agarra un papelote o lo que fuera, y pinta [...] Pero no le dicen que use de manera mandatoria el Sidpol”. El desfase en la instrumentalización de la inteligencia policial en la lucha contra la delincuencia

Un segundo factor que ha cobrado relevancia en los últimos años es el de la inteligencia criminalística en la lucha contra el crimen. La inteligencia se refiere al acopio de información relevante —en

67. Siempre se hace una comparación con otros municipios con más recursos, tales como los de Miraflores, San Isidro y San Borja.

68. Oficial PNP Lima Sur.

69. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

volúmenes cada vez mayores y con variables más amplias en los últimos años— sobre los comportamientos criminales y el contexto en el que estos se desarrollan, acompañado de un análisis metódico que organice esta información a partir de una división entre sus causas últimas, las maneras de abordarlo y los resultados potenciales (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2010). Dado que los actos criminales se distribuyen de manera desigual en función de espacio y lugar, características de los perpetradores y patrones de victimización, este análisis resulta crucial para asignar los recursos policiales y enfrentar de manera más eficiente la delincuencia (Maguire 2000 Cope 2004).

Para una adecuada puesta en práctica del principio de focalización en el servicio de patrullaje en el país, el manejo de información e inteligencia criminalística se ha profesionalizado en los últimos años. Recientemente, se le ha asignado más recursos y prestado más atención a la Dirección General de Información para la Seguridad (DGIS),⁷⁰ al mismo tiempo que en 2017 se creó la Dirección de Gestión del Conocimiento para la Seguridad (DGCS). Esta Dirección busca consolidar todas las fuentes de información relativas a la gestión de la seguridad ciudadana —no solo a partir de las denuncias en comisarías—, para organizarlas y analizarlas de manera que sean un instrumento (en forma de bases de datos, investigaciones, etc.) para la formulación de políticas públicas.⁷¹

70. Cabe destacar que recientemente también se fortaleció el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), pero se trata de instituciones abocadas a la seguridad nacional.

71. Entre sus objetivos también figuran hacer que la información sea más accesible a la población a través del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana y del Sistema Integrado de Estadísticas de Criminalidad y Seguridad Ciudadana - DataCrim.

La discrepancia sobre estas iniciativas resultó evidente. Mientras que funcionarios del Mininter enfatizaban su importancia, los efectivos policiales no las mencionaban como un reciente y significativo cambio.⁷² No sorprende, entonces, que en el Mininter se perciba que los agentes de la policía no cumplen adecuadamente su papel de acopiar y registrar información, según los nuevos lineamientos. Por una parte, el problema radica en que la información que se prioriza para el trabajo policial suele restringirse a indicadores de la comisión de delitos y de carácter represivo, de modo que se ignora una importante serie de variables para la gestión de la seguridad con mayor énfasis en la prevención.

De hecho, los funcionarios reconocen la existencia de un desacople entre la nueva lógica de inteligencia policial y la que predomina entre aquellos que deben emplearla, es decir, los policías. Un hallazgo similar lo encontramos en el trabajo de Huaytalla (2016), quien encuentra que la PNP aún tiene un fuerte énfasis en el control del delito. En ese sentido, la productividad policial sigue midiéndose sobre la base de indicadores como el número de detenidos, de capturados, de armamento incautado, de operativos, entre otros factores relacionados con el control del delito.

Lo que observamos es que, en la práctica, existen dos mapas del delito: uno según la lógica de registro tradicional de la PNP y otro según lo estipulado por el Mininter. Este último se construye, con apariencia de mera formalidad, sobre la base de las denuncias registradas digitalmente y canalizadas por el Sistema de Registro y Control de Denuncias Digital (Sidpol), la herramienta de inteligencia centralizada del ministerio. El mapa del delito que se usa de manera cotidiana en las comisarías, en cambio, contiene datos operativos

72. Las iniciativas valoradas hacían referencia a aspectos más operativos, tales como la aparición del Grupo Terna.

extraídos de otros canales de información “informales”, que van más allá de las denuncias y que no son necesariamente elevados al ministerio. Las dificultades, que son varias, son claramente resumidas por un funcionario de la DGCS:

Primero por la carencia de TICs, de equipamiento, de capacitación interna, no tienen la posibilidad de ingresar la información a un mapa del delito virtual, que es el que ya te cuento, que ya lo tiene Sidpol [...] Un policía registra su denuncia, agarra un papelote o lo que fuera, y pinta. ¿Por qué hace eso? Porque aún existe una directiva estadística que le pide a un policía, al comisario, delegarle a sus oficiales que ingresen esa información en un formulario en Excel, que al final va a ir a parar a esta dirección estadística [de la PNP]. Pero no le dicen que usen de manera mandatoria el Sidpol.⁷³

De este modo, aunque todos los entrevistados reconocen la importancia de la inteligencia policial, hay una diferencia entre la manera como la entienden el Mininter y los agentes de la policía. De nuevo, mientras las reformas de la alta dirección de ese ministerio aparecen como ajenas para la mayoría de efectivos policiales, la imagen que se construye “desde arriba” de estos últimos es la de unos agentes reacios al cambio, con una falta de capacitación y de recursos que les impide cumplir lo establecido por los nuevos lineamientos de política.

“Los programas preventivos son un grupo de sociólogos, politólogos, que hacen su propuesta”. La estrategia preventiva como mecanismo de lucha contra la delincuencia

Como hemos visto, una de las tendencias en la lógica de seguridad ciudadana, tanto en la región como en el país, ha sido la de

73. Funcionario Mininter n.º 5.

enfaticar el enfoque preventivo. Lo hallado sugiere que este carácter civil, democrático y preventivo de la gestión de la seguridad ha caído entre los agentes que aplican las políticas de seguridad, pero que muchas veces se ha resignificado o combinado con perspectivas más clásicas. Aquí examinamos brevemente dos iniciativas recientes en esa dirección: los programas Barrio Seguro y Vecindario Seguro.

El programa Barrio Seguro se creó en 2017 mediante el Decreto Supremo 008-2017-IN. Barrio Seguro busca atacar los casos de violencia familiar, los índices de criminalidad y la percepción de inseguridad a partir de la lógica del “policía comunitario” y tratando los factores de riesgo.⁷⁴ Se emplea para ello tres ejes de prevención: policial (que garantiza el orden y seguridad pública), social (que aborda los factores de riesgo, pensando en un plazo de acción más amplio), y comunitaria (que involucra a los ciudadanos y los hace responsables de la seguridad en la localidad). La lógica de Barrio Seguro parte de la focalización de distritos especialmente vulnerables al crimen y violencia; por eso, este programa opera actualmente en menos de cien distritos a escala nacional. Una vez seleccionados, se coordina con la autoridad municipal para asegurar su compromiso e identificar las zonas más vulnerables del distrito, dado que no se cuenta con recursos para atender áreas más amplias.

Para la fase de operación, el protagonismo recae en los denominados “articuladores”,⁷⁵ operadores de campo del Mininter que coordinan con todas las instituciones involucradas en el programa y tienen el contacto en la localidad de intervención. Como señalan varios entrevistados, la lógica secuencial es muy importante para

74. Decreto Supremo n.º 008-2017-IN – Decreto Supremo que aprueba la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro: <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-la-estrategia-multisectorial-bar-decreto-supremo-n-008-2017-in-1501641-6/>> (última consulta: 13/3/2019).

75. Funcionario Mininter n.º 3.

el éxito del programa. Primero se asegura la seguridad en la zona (etapa de ejecución), para posteriormente desarrollar las dimensiones de prevención social y comunitaria (etapa de consolidación): “entonces recién pacificado, que toma aproximadamente un mes y tres meses, entran los programas de prevención social”.⁷⁶ Esto último incluye aspectos educativos (Ministerio de Educación), de salud mental (Ministerio de Salud), de esparcimiento cultural para uso del tiempo libre (ministerios de Cultura y de Trabajo y Promoción del Empleo). Con una visión optimista de este enfoque multidimensional, un funcionario del Mininter indica que:

Si vemos a una persona que está organizando la seguridad y las condiciones de vida como plantas, deporte, estableciendo horarios de academias de baile de música, eso se debe repetir en los demás barrios para sensibilizar a los jóvenes.⁷⁷

Por su parte, Vecindario Seguro constituye una iniciativa diseñada y gestionada por la misma PNP desde 2015, cuando inició una etapa de pruebas en diversos distritos de Lima.⁷⁸ A partir de esa experiencia positiva, desde el año 2018, con la publicación de la Directiva 03-2018-IN, el programa logró hacer extensiva su lógica de intervención a todas las comisarías urbanas del país.⁷⁹

Más que una intervención de carácter multidimensional, este programa preventivo pretende “institucionalizar el modelo de

76. Funcionario Mininter n.º 4.

77. *Ibid.*

78. Véase el Plan de Operaciones 305-Región Policial Lima/JEMOFIPLO “Seguridad Ciudadana por Sectores” - 2015. Agradecemos a un lector anónimo por la información brindada sobre este punto.

79. Véase la Directiva 03-2018-IN - Lineamiento Sectorial Vecindario Seguro - Policía Comunitaria por Sectores. Disponible en: <<https://www.Mininter.gob.pe/sites/default/files/RM-498-2018-IN.pdf>> (última consulta: 15/5/2019).

policía comunitario” a través de una división territorial más descentralizada que permita una aproximación más cercana a la población. Para ello, se busca una mayor capacitación sobre contacto ciudadano, la articulación con instancias del gobierno local, el desarrollo de programas de prevención más localizados en el ámbito de las OPC y, especialmente, la asignación de recursos en función de esta nueva sectorización territorial. Para nuestros entrevistados, esta es una estrategia que altera tanto la organización policial —por la mayor articulación entre divisiones de la PNP— como la lógica de acercamiento a la población —con un contacto más estrecho a partir de la división en sectores.

Un primer aspecto que llama la atención es que la gran mayoría de entrevistados enfatiza las bondades del enfoque preventivo e interinstitucional. En esta lógica, en contraposición a las estrategias reactivas que no enfrentan el problema real, lo que debe predominar es una combinación de estrategias que formen ciudadanía, eduquen a la población y permitan que “los jóvenes estén completamente motivados y ocupen su tiempo en otras cosas”.⁸⁰ De hecho, el vínculo más estrecho con la población resulta crucial para los policías, en tanto permite una relación de confianza con los vecinos; esta confianza, incluso, facilita que los vecinos actúen como informantes de la policía.

Ello no evita una serie de problemas asociados a estas nuevas medidas. Una cuestión que aparece casi de inmediato es la desarticulación entre Barrio Seguro, el programa liderado por el Mininter, y Vecindario Seguro, manejado por la PNP. Cuando se habla de estrategias preventivas, cada uno de los entrevistados enarbola las virtudes del programa que dirige su institución, mientras que el otro es sencillamente invisibilizado. Los efectivos policiales mencionan

80. Oficial PNP Lima Norte n.º 1.

Vecindario Seguro como el programa bandera para alcanzar mejores resultados en la seguridad ciudadana, mientras que Barrio Seguro es visto como una estrategia del Mininter relativamente distante de su institución.

Más que una oposición a los programas preventivos en sí, gran parte del malestar proviene del hecho de que se aplican sin considerar el precario estado del personal policial. “Los programas preventivos [en referencia a Barrio Seguro] son un grupo de sociólogos, politólogos, que hacen su propuesta. Se manda a treinta policías para que hagan prevención, pero no hay un local, carro, moto, solo tiene la lógica de que den vueltas por ahí”, indica un comisario.⁸¹ Aunque la iniciativa puede ser buena, su efecto queda casi anulado debido a las circunstancias: “si no tienes ningún patrullero que mandar cuando los vecinos te llaman, entonces no solucionas nada”, menciona con decepción un oficial de la policía.⁸² Estos programas quedan, entonces, como un conjunto de buenas ideas y preceptos, pero que se construyen para una realidad muy distinta a la que enfrenta el personal policial, lo que, a su vez, genera la impresión de que son solo una propaganda alienante e infectiva.

Desde el lado de los comisarios y agentes policiales entrevistados, esfuerzos como Barrio Seguro, impulsados desde el Mininter por profesionales de diversas especialidades —sociólogos, criminólogos, politólogos y/o especialistas en política criminal—, son vistos en, el mejor de los casos, como iniciativas bienintencionadas, pero ajenas a las falencias operativas que afectan a los policías. En el peor de los casos, se piensa que su alcance es muy acotado —que no los afecta directamente— o que son una carga más entre la enorme cantidad de tareas que deben cumplir cotidianamente. Se trataría,

81. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

82. Suboficial PNP Lima Norte n.º 6.

además, de una carga extra que no siempre les resulta útil para la evaluación que de ellos hacen sus superiores directos dentro del cuerpo policial, de la que depende su futuro en la institución.

Por el contrario, en el Mininter se tiene a Barrio Seguro como la estrategia más integral y completa de los últimos años, mientras que Vecindario Seguro es considerada una intervención menor y desarticulada de lo que realiza el ministerio. Más bien, sus funcionarios manifiestan que los policías suelen ser reticentes a adoptar las medidas relativas a Barrio Seguro. Este programa obliga a las comisarías a asignar un determinado número de patrulleros y personal policial para la intervención, y abarca un sistema de supervisión directamente monitoreado por el ministerio.

Las entrevistas muestran que los comisarios muchas veces son reacios a aceptar a Barrio Seguro en sus jurisdicciones, porque piensan que su autonomía puede verse comprometida, lo que obliga a los funcionarios ministeriales a estar permanentemente en negociación con ellos. Para “venderles”⁸³ el producto, deben persuadirlos de su utilidad, pero, sobre todo, ofrecerles una serie de elementos logísticos fundamentales: armas, herramientas o mantenimiento y reparación de patrulleros, que, como hemos visto, son escasos en la PNP. Una vez más, la imagen que del agente policial tiene el Mininter es la de una persona conservadora y apegada a los modos tradicionales de intervención, a la cual hay que instruir con cierta condescendencia.

A pesar de esta desarticulación, no puede dejar de destacarse algunas experiencias exitosas que han logrado superar la mutua desconfianza entre funcionarios del ministerio y comisarios. En esa línea, recientes evaluaciones preliminares sobre la estrategia multisectorial Barrio Seguro en vecindarios como San Agustín

83. Funcionario Mininter n.º 3.

(Chincha), el centro histórico del Rímac, Barrios Altos (en el Cercado de Lima), Huáscar de San Juan de Lurigancho (en Lima Metropolitana) y Sarita Colonia (en el Callao) revelan mejoras, aunque diferenciadas, en indicadores como la percepción que tiene la gente sobre la vigilancia por parte de las juntas vecinales, el serenazgo y la policía; sobre la implementación del patrullaje integrado; el porcentaje de delitos sin denunciar; la confianza en la policía y la percepción de ser una posible víctima de delito (Ccapa et ál. 2018, Guerra et ál. 2020).

El patrullaje policial en la práctica

En el país, el patrullaje policial se ha ido transformando a partir de la focalización y proximidad como principios fundamentales. Diversos instrumentos, tales como los mapas del delito y de los factores de riesgo, se han diseñado con ese fin. Corresponde ahora contrastar dichas disposiciones con las prácticas de patrullaje que realizan cotidianamente los policías a escala local, con todas las restricciones que se han explicado. Para ello, veremos la manera cómo estos funcionarios usan y adaptan esos instrumentos y cómo esos principios cobran forma en la realidad.

Un concepto útil para analizar este proceso de adaptación es el de “burócratas de la calle” acuñado por Lipsky (1980) para referirse a los empleados estatales que están en contacto directo y continuo con la población. Estos funcionarios tendrían un rol crucial durante el desarrollo de las políticas públicas debido a la tensión inherente a toda intervención gubernamental entre las normas que se establecen formalmente, la posibilidad de aplicarlas en la práctica y la necesidad de atender a las personas. Esta tensión abre la puerta a que esos actores guarden cierto nivel de discrecionalidad acerca

de los lineamientos que se ponen en práctica y la forma que estos cobran en la realidad.

“Yo, de acuerdo a mi apreciación que tengo con el sistema de ‘mapa de calor’ que día a día se va alimentando, yo les instruyo”. La distinta relevancia de los instrumentos de planificación del patrullaje para los policías

Como hemos visto en los capítulos anteriores, un principio fundamental del patrullaje es la focalización, es decir, identificar las zonas donde se debería priorizar la asignación de personal policial. El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 establecía que el patrullaje por sectores sería la guía central para la provisión del servicio policial.⁸⁴ De acuerdo con las guías metodológicas consultadas,⁸⁵ el primer instrumento relevante es el mapa de sectores. Este subdivide la jurisdicción de cada comisaría en porciones de territorio equitativas —los sectores— que contienen manzanas organizadas en subsectores y cuadrantes. Dado que se siguen criterios priorizados por la PNP, sus delimitaciones no siempre concuerdan con las delimitaciones distritales existentes.⁸⁶ Los patrulleros y recursos humanos, por tanto, deberían asignarse según esta división,

84. Hacemos referencia a este documento y no al que se encuentra actualmente vigente, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, porque el refojo de información se realizó durante la segunda mitad del año 2018.

85. Véase la “Guía metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las comisarías de la Policía Nacional del Perú” y la “Guía de orientación metodológica para el patrullaje por sector en los gobiernos locales”.

86. Para estos criterios, véase la “Guía metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las comisarías de la Policía Nacional del Perú” y la “Guía de orientación metodológica para el patrullaje por sector en los gobiernos locales”.

la cual también sirve para ordenar y cuantificar los resultados de cada tipo de intervención.

El segundo instrumento a considerar es el mapa del delito. Este permite, a partir del mapa de sectores, ubicar en el territorio la ocurrencia y las modalidades delictivas registradas en el sistema de denuncias. En principio, cada ocurrencia debe registrarse en la plataforma digital de denuncias Sidpol, la cual localiza la zona donde ocurre cada delito y genera y actualiza automáticamente este instrumento. La segunda fuente que alimenta este instrumento es el registro de ocurrencias reportado diariamente por los policías que realizan el patrullaje. Con ello, se pretende identificar las zonas con mayor incidencia para diseñar estrategias acordes a lo hallado.⁸⁷ Se espera que estos mapas sean el insumo fundamental para diseñar y planificar el patrullaje en la circunscripción de manera más eficiente.

Aunque ambos instrumentos tienen una lógica complementaria dentro de un modelo común, diversos obstáculos mellan su efectividad y funcionalidad. Las entrevistas revelan que, en la práctica, cada instancia apunta a darle un uso distinto a cada uno de estos instrumentos e impone para ello un conjunto de mecanismos de control que no necesariamente dialogan entre sí.

Por un lado, en general, las entrevistas realizadas revelan que la Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC) del Mininter está encargada, en la práctica, de supervisar que todas las comisarías y municipios del país cumplan con *entregar* su respectivo mapa del delito con una frecuencia de aproximadamente tres meses, sin tener la capacidad de revisar que sea utilizado realmente. Por otro lado, se encuentra la Dirección General de Seguridad Democrática (DGSD), también del Mininter, que cuenta con dos direcciones de línea: la Dirección de Derechos Fundamentales y la Dirección de

87. *Ibid.*

Participación Ciudadana. La primera se concentra, en general, en temas de uso de la fuerza y trata de personas, mientras que la segunda debe atender asuntos de la ciudadanía en materia de seguridad y, en la práctica, es la encargada de monitorear que el mapa del delito se pueda *presentar* regularmente en las sesiones de los Codisec. Sin embargo, es una dirección relativamente nueva (creada durante la gestión de Carlos Basombrío en 2016) y pequeña. No tiene ni el personal, ni la información, ni la capacidad para monitorear que estos documentos se presenten regularmente en los consejos distritales.

Por su parte, el soporte tecnológico del registro de denuncias de las comisarías se encuentra a cargo de la Dirección Ejecutiva de Tecnologías de la Información de la PNP, mientras que el control del registro de ocurrencias es directamente manejado por los comisarios de cada jurisdicción. Se trata, entonces, de distintos actores involucrados, sin capacidad real de cumplir las tareas encomendadas, al mismo tiempo que cada uno actúa sin articularse con los demás.

El esquema diseñado por el ministerio parece tener coherencia entre sus partes, pero los agentes oficiales no siguen necesariamente esos lineamientos. Para ellos, ciertos instrumentos resultan más útiles que otros para planificar el patrullaje, por lo cual son esos los más utilizados y sobre los que se aplica un control más estricto. Estos no son necesariamente los esperados por el Mininter, de manera que el Sidpol convive con diversos canales de recopilación y gestión de información más específicos a cada comisaría. Si bien ello implica superposiciones y prioridades entredichas para planificar el patrullaje, varios de estos canales alternativos resultan más funcionales para el quehacer cotidiano de los oficiales.

El mapa de sectores es una herramienta generalmente valorada, pero cabe destacar que la propia institución policial ha resignificado su utilización. A través de la directiva “Patrullaje Cuadrante

Seguro” y de las guías metodológicas para la sectorización,⁸⁸ quedaba claro que la instancia encargada de esto era la Dirección General de Operaciones Policiales de la PNP, mientras que el Mininter tenía un rol únicamente de asesoría. Además, como parte del reconocimiento de las limitaciones logísticas que enfrentan las comisarías, estas guías establecieron formalmente que la unidad territorial mínima para la distribución del patrullaje fuera el sector, y que la distribución por cuadrantes podría implementarse paulatinamente; en la práctica, cada comisaría llega al nivel de desagregación que le es posible, sin mayor estandarización entre ellas.

Los efectivos policiales indican que el mapa de sectores resulta una herramienta útil para ordenar el patrullaje, pues asigna de manera más eficiente los recursos de la comisaría, dado que cada patrullero tiene una porción de terreno específica que cubrir. Ciertamente, los recursos que se poseen no permiten cubrir la totalidad de subsectores o cuadrantes, pero la subdivisión espacial que admite este instrumento permite abarcar la mayor cantidad de terreno posible y distribuir de mejor manera los recursos para llegar cotidianamente a todas las zonas. Durante el acompañamiento de patrullaje, los agentes nos señalaron lo siguiente:

Ahora [el patrullaje] es más ordenado. Antes yo decía: “Quiero ir por la cincuenta [una avenida]”, mientras que el otro patrullero decía: “Yo también quiero ir por la cincuenta”. Nos encontrábamos en esa avenida y nadie patrullaba por acá, por ejemplo.⁸⁹

En el mismo sentido, el mapa de sectores es una herramienta fundamental para la implementación del ya descrito programa de la PNP, Vecindario Seguro. En aras de una mayor proximidad con la

88. *Ibíd.*

89. Diario de campo del 03/12/2018.

población, se nombra a un policía para cada uno de los sectores que componen la jurisdicción, de modo que cada uno de estos “jefes de sector” debe asegurar que se cumpla el contacto ciudadano (que profundizamos más adelante) en su zona de manera cotidiana. Así, esta división territorial ofrece una forma de monitorear el cumplimiento de los deberes de cada patrullero. Como lo explica un entrevistado: “Se tiene un cuaderno para asegurar presencia, porque si no, no llegan. Entonces, si hay reporte [el patrullero] debe ir o explicar por qué no ha ido, así ya se hace responsable”.⁹⁰

El mapa del delito reviste otros traslapes, dificultades y reconfiguraciones. La primera cuestión se relaciona con los canales de acopio de información para nutrir a ese mapa. Existen informantes que nuestros entrevistados identifican como la “inteligencia de la comisaría”,⁹¹ fuera de las disposiciones previstas por el Mininter. Una fuente que alimenta este canal son las redes de informantes, compuestas por sujetos que, por su propia actividad de generación de ingresos, circulan por la circunscripción y tienen cierto conocimiento sobre “el movimiento”⁹² de la misma. Se trata de actores como mototaxistas, recicladores, cambistas y canillitas; en otros casos, son sujetos marginales catalogados como “mendigos”,⁹³ “loquitos”.⁹⁴ Otros tipos de informante son aquellos más directamente vinculados a actividades delictivas, denominados “personas con historial”,⁹⁵ que ya han sido detenidos y a quienes se les ofrece

90. Suboficial PNP Lima Norte n.º 5.

91. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

92. *Ibid.*

93. *Ibid.*

94. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

95. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

trabajar como informantes de la PNP.⁹⁶ En todos los casos, proveen datos acerca de personas sospechosas, sucesos anómalos, delitos, conflictos barriales, horarios pico de delincuencia, puntos de venta de droga y zonas peligrosas en general. Parte del trabajo policial, entonces, consiste en identificar y captar a estos actores, que son quienes pueden acercarlos a la actividad delictiva o sospechosa de la circunscripción.

Junto con la recopilación, la propia sistematización de los datos tiene un sistema paralelo al del Sidpol. Esta tarea es asignada a los “estadísticos”,⁹⁷ el personal que se dedica a sistematizar periódicamente toda la información proveniente de las denuncias, junto con los datos traídos por los informantes y las incidencias reportadas, que no siempre son formalmente denunciadas. Parte de ello es nutrido de manera regular por las fichas diarias de patrullaje, las cuales registran los principales sucesos de la jornada y son reportadas a la comisaría con el fin de convertirlas en información relevante para elaborar el mapa del delito.

Durante nuestras entrevistas en comisarías también pudimos apreciar cómo cada una de estas incidencias —las regulares y las esporádicas— era introducida en una hoja de Excel en la que se registra los días y las horas, así como el sector de la jurisdicción donde ocurren. Es a partir de este sistema alternativo —bastante alejado del sistema de registro del Sidpol— que nuestros entrevistados cuentan que se “actualiza” habitualmente el mapa del delito. Esta información más bien artesanal es la que, en la práctica, se emplea para

96. *Ibid.* Para las virtudes, desafíos y riesgos sobre emplear este último tipo de informantes, véase Fondevilla (2010).

97. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4.

identificar los “puntos calientes”⁹⁸ de cada jurisdicción y planificar el patrullaje.

Se forma, así, un “mapa del delito operativo”, paralelo al estipulado por el ministerio. Lejos de ser un instrumento georreferenciado digitalmente, este asume muchas veces la forma de una lista de lugares o el mapa de la circunscripción en un papelógrafo —un “papelote” en los términos del funcionario del Mininter descrito líneas arriba—, el cual resulta, en los hechos, una guía más directa para los encargados de organizar y realizar el patrullaje. Estas fuentes de información son, por cierto, complementadas por el propio criterio del comisario, pues como nos narra uno de ellos, “yo todos los días, antes de salir, yo les brindo instrucciones. Yo, de acuerdo a mi apreciación que tengo, la apreciación que manejo con [...] el sistema de ‘mapa de calor’ que día a día se va alimentando, yo les instruyo”.⁹⁹ Según lo visto en el capítulo I, el “olfato” de los agentes policiales tiene un peso significativo en sus operaciones.

De hecho, durante nuestra visita de acompañamiento fuimos testigos del proceso que antecede a la puesta en marcha del proceso de patrullaje. Antes de empezar la jornada, el comisario reúne a todo el personal asignado en el patio; una vez allí, mientras se iza la bandera y se “pasa lista”, los oficiales dictan órdenes detalladas acerca de qué ruta debe seguir cada patrullero y cuáles son los puntos críticos a prestar especial atención en ella, indicaciones que complementan a las hojas de ruta.

De este modo, tanto el mapa de sectores como el del delito aparecen como innovaciones fundamentales, valoradas y sistemáticamente empleadas por los efectivos policiales, aunque no necesariamente como se diseñaron inicialmente. La suma de sistemas

98. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4 y oficial PNP Lima Norte n.º 3.

99. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

de control laxos o poco extendidos por parte de las agencias del Mininter, la utilidad práctica que ha adquirido el mapa de sectores y la necesidad de mantener actualizado la incidencia delictiva a través de los múltiples canales de información que maneja la comisaría mediante el denominado “mapa operativo”, posibilitan que ello se dé de esta forma. A esta ecuación se le suma el hecho de que la PNP sostiene controles más directos sobre estos y son sus prioridades las que se toman en cuenta. Por ejemplo, las entrevistas revelan que el mapa de sectores, más que un mecanismo que facilite la focalización, se ha convertido en un medio para mejorar la administración de los escasos recursos disponibles.

“Nosotros, por naturaleza de patrullaje, sabemos que acá en nuestro sector no hay zona tranquila”. El “olfato” con el que los policías ponen en práctica el patrullaje

Si la planificación del patrullaje muestra ciertos disloques y traslapes, la historia no es distinta cuando se lo pone en práctica. A lo largo de su jornada, los agentes policiales dividen su tiempo principalmente entre dos actividades: el patrullaje enfocado en “puntos calientes” —según lo que acabamos de ver— y el contacto ciudadano. Ambas los llevan a “traducir” permanentemente las órdenes que reciben de acuerdo con sus posibilidades, puesto que muchas veces resulta imposible cumplirlas cabalmente durante la jornada. En esta subsección revisamos cómo se realiza, en la práctica, el patrullaje y qué criterios se siguen.

El patrullaje es una actividad realizada fundamentalmente por suboficiales. Usualmente organizado en parejas, estos agentes deben circular por el sector asignado en jornadas de varias horas, con especial énfasis en las zonas críticas. Esta actividad se encuentra pauteada por la hoja de ruta asignada a cada unidad, la cual marca el sector y

el recorrido que cada patrullero debería seguir dentro del mismo. La hoja de ruta es planificada con anticipación por el personal logístico de cada comisaría —los mencionados “estadísticos”—, a partir de los instrumentos que se han comentado en la sección anterior. Este personal establece con varios días de anticipación qué suboficiales patrullarán por cada zona, por quiénes estarán acompañados, el horario que deben cumplir y los puntos de parada durante la jornada.

A mediados de 2017, el Mininter implementó el Sistema Informático de Planificación y Control de Patrullaje Policial (Sipcop). Esta plataforma web monitorea en tiempo real por GPS a los patrulleros, de modo que se pueda mejorar el control del servicio de patrullaje y la focalización de esta práctica. Si bien está pensada como una herramienta para que los comisarios puedan realizar un seguimiento a las patrullas de su circunscripción y asegurarse que sigan las rutas predeterminadas, usualmente es percibida por estos como una instancia de control del ministerio. Un comisario, por ejemplo, señala que cuando daba descanso a los suboficiales por la sobrecarga de trabajo, debía inventarse excusas para explicar por qué las camionetas se encontraban estacionadas en la comisaría.¹⁰⁰ Hay, por tanto, mecanismos de planificación y supervisión para facilitar una óptima distribución del patrullaje, los cuales, sin embargo, no siempre son bien vistos por los supuestos “beneficiarios”: los mismos policías.

Varios factores confluyen para matizar la rigidez de esta ruta establecida. Primero, durante el patrullaje, un punto central es la atención de emergencias o incidentes que requieren presencia policial. Formalmente, este proceso debería ser organizado por las divisiones policiales, entre las que se encuentra la División de Emergencias (Diveme) y las diferentes divisiones territoriales (Divter).¹⁰¹

100. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

101. Las Divter reúnen a varias comisarías ubicadas en un mismo territorio y se agrupan, a su vez, en regiones policiales.

Ello, en realidad, solo opera parcialmente, si es que opera en absoluto. Así, como no hay una central de emergencia que funcione en la práctica, las divisiones territoriales no tienen actualizados sus protocolos de emergencia. “Anda pregúntale [al jefe de la Divter] si tiene su Plan de Cerco...¹⁰² no tiene. Tiene el que le ha mandado la región y que lo repiten hace cinco años”, manifiesta fastidiado un oficial.¹⁰³

Las comisarías, entonces, son la primera instancia en recibir las notificaciones cuando ocurre una emergencia. Dado que no suelen contar con personal de respaldo para responder a estos sucesos, acuden a los policías que se encuentran patrullando sectores cercanos, los cuales tienen que dejar esta actividad para brindar apoyo. Un entrevistado lo explica de la siguiente manera: “nos llaman para una emergencia, ellos se olvidan de su hoja de ruta y se van para allá [...] esos patrulleros salen de su sector para apoyar ahí”.¹⁰⁴ Un comisario apunta lo mismo al señalar que los llamados de vecinos o las demandas para asistir a policías de otros sectores suelen hacer que se abandone la hoja de ruta, aun “sin su aval expreso en cada ocasión”.¹⁰⁵ No sorprende, entonces, que la ruta de patrullaje que se sigue no necesariamente se ajuste a los criterios planteados por la hoja de ruta.

Lo anterior es exacerbado en tanto la propia experiencia de los suboficiales los lleva a priorizar ciertas rutas o a “ajustar” el camino previamente trazado. Los agentes aseguran poseer un saber práctico

102. El Plan Cerco es una disposición operativa para identificar y perseguir a delincuentes formando figuras geométricas (círculos). Ello requiere la coordinación entre comisarías de diversos distritos, las cuales ya deben tener un trazo conocido ante estas emergencias.

103. Oficial PNP.

104. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4.

105. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

acerca de los mejores lugares donde patrullar y responder a incidentes. Estos criterios más laxos derivan en que se deje de lado algunas zonas del distrito que ya se consideran aseguradas, espacios donde señalan que “hay carros del serenazgo y cámaras, entonces por allí no se arriesgan [los delincuentes]”.¹⁰⁶ Una vez más, el “olfato” define la operación, más allá de los lineamientos previamente establecidos.

Este “saber práctico” muchas veces nos remite a su concepción sobre el territorio; en este aspecto, destaca la distinción realizada entre la “parte baja” y “parte alta” del distrito. Fueron constantes en las entrevistas las menciones a las “partes altas”, es decir, los cerros del distrito, como “zonas complicadas”,¹⁰⁷ aquellas en donde “la delincuencia vive”.¹⁰⁸ Como se podrá ver en el siguiente capítulo, este es un imaginario extendido entre la población, para la cual los cerros son focos de amenaza a la seguridad ciudadana. Según los policías, es en estas zonas donde habitan los delincuentes de cada distrito y, por ende, donde se concentra la incidencia de delitos violentos vinculados al uso de armas, consumo de drogas y alcohol, así como a la violencia familiar. Es ahí también donde se percibe que viven las familias disfuncionales a quienes los agentes policiales adjudican gran parte de la delincuencia.

Estas zonas son asimismo consideradas “complicadas” debido a su inaccesibilidad, generalmente acompañada de un deficiente alumbrado público. Esto no solo salió a la luz en las entrevistas, sino que pudimos apreciarlo durante la jornada de patrullaje a la que asistimos. Cuando nos dirigíamos a una de estas zonas, el motor del carro comenzó a perder potencia por la subida, las calles se fueron estrechando (el patrullero ocupaba casi la totalidad de

106. *Ibid.*

107. Diario de campo del 03/12/2018.

108. Oficial PNP Lima Norte n.º 2 y oficial PNP Lima Norte n.º 3.

la pista), no había veredas y abundaban los callejones con escaleras, unas más precarias que otras. En otros tramos, la calle acababa abruptamente (algo que los policías no siempre sabían), lo que nos obligaba a dar la vuelta. Por último, los agentes nos señalaban algunas zonas donde decían que sencillamente no era posible llegar.¹⁰⁹

Las “partes bajas” del distrito, en cambio, son más asociadas a delitos menores, aunque muy frecuentes, dada la gran afluencia de gente. Se registran casos de “tenderos”¹¹⁰ o de hurto al paso, tales como “arrancharte el celular, la cartera”.¹¹¹ De hecho, según los agentes policiales, estos delitos son cometidos por quienes viven en las “zonas complicadas” de la parte alta, pues “como hay bastante gente, los rateros también *bajan*. Obviamente, abajo no se ve cosas de armamentos y esas cosas, pero siempre hay arrebato y diferentes modalidades de hurto o robo a las personas”.¹¹²

Como se mencionó, este conocimiento del delito asociado al territorio se combina con un conocimiento del horario en el que cada clase de delito suele ocurrir. En conjunto, ambos saberes —territorio y horarios— otorgan a los policías un criterio operativo para, por ejemplo, decidir patrullar por ciertos lugares y no por otros, según la hora. Siguiendo este criterio, los policías pueden saber aproximadamente cuándo “bajan” los delincuentes a cometer un delito y cuando “suben” de nuevo. En palabras de dos entrevistados:

Nosotros, por ejemplo, de acuerdo a la hora priorizamos [...] En la madrugada, normalmente en la parte de altura no hay incidencia delictiva, no hay. Arriba de cierta hora en la madrugada lo que puede haber es violencia familiar, lo que puede haber es molestias o lo que

109. Diario de campo del 03/12/2018.

110. Oficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

111. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

112. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

puede haber es drogadicción. Muchachos que viven aquí abajo suben a drogarse y los vecinos llaman por consumo de bebidas alcohólicas. Eso puede haber, pero delincuencia es un poco difícil. Delincuencia es la parte de abajo que pululan personas de diferentes lugares, donde hay comercio, ahí puede haber asaltos. Entonces nosotros priorizamos por cierta hora.¹¹³

Las entrevistas también han permitido conocer otros criterios más específicos para determinar el patrullaje. Sectores clave son, por ejemplo, los cruces de determinadas calles concurridas que conectan las “partes bajas” con las “partes altas” o las intersecciones de vías de tránsito importantes. En palabras de los dos policías a los que acompañamos durante su jornada, “esta es la unión de dos vías principales, se puede decir [...] un asalto arriba o un asalto abajo sí o sí van a tener que pasar por una de estas calles”.¹¹⁴ Ello es especialmente importante en las “horas punta” de tráfico, puesto que al haber autos detenidos y un mayor flujo de gente, hay más oportunidades para la delincuencia común.

Otros lugares priorizados por los agentes policiales son los locales especialmente vulnerables a los robos durante el día, tales como restaurantes, cantinas e instituciones educativas. Dado que cada uno de estos lugares tiene horas en las que hay una especial concurrencia de gente, los policías alternan en estos espacios de acuerdo con esos momentos del día. Como lo explican dos patrulleros:

Normalmente, una hora determinada, por ejemplo, tenemos que poner más énfasis donde están los restaurantes y así sucesivamente a algunas cosas como chifas, pollerías, colegios. Por ejemplo, en un colegio, para qué me voy a estacionar al 100% acá si los niños están

113. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

114. *Ibid.*

estudiando. Tengo que ponerle prioridad a la hora de salida y de entrada y así en diferentes lugares.¹¹⁵

Esta situación hace que, en la práctica, la focalización se vaya fusionando con otros criterios más operativos para priorizar determinados espacios del distrito en desmedro de otros. Incluso, muchas veces la focalización parece contraponerse a la idea que los efectivos tienen de su labor. “Por nuestra propia vocación, no debemos priorizar una zona y debe ser para todos iguales”, nos indicaban los policías a quien acompañamos al patrullaje.¹¹⁶ En el mismo sentido, para muchos efectivos resulta absurdo hablar de puntos críticos para el patrullaje si toda la jurisdicción es potencialmente peligrosa: “nosotros, por naturaleza de patrullaje, sabemos que acá en nuestro sector no hay zona tranquila”, comentaron algunos.¹¹⁷ Si bien puede haber sectores un poco más “movidos”, el hecho de que el resto de espacios diste de ser seguro lleva a que, al momento de patrullar, la focalización estipulada por el mapa del delito se combine con cuestiones mucho más discrecionales, según la experiencia de quien patrulla y lo que va surgiendo durante el día.

“Acá somos todo, ¿no? Somos abogado, tenemos que ser doctores, tenemos que ser bomberos”. Las múltiples tareas que exige el contacto ciudadano

Si bien el ciudadano de a pie concibe el patrullaje policial como una actividad enfocada en rondar zonas inseguras y detener a delincuentes, la investigación ha demostrado la enorme importancia

115. *Ibid.*

116. *Ibid.*

117. *Ibid.*

que tienen las actividades de “contacto ciudadano”. Como hemos visto, parte de las reformas recientes han apuntado a enfatizar los enfoques preventivos de seguridad ciudadana y a acercar al personal policial a la comunidad mediante el modelo de “policía comunitaria”. Estas transformaciones hacia un esquema más descentralizado implican dotar a los comisarios de mayor autonomía para poder definir el patrullaje policial, en la medida en que se entiende que es el actor que más conoce su jurisdicción.

Aunque, *a priori*, esto podría parecer solo una declaración de buenas intenciones, nuestras entrevistas con agentes dedicados a la labor de patrullaje muestran que este enfoque ha calado en las prácticas operativas y en las lógicas de operación de los efectivos policiales. Para estos actores, esa reforma significa salir de la comisaría para estar cerca del vecino, mantener contacto con él, atender sus demandas y conocer la realidad de los barrios donde patrullan. En la misma línea, trabajos como los de Huaytalla (2016) destacan que, aunque se reconoce que hay obstáculos para aplicar el enfoque comunitario en las comisarías, los oficiales tienden a valorar sus aportes para la institución.

Este énfasis se materializa en la nueva práctica de “contacto ciudadano”: presentarse ante los vecinos como el encargado del sector y facilitarles el número de contacto de la unidad (moto o patrullero). Tal y como lo menciona un entrevistado: “eso no hacía antes la policía. Yo le dejo mis datos también al ciudadano, para que el ciudadano sepa quién soy y qué días estoy de servicio, para que él lo pueda saber”.¹¹⁸ Se trata de un acercamiento en dos direcciones: por un lado, los vecinos se contactan con el agente policial ante cualquier problema; por otro, el agente se acerca a los vecinos durante su labor de patrullaje.

118. Funcionario Mininter n.º 3.

Al respecto, un asunto relevante son los llamados “cuadernos de control ciudadano”. Los agentes deben asegurarse de que los vecinos que residen en las zonas en las que les corresponde patrullar y hacer el contacto ciudadano firmen esos cuadernos como prueba de haber cumplido la tarea de interactuar con ellos. Como nos dicen dos suboficiales, “sí o sí tengo que ir por allí [a patrullar], ya que los comisarios pasan cada cierto tiempo a revisar los cuadernos de control y controlar que las patrullas han pasado por allí”.¹¹⁹ Una vez más, el testimonio del general Díaz (2009) va en la misma dirección, en tanto señala que como comisario le daba especial énfasis a esos cuadernos como una herramienta para que los vecinos sientan que la propia PNP se somete a su fiscalización.

De hecho, llamó la atención que parecía haber un control más estricto sobre esos cuadernos que sobre la hoja de ruta y sobre cubrir los puntos críticos focalizados previamente. Cuando los efectivos policiales a quienes acompañamos realizaron el contacto, nos contaron que la información vertida en el cuaderno de control ciudadano era luego “descargada” por un suboficial de la comisaría a una base de datos desarrollada específicamente para monitorearlos.¹²⁰ Cuando no asisten a llenar el cuaderno, se le pide explicaciones a los suboficiales a cargo, un control más severo que el registro de incidencias protocolar. Resumiéndolo en la frase de un entrevistado, “la prioridad aquí es el vecino”.¹²¹

Para seleccionar a los vecinos a quienes se les entrega el cuaderno, se prioriza a aquellos que se quedan casi todo el día en el hogar, a los que viven cerca de espacios abiertos y visibles y de locales como bodegas y farmacias, de preferencia en lugares de fácil acceso,

119. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

120. Diario de campo del 03/12/2018.

121. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4.

como una avenida. Es decir, predominan los criterios de practicidad. Como señalaron dos suboficiales, “lo más importante de eso es que llegue a esa calle y que toda la calle vea que estoy ahí”.¹²² De hecho, durante nuestra visita de campo observamos que el patrullero se detuvo en una intersección de calles con una alta afluencia de mototaxis para interactuar con el vecino que tenía el cuaderno de control ciudadano. Se trataba del encargado de cuidar a las mototaxis estacionadas y les entregó a los agentes policiales un cuaderno verde con el distintivo de la policía ya firmado.

No todo es, sin embargo, elección de la policía; la disponibilidad de los vecinos resulta fundamental. Como nos dijo un agente, “voluntarios, claramente, no son todos, pues la mayoría manifiesta que tiene otras cuestiones que atender” (trabajo, en especial). De cierta forma, ello explica que el perfil de los que cuentan con ese cuaderno sea relativamente específico. Usualmente son adultos mayores, mujeres, pequeñas comerciantes dueñas de bodegas y cantinas distribuidas a lo largo de la jurisdicción. Si bien ello responde a un criterio práctico muy preciso y entendible, también puede generar que el contacto ciudadano se circunscriba a un grupo poblacional muy concreto, sin que varíe demasiado para el resto de la población.

En un contexto en el que los mecanismos formales de participación a través de los municipios son considerados deficientes, esta particular forma de relacionarse con la comunidad parece ser sumamente funcional. En primer lugar, es una manera eficaz de cubrir el terreno de operaciones y de averiguar lo que ocurre en él. De hecho, dado que hay un canal directo de comunicación entre los vecinos y el patrullero de la zona, la Central de Emergencias 105 resulta útil. Como lo mencionaba un entrevistado:

122. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

Cuando hay algún incidente, yo llamo al vecino que tengo su número y le pregunto qué sabe sobre eso. Los vecinos son una ayuda importante, pues no se cuenta con el personal necesario. Mis ojos son los vecinos. Muchos dan información, pues los que roban viven ahí mismo, en la cuadra.¹²³

En segundo lugar, además de ser una importante fuente de información, esta práctica sirve a los comisarios para delegar responsabilidades claras de manera más efectiva. Ello se conjuga con la división sectorial realizada por la comisaría, pues el jefe del sector es quien recibe los reportes del contacto ciudadano del sector que se le asigna y, a partir, de allí, apoya a los comisarios en el diseño de estrategias que respondan a la problemática de esa zona. Un comisario explicaba al respecto lo siguiente:

El jefe del sector es como si fuera el comisario. Él diariamente recibe las quejas del ciudadano, entonces, él sabe la problemática. Tenemos reuniones semanales donde me dice “en mi sector tal, yo necesito ternas, necesito halcones, necesito gente de inteligencia, necesito gente del Depincri [Departamento de Investigación Criminal] para solucionar ese problema que puede haber ahí.¹²⁴

Como es de esperar, no todo es positivo en esta práctica. Este contacto más directo con el vecindario deriva en un conjunto de demandas que sobrepasan ampliamente los deberes de los agentes y que ocupan una parte considerable de sus horas de trabajo. Lejos de encargarse únicamente de lidiar con la delincuencia, los policías acaban involucrados en asuntos que no guardan relación con su labor. Con una mezcla de orgullo y malestar, nos señalaban que:

123. Oficial PNP Lima Sur.

124. Oficial PNP Lima Norte n.º 1.

Acá somos todo, ¿no? Somos abogado, tenemos que ser doctores, tenemos que ser bombero. Si hay una persona que le atropella y llega el policía primero, ¿qué es lo que tienes que hacer? Auxiliarla, ¿no? Y viene una persona y te comienza a explicarte sus problemas: “Jefe, me ha pasado eso”. Entonces tú le comienzas a orientar: “según la ley esto, esto no permite”.¹²⁵

Así, los policías nos contaron situaciones inverosímiles en las que los vecinos piden su ayuda. Por ejemplo, una entrevistada nos narró cómo una mujer “vino a pedir apoyo psicológico, una terapia”.¹²⁶ Dado su mayor contacto con la población, la gente les exige tomar medidas frente a sucesos que no son su responsabilidad. “A veces están construyendo y dicen ‘policía, sáquelo’, pero no nos compete a nosotros como policías, porque eso es netamente municipal”,¹²⁷ nos contó un agente. También ocurre que los vecinos les consultan por el estado de alguna denuncia que han realizado o por otros trámites con entidades del Estado.

De esta manera, los efectivos policiales manifiestan dedicar gran parte de su tiempo a proveer información y “orientar” a los vecinos. Por ejemplo, durante nuestra visita de patrullaje presenciamos cómo unos dirigentes vecinales le preguntaban a los efectivos sobre un accidente en el que había resultado herida una niña. Aunque esto es responsabilidad del Depincri, el suboficial llamó a la persona encargada de dicha dependencia para luego proporcionarle información a los dirigentes sobre el caso.¹²⁸

125. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

126. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

127. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

128. Queda claro que esta actuación tan rauda pudo deberse a nuestra presencia. Sin embargo, ello no quita que la población espera que los policías resuelvan este tipo de dudas.

El contacto ciudadano demanda una enorme cantidad de tiempo. Varios entrevistados nos señalaron que haber facilitado su número telefónico a los vecinos había comenzado a afectar su vida personal, porque cada vez con mayor frecuencia los llamaban fuera de su horario laboral. “Porque tú das tu número, estás en tu casa y está timbrando también, entonces te genera una molestia con tu esposa, con tu familia, con tus hijos, sales a pasear y está que timbra tu teléfono”, manifestaba con resignación un suboficial.¹²⁹

Lo anterior nos permite retomar la problemática del uso del tiempo por parte de los efectivos policiales ante las múltiples tareas que deben realizar. Se debe considerar que no se cuenta con un personal dedicado exclusivamente a la labor de acercarse a la vecindad, sino que todos los encargados del patrullaje comparten su tiempo entre esta y otras tareas.

Así, todos los días surgen situaciones imprevistas que hay que atender. En una ocasión, por ejemplo, un suboficial ingresó a hablar con el policía a quien estábamos entrevistando, pues se había intervenido a un mototaxista y no se sabía qué hacer con su hijo —de alrededor de siete años—, que se encontraba con él al momento de detenerlo. La comisaría tuvo entonces que lidiar con este asunto para el que no parecía haber un protocolo definido.

De manera similar, durante nuestro acompañamiento al patrullaje, presenciamos una discusión entre unas jóvenes mujeres en la puerta de una casa. Una de ellas se dirigió a la patrulla gritando que la otra la estaba amenazando, por lo que el policía tuvo que acercarse para ver que todo estuviera en orden. Estas perturbaciones al orden público ocupan gran parte del tiempo del personal policial. Tal y como nos contaron unos entrevistados: “A veces, casitos de peleas de perros y la gente llama. ¿Qué podemos hacer? Tenemos que

129. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

acudir no más y explicarle a la gente que al perro tienen que criarlo como una mascota dentro de su casa”.¹³⁰

Otros casos que demandan la atención policial son las denuncias de violencia familiar. Por otro lado, los fines de semana son frecuentes las peleas callejeras o las que ocurren en las discotecas entre personas que se encuentran en estado de ebriedad. Este tipo de intervención a menudo requiere que los policías tengan que llevar a las personas heridas al hospital y que tengan que esperar el diagnóstico del médico para poder completar la “ficha de intervención”.¹³¹ También se llevan parte de la “resaca” del fin de semana, debido al desorden que provocan las fiestas que se realizan en espacios públicos: “Cuando hay una fiesta y se ponen toldos, nadie te dice nada. Pero después de la fiesta, todos se quejan. Yo entiendo que no quieren quedar como soplones de sus vecinos, pero tampoco nos pueden echar toda la culpa a nosotros”, nos comentaban un par de suboficiales.¹³²

Otros casos que se debe atender son los crímenes. En esas circunstancias, el policía tiene que asistir a la escena del crimen a cuidar de que nadie la “ensucie”¹³³ hasta que llegue la unidad de investigación, lo que puede tomar varias horas. El levantamiento de un conjunto de documentación tarda también un tiempo considerable. Por último, a ello debe sumarse el tiempo que toma la detención en medio de la demora usual de los fiscales y agentes del aparato judicial que deben encargarse de esa tarea.

130. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

131. Con este término, los entrevistados se referían al “parte de ocurrencia”, que es el nombre oficial de la ficha que deben completar después de una intervención de ese tipo.

132. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

133. *Ibid.*

Frente a esta recargada agenda, los objetivos del patrullaje focalizado y del contacto ciudadano parecen muchas veces contraponerse. Formalmente, no debería haber tal conflicto, en tanto el esquema está pensado para que haya camionetas y personal en las comisarías dedicadas a estas labores. Sin embargo, hay un consenso entre todos los entrevistados sobre la falta de recursos logísticos y humanos de las comisarías. Hay una generalizada sensación de “no darse abasto”¹³⁴ para cubrir toda la jurisdicción.

Evidentemente fastidiado, un entrevistado nos explicaba que “para que tú puedas trabajar tranquilamente, necesitas treinta patrulleros, pero ahora tenemos nueve. Esos están en todas partes. ¿A quién mando a patrullar, entonces, si están todos haciendo cosas?”.¹³⁵ Considerando esto, no sorprende que la gente tenga la imagen de la policía como una institución ausente que no logra evitar el delito y que piense que no tiene sentido recurrir a ella.

La inseguridad se vuelve especialmente grave en determinados momentos de la jornada. Como lo explicaba un entrevistado, las horas de la madrugada son las más complicadas, pues a la alta incidencia de delitos se le suma la poca disponibilidad de patrulleros. En sus propias palabras: “El patrullaje de día es manejable, pero de dos a cinco [de la mañana] es solo drogas, prostitución [...] Desde las nueve [de la noche] ya no hay ocho, sino cuatro patrulleros, y pasa de todo en esta zona. Se requieren más patrulleros, deberían ser 20, por lo menos”.¹³⁶

Asimismo, ante la falta de un personal “de contingencia”, cualquier emergencia obliga a los patrulleros a dejar su tarea para atender a los vecinos: “Esta es su hoja de ruta, correcto, pero de repente

134. Suboficial PNP Lima Norte n.º 6.

135. *Ibíd.*

136. Suboficial PNP Lima Norte n.º 5.

hay un vecino que no está en la hoja de ruta, recibe la llamada y al instante va”.¹³⁷

En esta situación confluyen varios problemas que hemos identificado. La nueva lógica de operación implica una mayor cercanía con la población, así como abarcar los puntos críticos de cada sector. Sin embargo, esto se desarrolla en un contexto de precariedad de personal, de logística y de insumos. Por tanto, resulta imposible aplicar los nuevos principios; más aún adoptarlos todos a la vez, como se espera. No sorprende, entonces, que los agentes policiales recurran a toda clase de subterfugios para justificar por qué no cumplen con los objetivos que se les ha trazado. Como señala Huaytalla (2016), entre otros, las restricciones logísticas y de personal constituyen uno de los mayores obstáculos para desarrollar un modelo de policía comunitaria en las comisarías.

De nuevo, las entrevistas confirman la idea de que hay ciertos instrumentos que resultan más útiles a la hora de planificar el patrullaje, y que no son necesariamente aquellos diseñados por las altas instancias de *policy-making*. En la práctica, a estos se les presta mayor atención y sobre ellos se aplica un control más estricto. Este es el caso del mapa de sectores y de los cuadernos de contacto ciudadano, que son muy útiles para que los comisarios puedan organizar la labor cotidiana de la comisaría, delegar el trabajo y evaluar el desempeño de cada patrullero. Para los patrulleros, estos dos instrumentos son directivas claras acerca de qué actividades deben priorizar y la oportunidad de obtener información de campo para poder trabajar mejor.

Por su parte, el mapa del delito formulado por el Sidpol y el Sistema Informático de Planificación y Control de Patrullaje Policial (Sipcop) —dos instrumentos introducidos y monitoreados

137. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4.

directamente por el Mininter— tienen objetivos que no son de una utilidad inmediata para la puesta en marcha del patrullaje. Como vemos, entonces, se reconfiguran y “traducen” los lineamientos que deben seguirse en aras de una mayor funcionalidad en el terreno de operaciones. No se trata de que el esquema de trabajo de la policía enfatice la productividad en función del control del delito, más que en términos preventivos y comunitarios, como lo señala Huaytalla (2016), sino que incluso cuando emprende acciones más próximas a esta última lógica, lo hace a través de prácticas que les permiten facilitar su trabajo cotidiano y que escapan a las expectativas del Mininter.

Otras modalidades de patrullaje: coordinación interinstitucional y relación con la comunidad

Como hemos visto, las medidas en materia de seguridad impulsadas por el Mininter en los últimos años involucraron a los niveles locales de gobierno en el servicio de patrullaje a través del patrullaje integrado, e impulsaron la participación vecinal a través del patrullaje mixto. Con respecto a lo primero, el interés del Mininter por extender esa modalidad de patrullaje ha venido aparejado de una visión bastante negativa de los serenos por parte de los policías.

Ya sea por su pobre equipamiento o por su falta de preparación, los policías conciben el patrullaje integrado como una carga riesgosa para sus obligaciones diarias. De hecho, hay un deficiente control por parte del Mininter y pocos incentivos para que los municipios y la policía asignen personal a esta modalidad de patrullaje. En esa línea, se mostrará cómo el patrullaje integrado adquiere, en la práctica y de manera no intencionada, la forma de una actividad solo preventiva por sus enormes limitaciones logísticas.

Por su parte, el nuevo énfasis en la participación vecinal ha derivado en prácticas de patrullaje conjunto entre efectivos policiales

y ciudadanía organizada. Se intenta, con ello, cimentar la confianza y dar un mensaje de cercanía entre la policía nacional y los vecinos, lo que, sin embargo, no ha tenido efectos tan auspiciosos como lo pensaron quienes diseñaron la reforma.

“La municipalidad manda solo una camioneta para el patrullaje. El alcalde tiene otras prioridades”. Las dificultades para extender la modalidad de patrullaje integrado

Como hemos visto en secciones anteriores, el municipio es uno de los actores centrales en la provisión de seguridad. Esto debería manifestarse en su participación directa en el patrullaje en el distrito, desde su planificación hasta su puesta en marcha. Para fines de nuestra investigación, analizaremos el patrullaje integrado entre la policía nacional y el municipio.

Un primer punto a destacar se refiere al proceso de planificación del patrullaje integrado. En principio, la municipalidad debe elaborar una serie de instrumentos para identificar los puntos críticos o potencialmente riesgosos del distrito. El resultado debe plasmarse en el “mapa de factores de riesgo”, en el cual figuran lugares que pueden ser peligrosos para el orden público (tales como bares, puntos de venta de alcohol y drogas o zonas de comercio sexual), un equivalente al mapa del delito, pero funcional al patrullaje distrital. Este debería ser un insumo fundamental para los objetivos trazados en el Plan Local de Seguridad, el principal documento de la municipalidad para la gestión de seguridad del distrito.

Los documentos normativos¹³⁸ establecen también que, antes de la puesta en marcha del patrullaje integrado, el comisario y el

138. “Guía de orientación metodológica para el patrullaje por sector en los gobiernos locales”.

responsable del área de seguridad ciudadana de cada municipio deben coordinar varios aspectos entre ellos: i) el plan de ruta que seguirá cada patrullero, estableciendo los responsables de cada turno, las rutas a seguir, el horario y las paradas que se efectuarán; ii) el personal que estará a cargo de llevar a cabo esta modalidad; iii) los recursos logísticos necesarios; iv) el establecimiento de mecanismos de articulación del uso de las cámaras de vigilancia disponibles en cada distrito. Además, como con las fichas de patrullaje vistas en la sección anterior, para este tipo de patrullaje, los serenos y policías deben completar juntos una hoja de registro; esta hoja es un mecanismo de control, así como un insumo destinado a alimentar el mapa del delito.

La Dirección General de Seguridad Ciudadana (DGSC) es la encargada de vigilar que estas tareas se realicen de manera adecuada. Este organismo cuenta con dos mecanismos para asegurarlo: i) puede notificar a la fiscalía que los alcaldes han incumplido sus funciones en materia de seguridad; ii) cuenta con un programa presupuestal de bonificaciones para aquellos distritos que cumplen con presentar el plan y realizar esta modalidad de patrullaje. Ya desde esta etapa aparecen las dificultades. Una vez más, la capacidad de supervisión es claramente insuficiente y parece solo una formalidad. Como nos señalan dos entrevistados, “no te dicen qué hicieron [los patrulleros], qué hubo dentro de ese patrullaje. Nada más que hubo un patrullaje integrado en un turno de ocho horas”,¹³⁹ o “piden que [se] tenga tanta cantidad de patrullaje integrado. Es muy gaseoso. O sea, pudo haber patrullaje, pero me he paseado y no he hecho nada”.¹⁴⁰

139. Funcionario Mininter n.º 4.

140. *Ibid.*

La puesta en práctica del patrullaje integrado no parece más aspiciosa. Para empezar, el municipio establece una división territorial paralela a la de la PNP. Pese a que todos deberían responder al mismo sistema de información, cada entidad identifica puntos críticos y organiza las rutas del patrullaje según sus propias prioridades. Se tiene, por tanto, una división por cuadrantes, mapas del delito y rutas, sin coordinación entre sí.

Varios agentes policiales señalaron que la comisaría y el municipio rara vez se encuentran acoplados o, en el mejor de los casos, que eso depende de la autoridad electa. Según nos dijeron, “ellos [los serenos] tienen su sector de acuerdo al mapa que ellos tienen”; “Lo de serenazgo es muy aparte de la hoja de ruta que nosotros tenemos”.¹⁴¹ De hecho, cuando acompañamos a dos patrulleros, pudimos presenciar cómo los vehículos policiales se cruzaban con los del serenazgo sin que hubiera ningún tipo de coordinación entre ellos. Como queda claro, el serenazgo aparece como un actor totalmente ajeno y distante de la labor policial. El problema, entonces, no es el de un municipio desorganizado o inexistente, sino la falta de articulación entre el municipio y la PNP, lo que en principio era la mayor virtud del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec).

En el mismo sentido, la práctica del patrullaje integrado no es tan extendida como debiera, ni es especialmente valorada por los entrevistados. Las quejas hacían referencia al escaso aporte logístico y, en particular, a los pocos patrulleros municipales que son puestos a disposición. Se tiene la idea de que los alcaldes prefieren destinar los recursos a su propio patrullaje, en lugar de organizarlo con la policía: “Tienen como 40 vehículos y a nosotros nos dan uno nomás”, se lamentaba un efectivo policial.¹⁴² Como lo explicaba una

141. Suboficial PNP Lima Norte n.º 4.

142. *Ibid.*

entrevistada: “La municipalidad manda solo una camioneta para el patrullaje en un solo horario para toda la comisaría. En este distrito, el alcalde tiene otras prioridades”.¹⁴³

Por otro lado, los propios policías señalan no contar con personal para poner en marcha esta herramienta de gestión, de modo que debe priorizarse el patrullaje policial, entendido como más efectivo. En palabras de un entrevistado: “imagínese que implementamos patrullaje integrado al cien por ciento en todo el país, no habría personal policial disponible, solamente estaría en el patrullaje integrado”.¹⁴⁴

En la misma línea, los policías opinan que tienen pocos incentivos para efectuar el patrullaje integrado. De hecho, antes de 2011, era usual que los municipios compraran el día de franco de algunos efectivos para que esos agentes pudieran realizar el servicio con los serenos. Sin embargo, desde que se eliminó este régimen durante el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016), el patrullaje integrado es percibido como una sobrecarga de trabajo sin la compensación que se tenía antes. Con fastidio, un efectivo policial manifestaba que “ahora lo subes al policía [con el sereno] y no le pagan nada. Hay que motivar a los policías”.¹⁴⁵

No obstante, cuando el patrullaje integrado se lleva finalmente a cabo, surge otra serie de problemas. La idea generalizada es que los serenos no tienen claras sus atribuciones, que hay que explicárselas, y que a veces buscan protagonismo. Durante las entrevistas, era frecuente un tono de condescendencia al referirse a este personal: había que “hacerle ver” cuáles eran sus responsabilidades en la lucha contra la inseguridad.

143. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

144. Funcionario Mininter n.º 4.

145. Funcionario Mininter n.º 2.

Ante la ausencia de directivas compartidas entre los municipios y las comisarías, lo que predomina es una gran discrecionalidad tanto por parte del policía como del sereno para trazar la ruta que se debe seguir. Durante el patrullaje integrado, lo que hay es una suerte de acuerdo tácito a través del cual el serenazgo define la zona que se va a patrullar —de acuerdo con el mapa que maneja el municipio—, mientras que el policía decide la ruta que se va a seguir en esa zona y se hace cargo de cualquier intervención. Dado que el vehículo es suministrado por la municipalidad, hay una zona específica por la que debe transitar, pero según los agentes policiales, todo el resto lo deciden ellos.

Esta situación explica por qué nuestros entrevistados consideran que el rol del serenazgo se reduce únicamente al apoyo logístico. Lejos de ser una coordinación entre partes equivalentes, se considera que el efectivo policial es quien “hace verdaderamente el trabajo”.¹⁴⁶ Dado que el serenazgo no cuenta con una capacidad coercitiva real y no está adecuadamente equipado ni entrenado, es frecuente que los efectivos policiales se sientan solos en la tarea de enfrentar la delincuencia. Como afirmaban algunos agentes, “el serenazgo [...] no tiene chalecos ni armas. Entonces [...] no vas a intervenir de la manera correcta, si hay una balacera, el serenazgo se va a quedar [en el vehículo] y el policía va a disparar”;¹⁴⁷ “el patrullaje integrado es un riesgo, es tener a un civil que no está preparado, es una carga”.¹⁴⁸

Se tiene, así, una concepción de los serenos que podríamos calificar de despectiva. Un agente policial bastante ofuscado señalaba sobre ellos: “¿Tú crees que están bien preparados? Tampoco.

146. Oficial PNP Lima Sur.

147. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

148. Suboficial PNP Lima Norte n.º 5.

No hay ni escuela de serenos, hermano. Tú te presentas, mañana te ponen un uniforme y te dicen que eres sereno, y ni sabes qué vas a hacer”.¹⁴⁹ En varias ocasiones, nos indicaron que habían tenido que corregir a los serenos porque no actuaban de acuerdo con la legislación pertinente y porque llegaban, incluso, a poner en riesgo una intervención. Los serenos, además, tienen un nivel de rotación en el cargo bastante más alto que los policías, de modo que no llegan a identificarse plenamente con la gestión de la seguridad ciudadana ni a adquirir la suficiente experiencia.

Basándonos en esta percepción tan arraigada entre los efectivos policiales, no parece demasiado arriesgado hipotetizar que estos actores están tomando la precaución de evitar las zonas más violentas. En suma, el patrullaje integrado adquiere la forma de una actividad preventiva, sin que eso sea el producto de una planificación coordinada.

Parece imperar una mutua desconfianza entre estos agentes de diferentes instancias. Según un funcionario del Mininter, “el equipo formado por un policía y un sereno no logra la identidad que debería”.¹⁵⁰ Llama la atención que esto sea claramente reconocido en el Mininter. Varios funcionarios de ese ministerio señalaban que tenían una ardua labor para “hacerlos ver que forman un equipo”.¹⁵¹

No obstante, esta visión pesimista del binomio policía-serenazgo debería matizarse. En realidad, esta vinculación interinstitucional depende sobremanera de la relación que se establece entre el alcalde y el comisario, y de la participación de ambos en la gestión de la seguridad. En una de las comisarías que visitamos, por ejemplo, sí se había realizado un trabajo de coordinación con la

149. Oficial PNP.

150. Funcionario Mininter n.º 4.

151. *Ibid.*

municipalidad para organizar el patrullaje y las intervenciones. El entrevistado contaba la experiencia de la siguiente manera:

O sea, por ejemplo, yo tenía un problema en [nombra las calles peligrosas del distrito], donde todos los fines de semana, y hasta días lunes y martes, había video-pubs donde vendían licores a los adolescentes, a menores y a personas de mal vivir. Había heridos de bala, agresiones, prostitución, consumo de drogas, todo. Hasta que se logró tomar ese lugar con la municipalidad, con fiscalización, con desarrollo urbano y ahora es un paseo. ¿Qué nos ha permitido eso? Reducir la incidencia delictiva.¹⁵²

Sin embargo, esta parece ser la excepción que confirma la regla. Los traslapes, la falta de coordinación, el mutuo desdén y desinterés por trabajar juntos son la moneda corriente en un contexto en el que el municipio y la comisaría parecen tener objetivos, lógicas e instrumentos diferentes.

“Es como visitar y dar un mensaje de que la población está con la policía”. La particular lógica del patrullaje mixto

Siguiendo el modelo de policía de proximidad con enfoque comunitario, una iniciativa novedosa es la del patrullaje mixto entre efectivos policiales y miembros de organizaciones vecinales. Se espera que con ello la población se involucre en la lucha contra la inseguridad y establezca una relación de confianza con la policía, y que aquellos con intención de delinquir se desanimen al comprobar que hay un vínculo estrecho entre policía y vecindad.

El patrullaje mixto consiste en que dos o tres efectivos de la comisaría patrullan a pie una zona determinada con algún miembro

152. Oficial PNP Lima Norte n.º 1.

de la junta vecinal; cuando hay alguna camioneta disponible, pueden hacer uso de este vehículo. Usualmente, son los policías de la oficina de participación ciudadana (OPC), los más cercanos a la población, quienes realizan esta modalidad de patrullaje. La lógica es que los miembros de las juntas vecinales informen sobre lo que ocurre en sus barrios y den el mensaje a quienes delinquen de que hay una estrecha coordinación entre los vecinos y la PNP. Una oficial de la OPC aseguraba que “si los delincuentes observan que está la policía con los vecinos, se sienten más atemorizados, que no pueden hacer nada”.¹⁵³

Al describir el patrullaje mixto, los entrevistados siempre destacaron su particular finalidad. En esa línea, nuestros hallazgos en este aspecto coinciden con los de Huaytalla (2019), en el sentido de que, a diferencia del patrullaje policial o integrado, el propósito del patrullaje mixto no es capturar a delincuentes, sino “darles un mensaje”¹⁵⁴ de que hay una presencia efectiva de la policía y de que, además, esta “se encuentra unida con la población”.¹⁵⁵ En general, las entrevistas subrayaron el valor simbólico de esta práctica.

Se trata, sin embargo, de una práctica esporádica. La escasez de recursos de las OPC y el hecho de que esta modalidad de patrullaje no atienda directamente la incidencia del delito, hacen sumamente difícil implementarla de manera regular. Precisamente por estas características también es difícil evaluar si logra realmente reducir el delito o mejorar la confianza de la gente en la policía (Huaytalla 2019).

Por otro lado, el patrullaje mixto involucra directamente a los coordinadores de las juntas vecinales, que son quienes organizan reuniones semanales entre sus organizaciones, los comisarios y

153. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

154. Funcionario Mininter n.º 4.

155. Suboficial PNP Lima Sur n.º 2.

el personal de las OPC. Idealmente, estos encuentros sirven para actualizar a los efectivos policiales acerca de las problemáticas del vecindario y para acordar los espacios que se van a priorizar. Sin embargo, las entrevistas revelan que muchas veces estas reuniones se utilizan para canalizar conflictos entre vecinos o para presentar demandas no necesariamente vinculadas con la seguridad ciudadana. Después de resolver los principales puntos en discusión, llega la hora del patrullaje conjunto entre la policía y la sociedad civil organizada; esto suele darse en horario nocturno y limitarse a la zona donde se encuentra registrada la junta vecinal.

En principio, el serenazgo debería participar en estas “rondas simbólicas”. Los entrevistados, sin embargo, concuerdan en señalar su generalizada ausencia y falta de compromiso. También se menciona la falta de apoyo logístico a las juntas vecinales y las OPC por parte de las gerencias de seguridad ciudadana municipales. Varios policías nos comentaron que habían solicitado, sin éxito, financiamiento municipal con el fin de adquirir insumos básicos para el patrullaje mixto, tales como polos, chalecos y silbatos para los miembros de las juntas vecinales. En el mejor de los casos, estos pedidos llegan, pero siempre con una gran demora y se inscriben en el tipo de “intervenciones decorativas”,¹⁵⁶ que son las que se realizan con el único fin de cumplir formalmente con el programa de incentivos y darse a conocer. Esto tiene mucho que ver con que hay juntas vecinales formadas por municipios que no guardan relación con las que hemos descrito. Los entrevistados señalan que la mayoría de los alcaldes trabaja exclusivamente con esas juntas, llegando incluso a competir, al margen de las organizaciones con las que trabaja la comisaría.

Con este panorama no es de extrañar que, según los entrevistados, las juntas vecinales tiendan a identificarse más con las

156. Funcionario Mininter n.º 1.

comisaría que con los municipios, un elemento importante al considerar cómo se viene adaptando el modelo de policía de proximidad al servicio de patrullaje. Se trata de un procedimiento que viene siendo implementado sin una presencia real de autoridades civiles, incapaces no solo de liderarlo, sino incluso de ofrecer los insumos mínimos para poder desarrollarlo.

Relación con la comunidad

La falta de confianza de la gente en la institución policial y de contacto directo entre la policía y la comunidad no es una novedad para quienes se encargan de la seguridad ciudadana: el Mininter y la propia PNP. Hemos visto ya reformas y prácticas que buscan remediarla, tales como los programas preventivos Barrio Seguro y Vecindario Seguro; el énfasis en lo comunitario en la formación policial; el patrullaje conjunto con la ciudadanía organizada, así como la reorganización del patrullaje para lograr un mayor contacto con los vecinos.

Para el Mininter, se trata de inculcar un nuevo modelo de policía: “nosotros les comenzamos a enseñar o a inculcar el trabajo de policía comunitario, que es el policía de proximidad, el policía amigo, que es comunicativo, empático”.¹⁵⁷ La idea es brindar un apoyo más cercano, una atención más satisfactoria a quien acude a la policía, así como establecer puentes de comunicación más directos. Como nos señalaba una suboficial, a diferencia de antes, ahora “se presta apoyo rápido, correcto, atendiendo sus pedidos, brindando facilidades y explicaciones, que se sientan atendidos”.¹⁵⁸

157. Funcionario Mininter n.º 2.

158. Suboficial PNP Lima Sur n.º 1.

En esta sección explicaremos cómo se han implementado estos cambios, sus vaivenes y limitaciones. Estamos, en corto, ante una reforma que ha calado en la policía nacional, tanto en la organización de las comisarías, como en el trato de los agentes con la población, pese a lo cual aún subsisten ciertos problemas para poder aplicarla de manera adecuada.

“Debería ser el corazón de la comisaría, porque es la cara hacia los vecinos del sector, pero puede ser visto como los blandos de la policía”. Las contradicciones de la OPC como institucionalización de la proximidad a la ciudadanía

El modelo de policía comunitaria o policía de proximidad implica cambios fundamentales en el cuerpo policial. La idea es que el policía esté vinculado a todas las actividades de la comunidad y sea considerado alguien cercano por los vecinos. Un funcionario del Mininter lo explicaba de la siguiente manera:

[El policía] no sale a sentarse en un patrullero. No sale a ponerse dentro de una caseta a descansar del sol. Sale a caminar con una serie de tareas. Va visitando puerta por puerta a las personas, y cada actividad que tiene la población él está presente. O sea, si hay un partido de fútbol en el barrio, él está cerca de ese partido de fútbol. Si hay una actividad religiosa, él está ahí en la actividad religiosa. Si es hora de entrada al colegio, él está visitando a todos los colegios. A la hora de salida también. Si hay una misa, él está visitando, si hay un mercado, él está ingresando al mercado, si hay una feria, él está también en la feria. O sea, él está en forma permanente en todas las actividades sociales.¹⁵⁹

159. Funcionario Mininter n.º 4.

Todo esto debe plasmarse a través de las oficinas de participación ciudadana (OPC), que comenzaron a abrirse a fines de los años noventa. Actualmente, todas las comisarías deben contar con una OPC, que es el canal de comunicación con la ciudadanía, el organismo que recoge las demandas de las juntas vecinales, que organiza con ellas el patrullaje mixto, que administra los programas preventivos que promueve la PNP,¹⁶⁰ y que se ocupa de la organización de las juntas vecinales y de las redes de cooperantes. Sobre esto último, las OPC se encargan de que las juntas se mantengan en el tiempo y cumplan sus funciones. En cuanto a las redes de cooperantes, la idea es empadronar a los actores clave que se encuentran gran parte del tiempo en la calle —mototaxistas, recicladores, “dateros”, “canillitas”, etc.— para que informen de cualquier hecho poco usual o sospechoso en la zona. Estas son fuentes de información cruciales para que la comisaría pueda elaborar su propio mapa de riesgos y del delito.

Una primera paradoja respecto de estas oficinas es que, si bien son valoradas por nuestros entrevistados, que reconocen que la imagen de la policía ha mejorado en los últimos años gracias a este tipo de iniciativas fundamentales para acercarse a la comunidad, se encuentran claramente relegadas en las comisarías.

Como hemos visto, el énfasis en el enfoque de policía comunitaria requiere de una reorganización casi completa del cuerpo policial (Frühling 2009, Ponton 2008). Sin embargo, en general las comisarías del país no le prestan la necesaria atención a las OPC, de modo que no se destinan recursos a fortalecer los lazos con los vecinos ni se plantean acciones preventivas (Instituto de Defensa Legal 2012).

160. Estos incluyen brigadas de autoprotección escolar, clubes de menores, policía escolar, patrullaje juvenil y las redes de cooperantes, además de las propias juntas vecinales.

Si la carencia de personal y de recursos es un problema en toda la PNP, la situación de las OPC es aún más crítica. Al igual que lo encontrado por Huaytalla (2016), nuestras entrevistas y observaciones de campo dan cuenta de que en estas oficinas hay dos o tres funcionarios a lo sumo, y de que estas personas no se dan abasto para realizar todas las tareas que se les asigna: organizar los programas de vínculo con la comunidad; supervisar a las juntas vecinales; realizar el patrullaje mixto y atender a los vecinos que se acercan a la comisaría. No sorprende, entonces, que el suboficial de una OPC nos haya señalado que su función era básicamente la de un relacionista público.

Esta situación es especialmente grave si se considera que, al ser el vínculo más directo con la comunidad, se espera que el personal de una OPC esté siempre disponible. Se tiene, entonces, una sobrecarga de trabajo notable. Con evidente fastidio, una suboficial nos decía que “antes, cuando estaba en la Dirección de Familia, venía de siete de la mañana a once de la noche y podía faltar al día siguiente. Ahora no paro nunca: me llaman a altas horas de la noche los vecinos cuando hay disturbios y tengo que coordinar para que alguien vaya a patrullar”.¹⁶¹

Aún más grave, la labor de quienes trabajan en esta oficina no es especialmente valorada por el resto del personal, que opina que las personas de esta área son “blandas”¹⁶² o las “ovejitas negras”¹⁶³ del cuerpo policial, dado que no realizan las actividades que tradicionalmente efectúa un policía: patrullaje, arrestos o intervenciones. Así, lejos de tener fuerza y autoridad y de ser el “corazón de la comisaría”, como un funcionario del Mininter nos señalaba que debía ser, la OPC acaba dependiendo de la voluntad del comisario.

161. Suboficial PNP Lima Sur n.º 2.

162. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

163. Ibid.

Un aspecto importante, no muy mencionado en investigaciones anteriores, es el predominio de las mujeres en las labores de proximidad policial a la ciudadanía. Mientras que el patrullaje es una tarea eminentemente masculina —al punto que un oficial nos señalaba que “con mujeres no patrullo”¹⁶⁴ y que unas suboficiales nos manifestaban que no eran tomadas con seriedad por sus compañeros cuando decían que podrían patrullar en igualdad de condiciones que los hombres—, se piensa que el personal femenino es idóneo para organizar a la ciudadanía y brindar atención a quienes la soliciten. Si consideramos que estas tareas son consideradas menos relevantes que el resto, estamos ante una problemática de género que en absoluto se trata de disimular. Como nos decía una oficial, “la mayoría de los efectivos son hombres y yo soy mujer. Tengo que tratar de sobrellevar esa diferencia de género y no hacer notar que hay algún tipo de diferencia entre que los comande un alférez varón o una mujer”.¹⁶⁵

En la misma dirección, una problemática adicional —y que, nuevamente, encuentra asidero en lo encontrado por Huaytalla (2016)— es la escasez de recursos y de material logístico. No solo faltan computadoras, sino insumos básicos como tinta y papel. Tampoco se cuenta con silbatos o chalecos para la comunidad. El municipio suele brillar por su ausencia. Esta problemática es resumida por una suboficial encargada de la OPC de su comisaría:

Hay muy poca gente para el trabajo que hay que hacer, y ahora mismo se ha malogrado una computadora, mi compañero avanza con ella [con la que queda] y yo no puedo avanzar hasta que él termine. A veces tengo que sacar de mi propio bolsillo para pagar un *show* y

164. Oficial PNP Lima Sur. Cuando se le preguntó por qué no lo hacía, repitió lo mismo: “porque con mujeres no patrullo”.

165. Oficial PNP Lima Norte n.º 3.

actividades con la comunidad, porque no hay logística necesaria. No tengo equipos para hacer mi documentación y yo muchas veces tengo que pagar la tinta de la impresora. Una computadora se ha malogrado y la impresora también. Yo creo que si la comisaría implementa una caja chica para pagar esos costos, si está bien administrada, me ayudaría mucho con temas de logística y pasajes. El otro día tuve que traer unas cosas de un evento que organicé y tuve que pagar de mi bolsillo el pasaje, 25 soles me salió todo.¹⁶⁶

Los recursos de las OPC son claramente insuficientes para establecer los vínculos esperados con las juntas vecinales. Dado que el número de juntas se ha convertido en el indicador por excelencia de la participación ciudadana, el propio comando policial establece la cifra mínima de juntas que deben formarse cada cierto tiempo. De no alcanzar ese número, la comisaría y la OPC pueden recibir una sanción por incumplir las metas. El resultado es que una misma OPC puede llegar a tener a su cargo cerca de un centenar de juntas vecinales que, obviamente, no pueden ser supervisadas y atendidas por las solo dos o tres personas que trabajan en la oficina. De hecho, algunos funcionarios en el Mininter tienen la impresión de que estas juntas se crean solo para cumplir con un indicador.

Llama la atención que mientras que los agentes policiales no ligados directamente a la OPC consideraban que esta oficina cumplía bien su labor de organizar a todos los colectivos de la circunscripción, quienes trabajaban en ella parecían menos optimistas, algo que probablemente se deba a la poca atención que se les presta.

El problema, sin embargo, no radica únicamente en las OPC. Siguiendo a Plögler (2012), la participación en las juntas vecinales ha ido perdiendo peso para dar lugar a alternativas de seguridad que implican un mayor desembolso de dinero, pero una menor

166. Suboficial PNP Lima Sur n.º 2.

inversión de tiempo. En esa línea figura la privatización de la seguridad (García et ál. 2013). Los policías la reconocen como una tendencia actual contra la que poco pueden hacer y que, según ellos, les causa más problemas que alivio.

“A través de esas personas, también muchas veces hemos llegado a los delincuentes, a las bandas. A través de ellos, informantes”. La relación funcional con los vecinos

La segunda paradoja es la muchas veces contradictoria relación con los vecinos. Mientras que, por un lado, se valora el potencial que significa para la labor policial tener una buena relación con la vecindad, por otro, predomina una instrumentalización de dicho vínculo y una visión más bien despectiva de los vecinos en caso esto no se dé adecuadamente. Se trataría entonces, nuevamente, de una adaptación. Frente a la inoperancia de las autoridades locales y las falencias de las juntas vecinales, la participación acaba transformándose en un canal más de acopio de información.

Para empezar, la relación con los vecinos es vista como mutuamente beneficiosa. Los efectivos consideran que la imagen de la policía ha mejorado en los últimos años y, por tanto, tienen interés en esa relación. Su optimismo contrasta con lo encontrado en el otro estudio de este volumen: la imagen de una policía ausente. Según nuestros entrevistados, una buena relación con la comunidad es fundamental para poder moverse por el territorio con comodidad, conocer las zonas relevantes y asegurar el apoyo de quienes allí residen. La policía construye una narrativa en la que los vecinos realmente interesados en luchar contra la delincuencia tienen una imagen positiva de la institución y buscan colaborar con ella.

Asimismo, los efectivos consideran que ha habido un cambio importante: mientras que antes se pensaba que los vecinos no

debían participar en la gestión de la seguridad y que, incluso, eran un obstáculo para ello, ahora se reconoce su importancia para poder cumplir la labor policial de manera más efectiva. En el Mininter explican que los agentes policiales eran inicialmente reacios a adoptar el enfoque de policía comunitaria, pero que al comprobar sus resultados, este modelo ha ido calando.

No obstante, si se examina más de cerca la relación con los vecinos, se observa que está excesivamente enfocada en que estos sean una fuente de información. Dado que la PNP no cuenta con el personal necesario para patrullar, la información de los vecinos es crucial. La relación con la vecindad sirve, entonces, para conocer la zona, informarse de acciones sospechosas y organizar el patrullaje y las intervenciones. Esto es especialmente útil porque, como nos explicaban dos agentes policiales, “a través de esas personas, también muchas veces hemos llegado a los delincuentes, a las bandas. Hemos llegado a los lugares donde venden drogas, a través de ellos, informantes”¹⁶⁷.

En general, si bien la relación con la comunidad es valorada, lo que prevalece es su carácter instrumental para conseguir los objetivos tradicionales de la policía, es decir, organizar intervenciones y capturar delincuentes. Su rol preventivo, entonces, debe ser matizado, pues se la usa especialmente como fuente de información.

Las OPC serían importantes en tanto constituyen el vehículo de comunicación con las juntas vecinales y redes de cooperantes. Se trata de un canal de información directa, puesto que estas oficinas reciben constantemente llamadas y mensajes vía wasap sobre personas sospechosas, sucesos anormales, delitos, conflictos barriales, puntos de venta de droga y zonas peligrosas en general. Sin embargo, como lo señala Huaytalla (2019), aunque este canal

167. Suboficiales PNP Lima Norte n.º 2 y PNP Lima Norte n.º 3.

de información es una fuente diaria de datos, resulta sumamente difícil procesarlos con el fin de alimentar los instrumentos de planificación del patrullaje. Se trata, además, de una fuente que puede poner en riesgo a quienes brindan información y socavar la confianza entre los vecinos.

En la relación con los vecinos destaca una tensión entre quienes supuestamente apoyan a la policía y quienes no lo hacen. Podemos observar aquí una percepción de dos polos, como se vio en el capítulo I: por un lado, la población con la que se debería establecer puentes para luchar contra la delincuencia; por otro, los delincuentes, entendidos como un *otro* que no pertenece al conjunto de ciudadanos y que busca socavar la labor policial (Suárez de Garay 2016). No parece haber un punto medio: los ciudadanos son los que desean colaborar con la policía, mientras que quienes no lo hacen son o delincuentes o sus familiares.

En la narrativa policial, la gente “de bien”, aquella genuinamente preocupada por la seguridad, es la que busca colaborar con la policía y la que acepta cualquier acción policial en su circunscripción. Por el contrario, aquellos que son reacios o, incluso, neutrales frente a la actuación policial serían quienes tienen relaciones amicales o de parentesco con los delincuentes. Aunque algunos efectivos señalan que esta distancia podría deberse a un miedo a las represalias en caso se colabore con la PNP —reconociendo la poca capacidad de la policía para evitarlas—, otros dividen a la sociedad entre aquellos dispuestos a colaborar y aquellos que se oponen a la labor policial para proteger a quienes delinquen. En este último caso, si alguien se muestra reticente frente al trabajo de la policía, no queda duda de sus intereses: “los delincuentes quieren botar a los policías, por eso dicen que no hacen nada, para que ya no estén allí”.¹⁶⁸

168. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

Cabe destacar que, en algunos casos, esta división está mediada por factores que pueden asociarse a una estigmatización territorial. Siguiendo la propuesta de Loic Wacquant, el espacio o territorio en el cual se habita resulta, en determinados contextos urbanos, una fuente de estigma, esto es, una marca y signo distintivo de deshonra. Si bien esta estigmatización territorial está fuertemente ligada a factores étnicos y sociales, el territorio en sí mismo genera imaginarios de manera relativamente autónoma de estos factores y, en ocasiones, puede llegar a ser visto como la materialización de todos los males y peligros de la sociedad. Son espacios que se presentan como desorganizados, como vórtices de desintegración social, tierra sin ley (o tierra de nadie), espacios carentes de oportunidades y de valores positivos (Wacquant 2007; Wacquant, Slater y Borges 2014).

Dicho esto, vale la pena ver el contexto en el que este autor formula y desarrolla este concepto. Wacquant (2007) utiliza este término para referirse a contextos en los que se registra una presencia sostenida de políticas punitivas o represivas respaldadas no solo por autoridades que legitiman estas intervenciones, sino también por sectores significativos de la población —ubicados generalmente en barrios acomodados—, por ciertos discursos académicos y por los medios de comunicación. En otras palabras, contextos donde se dan varias condiciones que nos permiten hablar de una marginación sistemática de ciertos sectores urbanos. Obviamente, corroborar la existencia de todos estos factores sobrepasa el alcance de la presente investigación y, por lo tanto, hay que tener cuidado de no trasladar automáticamente este término a la realidad que estamos describiendo.

No obstante, la información recogida en nuestro trabajo de campo sí evidencia que a veces los oficiales de mayor responsabilidad provienen de entornos privilegiados. Asimismo, hemos podido apreciar que, en muchas ocasiones, estos oficiales desdeñan

a quienes residen en la zona que deben vigilar. En esa línea, uno de los entrevistados señalaba que “en los conos no han estudiado, no tienen valores [...] son muchachos de 17 años, son como animalitos”.¹⁶⁹ Otro mencionaba:

Los delincuentes vienen de arriba del cerro, de los asentamientos humanos. Estos son los lugares preferidos porque no se llega, pueden tener sus maneras allí aparte. Son consumidores de drogas. Se ve como el mismo perfil. Les protegen de las amenazas, les pegan [a los policías]. Igual hay intervención, son zonas pequeñas.¹⁷⁰

Estamos, entonces, ante una adjudicación de valores negativos basada en la zona de residencia. Usualmente, ello se asocia a los asentamientos humanos o a las zonas más altas de los cerros. Una vez más, observamos cierta coincidencia entre las percepciones de los efectivos policiales entrevistados y lo hallado por Urrutia, Reátegui y Rentería en el capítulo VI de este volumen. Serían los cerros, las zonas “altas”, las áreas de mayor peligrosidad.

Si bien es cierto que algunas de estas zonas son especialmente peligrosas, lo que llama la atención es que el propio cuerpo policial las concibe como lugares donde reside una población que carece de valores y cercana directa o indirectamente a la delincuencia. Para los agentes, estos son justamente los sectores más reacios a colaborar con la policía. Lejos de considerar que son zonas tradicionalmente marginadas, sujetas a un trato discriminatorio por parte del propio Estado, opinan simplemente que se trata de espacios donde anidan los delincuentes y sus familiares.

Esta idea negativa, sin embargo, no es unidireccional. Los policías señalan —muchas veces con frustración— que, pese a su trabajo

169. Oficial PNP Lima Norte n.º 2.

170. Suboficial PNP Lima Norte n.º 5.

continuo, la población de estas zonas les echa a veces en cara su ausencia, violentamente, y tiene una visión negativa de su labor. A pesar de ello, varios agentes aseguran que esto está cambiando luego de algunas reformas en la PNP. Por cierto, algunos entrevistados mencionaron que esta población no valora el esfuerzo de la policía porque no está al tanto de la precaria situación que enfrenta el cuerpo policial.

De hecho, durante nuestro acompañamiento al patrullaje fuimos testigos de reclamos a la policía. Algunos vecinos señalaban que los efectivos nunca estaban cuando se les necesitaba y que no se les veía cotidianamente por la zona. Especialmente dramático fue el testimonio de un suboficial que tenía asignada una zona particularmente riesgosa, cerca de la cual residía, quien nos contó que cuando ocurría algún incidente, “te amenazan, te dicen ‘Jefe, yo te conozco, ya sé dónde vives’”.¹⁷¹ Pese a los avances en la cercanía con la población, persiste entonces un sentimiento de mutua desconfianza que se manifiesta de distintas maneras, unas más crudas que otras.

Conclusiones

Nadie puede negar que la seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de la población y, por lo tanto, del Estado. Los noticieros suelen comenzar con una sección —que parece cada vez más larga— en la que se dan a conocer los principales delitos del día. El mismo protagonismo tienen estos hechos en los diarios de mayor circulación del país. Tampoco se puede negar que el Estado ha realizado diversas reformas en materia de seguridad ciudadana y que, aunque con vaivenes, ya hay cierta mejora en el desempeño

171. Testimonio recogido durante el acompañamiento del patrullaje.

policial, con un carácter más ciudadano y una tendencia hacia la prevención.

El objetivo de este capítulo fue poner en cuestión esas reformas frente a la problemática cada vez más acuciante de la inseguridad ciudadana, a partir de las percepciones y prácticas de la policía, en diálogo con otras fuentes de información. Entre las prácticas destacamos la más cotidiana de todas: el patrullaje.

Este análisis partió de los procesos de reforma en materia de gestión de la seguridad ciudadana acaecidos en el país como parte de una tendencia regional analizada en el capítulo II. Por un lado, son cambios que buscan un cuerpo policial más ágil, descentralizado y cercano a la comunidad. Se promueve, también, la participación de una serie de actores y la realización de iniciativas que prioricen los aspectos preventivos de la seguridad y consideren las diversas problemáticas de la población.

En ese sentido, aunque en el debate público hay una fuerte polarización entre quienes respaldan políticas de seguridad ciudadana de carácter más preventivo y ciudadano y quienes defienden políticas más represivas, punitivas y autoritarias, la academia y quienes han realizado la mayoría de las reformas tienden a favorecer la primera de estas posturas.

Por otro lado, estas nuevas nociones para lidiar contra la inseguridad ciudadana parecen haber calado en la mayoría de los agentes policiales entrevistados para este libro, pero su aceptación es más problemática de lo que uno podría pensar a primera vista. Algunas conviven con percepciones represivas, mientras que otras son vistas como lejanas, como diseñadas por agentes que no conocen la realidad que deben enfrentar. Varios de los dispositivos señalados, entonces, son resignificados, puestos en práctica de manera solo parcial o distinta a como estaban pensados. Ello se da por el escaso convencimiento de los efectivos policiales, por ser inaplicables

debido a las limitaciones logísticas y de personal de la policía, o por una mezcla de ambos.

La primera paradoja se refiere a qué factores se atribuye la inseguridad ciudadana y, en relación con esto, a cómo se conciben los programas preventivos. De esta forma, se destaca que muchos de los entrevistados consideran que la raíz de la inseguridad es la precariedad económica y social de los pobladores. Se trata de individuos sin mayores recursos, con escasas perspectivas de educarse y en situaciones de vida muy inestables, lo que los lleva a optar por el camino de la delincuencia. De alguna manera, ello explica que los actores entrevistados consideren positivamente los programas preventivos que se ocupan de un conjunto de factores sociales de manera multidimensional, así como las iniciativas que promueven un mayor acercamiento entre la policía y la comunidad.

Sin embargo, si se indaga un poco más, se comprueba que hay la percepción de que la raíz de este problema sería la falta de valores provenientes del núcleo familiar, ya sea por problemas familiares o por el hecho de que las madres pasan ahora menos tiempo con sus hijos. Así, la responsabilidad recaería en la familia, más que en la articulación y provisión de servicios públicos que atiendan el problema de la inseguridad. Esto parece ser una manera de exculparse, una declaración de impotencia, porque frente a una situación de esa clase es poco lo que podría hacer la policía.

La pregunta es cómo se concilia esta visión negativa sobre la población con el valor que se le otorga a la participación ciudadana. En realidad, esto no plantea un problema, si consideramos la peculiar concepción que se tiene del vínculo con la comunidad. Si bien se valora la relación con los vecinos, se lo hace porque se los concibe como una fuente de información para la policía, más que como posibles participantes en el diseño y aplicación de medidas de seguridad. Se tiene una relación estrecha solo con quienes

informan sobre acciones sospechosas; los demás vecinos son vistos de manera despectiva. Por otro lado, si bien hay una oficina de participación ciudadana (OPC) en todas las comisarias, se la tiene relegada, no siempre es bien vista, y no cuenta con suficientes recursos y personal.

El panorama se complica si consideramos que a esta situación se le suma la idea de que el resto de instituciones involucradas en la seguridad ciudadana —como el aparato judicial— no solo es improductivo, sino muchas veces perjudicial. En lo referente a lo judicial, parece haber un divorcio entre el cuerpo policial y el aparato legal sobre el que se sostiene. Así, las leyes son percibidas como sumamente restrictivas con la labor policial y benignas con quienes delinquen. Igualmente, se tiene una idea bastante negativa de los fiscales, que son quienes atienden el delito tras la intervención policial. Se opina que el número de fiscales es insuficiente y que su desempeño no es bueno, por lo que estos funcionarios entorpecerían el trabajo de la policía y le restarían incentivos para realizar su labor. Sobre este punto, hay una fuerte valoración de estrategias más punitivas y represivas en la lucha contra la delincuencia, de manera que no resulta un asunto diáfano y cerrado.

Otra tensión que se manifiesta es la que hay entre la policía y otras instituciones también encargadas de la seguridad. El municipio distrital —la principal institución con la que se supone que debe coordinar la policía en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana— aparece en las entrevistas como un actor poco importante. Si bien ello depende de cada municipio, en general, los funcionarios municipales y su brazo de acción, el serenazgo, son vistos como actores sin recursos y, sobre todo, sin la preparación adecuada para colaborar con la policía, con un rol meramente decorativo o como una simple formalidad.

Una especial atención merece el vínculo entre la policía y el Mininter. En distintas ocasiones pudimos percibir un mutuo desdén entre los efectivos policiales y los funcionarios de ese ministerio. Para los policías, los empleados del Mininter son personas que no conocen la problemática de la gestión de la seguridad, que conciben reformas muchas veces erróneas y, sobre todo, que no los apoyan con los recursos logísticos que necesitan para poder cumplir su tarea: chalecos, silbatos, vestimenta y (el principal reclamo) camionetas para patrullar. Por su parte, los funcionarios del Mininter tratan a los agentes policiales de manera muchas veces condescendiente, como personas sin la formación adecuada a quienes hay que “hacer comprender” la importancia de los cambios. Por otro lado, piensan que es muy difícil controlar su actuación. Cuando se trata de programas preventivos (Barrio Seguro), consideran que la policía es reticente a adaptar su operación a los requisitos del programa y a aceptar la supervisión del Mininter. Para convencerla, tienen que ofrecerle una mezcla de formación cívica y beneficios concretos, tal como una mayor provisión de patrulleros.

Quizá la principal fuente de conflicto entre el Mininter y la policía gira en torno a la recolección y registro de información para la seguridad. Los intentos del ministerio de controlar estos sistemas y de instalar una lógica de intervención focalizada colisionan con la policía y su escasa capacidad de vigilar su puesta en práctica. Esta problemática se manifiesta tanto en la ausencia de un sistema de información sectorial centralizado o, al menos, estandarizado, como en el “mal uso” que se le da a los dos instrumentos de control: el mapa del delito y el mapa de sectores.

Es importante mencionar que este aparente “mal uso” de los mapas se debe a la necesidad de adaptar ambos instrumentos a lo que surge durante el trabajo cotidiano y a las lógicas de control que ha establecido la misma policía, de manera paralela al ministerio.

Las entrevistas nos revelan que los comisarios, al ser evaluados por sus superiores a partir de los datos presentados a su propia división de estadística, prefieren adecuar la información a lo que les solicita la policía, más que el ministerio. Esto hace que, en la práctica, manejen dos mapas del delito: uno generado a partir del Sistema Nacional de Denuncias Policiales (Sidpol), adecuado a los criterios que establece el Mininter, y otro según los requerimientos de la policía y las necesidades operativas del día a día, que contempla información extraída de otros canales, más allá de las denuncias.

En lo referido al patrullaje, se aprecia que las reformas han tratado de implantar dos principios: focalización (proveniente del modelo de prevención situacional del delito-SCP) y proximidad (procedente del enfoque comunitario).¹⁷² El estudio de caso de Lima Norte nos lleva a pensar que la aplicación de ambos principios no ha sido homogénea. Las entrevistas realizadas no solo permiten entrever que el principio de proximidad se viene aplicando más acuciosamente que el de focalización, sino que, en medio de la escasez de recursos, ambos se vuelven incompatibles. En su rutina diaria, los policías se atienen más a los instrumentos de proximidad —cuadernos de contacto ciudadano y mapa de sectores—, debido a que sobre ellos hay un mayor control y a que resultan más útiles para desarrollar su labor. Asimismo, se ha visto cómo las demandas que los policías vienen recibiendo de los vecinos a partir del contacto ciudadano han comenzado a afectar el patrullaje focalizado.

Como producto de la práctica del contacto ciudadano, los policías son objeto de una serie de demandas cuya atención sobrepasa sus labores formales: entre ellas, cuidar a los hijos de los detenidos, responder a consultas legales de los vecinos, atender peleas

172. Para una revisión más exhaustiva de estos enfoques de política pública en la lucha contra el crimen, véase el capítulo I del presente libro.

callejeras, etc. De esta manera, a lo largo de su jornada se enfrentan a la decisión de si patrullar de manera focalizada o atender esas solicitudes. En la práctica, usan determinados instrumentos de patrullaje —como el mapa del delito o la guía de ruta— solamente como una referencia y, a la larga, emplean sus propios criterios —asociados a su percepción del territorio— para poder priorizar ciertos espacios en un contexto de escasez de recursos.

Las reformas, entonces, parecen un tanto contradictorias. El énfasis en la proximidad y el contacto ciudadano demanda una serie de acciones prácticamente imposibles de realizar con los recursos de los que se dispone. Así, este nuevo acento en ciertas tareas termina planteando objetivos que no pueden cumplirse.

En un contexto en el que el gobierno ha alentado la participación de la ciudadanía y el acercamiento con ella a través del modelo de policía comunitaria, nuestro caso de estudio permite apreciar que esto se ha puesto en práctica a través de dos estrategias: el contacto ciudadano y la conformación de redes de informantes entre los vecinos. En específico, las redes de informantes sirven para obtener un mínimo de apoyo en el terreno de operaciones en un contexto de mucha desconfianza en la policía y, al mismo tiempo, muchas expectativas sobre lo que debería hacer.

Para los vecinos, esta es la oportunidad de contactarse directamente con la policía a través del celular y de aplicaciones como wasap. En ese sentido, la proximidad no se ha traducido en un mayor poder de los municipios o de la sociedad para definir objetivos policiales —ni siquiera en el fortalecimiento de las oficinas de participación ciudadana (OPC)—, pero sí en una atención personalizada a determinados grupos de vecinos que resultan estratégicos para estar al tanto de la dinámica de cada barrio. No obstante, como lo ha señalado Huaytalla (2019), la falta de estandarización de los mecanismos de recolección de datos y de protección de los informantes

provoca que esta dinámica muchas veces socave la confianza entre los vecinos y que unos piensen que los otros son “soplones”.

En cuanto al patrullaje integrado, el deficiente control del Mininter, la prioridad que otorgan los municipios a cubrir sus propias zonas de patrullaje, al margen de las de la policía, y la sobrecarga de trabajo del cuerpo policial hacen que la puesta en marcha de esta modalidad sea limitada. Cuando este tipo de patrullaje se pone en práctica, las entrevistas nos permiten hipotetizar que la selección de lugares por donde se ronda sigue una lógica de prevención —muy ligada a la idea negativa que tiene la policía del serenazgo y a arreglos informales entre policías y serenos—, más que adecuarse a los documentos de planificación de este tipo de patrullaje. En esa línea, se dan prioridad a los espacios que no son peligrosos, pues se considera que los serenos no tienen la capacidad de responder ante situaciones críticas.

Finalmente, otro tema que hemos podido apreciar es la división del trabajo por género en el cuerpo policial. Las mujeres tienden a estar asignadas a labores administrativas y de atención a la ciudadanía, mientras que los hombres, a las labores operativas. Aun así, pudimos entrevistar a una oficial que patrullaba (solamente en motocicleta), quien nos contó que en general las mujeres no eran consideradas aptas para realizar el servicio de patrulla y que debían demostrar constantemente a sus colegas hombres que sí eran capaces de hacerlo.

Estamos, en suma, ante una situación ambivalente. No es posible decir que las reformas en curso en los últimos años no han tenido ninguna utilidad o que han sido abiertamente ignoradas. De hecho, los principios de prevención y proximidad son valorados por una parte importante del cuerpo policial. Por otro lado, los agentes policiales están lejos de haberlas aplicado a rajatabla o de estar plenamente convencidos de su utilidad. La reforma de la seguridad

ciudadana parece muy alineada a prácticas internacionales ineludibles, pero que en el Perú deben rediseñarse, dados los problemas de recursos y las inercias institucionales.

Esta no es una situación de virtuosos y transgresores o de eficientes e inoperantes. Se trata de un asunto con muchas aristas que solo puede ser entendido en toda su complejidad considerando las múltiples dimensiones en juego, especialmente las lógicas que guían a los agentes del orden en el desempeño de sus funciones. Si no se toman en cuenta esas dimensiones, será complicado diseñar y reformular políticas de intervención capaces de profundizar las reformas en curso y de ayudar a los agentes policiales.

Capítulo IV

PERCEPCIONES Y ESTRATEGIAS DE LOS VECINOS DE CHORRILLOS ANTE LA INSEGURIDAD CIUDADANA



Planteamiento del problema

Los últimos años han estado signados por una preocupación por la inseguridad ciudadana y por la puesta en marcha de una serie de reformas para hacer frente a este problema. Como se explica en el capítulo anterior, todo esto ha repercutido en la policía Nacional del Perú (PNP) como institución y, en particular, en sus agentes. No obstante, la otra cara de estas reformas es la ciudadanía, la manera cómo se adapta a estas políticas, como llega a conocerlas y qué piensa de ellas. Este capítulo se centra en las personas y explora el vínculo que establecen con la PNP, tanto en sus experiencias cotidianas, como en su percepción de seguridad o, en su defecto, inseguridad.

Es una opinión bastante extendida que el aumento de la preocupación por la inseguridad tendría que ver con los años recientes de crecimiento económico, que han llevado a calificar al Perú como un país de ingreso medio. Entre 2002 y 2018, el Perú fue la segunda economía de mayor dinamismo, con un aumento promedio anual del PBI de 5,3% (solo detrás de Panamá).¹ Al mismo tiempo, la

1. Véase: <<https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>>.

pobreza se redujo de 58,7% en 2004 al 20,2% en 2019² y el acceso a servicios básicos, como agua potable y electricidad, aumentó considerablemente. Todo esto, acompañado del crecimiento de la clase media y de un mayor poder adquisitivo a escala nacional, llevaría a que los problemas de seguridad, antes relegados, hayan cobrado mayor relevancia, en detrimento de los vinculados a demandas propiamente económicas.

Sin embargo, este tan ansiado crecimiento económico no parece haber cerrado la brecha de desigualdad social, ni permitido hacerle frente a problemáticas sociales e institucionales que aún persisten. Asimismo, si bien la actividad económica permitió que el Estado posea más recursos y, con ello, que haya podido emprender ciertas reformas —ya sea sociales o referidas a la propia administración pública—, muchos de estos cambios no se han traducido en mejores niveles de provisión de servicios públicos, siendo la seguridad ciudadana uno de los casos más claros.

En tal sentido, y como hemos señalado en la introducción del libro, los índices de percepción de inseguridad en el país han alcanzado picos nunca vistos en años anteriores. Siguiendo a Basombrío (2014), pese a que hay en la región países con un grado de inseguridad mayor que el peruano, la percepción de inseguridad en el Perú está en niveles similares y hasta superiores que dichos países. Si bien hay un correlato con el incremento de la victimización en los últimos años,³ la evolución de la inseguridad se ha producido, sobre todo, en la cualidad o tipo de crimen. Es decir, la delincuencia común (el robo al paso, el menudeo) habría dado paso al crimen

-
2. Según cifras oficiales del INEI con base en las encuestas nacionales de hogares (Enaho).
 3. El Perú es uno de los países con los índices de victimización más altos de la región. Entendiendo victimización como haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses.

organizado, operado por mafias y redes criminales de mayor alcance, siendo la extorsión y el sicariato sus componentes más claros (Basombrio 2014).

Así, la percepción de inseguridad, entendida por el INEI como la proporción de personas que considera que será víctima de algún delito en los próximos 12 meses, se mantiene en más del 85,0% desde el año 2013. En 2018, el 86,3% de los peruanos mayores de 18 años residentes en áreas urbanas consideraba que sería víctima de algún delito en el siguiente año. Este porcentaje aumentó a 88,4% en ciudades de más de 20.000 habitantes y a 90,4% en Lima Metropolitana⁴ (INEI 2019). Por otro lado, según el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), en 2017, la percepción de inseguridad (entendida como sentirse muy o algo inseguro en su vecindario) se ubicaba en 58% y era la tercera más alta de América Latina, solo por debajo de Venezuela y República Dominicana (Carrion et ál. 2018).

Pese a ello, aún hay en el país una brecha importante entre la percepción de inseguridad de la población y aquella que podría esperarse a partir de los índices de victimización. Es decir, la percepción de inseguridad tiende a ser bastante más extendida (90,4% en Lima Metropolitana) que lo índices reales de victimización (28,3% en la misma ciudad). Incluso en las ciudades donde los índices de victimización han disminuido, el índice de percepción del delito ha aumentado (como, por ejemplo, en Cajamarca y Huancayo). Esta situación genera una serie de preguntas sobre cómo se forma dicha percepción entre la ciudadanía, los mecanismos y recursos que despliega para hacerle frente a esta situación y, por supuesto, cómo concibe el rol de los agentes del Estado en esta problemática.

4. Conformada por las provincias de Lima y Callao.

El caso que más resalta, sin duda alguna, es el de la Policía Nacional del Perú (PNP), la cual es una de las principales catalizadoras de la inseguridad por parte del Estado y tiene como función “garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado, prevenir, investigar y combatir la delincuencia; vigilar y controlar las fronteras; con el propósito de defender a la sociedad y a las personas”.⁵ Sin embargo, es una de las instituciones que cuenta con los niveles más bajos de confianza por parte de la ciudadanía. De acuerdo con los datos del Barómetro de las Américas, en 2018 la confianza nula o poca en la PNP alcanzó el 68%.

La confianza en la policía, en su sentido más amplio, es importante por dos razones principales. Por un lado, la policía es la institución más visible del sistema de justicia nacional, por lo que la confianza en su trabajo permite un funcionamiento adecuado de todo el sistema (Bridenball y Jesilow 2008, Jackson et ál. 2011, Tyler 2001). Por otro lado, la policía necesita el apoyo de la población para su eficacia, ya que se basa en que las personas denuncien los hechos delictivos que presencian o de los que son testigos (Murphy, Hinds y Fleming 2008; Sargeant et ál. 2012; Tyler 2011). Otro capítulo de este volumen ha analizado justamente la manera cómo el apoyo ciudadano es considerado por los policías un insumo fundamental para llevar a cabo su labor.

En el Perú, aún no hay suficientes investigaciones que ahonden en la diferencia entre victimización y percepción de inseguridad o que se aproximen de una forma más extensa al tema de los catalizadores de dicha inseguridad. Si bien existen estudios, como el de Bonilla y Vizcarra (2016) o el de Mujica, Vizcarra y Zevallos (2016), que

5. Véase: <<https://www.policia.gob.pe/home/Nosotros>>.

analizan la forma como se va produciendo la percepción de inseguridad y los mecanismos a través de los cuales las personas responden a dicha percepción, no se ha ahondado en el rol que tiene la policía, como agentes del Estado, en la construcción de dicha idea.

En tal sentido, este estudio busca analizar las percepciones que tienen las personas sobre la inseguridad, sus experiencias con el delito y cómo representan la labor policial en el marco de la provisión de seguridad. Resulta fundamental, entonces, prestar atención a la forma en que las personas encuadran discursivamente sus conocimientos, sentimientos y juicios respecto de la PNP y a sus experiencias con el delito. Se trata de analizar el “conocimiento a mano” del que disponen los individuos con respecto a sus experiencias con el delito, sus percepciones sobre la inseguridad y el rol de la policía en todo ello. En palabras de Schütz, entender las representaciones de las personas sobre los policías supone entrar en las “abstracciones, generalizaciones, formalizaciones e idealizaciones propias del nivel respectivo de organización del pensamiento” (Schütz 2008: 36). Es decir, nos lleva a profundizar en la relación de las personas con la inseguridad, cómo estas se moldean y qué efectos tiene en su contacto con la policía y su entorno.

Por este motivo, el enfoque por el que se ha optado es de corte cualitativo y se ha elegido como estudio de caso el distrito de Chorrillos, en Lima. Como se observará más adelante en la sección de metodología, se ha escogido Chorrillos debido a que comparte características generales socioeconómicas con Lima Metropolitana. Además, como también se menciona más adelante, tiene niveles de delincuencia no muy lejanos al promedio en la ciudad, pero también posee peculiaridades que lo hacen un caso de estudio importante. Estas dos dimensiones nos permitirán entender mejor el comportamiento y las reacciones frente a la inseguridad que tienen los limeños y su vínculo con la policía.

De esta forma, el objetivo general es analizar las representaciones que tienen los ciudadanos de Chorrillos sobre la policía y su vínculo con la percepción de inseguridad a través de tres dimensiones: i) la percepción de inseguridad en su distrito; ii) su experiencia con el delito; y iii) el rol de la policía en la percepción de inseguridad y su experiencia con el delito. En este marco, consideramos fundamental entender cómo se enmarca la relación con la policía en las enunciaciones de los vecinos del distrito de Chorrillos y, con ello, comprender la importancia que adquieren ciertos relatos según el territorio donde se encuentran (las diferentes zonas del distrito) y el estatus socioeconómico. Así, buscamos saber cómo se construye socialmente la opinión de los vecinos sobre el desempeño de la policía y sobre la inseguridad ciudadana, sin asumir que las opiniones se producen a partir de una distribución igualitaria de competencias.

Marco teórico

La percepción de inseguridad y el temor al crimen suelen utilizarse como indicadores del grado de inseguridad que experimentan las personas. Aunque vinculados, ambos conceptos se refieren a fenómenos distintos. Por un lado, la percepción de inseguridad suele entenderse como un temor al crimen “en abstracto” (Serrano y Vásquez 2007 citado en Vozmediano, San Juan y Vergara 2008). En este mismo sentido, Mujica y Zevallos (2017) sostienen que la inseguridad, más allá de aludir específicamente al crimen, se refiere a una variedad de elementos que no pueden reunirse en un inventario. Por otro lado, el temor al crimen nos remite a una reacción emocional que puede mezclar sentimientos de ansiedad y la percepción del riesgo frente al crimen. Así, por ejemplo, uno de los autores más citados en este debate lo define como “una reacción emocional negativa generada por el crimen o símbolos asociados

con este” (Ferraro 1995 citado en Lim 2015).⁶ Si bien aquí tampoco hay un consenso sobre la manera de medirlo, por lo general se utilizan preguntas con respuestas dicotómicas (sí y no) que se refieren al temor de caminar solo en su vecindario durante la noche (Lim 2015).

Nuestro enfoque se dirige a la experiencia cotidiana de las personas, a cómo perciben la inseguridad y el crimen, y cómo se traducen estos saberes en líneas de acción específica, dependiendo de los entornos en los que se desarrollan y sus movimientos en la urbe. En cuanto a las representaciones, resulta fundamental prestar atención a la forma en que las personas enmarcan discursivamente sus conocimientos, sentimientos y evaluaciones respecto del crimen. Por un lado, se trata de ver lo que esconden las pesquisas estadísticas sobre la inseguridad y el temor al crimen, mediante el análisis en profundidad del costal de significados, temores y riesgos que envuelven la experiencia y el discurso de los “legos” respecto del crimen. Desde el punto de vista de la fenomenología social, se trata de analizar el “conocimiento a mano” del que disponen los individuos, sus “abstracciones, generalizaciones, formalizaciones e idealizaciones propias del nivel respectivo de organización del pensamiento” (Schütz 2008: 36). Estos saberes incluyen lo que Schütz (2008) denomina “tipificaciones” y “recetas”: mientras que las primeras aluden a rasgos genéricos para comprender y clasificar la realidad (el saber qué), las segundas apuntan a los conocimientos prácticos que desplegamos mediante acciones en determinadas situaciones (el saber cómo).

Las tipificaciones resultan cruciales en la forma en que las personas reconocen riesgos y amenazas de su entorno. Ello alude tanto a las características físicas de ciertos lugares, como a los momentos

6. Traducción propia de: “emotional response of dread or anxiety to crime”.

del día —v. gr. si la calle exhibe señales de pandillaje en los grafitis, si hay iluminación o a qué horas es seguro el tránsito—, y a los perfiles de personas que se reconocen como seguros o peligrosos. Asimismo, las personas despliegan conocimientos prácticos, a modo de recetas, según las situaciones: ¿qué se hace ante un asalto?, ¿cómo evitar el peligro?, ¿cómo vestirse y comportarse para reducir el riesgo?, etc.

Como señala Kessler (2015), el sentimiento de inseguridad da cuenta de procesos sociales más amplios, los cuales se encuentran también relacionados con la estructura social, política y económica de cada sociedad. En ese sentido, cuestiones como la raza, la clase o el género van a marcar una posición distintiva respecto de la percepción de inseguridad. Dicha percepción, en esta línea, se va a producir de forma diferenciada, dependiendo de si eres mujer u hombre, si tienes propiedades o careces de ellas o si perteneces a una etnia determinada. Esto, además, tendrá un correlato directo con el sujeto del miedo (o perpetrador) que se construye a través de dicha percepción y que se definirá, en parte, sobre la base de estos aspectos de origen.

De todas estas tipificaciones y saberes prácticos con los que cuentan las personas para moverse en la ciudad, hay un componente ligado a la dimensión simbólica del espacio cuya importancia ha sido resaltada en los últimos años. Se trata de lo que Wacquant (2007) denomina “estigmatización territorial”. Basado en la comparación entre la estructura, función y trayectorias de los guetos del sur de Chicago y los barrios de clase trabajadora de La Courneuve en París, encuentra que en las ciudades contemporáneas se ha ido cristalizando un sentido de infamia del lugar (*blemish of place*) (Wacquant 2007: 67). Esto último es condensado en la noción de estigmatización territorial, la cual combina tanto los análisis de Goffman sobre la circulación del descrédito asociado al estigma en las interacciones cotidianas, como el influjo del poder de

denominación y clasificación que ejercen las autoridades en la propuesta del poder simbólico de Bourdieu.

Se trata de un modo de descrédito relativamente autónomo de las formas de discriminación de clase y racial, algo que se manifiesta en la circulación de nociones simbólicamente cargadas para remitirse a estos espacios. En el caso limeño vemos que, desde la segunda mitad del siglo XX, han habido diferentes intentos por denominar a los nuevos vecindarios que aparecen como producto de la migración: barriadas, pueblos jóvenes, asentamientos humanos, conos, etc. Lo que resalta es que detrás de estos cambios conceptuales, producto de intentos por darle concreción a su estatuto dentro de la ciudad, se mantienen representaciones de alteridad con respecto a los sectores urbanos considerados “tradicionales” o “consolidados”.

Si bien las formas de estigmatización tienen implicancias en el diseño e implementación de políticas públicas y otras formas de intervención del Estado sobre el territorio, su poder se manifiesta de manera más profunda en cómo los habitantes de las ciudades perciben, piensan y actúan. En este sentido, las imágenes y nociones de descrédito asociadas a la estigmatización territorial circulan en diferentes niveles: desde las representaciones de los propios residentes, empleadores y burócratas de primera línea, hasta las de periodistas, especialistas en políticas públicas y funcionarios de alto nivel (Wacquant, Slater y Borges 2014).

Tal vez la representación más difundida sobre dichos espacios estigmatizados sea la de que son territorios donde habita y se desarrolla la delincuencia. Como se ha visto en el capítulo II, esto ha constituido el soporte de diferentes tipos de políticas sobre estos territorios: desde la intensificación de la presencia y acción policial, hasta iniciativas que buscan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones mediante la mejora de los servicios públicos.

Sin embargo, particularmente en casos de baja estatalidad y poca legitimidad de las instituciones, como el caso peruano, vemos que detrás de estas iniciativas políticas lo que ha ido extendiéndose son demandas cada vez más punitivas de parte de la población. Estudios en otros contextos indican que la difusión de actitudes punitivas se encuentra más extendida en los sectores con menor nivel de educación, de edad avanzada y con valores más tradicionales (Boers y Sessar 1990, Van Kesteren 2015). Asimismo, si bien estas demandas se encuentran relacionadas con el miedo al delito, su vinculación se estrecha con las representaciones que de este realizan los medios de comunicación (Aguilar 2018, Fortete y Cesano 2009).

En esta investigación denominaremos “punitivismo” a las demandas de la población por mayores medidas de fuerza hacia el sistema de justicia. Otros estudios se han centrado en lo que denominan “punitivismo popular” o “severidad” del sistema de justicia para referirse a las políticas y discursos que privilegian medidas violentas, como la penalización, por sobre aquellas relacionadas con la prevención y participación comunitaria en la lucha contra el crimen (Campbell 2015, Frost 2006, Whitman 2005). Sin embargo, en estos trabajos la atención al punitivismo suele dirigirse de arriba hacia abajo, es decir, a la forma en que las diferentes entidades del Estado administran el uso de la fuerza y cómo esta es legitimada o rechazada por la ciudadanía.

En nuestro caso, nos interesa analizar más bien la otra dirección del punitivismo, es decir, cómo es que en la sociedad se gestan demandas por medidas violentas y restrictivas para combatir el crimen, la llamada “mano dura” para castigar delitos y perseguir a los delincuentes. Si bien algunos estudios, como el de Uribe (2013) para el caso colombiano, muestran que el incremento de las medidas punitivas del Estado no es tan popular como tienden a manifestar las autoridades, lo que es innegable es que, según diferentes

sondeos, el punitivismo o las actitudes punitivas han cobrado fuerza y legitimidad en amplios sectores de la sociedad (Fortete y Cesano 2009, Pereira y Ungar 2004).

Antecedentes

La percepción de inseguridad y el miedo al delito son variables que se remiten, junto con otras, más a la incidencia del crimen que a la sensación que se percibe o se experimenta producto de la falta de seguridad. Existen muchos conceptos y variables que dan cuenta de ello, algunos registrados por medio de reportes de instituciones del Estado, mientras que otros, como la “victimización”, suelen inspeccionarse también en encuestas a nivel poblacional. Lo frecuente es que en las investigaciones y reportes se realice una comparación entre la percepción de inseguridad o el miedo al crimen y la victimización, en tanto se reconoce que, en última instancia, lo último tendría que afectar a lo primero e incluso tendrían que mostrar un comportamiento similar.

Especialmente en casos como el Perú, donde, como señalamos, la discrepancia entre ambas variables es grande, la constatación de que el avance del crimen y la violencia no es el único determinante que genera estos sentimientos abre la discusión sobre cuáles son los factores que podrían predecirlos. Al respecto, la literatura es muy amplia y, como vimos en el capítulo I, hay cierto consenso sobre el vínculo entre la percepción de inseguridad y el nivel educativo y la edad (Greve 1998), así como las discrepancias de género en lo que se reporta como inseguridad percibida (Sutton y Farrall 2005). En este sentido, Kessler señala que la literatura internacional coincide en señalar que “el sentimiento de inseguridad no guarda una relación de identidad con el delito y más bien exhibe una autonomía relativa frente a este” (Kessler 2015: 67).

Lo que queda claro en la literatura es que el miedo y la percepción de inseguridad son un fenómeno complejo y multicausal, por lo tanto, irreducible al avance del crimen en las sociedades. Sin embargo, en la discusión alrededor de los conceptos de seguridad y miedo al crimen, de su adecuada medición y de las representaciones que movilizan en las personas que responden a estos cuestionarios, resaltan las limitaciones propias del método. Si bien las investigaciones cuantitativas constituyen una herramienta potente para conocer, en términos generales, la distribución y las tendencias en los sentimientos y temores relacionados con la inseguridad en la población, dejan entre paréntesis las representaciones, ideas, valores y sentimientos que se encuentran detrás de las respuestas que recogen.

En parte se trata de los límites epistemológicos de las encuestas: más adecuadas para recoger la observación de las personas sobre lo actuado (por ejemplo, cuando se pregunta cuántas veces fue víctima de un acto delincuenciales en el último año), que sobre factores difícilmente objetivables en respuestas con opciones cerradas, como son las sensaciones, sentimientos y opiniones. Tal vez las complicaciones sean aún mayores dados los sentimientos negativos, precisamente de temor y ansiedad, que produce el tema en cuestión.

En el Perú, los estudios relacionados con el tema de la percepción de inseguridad y criminalidad son aún bastante reducidos. No obstante, en los últimos años, la producción académica ha ido aumentando y se han producido investigaciones que han problematizado esta temática. Por un lado, a través de un estudio de caso en la zona de Nueva Pachacútec, en el distrito limeño de Ventanilla, Pereyra (2004) analiza la percepción que tienen las personas de la zona sobre la delincuencia, la relación que entablan entre sí para afrontarla, así como los escenarios que empiezan a aparecer ante esta situación. El estudio se enfocó principalmente en conocer la

percepción de las personas sobre el rol del Estado —y de sus funcionarios— en este problema y su eficacia para solucionarlo.

Al respecto, Pereyra señala que existen cuatro factores preponderantes en los discursos de los vecinos de Nueva Pachacútec sobre la delincuencia. El primero se encuentra asociado a la falta de empleo, es decir, la delincuencia es una actividad que se produce por la escasez de ingresos económicos y, por ello, se entiende como un mal más social que individual. Muy relacionada con este discurso se encontró la mirada de los delincuentes como personas sin actividad, no solo sin actividad laboral, sino también, sin actividad estudiantil, física o familiar; es decir, personas “vagas”.

Por otro lado, el delito se encuentra principalmente asociado con personas foráneas a su sector. Si bien la desconfianza se halla instalada en todo el asentamiento de Nuevo Pachacútec, se presentan mecanismos de diferenciación por sectores, es decir, los delincuentes se encuentran en un sector externo al sector donde viven. Como señala Pereyra, “la confianza, entonces, se reduce y se limita a los círculos cercanos y pequeños, pues hay que desconfiar casi de todos. Dentro de esta lógica adentro/afuera se dice también que los pandilleros vienen de fuera y cometen actos de vandalismo” (Pereyra 2004: 100). Por último, se encuentra la percepción de que los delincuentes provienen de espacios de abandono, donde las familias no se han encargado lo suficiente de ellos o son disfuncionales.

No obstante, lejos de limitarse a conocer los factores, Pereyra analiza también la reacción de las personas de Nuevo Pachacútec y su relación con las instancias del Estado, como la comisaría, frente al caso de dos homicidios acontecidos en la zona: el asesinato de un dirigente de construcción civil por parte de pandilleros y el de un ladrón por parte de la población. Al respecto, señala que los policías tienen muy poca legitimidad frente a la los lugareños. Esta escasa legitimidad proviene de la idea de que dichos agentes actúan solo por

obligación, que son corruptos, y de los procedimientos que acompaña la labor policial, que generan desencuentros con las personas que quieren ayudar. Surgen, por tanto, respuestas como el “ajusticiamiento” de los propios pobladores. Sobre las medidas tomadas por la organización vecinal profundizaremos en la siguiente sección.

Más de diez años después, Bonilla y Vizcarra (2016) también analizan el tema de las percepciones entre los vecinos de dos barrios del Perú, uno ubicado en Lima y otro en Huamachuco. Según las autoras, los vecinos de ambos barrios identifican dos tipos de amenazas a su seguridad, las ligadas al delito contra el patrimonio y las que tienen que ver con el desorden público. Dichas amenazas son interpretadas por los vecinos a la luz de dos principales motivos: la migración y el entorno peligroso (de barrios o distritos aledaños). Con relación a lo señalado por Pereyra (2004), también se presenta una situación en la cual la figura del foráneo representa el peligro.

En ese sentido, la demanda de seguridad se encuentra ligada al control del territorio y, con ello, a la ampliación de la vigilancia y patrullaje (Bonilla y Vizcarra 2016). No obstante, si bien hay una mayor demanda de mecanismos de vigilancia y control, la confianza en las instituciones es bastante baja. Esto, sumado a la falta de recursos, se traduce en una baja valoración de la policía o del sereno. La desconfianza y la urgencia de las demandas por atender la inseguridad de sus zonas han producido que aparezcan mecanismos de protección individuales y colectivos en los barrios, entre los cuales se encuentran las rondas urbanas y el enrejado público.

Por otro lado, desde un análisis de corte cuantitativo, Mujica, Vizcarra y Zevallos (2016) señalan que, en el caso peruano, los datos de percepción y victimización varían notablemente y no parecen estar relacionados. En Lima Metropolitana, el año 2014, la percepción rondaba el 85%, mientras que la victimización no pasaba del 35%. De acuerdo con el estudio, y sobre la base de información

del INEI y la PNP, la victimización se concentra en delitos patrimoniales comunes y delitos de violencia familiar o sexual. Los delitos violentos o “de sangre” y los vinculados al crimen organizado no afectan a una parte sustantiva de la población. Sin embargo, como explican los autores, la inseguridad no se encuentra únicamente asociada al crimen o la violencia; también puede estar vinculada a situaciones no violentas cotidianas, como el acoso sexual callejero, la contaminación, la presencia de jóvenes no supervisados, entre otras circunstancias.

Al respecto, señalan que “la experiencia y la percepción de inseguridad son más amplias que la experiencia del crimen, lo que puede implicar una experiencia o percepción relacionada tanto con la violencia criminal, como con la violencia e inseguridad relacionada con formas de desorganización social” (Mujica, Vizcarra y Zevallos 2016: 161). Así, se identifica a los medios de comunicación como uno de los principales causantes de esta situación. La revisión de titulares de la prensa escrita a escala nacional revela que los medios informan principalmente sobre crímenes violentos y problemas de la administración pública en materia de seguridad. Esto muestra una diferencia entre lo que se difunde masivamente y lo que las personas enfrentan de manera cotidiana, lo que, de acuerdo con lo revisado en el capítulo III, incide en las percepciones sobre la inseguridad y en los agentes encargados de repelerla.

Como desarrolla Dammert (2007), las ciudades más grandes de Chile exhiben una alta segregación residencial —con espacios muy cercanos que no se transgreden de manera cotidiana— y una alta fragmentación urbana —con espacios que funcionan como unidades separadas y autónomas por completo del resto de la ciudad. De manera paradójica, la autora encuentra que los centros comerciales —donde predomina una lógica claramente privada— son los lugares de la ciudad donde se percibe menor inseguridad, lo que contrasta

con la mayoría de espacios públicos en los que predomina el temor, la desconfianza y el desconocimiento frente al *otro*.

Sobre lo señalado por Mujica, Vizcarra y Zevallos (2016), Dammert identifica a los medios de comunicación como otro catalizador importante para la percepción de inseguridad de la población. El rol de los medios —en tanto uno de los principales agentes y espacios de la esfera pública— resulta fundamental. La población está cotidianamente expuesta y vinculada a las noticias que propagan, y, en general, tienen una gran credibilidad como fuente de información, con lo cual adquieren centralidad en los discursos ciudadanos sobre la inseguridad. En los medios, por su parte, la información sobre delincuencia se ha incrementado en los últimos años, presentándose desde la inmediatez y el espectáculo, con mayor nivel de detalle en torno a la violencia, pero con menor contexto y trasfondo social (Dammert 2007). De esta forma, los medios finalmente construyen (o contribuyen a construir) mitos sobre la delincuencia (las “olas de violencia”, por ejemplo), al mismo tiempo que establecen los temas que la agenda pública en materia de seguridad ciudadana debe tratar.

Metodología

Para entender la relación que establece la ciudadanía con la policía se ha optado por realizar un estudio de caso en el distrito limeño de Chorrillos. Este análisis nos permitirá profundizar en la problemática de la seguridad de una manera más detallada, ya que nos acercará a comprender la complejidad de un contexto determinado. Como señala Stake (2007), es el estudio de la particularidad de un espacio singular. Se optó por el distrito de Chorrillos debido a que tiene características similares a las de la población de la provincia de Lima en su conjunto, pero con ciertas particularidades que lo diferencian de los otros 42 distritos limeños. Tanto en estadísticas sociodemográficas

como en sus datos sobre delitos y sobre la policía, Chorrillos representa bien la desigualdad que caracteriza a Lima Metropolitana.

Al observar la tasa de delitos denunciados de Lima Metropolitana, Chorrillos aparece casi a la mitad de la lista de todos los distritos. El distrito con la mayor cantidad de delitos por cada 10.000 habitantes es La Victoria, con 156, y el de menor tasa es La Molina, con 13. De la lista de los 50 distritos (entre Lima y el Callao), Chorrillos se ubica en el puesto 20 (de mayor a menor), con 69 delitos por cada 10.000 habitantes.⁷ Algo más cerca a la mitad de la lista se encuentran los distritos de Magdalena del Mar y Bellavista, con la misma tasa de delitos que Chorrillos. Las estadísticas sobre la cantidad de policías también muestran un comportamiento similar. El mayor número de habitantes que tiene que proteger cada policía por distrito es 2340 en Villa El Salvador, y el menor, 74 en Santa María del Mar. Chorrillos es el número 12 de la lista (de mayor a menor), con un policía por cada 988 habitantes, cerca de Carabaylo y Ventanilla.

De este modo, en materia de delito y seguridad policial, Chorrillos presenta estadísticas promedio en Lima Metropolitana. Estos datos implican que el nivel de victimización que sufre la población de Chorrillos no debería ser muy distinto al del resto de Lima. Además, el vínculo con la policía que tienen los residentes en Lima tampoco tendría que ser diferente al que existe en Chorrillos, debido al ratio de personas por policía y su división por jurisdicciones de comisarías que abarcan todo el territorio distrital. Asimismo, las comisarías en Chorrillos no se caracterizan por ser muy precarias, ni

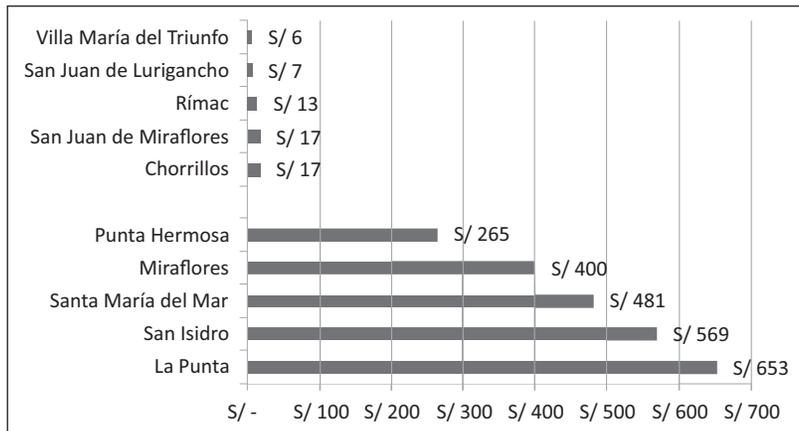
7. Este y los siguientes datos de delitos y equipamiento policial provienen de la Región Policial de Lima y Callao en el periodo de enero a junio de 2018. Dicha información fue publicada en el informe anual de seguridad ciudadana 2018 del Instituto de Defensa Legal (IDL)..

por ser las mejor equipadas; por el contrario, son bastante similares a las del resto de la ciudad.

Lo particular en el distrito de Chorrillos, como elección de caso de estudio, es que la inversión que realiza su municipalidad en seguridad ciudadana es bastante baja. El aparente poco interés de la alcaldía por la seguridad tendría un efecto en las percepciones de inseguridad y en cómo el trabajo de los policías se adapta a un contexto de baja capacidad municipal para apoyar su trabajo por la seguridad. En el gráfico 4.1 se observa que Chorrillos es uno de los distritos con menor presupuesto por habitante para la categoría presupuestal de “Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana seguridad”.

Gráfico 4.1

PRESUPUESTO MUNICIPAL PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA POR HABITANTE



Fuente: Consulta amigable del Ministerio de Economía y Finanzas al 31 de noviembre de 2018; INEI, estimaciones y proyecciones de población.

Elaboración propia sobre la base del informe anual de seguridad ciudadana 2018 del IDL.

El bajo presupuesto de la municipalidad de Chorrillos se refleja principalmente en un número reducido de serenazgos en el distrito y en un precario equipamiento personal, así como en vehículos para el patrullaje antiguos e insuficientes y escasas cámaras de videovigilancia. Según el informe anual de seguridad ciudadana 2018 del Instituto de Defensa Legal (IDL), Chorrillos es el distrito con menor número de efectivos de serenazgo por población a atender en Lima Metropolitana, con uno por cada 5678 habitantes. Para tener una idea más clara de lo que representa dicha cifra, el distrito con el menor número de habitantes por sereno es San Isidro, con 52 personas. En total, son 60 serenos (todos hombres que tuvieron como mínimo 12 horas de capacitación) con 24 vehículos, tres puestos de vigilancia y 70 cámaras de seguridad los responsables de proteger a los 339.701 habitantes del distrito.

En cuanto a la población de Chorrillos, la distribución de sus características socioeconómicas es bastante parecida a la de la provincia de Lima. En la tabla 4.1 se observa la proporción del tipo de vivienda para ambos lugares como un intento de aproximarse al nivel socioeconómico de las personas. La máxima diferencia de todas las categorías es de dos puntos porcentuales, que corresponde a los departamentos en edificio. En todos los demás indicadores, la diferencia es mínima, y al ser datos del Censo de Población y Vivienda 2017, el margen de error es prácticamente nulo.

En términos educativos, las diferencias de Chorrillos con la provincia de Lima son aún menores que en el tipo de vivienda. En la tabla 4.2 se observa la distribución del nivel educativo alcanzado para la población de Chorrillos y la provincia de Lima. Las proporciones son prácticamente iguales. Esto demuestra que el acceso a la educación y la oferta de los distintos niveles educativos son similares a los de la Lima. De esta manera, el perfil educativo de las personas que viven en Chorrillos nos confirma que la distribución

Tabla 4.1
DISTRIBUCIÓN DEL TIPO DE VIVIENDA

Tipo de vivienda	Chorrillos (%)	Provincia de Lima (%)
Casa independiente alquilada	11,0	10,6
Casa independiente propia sin título	22,9	22,5
Casa independiente propia con título	38,1	38,4
Casa independiente cedida o similar	6,6	5,9
Departamento en edificio	17,5	19,6
Vivienda en quinta o vecindad	3,6	2,7
Vivienda precaria	0,3	0,4

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2017.
Elaboración propia.

Tabla 4.2
NIVEL EDUCATIVO A ESCALAS DISTRITAL Y PROVINCIAL

Nivel educativo alcanzado	Chorrillos (%)	Provincia de Lima (%)
Sin nivel	2,5	2,9
Inicial	4,7	4,7
Primaria	16,7	17,4
Secundaria	38,9	39,1
No universitaria incompleta	6,3	5,7
No universitaria completa	10,0	8,9
Universitaria incompleta	7,8	7,5
Universitaria completa	11,4	11,6
Maestría / doctorado	1,7	2,0

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2017.
Elaboración propia.

de los principales atributos de los habitantes de Lima se repite en ese distrito.

En términos laborales también hay una distribución similar del tipo de empleo en Chorrillos y en la provincia de Lima. En la tabla 4.3 se observa que la diferencia más grande se encuentra en la categoría empleado, la cual es de tres puntos porcentuales. Para todos los demás casos la brecha es menor, por lo que, al igual que en los casos anteriores, concluimos que el perfil promedio es bastante similar. En cuanto a los ingresos laborales, no tenemos razón para afirmar que hay una tendencia contraria, por lo que la capacidad adquisitiva y las ocupaciones de los residentes de Chorrillos serían muy similares a las de la provincia de Lima.

Tabla 4.3
TIPO DE EMPLEO A ESCALAS DISTRITAL Y PROVINCIAL

Tipo de empleo	Chorrillos (%)	Provincia de Lima (%)
Empleador(a) o patrono(a)	3,3	4,5
Trabajador(a) independiente o por cuenta propia	31,1	32,1
Empleado(a)	45,9	42,9
Obrero(a)	15,2	15,8
Trabajador(a) en negocio de un familiar	1,9	2,1
Trabajador(a) del hogar	2,7	2,4

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2017.
Elaboración propia.

La heterogeneidad del distrito también tiene implicancias en el ámbito territorial. En Chorrillos se encuentran personas de sectores socioeconómicos muy bajos, medios y muy altos, los cuales están distribuidos espacialmente de forma dispersa. La historia tan diversa de Chorrillos ha permitido que en el distrito confluyan

personas con trayectorias de vida muy desiguales. Lejos de ser un lugar que fácilmente puede etiquetarse como de ingresos altos, medios o bajos, Chorrillos es habitado tanto por hogares migrantes en situación de pobreza como por hogares pertenecientes a los clubes más exclusivos del país.

Dicha desigualdad característica de los residentes de Chorrillos se refleja parcialmente en la ocurrencia de delitos. La inseguridad ciudadana tiene puntos de incidencia muy fuertes, pero estos no necesariamente van en sintonía con el estrato socioeconómico de los hogares. En el mapa 4.1 se visualiza un mapa de calor de los delitos (círculos rojos y amarillos) y el estrato de las manzanas, según el ingreso de los hogares. La zona de mayor recurrencia de delitos es el malecón de Chorrillos y La Curva, junto con San Genaro y Las Delicias como otros puntos peligrosos. Todas las demás urbanizaciones tienen una presencia delictiva parecida, salvo La Encantada y Las Brisas, cuya incidencia delictiva es casi nula.

A través de herramientas cualitativas, el estudio busca dar cuenta de cómo en el caso de la seguridad ciudadana y la relación con la policía, estas desigualdades pueden ser factores que inciden en la percepción que tienen los vecinos sobre el desempeño de la policía y sobre la seguridad ciudadana. Por este motivo, se realizaron entrevistas semiestructuradas con el fin de conocer la percepción de las personas del distrito respecto de la seguridad ciudadana. Así, las entrevistas han buscado representar a los distintos grupos poblacionales por aspectos ligados, sobre todo, al género y el nivel socioeconómico, teniendo proporciones en función de la residencia en el hogar a lo largo del día.

Se ha realizado un total de 18 entrevistas a vecinos de Chorrillos, de los cuales tres pertenecen al sector alto, siete al sector medio y ocho al sector bajo. Además, dentro de la misma distribución, fueron seis las entrevistas a hombres y doce a mujeres. La definición

Tabla 4.4
ESTRATIFICACIÓN POR OCUPACIÓN DE LAS ENTREVISTAS EN CHORRILLOS

Entrevistas	Sector alto	Sector medio	Sector bajo	Total
Hombre	1	1	4	6
Mujer	2	6	4	12
Total	3	7	8	18

Elaboración propia.

de los estratos socioeconómicos se delimitó sobre la base de la zona de Chorrillos donde residían estas personas y del trabajo que desempeñaban. El género es una distinción presente de manera transversal en los resultados para explorar diferencias en la percepción de inseguridad y experiencias con el delito. La información ha sido complementada con seis visitas de campo, las cuales nos han permitido entender las dinámicas entre los distintos barrios. Las visitas se realizaron a los barrios de San Genaro, La Encantada, Tacalá, Los Cedros, Matellini y Marcavilca.

Contexto

Chorrillos ha sido una localidad pesquera desde el periodo colonial. Con el paso del tiempo se fue convirtiendo en un balneario para los limeños de mayores ingresos, hasta su destrucción durante la guerra con Chile. A pesar de que logró recuperarse décadas más tarde, fue nuevamente destruido en el terremoto de 1940. Después de eso, la llegada de grandes instituciones, como la Escuela de Oficiales, y el movimiento migratorio hacia Lima Metropolitana

lideraron la reconstrucción del distrito.⁸ La urbanización posterior condujo a Chorrillos a ser parte del casco urbano de Lima que, aunque posee su propia dinámica, se conecta con el resto de la ciudad como área residencial y comercial. Chorrillos se encuentra ubicado al centro-sur de Lima Metropolitana. Colinda al norte con el distrito de Barranco, al noreste con Santiago de Surco, al este con San Juan de Miraflores, al sureste con Villa el Salvador, y al oeste con el océano Pacífico.

Según el Censo 2017, Chorrillos cuenta con una población de 339.701 habitantes, aproximadamente el 3% de la población total de Lima Metropolitana. Desde la década de 1990, su población ha aumentado de manera significativa. Según las estimaciones de proyección de la población del INEI, la cantidad de personas que residen en dicho distrito creció en 52%, mientras que el crecimiento de Lima Metropolitana fue de 36% en el mismo periodo. El 51% de la población es mujer y el 49% son migrantes de otros distritos de Lima o de otras regiones del país. Además, el 95% de los habitantes tiene acceso a agua por medio de una red pública y el 94% vive en una casa independiente o en un departamento.

Los cambios poblacionales y el crecimiento desordenado del área urbana han creado distintas zonas dentro de Chorrillos. En el mapa 4.1 se observa que las urbanizaciones con menores ingresos están ubicadas en las faldas del Morro Solar (conformado por Villa Nicolasa, Nueva Caledonia, San Genaro, Los Héroeos, Inty Llacta, Arnatambo y Marcavilca) y cerca del límite con Villa el Salvador (Túpac Amaru, Santa Isabel y Las Delicias). También hay hogares con bajos ingresos en Tacalá y Cocharcas, cerca del centro de Chorrillos.

8. Fuente: Sucedió en el Perú: Chorrillos (programa televisivo, 10/2/2015). Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=zSkaTH8mekw>>.

Las áreas que se pueden considerar como de clase media son las urbanizaciones entre San Genaro y el resto de las urbanizaciones ubicadas en las faldas del Morro Solar y las de La Encantada y Las Brisas. Esta zona está conformada por Los Incas y parte de Los Cedros. Más al norte se encuentran las urbanizaciones alrededor de La Curva y en dirección a la playa están La Villa y Los Laureles, que también entran en dicha categoría. Por último, algunas partes de Las Delicias también tienen un nivel de ingreso medio, mientras que las manzanas más cercanas a Villa El Salvador tienen ingresos más bajos.

En Chorrillos también hay zonas con hogares de altos ingresos. En el mapa 4.1 se observa que la mayoría se ubica en La Encantada y Las Brisas, cerca del Country Club y de la playa que limita con los Pantanos de Villa. Cerca de esa área se encuentra Los Cedros, conformada por manzanas más pequeñas que las de La Encantada. Otra zona con altos ingresos es la ubicada entre la avenida Huaylas y la escuela militar, conformada por las urbanizaciones Santa Leonor, Rosario de Villa y José Olaya. Por último, ubicada en el malecón que limita con Barranco, al frente de la playa Agua Dulce, se encuentra una urbanización que también tiene ingresos altos.

San Genaro y La Encantada

Las diferencias entre San Genaro y La Encantada reflejan la desigual distribución de Chorrillos en términos territoriales y sociales. Las personas que migraron a Chorrillos aproximadamente en los años sesenta crearon numerosos asentamientos humanos en las áreas bajas y altas de los cerros, deshabitados en ese entonces. Una de las urbanizaciones que nacieron en ese proceso fue San Genaro. Está ubicada a la subida del Morro Solar, cerca de la playa, y limita con el río Surco, que marca la división con Los Incas, que a su vez limita

con Los Cedros, que a su vez limita con La Encantada. Cuenta con un mercado, una comisaría y una posta médica, así como con un estadio (en construcción desde hace siete años).⁹ Tiene su propia dinámica económica y social, hay una gran cantidad de pequeños comercios y la pesca se mantiene como una actividad importante. Muchas líneas de buses tienen como paradero final la zona baja de San Genaro, y la presencia de juntas vecinales, más los grupos deportivos, otorga un espacio para la socialización de los vecinos.

A cerca de cuatro kilómetros con dirección al sur se encuentra La Encantada, una urbanización exclusiva con casas amplias al costado de la playa. En su interior se ubica el Country Club de Villa y algunos de los colegios más caros de Lima. Para ingresar a La Encantada es necesario registrarse, la seguridad al ingreso y dentro de la urbanización está a cargo de una empresa privada. Su relación con la Municipalidad de Chorrillos es complicada, ya que actualmente hay un conflicto territorial con Santiago de Surco. Muchos de los vecinos están de acuerdo con que La Encantada sea parte de Surco. De hecho, en sus calles se observan letreros de esa municipalidad, la señalización tiene su típico color verde y ocasionalmente un par de camionetas de su serenazgo patrullan por dentro de La Encantada. En junio de 2013 el conflicto pasó a ser parte de la vida rutinaria de los vecinos cuando ambos alcaldes discutieron en la vía pública de La Encantada por el límite jurisdiccional. Los servicios, como el recojo de basura, el serenazgo y el mantenimiento de las áreas verdes, son brindados por Surco a cambio de los arbitrios. El conflicto se mantiene hasta la actualidad y será la Presidencia

9. Véase: <<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/chorrillos-agosto-miyashiro-le-hereda-hijo-noticia-569639>>.

del Consejo de Ministros la entidad que resolverá el problema en última instancia.¹⁰

El alcalde

Políticamente, Chorrillos tiene una historia que es al mismo tiempo particular y bastante común. En 1998, Augusto Miyashiro es elegido alcalde del distrito por el partido Movimiento Independiente Vamos Vecino, fundado por Alberto Fujimori en 1997. En 2002 y 2006 es reelegido por el Partido Democrático Somos Perú con el 46% y el 55% de votos válidos, respectivamente. Busca una nueva reelección en 2010 con un partido propio regional llamado Más Obras y Desarrollo Social (MODS), y la consigue con el 65% de votos válidos. Para 2014 nuevamente postula con MODS y gana con el 52%; ese sería su último periodo como alcalde debido a la prohibición de la reelección. En 2018, Augusto S. Miyashiro, su hijo, postula a la alcaldía de Chorrillos con el partido Solidaridad Nacional y gana con el 41% de votos válidos, que equivalen a 36.982 personas.¹¹

Las dos décadas que Miyashiro ha servido como alcalde de Chorrillos representan uno de los periodos más largos en el cargo que han tenido alcaldes distritales en Lima. Aunque las reelecciones han sido relativamente comunes en los distritos del Perú, el hecho de tener un mismo alcalde por tanto tiempo genera que ciertas políticas se mantengan sin cambios, para bien o para mal. En el caso de Chorrillos, las políticas de seguridad ciudadana no han cambiado casi nada. La inseguridad es una preocupación para

10. Véase: <<https://elcomercio.pe/lima/chorrillos-surco-enfrentados-cuatro-anos-encantada405958>>.

11. Resultados oficiales de la ONPE.

sus vecinos y el presupuesto que se asigna a este problema parece confirmar que no es una prioridad. Por otro lado, Augusto Miyashiro dejó la municipalidad en medio de investigaciones por parte de la Contraloría por compras irregulares y peculado, que no han hecho más que aumentar la desconfianza de los vecinos en su municipalidad.¹²

Resultados

Como hemos señalado, el objetivo de la investigación es analizar la percepción de inseguridad que tienen los vecinos de Chorrillos y averiguar su relación con el vínculo que estas personas tienen con la PNP, con el fin de entender los bajos niveles de confianza en esa institución. Por ese motivo, hemos distribuido los resultados en tres ejes: percepción de inseguridad, experiencias con el delito y percepción sobre la policía. La idea es entender si la percepción de inseguridad de los vecinos y sus experiencias con el delito determinan la percepción que ellos tienen del desempeño de la policía.

“Te voy a ser bien sincera: yo, cada vez que mi hijo se va, yo rezo”.
Percepciones de inseguridad

Como se ha señalado, uno de los indicadores más utilizados para evaluar el nivel de seguridad ciudadana es la percepción de inseguridad. Este indicador recoge las observaciones de las personas sobre dicho tema. En el Perú, la percepción de inseguridad ha registrado niveles muy elevados en los últimos años, con picos del 90% de la

12. Véase: <<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/augusto-miyashiro-chorrillos-20-anos-alcalde-noticia-516039>>.

población urbana y del 92,6% de Lima Metropolitana (INEI 2019), lo cual nos ha posicionado en el grupo de los países de la región que se sienten más inseguros (Carrión et ál. 2018).

Si bien este dato nos sirve de termómetro para medir la inseguridad, no nos dice mucho sobre las razones y emociones relacionadas con esta problemática. Su análisis nos permitirá profundizar en el contexto generalizado de inseguridad, así como en el caso específico del distrito de Chorrillos.

Pocos asuntos generan tanto consenso entre los vecinos de Chorrillos como el nivel de inseguridad en la ciudad de Lima y en su distrito en particular. Sin importar el género, la edad o el estrato social, todos concuerdan en que la inseguridad ha aumentado aceleradamente y que ahora los delitos son mucho más violentos, con delincuentes cargando armas de fuego. Hay la idea compartida de que, si bien en los años ochenta y noventa ya había pandillaje y robos al paso en Chorrillos, en las últimas décadas se han incrementado delitos como robos a mano armada, asaltos a establecimientos comerciales y robos a viviendas:

Desde que llegué, hace 22 años, en Lima siempre ha habido violencia, pero se ve que ahora está incrementada. En realidad, en la violencia, en el 98, se veía más pandillaje... pero ahora se ven bandas, atracos, bandas organizadas, y eso es ya más difícil, más complicado. (Leonardo, sector medio)

A esta sensación de inseguridad se suma la idea de que el Estado no está haciendo nada para combatir la delincuencia. Casi ninguno de nuestros entrevistados está al tanto de las iniciativas de la PNP para luchar contra este problema —se les preguntó por algunas, como Barrio Seguro, el programa de recompensas y el de la Unidad Terna—, pero incluso si alguno lo está, las medidas son consideradas insuficientes. Así, las respuestas de nuestros entrevistados denotan

una sensación generalizada de vulnerabilidad frente a la delincuencia y desamparo frente a las autoridades:

Los llamas [refiriéndose a la policía] porque pasa algo, o qué sé yo, y vienen después de hora, no es buena, es malísimo [...] ha empeorado, no he visto nada de mejora. (María del Pilar, sector medio)

Al respecto, la literatura es clara sobre la relación entre la desconfianza en la policía y el miedo al delito: a menor confianza en la institución policial, mayor es la percepción de inseguridad (Alda, Bennett y Morabito 2017; Grijalva y Molina 2017; Ho y McKean 2004; Ruiz 2019; Singer et ál. 2019; Skogan 2009). Los programas que se centran en el trabajo comunitario de la policía en ciertas zonas focalizadas, como Barrio Seguro, han demostrado tener efectos positivos en la confianza y en la disposición de la gente a cooperar con la policía. Sin embargo, se requiere de un compromiso continuo de los oficiales y de la población en la que se inscribe el programa (Gill et ál. 2014, Weisburd y Eck 2004). Si bien ninguno de los barrios de Chorrillos en estudio formaba parte de Barrio Seguro, tampoco se tenía conocimiento del programa y, por ende, no se sabía que cabe la posibilidad de que esta estrategia beneficie a los barrios más inseguros del distrito.

Por otro lado, la diferencia entre la percepción de aumento de la inseguridad y la tasa de victimización ha llevado a investigadores a interesarse por el modo como las personas se informan sobre los hechos delictivos. La pregunta que subyace a estos estudios —con las diferentes perspectivas, métodos y técnicas que se han desarrollado para analizar este fenómeno— es si el consumo de noticias sobre delitos aumenta la percepción de inseguridad o el miedo al delito.

Si bien en la actualidad no hay un consenso sobre su impacto, no resulta arriesgado suponer que medios como la prensa escrita, la televisión, la radio y las plataformas digitales son centrales para

analizar la manera en la que las personas reconocen problemas públicos y actúan sobre ellos. En un estudio reciente sobre el caso peruano, Velásquez et ál. (2018) muestran que la información noticiosa incrementa la percepción del crimen, incluso cuando las tasas de criminalidad descienden. A su vez, se sabe que el impacto de las noticias negativas es mayor que el de las positivas. Desde una perspectiva y métodos distintos, Kanashiro, Dammert y Hernández (2018) encuentran que los delitos que más circulan por los medios analógicos y digitales, los robos y las violaciones, son también los más referenciados por sus informantes, aunque encuentran variaciones significativas según el género y el nivel socioeconómico.

En las entrevistas se hizo patente la importancia de los medios de comunicación en la forma en que las personas perciben el nivel de inseguridad en el país y en su barrio. Si bien en más de una oportunidad nuestros informantes aludieron a algunos de los crímenes más comentados en los medios, la mayoría de las menciones giraron en torno a delitos con los que se sienten más vulnerables o a los más alarmantes: robos, homicidios y ofensas sexuales. Esta última mención suele provenir de nuestras entrevistadas, quienes remiten a los casos de violación más comentados en los últimos años por los medios de comunicación:

No, no ha cambiado en nada, está más insegura. Si en la tele no más se ve que hay bastantes asaltos, ¿no? De celulares, ahora que están robando celulares. Están robando en las casas, ¿no? Y los chicos, pues, que están entrando a casas, están violando, ¿no? Hasta a ancianitas, ¿no? Violan y las matan y todo eso, ¿no? Yo me acuerdo que en los noventas, dos mil, no había tanta inseguridad, pero ahora sí. (Rosario, sector bajo)

Solamente lo veo yo por la televisión [refiriéndose a la inseguridad]. Porque en los sitios a los que he ido, nunca me ha pasado nada. (Alexander, sector medio)

Las palabras de Alexander, un carpintero que vive en la zona de La Paradita, ilustran un aspecto recurrente en las entrevistas. Especialmente en los sectores medios y bajos, los entrevistados mencionan delitos sobre los que han tenido conocimiento en medios de comunicación, aparte de aludir a aquellos que han ocurrido cerca de sus viviendas.

En esa línea, buscamos averiguar cómo las personas se representan el crimen y la violencia. Hay una amplia bibliografía sobre los perfiles que la policía y la ciudadanía asocian con la delincuencia, donde destacan los parámetros étnico-raciales y de clase (Rose 2002, Weitzer y Tuch 2002, Welch 2007, Aguirre 2004). Estos estudios muestran que las imágenes que las personas asocian con el delito suelen ir acompañadas de individuos que reúnen ciertas características, como proceder de una extracción social subordinada o de una minoría étnica.

En las entrevistas se manifestaron tres componentes que perfilan el crimen y la delincuencia: la edad, la condición socioeconómica y el territorio. Por un lado, nuestros informantes suelen asociar el incremento de la delincuencia en Chorrillos con el aumento de jóvenes que se dedican al robo y el pandillaje. Como en otros contextos, estas ideas suelen remitir a las representaciones de la juventud en medios de comunicación (Anderson, Bromley y Given 2005; Hough y Roberts 2004; Pardo Gil 2014). Sin embargo, tales imágenes devaluadas de la juventud no circulan en el vacío, sino que encuentran su justificación en la experiencia de las personas, en los asaltos, las peleas entre pandillas y sus huellas en las pintas que proliferan en el distrito. Aunque varios estudios han demostrado que la incursión de la juventud en el pandillaje o en delitos menores suele ser más bien esporádica o circunscrita a una etapa transicional (Loayza 2011, Stephenson 2011, Santos 1998, Strocka 2008), para nuestros informantes se trata de una de las características más importantes para identificar la delincuencia.

Sin embargo, cabe recalcar que las representaciones sobre la delincuencia juvenil no aluden a cualquier joven. Aquí las imágenes asocian juventud con necesidad y con la crianza en un entorno violento. Por un lado, para nuestros informantes los delincuentes —y los jóvenes en particular— roban y delinquen por necesidad. Hay un consenso sobre que en la actualidad la mayoría de los jóvenes no cuenta con oportunidades que les permita estudiar y obtener un trabajo. Optan por la delincuencia debido a la falta de oportunidades, razón por la cual se sostiene que parte de la lucha contra la inseguridad pasa por mejorar las condiciones de vida de los más pobres.

Por otro lado, las representaciones sobre la delincuencia juvenil suelen también aludir a la familia y el entorno inmediato de los jóvenes. Aquí se relaciona el delito con problemas en el hogar (como la ausencia de padres o la violencia familiar), adicción a las drogas o familias que se dedican a la delincuencia. Tal como se vio en el capítulo III, observamos una explicación dual que combina la precariedad socioeconómica con características que se asocian con hogares disfuncionales y problemas de crianza.

El hambre y la pobreza. Yo he trabajado en colegios. Cuando nace un delincuente, nace en hogares destruidos. En un hogar destruido lo único que quiere el joven es salir a la calle y lo primero que encuentra es otro vago como él. Después comienzan los vicios. Después comienzan en el arrebato. Les gustó porque no trabajan y roban. Van aumentando. (Alexander, sector medio)

Un elemento indesligable de las representaciones sobre la delincuencia es su relación con el espacio urbano. Hay una geografía de la inseguridad ligada a zonas con condiciones de vida precarias y otros lugares específicos en el distrito. Estos últimos suelen corresponder a tramos de algunas de las avenidas principales del distrito, en donde abundan los asaltos a pie y en vehículos motorizados.

Nuestros informantes sostienen que el robo en motocicleta es la última innovación, lo que les ha llevado a incrementar algunas medidas de seguridad, como cerrar las calles.

Esta geografía de la inseguridad se manifiesta en las representaciones sobre los cerros y asentamientos humanos del distrito. Sabemos que, en el Perú, históricamente las jerarquías sociales se han ligado de manera muy fuerte al territorio, manifiesto en los imaginarios de atraso y barbarie que, desde la costa, ha propiciado la sierra (Vich 2010), y que articula y actualiza formas de discriminación étnico-raciales (Ames 2011). En el caso de las ciudades, la frontera simbólica que separa a las clases o estratos sociales tiene una dimensión ligada a la inseguridad, al peligro que supone la asociación simbólica entre pobreza y delincuencia. Se trata de formas de estigmatización territorial en tanto movilizan imágenes y nociones emotivamente cargadas de descrédito, asociadas a ciertos espacios urbanos (Wacquant, Slater y Borges 2014; Kessler 2012). Sin embargo, como sostiene Wassenberg (2004), estas representaciones devaluadas muestran diferencias entre quienes habitan estos espacios.

En el caso de los vecinos de nivel socioeconómico alto y medio de Chorrillos, salvo dos espacios específicos y prácticamente cerrados, todo el resto del distrito es considerado muy inseguro. Sin embargo, se hace una diferencia entre los barrios que se ubican en los cerros y los demás. Nuestros entrevistados aluden a los cerros como lugares inhóspitos, donde no existe la legalidad y que sirven como caldo de cultivo para la delincuencia. Todos opinan que los delincuentes provienen del propio distrito, específicamente de asentamientos humanos como San Genaro y Alto Perú.

Algunas sí, por ejemplo, el Alto Perú [...] La zona de Armatambo también. Toda esa zona que está a las faldas del cerro a ciertas horas es peligroso. Como que salen los “fumones”, los delincuentes [...] En la noche es peligroso porque hay zonas que no tienen mucha luz y

ahora te roban en los mototaxis. (Luz Marina, sector alto)

Te soy sincera, yo vivo en las faldas del cerro, o sea ni tan alto. Pero hay personas que viven alto y tienen más necesidades para muchas cosas. (Lucía, sector bajo)

En los casos de los entrevistados de menores recursos, esta representación territorializada de la delincuencia es compartida, aunque se incluyen más matices ligados a su cercanía con los espacios reconocidos por ellos y los demás como inseguros. Estos vecinos sostienen que, si bien en sus barrios la delincuencia es un problema muy grave, su foco se encuentra en los asentamientos humanos, en donde las condiciones de vida son mucho más precarias. De esta manera, el peligro asociado a la inseguridad es un elemento que se relaciona con lugares “más arriba en el cerro”.

“Me quitaron la casaca, me quitaron las zapatillas, me quitaron la cartera”. Experiencias con el delito

De acuerdo con el Informe de Opinión Especial sobre seguridad ciudadana del Instituto de Estudios Peruanos (IEP),¹³ el 52% de los limeños considera que la delincuencia ha aumentado, mientras que el 33% opina que se mantiene igual. Esta percepción va en línea con la tasa de victimización del 33% a escala nacional, el segundo nivel más alto de América Latina, solo por debajo del 41% de Venezuela (Carrión et ál. 2018). Esto implica que, en el 2017, uno de cada tres peruanos sufrió algún delito en el lapso de 12 meses. Esta sección busca indagar acerca de la experiencia completa de esos delitos sufridos, así como sus consecuencias en el ámbito personal.

13 Véase: <<https://iep.org.pe/noticias/encuesta-de-opinion-marzo-2019/>>.

Los relatos sobre experiencias con el delito de esta sección se han centrado en los hechos ocurridos en Chorrillos, priorizando los más recientes. Asimismo, se indaga sobre cómo el delito afecta la percepción de inseguridad y cambia los hábitos de las personas. Si bien muchos de los delitos no son denunciados, se verán algunas interacciones. El análisis a profundidad del contacto con la policía se hará en el siguiente apartado.

Las experiencias de victimización se han dividido según la cercanía del delito con la persona entrevistada. En primer lugar, se encuentran los delitos directos, que son aquellos sufridos en carne propia. En segundo lugar, los delitos cercanos, los que le ocurrieron a algún familiar o persona cercana. En esta categoría también se incluyen los sucesos delictivos atestiguados de manera presencial. En tercer lugar figuran los delitos lejanos, que se refieren a los que les ha ocurrido a personas no conocidas y que usualmente se escuchan en la televisión o por comentarios. No contemplamos con detalle la revictimización, debido a que no son muchas las personas entrevistadas que hayan sufrido reiteradamente delitos.

a) Delitos directos

De las 18 personas entrevistadas, diez han sufrido algún acto delictivo en Chorrillos. La gran mayoría de delitos ha ocurrido en los últimos años, aunque un par sucedió en las últimas dos décadas. De las diez personas que han sido víctimas de un delito, tres pertenecen a un estrato alto, cinco a un estrato medio y dos a un estrato bajo. La gran mayoría de las personas del estrato alto o medio sufrieron un delito directo, mientras que en el caso de los entrevistados de estrato bajo, solo una pequeña parte fue víctima de ese tipo de delito.

Por otro lado, la mayor parte de los hechos delictivos directos han sido robos al paso y, en menor medida, robos a domicilios. Esto coincide con el 20% de los residentes de Lima Metropolitana que reporta haber sufrido un robo o intento de robo de dinero, cartera o celular, siendo esta categoría de delito la más frecuente (INEI 2019). La experiencia es recordada con mucho detalle, especialmente si fue un robo violento o si puso en riesgo la vida de la persona. Lo anterior se aprecia en la siguiente cita de una joven que residía en Los Cedros de Villa:

La primera vez fue cuando vivía en Tres Marías y era como las cinco de la tarde, me iba a una reunión y estaba con mi cartera, una casaca de jean, celular en la mano, pero no lo llevaba hablando sino que estaba guardándolo. Entonces, en realidad medio distraída, mientras guardaba en la cartera, porque no me gusta andar con el celular [...], así que guardando y se cuadra un carro de lunas polarizadas, bonito el carro. Entonces ni me imaginé, pasaba, seguía caminando y se bajaron, eran seis tipos armados con pistolas. Me acuerdo que uno de ellos se puso atrás mío, me agarró del cuello y con lisuras me empezó a decir que saca todo, que no me veas, y el otro me apuntaba con el arma, el otro estaba al costado, o sea fue horrible. Me quitaron la casaca, me quitaron las zapatillas, me quitaron la cartera [...] Me regresé sin zapatos porque me quitaron hasta las zapatillas, fue horrible. (María del Pilar, sector medio)

En los delitos directos, la policía es un actor ausente. En el mejor de los casos, recibe la denuncia, es decir, solo cumple la función de encargarse del trámite luego del delito. Ninguna de las víctimas entrevistadas recuperó sus objetos personales, ni la policía logró atrapar al delincuente. En gran parte por eso, muchos vecinos no recurren a la policía. Al respecto, una de las jóvenes entrevistadas explicó la inversión de tiempo y esfuerzo que requiere sentar una denuncia:

A mí me robaron a las ocho de la mañana en la esquina de mi casa [...] y mi cartera, no sé, no reaccioné y yo seguí agarrando mi cartera. Y me arrastraron por el piso para quitarme el celular. Se llevaron mi celular, todo. Fui a hacer la denuncia y estuve como hasta las tres, cuatro de la tarde, entre que la denuncia, entre que íbamos a buscar al ratero porque me llevaron al patrullero a disque dar la vuelta, pero se demoró 50 minutos en llegar. (Carla, sector alto)

De acuerdo con el documento *Victimización en el Perú 2010-2018* del INEI (2019), solo el 18% de las personas que sufrieron un delito en Lima Metropolitana denunciaron el hecho. Entre las razones más importantes para no hacerlo figura que un 37% considera que es una pérdida de tiempo; un 22% desconoce al delincuente; un 14% afirma que fue un delito de poca importancia; el 13% porque no se consumó el hecho, y el 11% porque desconfía de la policía.

Otro tipo de experiencia menos directa, pero igual de impactante, es el robo a la vivienda. Aunque no haya contacto físico o visual con el asaltante, la sensación de inseguridad producto de la violación de un espacio privado y supuestamente seguro es muy grande. Es decir, más allá de la pérdida económica, el robo de la casa genera una sensación de vulnerabilidad, de invasión de la privacidad, aunque no haya violencia de por medio.

Era cumpleaños de uno de mis hijos, y yo cuando regresé con la torta, que había regresado con la torta, y encontré la puerta abierta y me dio miedo entrar. Y se habían llevado muy pocas cosas porque parece que alguien miraba y vio que ya llegábamos, se llevaron un televisor, un equipo de música [...] tú sientes horrible cuando alguien entra a tu casa, una inseguridad, feo. (Ana María, sector medio)

Incluso si no se ha sufrido un delito directo, la sensación de inseguridad queda por un buen tiempo. Cuidarse de los extraños es la medida más usual cuando se vive en un barrio que se percibe

como inseguro. Como explicó una vecina de estrato bajo de la zona de Tacalá, que nunca ha sufrido un delito directo en Chorrillos:

Si viene gente de otro lado, uno se pone mosca. Por si ves un carro que pasa muchas veces, piensas qué raro este carro. O ya entre vecinos de la zona, más o menos nos conocemos y nos pasamos la voz. (Elizabeth, sector bajo)

El modelo de victimización más simple es aquel que postula la relación positiva entre percepción de inseguridad y victimización (Garofalo 1979). Sin embargo, una ampliación de ese modelo lleva a considerar también la influencia de la victimización indirecta, entendida como la ocurrencia de delitos a familiares o amistades cercanas. En ese sentido, la literatura ha encontrado una fuerte asociación entre el miedo al delito y el conocimiento de delitos contra varias personas cercanas (Arnold 1991, Chacón y Téllez 2017, Ferraro 1996, Russo y Rocato 2010).

b) Delitos cercanos y delitos lejanos

De las 18 personas entrevistadas, 13 reportaron que algún pariente o amistad cercana había sufrido o presenciado un delito. Si se considera a las tres personas que solo sufrieron un delito directo, se tiene que 16 de las 18 personas han vivido un delito directo o cercano.

La gran mayoría de las personas que sufrieron el delito cercano son familiares directos de la víctima. La experiencia no es comentada con detalle debido a que no es una vivencia personal, pero la sensación de inseguridad es reforzada a través del delito que sufrieron esos otros cercanos. En el caso de una relación filial, siempre está la recomendación a los hijos de no enfrentarse al delincuente para evitar un daño mayor. Como cuenta una vecina de Tacalá:

A mi hijo, sí, una vez en Túpac, saliendo del colegio, le robaron su celular. Estaba con el celular en la mano y se lo robaron [...] Una mototaxi dice que se bajó y le dijeron “ya, negrito, ya perdiste”, y como yo siempre le he dicho “el día que te quieran quitar los pantalones, tú agarras y te los sacas, porque si tú no te sacas, te van disparar”. Lo van a agarrar y lo van a golpear y para qué, para una cosa que después más tarde lo puedes comprar. Dice que él dijo “ya, pues, toma, pues”. (Elizabeth, sector bajo)

Cuando se presencia un delito, se lo relata de una manera muy parecida a un delito directo. Los detalles son recordados con exactitud y la sensación de inseguridad también aumenta luego de ocurrido el hecho. En algunos casos surge una indignación, al contrario del sentimiento de resignación que aparece en los delitos directos. Sobre esto, una vecina de la zona de Huaylas criticó la falta de apoyo de los vecinos ante un robo que ella también presencié:

La vez pasada me fui a sacar copia a una cuadra de Olaya y había tres profesoras que salían del colegio de la noche, no era muy tarde, eran las seis y media o siete. Y ha venido una moto que venía del malecón, se ha parado, se ha estacionado, y el chico ha jalado a la señora del medio, pero la ha tirado al suelo, y se llevó la cartera. Así rápido se subió a la moto y se fueron. Y la señora espantada. ¿Tú crees que alguien se va a meter? Qué se van a meter. ¡Nadie se metió! (Luz Marina, sector medio)

En Chorrillos, la presencia de armas de fuego es recurrente en las experiencias con el delito, tanto directas como cercanas, mientras que no hay un patrón en cuanto a horarios o vehículos usados. El número de asaltantes también varía, al igual que las zonas del distrito donde ocurren delitos.

Como sucede con los delitos directos, en el caso de los delitos cercanos tampoco se suele recurrir a la policía, a menos que se trate

de una emergencia. Las denuncias únicamente se hacen cuando el valor de lo robado es muy alto o cuando ha habido mucha violencia, pero se siguen manejando como un trámite más. No hay la esperanza de recuperar lo robado o de que se atrape al delincuente.

Respecto de los delitos lejanos, todos los entrevistados han escuchado de alguno en su barrio o en los alrededores a través de comentarios de vecinos, amigos o familiares, y en dos casos, a través de la prensa. Cuando se trata de delitos lejanos, los detalles se recuerdan con dificultad. Una joven de la zona de Villa Marina señaló lo siguiente:

En Los Pinos roban siempre con pistola. Siempre es una pollería, la farmacia del frente y la otra pollería. Salió en las noticias una vez que habían matado ahí a un señor y hubo un tiempo en el que la policía, habían tres, cuatro, vestidos con su uniforme y siempre estaban en Los Pinos. Eso fue, qué te digo, dos, tres semanas y ya. (Pamela, sector medio)

La reacción de la policía ante un caso mediático suele ser fuerte, según los entrevistados. Si el delito recibe mucha atención de la prensa, puede ocurrir que varios policías permanezcan por un tiempo en la zona donde ocurrió. Durante esas semanas, los vecinos dicen sentirse seguros. Cuando todo vuelve a la normalidad, regresa la sensación de inseguridad. En este escenario, la mayoría de los entrevistados considera a la prensa como una fuente confiable, a la que ocasionalmente pueden recurrir para presionar a la policía.

Asalto con pistola, asesinatos también acá abajo. Sí ha habido asesinatos. Deben de estar en la comisaría bien registrados, pero no los difunden. Los comentarios llegan acá, más que la noticia de la tele. En la tele, lo que te difunden en la tele, es cierto en cada lado. Yo creo que la cantidad de incidentes de ese tipo debe ser atroz. Y la comisaría... funciona, sí, funciona, pero no es infalible. (Gloria,

sector bajo)

De acuerdo con la literatura, la relación de la policía con la prensa es de un mutuo beneficio. Por un lado, la prensa requiere conocer los casos en los que la policía trabaja para poder informar. Por otro, seleccionando noticias para los medios, la policía favorece la legitimidad y la imagen pública de la institución (Chermak y Weiss 2005; Cooke y Sturges 2009; Mawby 2010, 2014).

Aunque los delitos más comunes son los hurtos o arrebatos de pequeños objetos de valor, la prensa por lo general cubre con mayor frecuencia los delitos violentos y peligrosos (Mujica, Vizcarra y Zevallos 2016). Esto genera que parte de la sensación de inseguridad se deba a los medios de comunicación, en especial cuando brindan una información continua y sobredimensionada de delitos que ponen en peligro la vida de personas (Altheide 1997; Chiricos, Padgett y Gertz 2000; Focás 2013). Sin embargo, en el caso de Chorrillos, la mayor parte de las referencias de los entrevistados no proviene de la prensa sino de su propia experiencia o de la de personas cercanas.

Por otro lado, la policía es vista por la gran parte de los entrevistados como un actor que lidia contra la delincuencia, a pesar de que sus resultados no sean los que se espera. No se la percibe como una institución indiferente ante los problemas de inseguridad, pero sí hay un consenso entre los entrevistados sobre que carece de lo necesario para erradicarlos. Esta idea se condice con lo hallado en el capítulo III de este volumen, acerca de que la gran carga laboral de los agentes policiales provoca que no se den abasto para realizar su trabajo.

c) Estrategias

La inseguridad genera que las personas tomen medidas de protección para evitar ser víctimas de algún delito. Estas medidas responden a experiencias propias o a recomendaciones de familiares, amigos, de la propia policía, de expertos, etc. (Bonilla y Vizcarra 2016). Al respecto, una de las vecinas que reside por Huaylas señaló:

Con tantas cosas que uno ve, tantas noticias que uno ve, desde que amanece están que esto, que aquello. Yo ya no salgo, no me expongo a eso. No estoy tanto que hablo con el celular en sitios que no debo. Y estar atenta, para poder atender el teléfono tengo que mirar a los cuatro lados. No salgo con carteras grandes, no llevo mucho dinero, todo lo manejo con tarjeta [...] Sé que estoy en un sitio, en un tiempo, muy inseguro. En todas partes hay inseguridad. Entonces, definitivamente tú tienes que cuidarte también. No te puedes exponer a que te roben porque a veces uno se exhibe y te roban definitivamente. (Luz Marina, sector medio)

Las medidas personales para protegerse de la inseguridad se centran en el cuidado de los objetos personales, especialmente el celular y la cartera. Las principales estrategias son no mostrar el objeto que puede ser robado (a menos que se esté en un lugar seguro) y evitar los lugares peligrosos. Además, muchos entrevistados señalan salir siempre con el dinero justo para evitar perder mucho en caso de robo.

En cuanto a los lugares peligrosos, los entrevistados indican evitar los espacios con poca iluminación o con poca gente. Otra medida es simplemente no salir de la casa con mucha frecuencia, en especial en la noche. En el caso de los más jóvenes, sobre todo si son mujeres, algún familiar los acompaña del paradero a la casa cuando se llega pasada las diez de la noche. En lo que respecta al transporte, hay una ligera preferencia por el taxi de aplicación, pues se lo considera más seguro. En general, en el núcleo familiar se protege más a las mujeres que a los hombres, principalmente por el

temor a la violencia sexual, una estrategia que, por lo demás, reduce la capacidad de movilizarse de las mujeres.

Otras medidas de protección ya no son personales sino colectivas, como la colocación de rejas y la contratación de vigilantes. Esta última, sin embargo, es una estrategia costosa (que demanda además de organización), que solo pueden solventar los hogares de estrato medio o superior. El caso extremo son las urbanizaciones de La Encantada y Las Brisas en las que el acceso es restringido y que cuentan con un servicio de patrullaje que les brinda una empresa privada de seguridad.

Sobre la colocación de rejas, un vecino de la zona de Huaylas explicó las dificultades para instalarlas en su urbanización:

Es que nuestra situación económica es bien difícil, no alcanza como, o sea, como para poner a alguien que cuide o reja. Yo sé que eso es un trámite largo. Para que tú puedas poner una reja en una calle, tienes que hacer un trámite largo en la municipalidad. Entonces, no... nadie, pues, todo el mundo agarra y dice: "bueno, me levanto de mi casa temprano, no me meto con nadie, cierro bien mi puerta y ahí queda". (Joaquín, sector bajo)

Pero antes que la seguridad personal o la del vecindario está generalmente la de los hijos. La medida más común es recogerlos en el paradero, especialmente si es tarde, y saber siempre dónde están. En caso de un asalto, la recomendación es no enfrentarse al delincuente para no poner en riesgo la vida.

De acuerdo con el Informe de Opinión Especial sobre seguridad ciudadana del IEP,¹⁴ el 86% siempre está alerta por si alguien lo sigue; el 75% evita caminar sin compañía de noche, y alrededor del 65% trata de no salir de su hogar cuando cae el día. Por otro lado,

14. Véase: <<https://iep.org.pe/noticias/encuesta-de-opinion-marzo-2019/>>.

uno de cada tres peruanos ha tomado medidas para protegerse de la inseguridad en su hogar durante los últimos 12 meses. El 31% consiguió un perro; el 30% puso rejas; el 14% instaló alarmas y el 13% contrató a un vigilante.

Por último, según las entrevistas en Chorrillos, ante un delito, llamar a la policía no es una opción, a menos que sea muy grave. Contactarse con la policía es considerado una “pérdida de tiempo”.

“Donde yo vivo, no hay policía, no veo”. Percepciones sobre la policía

Como se ha señalado en el capítulo anterior, las reformas en materia de seguridad ciudadana iniciadas a partir del 2001, en el marco del proceso de descentralización y democratización del Estado, tuvieron como objetivo acercar a los ciudadanos a la gestión de la seguridad. Así, se formularon leyes y políticas —como la Ley n.º 27933 y los planes locales de seguridad ciudadana— que establecían una mayor participación ciudadana en la provisión de seguridad. Con ello, fueron ganando terreno los enfoques más preventivos y comunitarios en la política de seguridad, buscando involucrar a las personas y tratando de acercarlas al Estado. Esta importante reforma en materia de seguridad ciudadana, muchas veces contrasta con lo que las personas esperan de la provisión de seguridad y con la forma como se involucran con las actividades comunitarias en dicha materia.

Tomando en cuenta que el trabajo de la PNP se enmarca dentro de estas reformas, en este apartado veremos la percepción que tienen los vecinos de Chorrillos de la labor de la policía. A pesar de la heterogeneidad de los entrevistados en lo que respecta a clase social, edad y género, encontramos bastantes coincidencias en la forma cómo perciben el trabajo del cuerpo policial. En todos los casos, a pesar de los esfuerzos del Estado por acercar a la PNP a los

ciudadanos, para los entrevistados la policía es aún una institución ajena, con la cual no tienen casi ningún tipo de interacción.

En este apartado, además, se mostrará una tensión en la idea que tienen las personas de la policía: por un lado, se muestran comprensivas con la labor policial; por otro, se desconfía de ella. Parece contradictorio comprender y desconfiar a la vez. No obstante, como veremos a continuación, ambas resultan siendo aristas de una misma representación.

a) Experiencias con la policía

“Pero cuando llamo al policía, ya el ‘choro’ se fue, pues. Y así, haciendo la denuncia todo, no voy a recuperar mis cosas [...] ¿Acaso denunciando me van a devolver mi plata? No me devuelven.”

Rosario, sector bajo

La mayoría de los entrevistados ha tenido experiencias directas o indirectas con la policía, que han definido de alguna manera la forma como representan el trabajo que esta institución realiza. En otras palabras, las experiencias constituyen una parte fundamental de la percepción de los entrevistados. Como indica Schutz (2008), se trata de un conocimiento “a mano” que permite que los individuos comprendan y clasifiquen la realidad que los rodea. Este conocimiento basado en las experiencias que han tenido con los agentes de la policía, se traducirá en la forma como representan y juzgan su trabajo.

En primer lugar, hay un gran consenso en señalar que los policías no realizan un buen trabajo, debido a que en la mayoría de los casos no contribuyen a resolver los problemas de los vecinos. Esta percepción se basa en que los agentes no atienden los pedidos o se demoran tanto que, cuando lo hacen, el problema ya está

“resuelto”. Como afirma una vecina de Chorrillos, “Cuando los llamas, puede ser que vengan o puede ser que se demoren una hora” (María del Pilar, sector medio). Dicho de otro modo, muchas de las experiencias que tienen los vecinos con la policía se caracterizan justamente por la ausencia de esta institución.

Cuando los entrevistados señalan algo positivo del desempeño policial, usualmente se trata de un caso excepcional:

La única vez que hubo seguridad, fue cuando a la hija de un coronel le habían robado y querían investigar, encontrar al ladrón que le había robado a la chica una laptop. Hubo control hasta agarrarlo porque lo tenían bien escondido al chico. Habremos estado como un mes, todo al lado de la parroquia, todo eso estaba copado de policías [...] Tiene que haber un caso de esa magnitud para que pueda haber seguridad y tú puedas andar tranquilo. (Luz Marina, sector medio)

Como se dijo, según los entrevistados, la policía también puede presentarse cuando se trata de un caso especialmente grave, como un homicidio. Es decir, cuando no hay otra alternativa, considerando que esta institución es la primera instancia del proceso. Pero, en general, lo que prima es la ausencia de agentes policiales; incluso, como veremos más adelante, en algunas ocasiones se piensa que mientras más lejos estén, mejor.

Como ya también se dijo, las denuncias son consideradas “una pérdida de tiempo”.

Pero tú, cuando vas a la comisaría, los policías dicen “no, pero no pasa nada”, o sea como que minimizan la situación, porque creo que la gente en realidad al final no denuncia, salvo que sea un hecho grave, porque al final sabes que es una pérdida de tiempo y no va pasar nada, y de repente vas a tener que darle plata al policía para que te dé el parte. (Fabiana, sector alto)

A esta sensación de que sentar una denuncia es una pérdida de tiempo contribuyen experiencias propias o de conocidos nada satisfactorias, como la que nos contó una de las entrevistadas. Luego de que le robaran, esta vecina de Chorrillos pasó siete horas y media en la comisaría. Durante el proceso, unos agentes le pidieron acompañarlos en una camioneta para buscar a los ladrones, sin explicarle bien lo que estaba pasando: “Nos fuimos y me estaban metiendo no sé a dónde, yo diciendo ‘sácame no más, ya fue’” (Carla, sector alto). De esta manera, el proceso no solo fue largo sino incómodo, considerando además que en el caso de las mujeres estas situaciones suelen conllevar un temor a ser víctima de un abuso sexual, incluso tratándose de la policía.

Sobre esto último, se observa que no solo hay una desconfianza en la policía por su ausencia o porque se la considera incapaz de apoyar a la población en caso de delito, sino que se piensa a veces que sus propios agentes pueden ser los perpetradores de un acto delincuencia. Por lo tanto, en algunas ocasiones se cree que se encuentra amarrada a algún acto delictivo y que su presencia en el proceso no es algo gratuito.

No sé si decirte que tengo una percepción de seguridad [cuando hay policías], porque últimamente la policía no me genera una sensación de seguridad sino más bien de inseguridad. (Ana María, sector medio)

Por otro lado, una vecina que vive en Los Cedros, un sector alto del distrito, comentó lo peligrosa que le parece la zona donde se encuentra la comisaría de La Curva. En este caso, la geografía del lugar no la invita a ir a sentar una denuncia: “o sea, es imposible, y aparte llegar a esa comisaría, es que en La Curva te volvieron a asaltar lo que no tenías. O sea, es súper peligroso llegar ahí, es terrible” (Carla, sector alto). En lugar de pedir que se mejore la zona de esa

comisaría, su reclamo fue que Los Cedros tenga su propia comisaría o un servicio de serenazgo. En esta propuesta, mejorar la seguridad que debe brindar la policía pasa entonces por una segmentación del territorio.

Por último, los entrevistados también señalaron la actitud displicente que adoptan a veces los agentes policiales al atender una denuncia. Comentaron asimismo que la policía no espera que alguien denuncie por un delito menor, como el robo de un celular, y que más bien alienta a no hacerlo en casos como ese:

Entonces, tuvimos que ir a la comisaría más cerca, que era la de La Curva [...], le comentamos lo que ha pasado [...] y no querían sentar la denuncia [...] recuerdo que la policía nos echaba la culpa: “no, es que te tienes que defender, te tienes que cuidar”, nos decían. (Emilia, sector medio)

En esos casos, entonces, la policía le resta importancia a la situación y llega incluso a responsabilizar a la víctima del delito: por andar sola en la calle, por caminar por ciertas zonas o por sacar su celular a la vista de los ladrones. Todo esto contribuye a que los vecinos opinen que la denuncia no es conveniente. Ocurre también que los policías sueltan a los delincuentes cuando no son casos graves:

Yo, la verdad, en cuanto a los policías... a veces los retienen y al día siguiente los sueltan. No es cuestión de que los tengan ahí. Al día siguiente los están soltando por no darse el trabajo de denunciar. Solamente en el caso que es grave, un homicidio o algo así, hacen su trabajo. Si no, al día siguiente los están soltando. (Gustavo, sector medio)

Como ya hemos señalado, en países como Estados Unidos, la actuación policial se encuentra marcada por el estigma racial, social o por edad (Nadal et ál. 2017; Schuck y Rosenbaum 2005), lo que

determina que a veces las personas a las que la policía debería proteger son percibidas como posibles victimarias. Aunque este es un problema que también existe en nuestro país, ninguno de nuestros entrevistados lo mencionó.

b) Entre la comprensión y la desconfianza

“Hasta las casas de los policías roban. Es una villa de policías y allí roban. Son tan conchudos los ‘choros’ que roban por esa zona y te vacían una casa, son así de frescos.”

Gustavo, sector medio

A pesar de que la mayoría de las personas ha tenido experiencias negativas con la policía, reconocen que su labor es sacrificada, principalmente por las condiciones en las que trabaja. La mala actuación policial se atribuye, sobre todo, a factores estructurales.

Al respecto, varios entrevistados señalan que los policías llegan a pedir dinero para la gasolina a los vecinos con el fin de poder atenderlos, como le ocurrió a Elizabeth, del barrio de Tacalá, quien acudió a unos agentes para que detuvieran una pelea entre pandillas frente a su casa. De esta manera, la precaria situación del cuerpo policial lo obliga a solicitar ayuda a quienes debieran beneficiarse con su servicio. Aún si se trata de una solicitud poco ética, tratándose de algo concreto, como la gasolina, las personas entrevistadas no la ponen en cuestión. Por el contrario, mencionan la falta de presupuesto para la gasolina.

Nosotros pedimos que se nos resguarde en la clínica porque salen a veces personas y dejan su carro afuera y para que haya cierta tranquilidad, pero te dicen que tienes que ayudarlos con la gasolina, por ejemplo, que hay que darles algo para la gasolina, significa que no tienen presupuesto para la gasolina. (Ana María, sector medio)

Relacionado con esto, una vendedora del mercado de San Gerardo comenta lo siguiente:

Se quejan [refiriéndose a la policía], se quejan bastante de la plata que les dan. Ellos mismos vienen a comprar sus hojas, sus archivadores, sus plumones. Claro, son mis clientes también, los conozco cuando vienen. Y ellos mismos se compran o mandan a uno que está ahí, a uno que está poniendo la denuncia. (Gloria, sector bajo)

Si bien no es algo que los entrevistados señalen directamente, en general, justifican la corrupción de la policía por sus problemas de presupuesto.

Obviamente, el bajo presupuesto, el gobierno central asigna el mínimo, un policía no debe estar mal pagado y eso es lo que da pie a esta red de corrupción. Esto también pasa en el tránsito. A veces, cuando tu no atracas, tiene maneras de hacerte pagar coima [da el ejemplo de una rifa para una pollada]. (Fabiana, sector alto)

Me ha pasado que si quieres esto, tú le tienes que dejar su pollito a la brasa o su pasaje [...] Cuando hubo conflictos ahí, me dijeron, señora, no salimos porque no hay gasolina. Entonces no es una forma directa, ¿no? Le digo cuánto te dejamos por la gasolina, me dicen no sé cuánto cobrarán por la gasolina. Ah, pero los muchachos no han cenado, que su rancho, que regreses. ¿Qué te da a entender eso? Que se mueven porque tú les das algo. (Lucía, sector bajo)

Por el contrario, cuando se trata de jueces y fiscales —personas con más poder que los agentes policiales—, la corrupción ya no se justifica. A esto contribuye la coyuntura política iniciada en julio del 2018, cuando se publicaron los audios denominados “Lava Juez” en los que se mostraba la red de corrupción que hay en el sistema judicial peruano. Este suceso, que tiene consecuencias hasta el día de hoy, provocó la denuncia constitucional del Ministerio

Público contra el vocal supremo César Hinojosa y los miembros del Consejo Nacional de Magistratura (CNM) Julio Gutiérrez, Guido Águila, Iván Noguera y Orlando Velásquez, así como la renuncia del fiscal de la nación, Pedro Chávarry. Si bien este tema no surgió en las entrevistas, la mayoría de los entrevistados explicó la situación de los policías y se refirió a jueces y fiscales de la siguiente manera:

A nivel general, la policía veo que cumple su trabajo porque ellos están capturando delincuentes, todo. Ya más el problema yo lo vería por el problema judicial, porque ellos son los que liberan. Por ejemplo, los policías se esfuerzan, hacen operativos, arrestan y después, libres. Y en eso ya no tiene nada que ver la policía, sino que los fiscales y los jueces son los que liberan [...] Pero la policía sí hace su trabajo. (Leonardo, sector medio)

Hay policías que hacen su trabajo, pero después lo liberan, pues. Entonces de qué sirve que el policía haga su trabajo bien si después el juez, una fiscal lo sueltan. (Rosario, sector bajo)

Otro tema del que hablaron los entrevistados fue el de la gran rotación de personal en la policía. Como se indicó en el capítulo anterior, el cargo de comisario dura solo un año, lapso en el cual le es imposible a este policía conocer la circunscripción a su cargo. En ese sentido, el conocimiento sobre el lugar, sobre las personas que delinquen y sus mecanismos no es capitalizado por los policías. Una entrevistada nos dijo lo siguiente sobre la rotación:

Yo he visto bastante rotación. Yo que los conozco, los rotan cada medio año, creo. Y eh... me parece porque yo he visto diferentes [...] Entonces, mientras que se van, yo me imagino que un poco les dificultará en conocer la zona, lo que es toda la zona y dónde está. (Gloria, sector bajo)

A esto se le suma, en algunas pocas entrevistas, la idea de que los agentes policiales no tienen vocación. En este caso se señala que, más allá de las precarias condiciones en las que realizan su labor, los policías deben tener una vocación de servicio. “Yo creo que les falta más amor a la insignia”, comentó Elizabeth, quien reside en un sector bajo de Chorrillos.

Asimismo, sin importar de qué sector del distrito provinieran los entrevistados, todos comentaron la ausencia o escasez de serenos en su barrio. En ese sentido, se habló de una falta de soporte del municipio a la policía. No obstante, en Chorrillos sí se ha implementado un servicio de serenazgo, pero que no marcha como debería: no hay serenos en las casetas, las videocámaras no funcionan, etc. De esta manera, al igual que los policías, el juicio que los vecinos hacen del servicio de seguridad ciudadana que provee la Municipalidad de Chorrillos es malo. Al respecto, dos vecinos señalaron:

Te voy a ser honesto. Aquí hay serenazgo, pero anda ve si hay alguien. Nunca hay nadie en la caseta de serenazgos. Yo no sé para qué están. Ni siquiera veo camionetas de serenazgos. Antes los veías... pero ahora no ves pero ni uno. Más veo patrulleros [de la policía] que serenazgos. (Gustavo, sector medio)

Hay una caseta [de serenazgo] acá en la avenida de Los Faroles, no sé si la han visto, inmensa y no hay nadie [...] esa te digo que tiene, no sé, cinco años y nunca hay nadie, la pusieron y dijeron que iba a haber vigilancia, no hay nadie, tienen hasta los televisores ahí que supuestamente es para ver las cámaras, pero nunca hay nadie. O sea, esa estaba ahí, la ponen no sé para qué, para dar a pensar que sí ven, pero nunca encuentras a nadie y si encuentras a alguien, porque yo en algún momento he visto a un chico sentado ni siquiera uniformado y no sé qué está haciendo. (María del Pilar, sector medio)

Solo en algunos pocos casos se menciona un aumento de serenazgo. Al respecto, uno de los entrevistados de los sectores más bajos del distrito señaló:

Sí, hay serenazgo, policía, pero creo que no se abastecen para este problema que es la delincuencia. Ahora tú haces una llamada, cuentas a veinte, y llegan. Antes llamabas y ni te contestaban, te decían ya vamos y no iban. Ahora se está viendo un poquito más de efectividad. (Joaquín, sector bajo)

Con respecto al soporte municipal, los entrevistados comparan mucho su distrito con otras demarcaciones, como Miraflores, Surco, San Borja o San Isidro. Sobre todo para los vecinos de sectores medios y altos, esos distritos son el referente de buena gestión en materia de seguridad ciudadana, básicamente por la existencia de un servicio de serenazgo.

La ausencia de policía y de serenazgo ha provocado respuestas distintas de acuerdo con las zonas donde se vive. Las zonas de sectores medios y altos de Chorrillos se encuentran generalmente resguardadas por rejas o por tranqueras y tienen seguridad privada, el “guachimán”. Todo esto, sin embargo, no ocurre en las zonas de los sectores más bajos, pues implica un costo.

En líneas generales, las precarias condiciones en las que realizan su trabajo y lo poco que las instancias superiores valoran a la policía son dos de los motivos por los cuales los entrevistados empatizan con los agentes policiales. En última instancia, por más que el policía haga bien su labor, no se ve ningún resultado.

La imagen que se tiene del agente policial es la de un servidor público que se encuentra en el último peldaño del Estado, con autoridad, pero en unas condiciones que le impiden realizar bien su trabajo. Las personas saben cuál es la labor de la policía y cuáles son sus responsabilidades, y comienzan también a saber cuáles

son sus carencias. Por eso, se reconoce la pérdida de protagonismo e injerencia de esta institución en asuntos que le atañen directamente. Como señala Bradford y colaboradores (2014), si bien la legitimidad de la policía guarda relación con que este cuerpo actúe conforme a las leyes, igualmente importante es que su labor resulte efectiva.

c) Reclamos sobre la policía

En medio de esta mezcla de comprensión y desconfianza en la policía, los entrevistados hicieron ciertas demandas estrechamente ligadas con los problemas que identifican en esta institución. En primer lugar, se encuentran las demandas relacionadas con temas estructurales: mejor equipamiento, mayor sueldo, mejor formación, etc. Todos los vecinos de Chorrillos concuerdan en que la mejora de la policía pasa, sobre todo, por mejorar sus condiciones de trabajo.

En segundo lugar, hay una demanda de una policía que aplique “mano dura”, un reclamo que proviene de la mayoría de los entrevistados, sin importar su género, clase social o edad. Al respecto, uno de los vecinos residentes en la zona de Huaylas señala lo siguiente:

Lo que pasa es que nuestras leyes son muy flexibles. Yo creo que si hubiera unas leyes drásticas, como le dije a mi hija a manera de comentario, si en tu casa aparece un pericote, ¿qué haces? O me traigo un gato o pongo veneno. Pero si no haces nada [...] ¿qué sucede? Comienzan a venir más pericotes. Igualitos son con los ciudadanos. Si tú no pones leyes drásticas, va a seguir la delincuencia. (Alexander, sector medio)

En ese sentido, hay un cierto énfasis en que la labor policial sea de represión, en lugar del carácter de prevención y de cercanía con

la población formulado en los lineamientos de reforma de gestión de la seguridad ciudadana. Como indica Gustavo, que vive en Los Cedros, “[La policía] tiene que ser más drástica. En realidad, yo no sé para qué está la policía. Porque al final, los agarran y al día siguiente salen”. De esta manera, las labores de prevención de los factores que generan inseguridad y la participación de los vecinos, expuestas en las reformas sobre seguridad ciudadana emprendidas en los últimos años en el Perú, no son del todo avaladas y son siempre más vistas como un complemento.

Conclusiones

Las percepciones que tienen los vecinos de Chorrillos sobre la policía y, con ello, sobre la seguridad ciudadana en su distrito son importantes, en tanto no son producto de la especulación sino de experiencias concretas con la delincuencia. Estas percepciones son en general compartidas por todos los entrevistados, independientemente de su nivel socioeconómico, de su zona de residencia o edad.

Así, se encontró que la experiencia con el delito es frecuente en Chorrillos, sea esta directa o indirecta, y que aunque pueda datar de muchos años atrás, la sensación de inseguridad permanece un largo tiempo, en especial si se sabe de gente cercana que continúa siendo víctima de la delincuencia. En ese sentido, como lo señala Kessler (2015), no nos encontramos ante un sentimiento irracional de inseguridad ciudadana, sino en uno basado en experiencias indirectas o directas con el delito. Esta sensación de inseguridad no solo provoca miedo, sino también enojo, indignación (un sentimiento que afloró fuertemente con el caso Lava Juez) y hasta comprensión. Por eso es importante matizar la centralidad del miedo en los relatos sobre la inseguridad ciudadana (Kessler 2015).

Más allá de los elementos concretos que cimientan la percepción de inseguridad, hay concepciones de carácter simbólico sobre ciertos espacios o personas que activan esta idea. Así, hay una idea compartida por todos los vecinos de que la delincuencia se gesta en algunos lugares específicos del distrito, como las partes altas de los cerros. Se trata de espacios estigmatizados sobre la base de falta de información, un escaso contacto con esas zonas y, por supuesto, el imaginario creado sobre las personas que habitan ahí. Como señalan algunos autores, la estigmatización territorial se produce como resultado de procesos previos de exclusión social que afectan a poblaciones en situación de vulnerabilidad o desventaja. En ese sentido, se enmarca en procesos más amplios de exclusión (Kessler 2012, Wacquant 2007, Wassenberg 2004).

Por otro lado, frente a la inseguridad, la gran mayoría de las respuestas son individuales. Incluso las que pueden denominarse colectivas —como la colocación de rejas o la contratación de seguridad privada— terminan siendo tácticas cuyo objetivo es resguardar el espacio privado, el hogar. Entre las estrategias figuran proteger objetos, como celulares o carteras, y evitar lugares u horarios considerados peligrosos.

Asimismo, la interacción con los vecinos en materia de seguridad busca objetivos muy concretos, como contratar un servicio privado. Al respecto, Sennet (2011) señala que la forma como se han constituido las ciudades modernas precisa de relaciones de corto plazo, dificulta la construcción de una historia compartida entre las personas e impulsa a que los individuos se alejen de lo público para centrarse en su núcleo familiar. No sorprende, entonces, encontrarse en Chorrillos con espacios como La Encantada de Villa, una urbanización con una seguridad privada que pagan todos los vecinos. Así, la prevención se encuentra determinada por el nivel socioeconómico del hogar, y no es una solución comunitaria, lo

que refleja una desigualdad en la capacidad de reaccionar frente a la inseguridad.

Por su parte, la policía es vista como una institución ausente por todos los entrevistados, sin importar su nivel socioeconómico. Por esta ausencia, tanto en situaciones de peligro como en situaciones cotidianas (como el patrullaje), es asimismo una instancia que no merece su confianza. A pesar de ello, para los entrevistados la policía es una víctima del sistema en el que se mueve, con jueces corruptos, precariedad y rotación laboral, lo que le impide cumplir siquiera sus funciones más básicas. Esto ha generado que se cuestione su rol en materia de seguridad ciudadana.

Al respecto, es importante mencionar que el hecho de que la gestión de la seguridad recaiga en los propios vecinos hace que la sensación de inseguridad sea aún más notoria. La carencia de recursos para la seguridad —como la policía o el alumbrado público— genera que las personas tengan que ocuparse de su protección. Las estrategias señaladas no son algo excepcional; por el contrario, constituyen tácticas corporizadas de control de su propia seguridad (Kessler 2015).

En esta línea, es importante señalar que en la narrativa de las mujeres entrevistadas la inseguridad se encuentra fuertemente asociada a la posibilidad de sufrir algún tipo de agresión sexual. En ese sentido, las medidas de seguridad que buscan resguardar a las mujeres son más frecuentes y legitimadas que el resto, no solo por el entorno familiar sino por ellas mismas.

Por último, ante la inseguridad y la falta de protección de la policía, se elaboran discursos que defienden la represión policial para acabar con la delincuencia. A excepción de uno, todos los entrevistados señalaron estar a favor o, por lo menos, simpatizar con medidas drásticas como la pena de muerte. En general, estas personas consideran que el problema de la inseguridad —que todos perciben

como un gran problema— puede solucionarse con “mano dura”. De acuerdo con Aguilar (2018), si bien las experiencias de victimización no parecen estar tan relacionadas con la actitud punitiva, la preocupación por el delito y la falta de información sobre la delincuencia sí parecen incidir en el aumento de ese tipo de actitud. Asimismo, Aguilar señala que hay una mayor tendencia a actitudes punitivas entre las personas que piensan que los delincuentes deciden deliberadamente cometer delitos, que entre aquellas que consideran que las causas de la delincuencia son más estructurales (pobreza, educación, etc.).

Por otro lado, las medidas que ha ido tomando el Estado en materia de seguridad ciudadana en los últimos años (como Barrio Seguro y Vecindario Seguro), se han caracterizado por ser más bien progresistas. Es decir, se ha tratado de poner énfasis en lo comunitario y en la participación ciudadana, dejando de lado las medidas de corte punitivo. No obstante, los vecinos de Chorrillos reclaman en su mayoría “mano dura” y, como hemos venido señalando, en ese distrito no se buscan soluciones comunitarias para hacer frente a la inseguridad.

REFLEXIONES FINALES



La relación que se establece entre la policía y la ciudadanía constituye un elemento central para comprender la actual problemática de la seguridad ciudadana. El trabajo retomó dos líneas clásicas de investigación que nos han permitido profundizar en aspectos claves de esta relación. Por un lado, los tipos de enfoques que han guiado los recientes procesos de reforma organizacional y operativa del cuerpo policial, así como la manera en la que estos se han instalado (o no) en la práctica diaria de los agentes policiales. Por otro lado, profundizamos en las percepciones de la ciudadanía sobre la inseguridad ciudadana y el rol de la policía, según sus experiencias e interacciones cotidianas, así como en las estrategias con las que las personas enfrentan la sensación de inseguridad.

Los casos de estudio de esta publicación corresponden a dos realidades distintas ubicadas en Lima Metropolitana —un distrito de Lima Sur y tres distritos de Lima Norte—, y recogen información de diferentes actores: policías, funcionarios del Mininter y vecinos. Como se puede apreciar en cada uno de los apartados metodológicos de los capítulos III y IV, los distritos contemplados en este estudio son diferentes en función de la heterogeneidad social de

sus habitantes, y más similares en cuanto a los recursos humanos (número de efectivos policiales y de serenazgo por persona) y económicos disponibles para proveer el servicio de seguridad. Asimismo, los distritos de Lima Norte contemplados en este estudio presentan una distribución socioeconómica relativamente más homogénea que Chorrillos, cuyo territorio comprende zonas de nivel socioeconómico tanto alto como bajo.

En cuanto a las cifras vinculadas a seguridad ciudadana, resalta el hecho de que los distritos de Lima Norte examinados en este estudio han registrado algunos de los peores indicadores “objetivos” de inseguridad ciudadana para el año 2018: tasa de homicidio por habitantes, denuncias registradas por delitos en general, denuncias por robo y hurto. Por el contrario, Chorrillos muestra indicadores más cercanos al promedio de Lima Metropolitana.

Por su parte, en lo correspondiente a los recursos humanos y logísticos destinados a prestar el servicio de seguridad ciudadana, el panorama de los distritos en estudio es más parecido. En los tres casos que corresponden a Lima Norte, para el 2018, se bordea la tasa de un efectivo policial por cada 1000 habitantes, mientras que en Chorrillos se cuenta un policía por cada 988 habitantes. Asimismo, en dos de los tres casos de estudio que corresponden a Lima Norte se tiene una tasa de más de 1500 habitantes por cada sereno, mientras que en Chorrillos esta tasa pasa a ser de un sereno por cada 5678 habitantes. El gasto municipal en seguridad ciudadana también muestra patrones similares. En los tres municipios de Lima Norte, el gasto en seguridad por habitante oscila entre S/ 10 y S/ 20 por año, mientras que en Chorrillos esta cifra es de S/ 17.

Quizá precisamente por estas similitudes, a lo largo de este volumen saltan a la vista importantes elementos comunes que contribuyen a caracterizar algunas de las principales problemáticas vinculadas a la seguridad ciudadana en Lima. Son dos investigaciones que

deben verse como productos en sí mismos, pero que, por la propia naturaleza del estudio, nos remiten a dos caras de una misma problemática. En estas reflexiones finales nos proponemos sintetizar estos elementos comunes.

Para comenzar, los casos analizados aportan evidencia sobre que existe una creciente percepción de inseguridad, tanto entre la población como entre los agentes policiales. Asimismo, la información recogida permite saber que esta percepción no solamente se basa en noticieros y/o comentarios del entorno familiar sobre hechos delictivos, sino en experiencias concretas con la delincuencia. Además, es importante señalar que la percepción de inseguridad es compartida por todos los entrevistados, sin importar su nivel socioeconómico o el lugar de residencia.

En la misma línea, encontramos que tanto entre los vecinos como entre los policías hay una tensión en la forma como racionalizan la existencia de la delincuencia. Por un lado, los entrevistados aluden a los problemas socioeconómicos que aquejan a la sociedad en su conjunto, aquellos de carácter estructural; al mismo tiempo, señalan como una causa central de la delincuencia el entorno familiar y la crianza en el hogar, lo cual nos invita a pensar en individuos concretos.

Que haya esta coincidencia no debe sorprendernos. Como vimos en el capítulo I, no debe pensarse en los miembros de la policía como individuos separados del contexto en el que están insertos y, por tanto, de sus imaginarios, prejuicios y percepciones. De hecho, un hallazgo relevante es que los efectivos policiales comparten con la ciudadanía la opinión sobre por qué hay delincuencia.

La primera versión —la socioeconómica— nos invita a comprender las circunstancias complejas que llevan a las personas a delinquir. Desde este punto de vista, la realidad socioeconómica en su conjunto no brinda a los habitantes demasiadas alternativas para

subsistir. La segunda versión, aunque también va a las raíces sociales del problema, ubica la causa en ciertos tipos de familia. Según esta perspectiva, el origen de la delincuencia serían los hogares con padres ausentes o con problemas de alcohol, drogas y violencia, donde no se han inculcado valores. El problema, entonces, ya no sería la sociedad en su conjunto, sino ciertos hogares. Mientras que en el primer caso la respuesta competería al Estado, la segunda visión coloca la responsabilidad en las familias.

La coincidencia entre los policías y los vecinos no se limita solo a sus opiniones sobre las causas de la delincuencia, sino también a sus representaciones. Cabe mencionar que se ha identificado otro elemento que aumenta la sensación de inseguridad y que es parte de las teorías que se han formulado sobre el miedo al crimen. Se trata de los imaginarios que suelen asociarse con ciertos espacios geográficos, como las partes altas de los cerros. Si bien esta investigación no permite corroborar si nos encontramos frente a lo que se ha denominado una “estigmatización territorial”, sí contribuye al debate acerca de que la percepción de inseguridad se construye sobre la base de imaginarios que surgen ante la falta de información y el escaso contacto con las zonas consideradas peligrosas, que usualmente son las de menor nivel socioeconómico.

Existe un “enemigo” común, de acuerdo con la policía y a los vecinos, que se encuentra en “los cerros”. Resulta claro el contraste entre las zonas altas de los distritos —los cerros, de donde provendrían los delincuentes, donde la presencia del Estado es menor y, por tanto, donde la labor de la policía es más compleja— y las zonas bajas —donde viven las víctimas de la delincuencia, a quienes la policía debe proteger. Las referencias a la parte alta de los cerros como el espacio donde se encuentran los delincuentes son frecuentes y, muchas veces, estos lugares se asocian al consumo de drogas, la tenencia de armas y la existencia de pandillas.

Por otro lado, los policías también aluden con frecuencia a la dificultad para llegar y vigilar estas zonas. Se trata de espacios inaccesibles y de los que se tiene poca información. Nuevamente, no podemos confirmar si hay un componente étnico-racial en la forma de definir al enemigo, como señala la literatura al respecto. Sin embargo, sí podemos identificar una definición asociada a la clase social y el territorio en donde se encuentra la delincuencia; la construcción de un *otro*, el criminal, muy localizada y definida sobre cierto sector.

Otro punto de consenso interesante es el del deficiente rol de la municipalidad en la provisión del servicio de seguridad ciudadana, aunque sobre el papel, los gobiernos locales tienen un rol protagónico en la lucha contra la delincuencia. Para los vecinos entrevistados, el serenazgo no contribuye a esta tarea. En este caso, los agentes policiales van un paso más allá, dado que deben interactuar con los serenos durante el patrullaje. Así, opinan que los serenos son actores poco preparados para esa labor y que incluso pueden llegar a entorpecerla. Lejos de ser consideradas aliadas en la lucha contra la delincuencia, las municipalidades aparecen como parte del problema.

Por otro lado, las percepciones de los vecinos y de la policía sobre un brazo crucial en la lucha contra la delincuencia son también negativas: nos referimos al aparato judicial y al Ministerio Público. No es un dato menor que nuestras investigaciones se hayan llevado a cabo pocos meses después de destaparse el escándalo Lava Juez. La evidencia de la corrupción en el aparato judicial y fiscal ha llevado a desaprobarlo fuertemente, lo que de algún modo mitiga la imagen negativa que se tiene de la policía. Los agentes policiales piensan que los fiscales y jueces son gente poco preparada, incompetente o abiertamente corrupta, de modo que mellan su labor. Del mismo modo, los vecinos, que muestran cierta ambivalencia en su valoración de la policía, son tajantes respecto de las instancias judiciales, que asocian a la corrupción.

En lo que respecta a las diferencias entre los agentes policiales y los ciudadanos, quizás una de las cuestiones que más destaca es el contraste en torno a los principios de proximidad y policía comunitaria que han venido implementándose en los últimos años. En las conclusiones del capítulo III se comentó que el énfasis de la reforma de seguridad ciudadana en la prevención, en lo comunitario y en la cercanía con el vecino es bien visto por los agentes policiales, sobre todo desde una óptica instrumental.

En esa línea, varios efectivos reconocieron el valor de esta nueva aproximación para estrechar las relaciones entre la policía y la comunidad, mejorar la confianza en la institución y, sobre todo, como un soporte mínimo para el desempeño de su labor. Por eso, cuando se interrogó a los policías acerca del enfoque comunitario, inmediatamente las respuestas aludían al contacto con los vecinos para cuestiones como conseguir información y tener un mínimo de apoyo durante las intervenciones, más que destacar la participación vecinal y de las autoridades civiles en las instancias formalmente constituidas para ello.

No obstante, el capítulo IV está lejos de mostrarnos a una ciudadanía que siente a los efectivos policiales más cercanos o que los considera parte integral de su comunidad. Encuestas periódicas como las realizadas por el Barómetro de las Américas dan cuenta de la desconfianza de los ciudadanos en el personal policial y cómo esto no contribuye a mejorar la percepción de inseguridad ciudadana (Carrión et ál. 2018). La evidencia del trabajo de campo parece reafirmar estos hallazgos. Los vecinos destacan, ante todo, que la policía es un actor ausente al que solo se recurre en casos de extrema necesidad: por ejemplo, cuando se sufre el robo de una gran suma de dinero o se ha sido atacado con mucha violencia. Incluso en esos casos, no se espera que la policía atrape a los delincuentes y la denuncia se percibe solo como un trámite necesario.

Estas narrativas resultan claramente contradictorias, pero ello no implica que algunas de ellas no tengan un asidero real. El elemento clave que permite conectar ambas cuestiones son las restricciones logísticas y de gestión que enfrentan los efectivos policiales para llevar adelante el patrullaje. Como se mencionó en el capítulo III, las comisarías tienen poco personal disponible para patrullar y un escaso equipo para llevar adelante esta tarea: faltan vehículos, motocicletas, cámaras de seguridad e incluso llantas para las camionetas o porras. A ello se le suma el escaso apoyo que reciben del aparato judicial y de los agentes municipales.

La cuestión parece ser aún más cuesta arriba si tomamos en cuenta la enorme carga de trabajo de los efectivos policiales, producto, en parte, de los nuevos lineamientos de prevención comunitaria para la seguridad ciudadana. No solo son pocos los agentes y patrulleros que circulan por las calles, sino que deben seguir una hoja de ruta determinada durante el patrullaje y, al mismo tiempo, realizar contactos directos con la ciudadanía y responder a las emergencias.

En ese sentido, los instrumentos de patrullaje que el Mininter viene tratando de aplicar en los últimos años no terminan de adaptarse a las necesidades cotidianas y posibilidades reales de operación de los agentes policiales. La sobrecarga laboral y los objetivos que se deben cumplir con tan pocos recursos llevan a que, en la práctica, cada patrullero deba priorizar según su criterio o según el tipo de emergencia. Se trata, entonces, de un proceso en el cual los enfoques preventivos y comunitarios son traducidos y aplicados según las posibilidades y necesidades de cada efectivo policial.

Esta precariedad no pasa desapercibida. Por eso, los vecinos perciben a la policía, no como una institución indiferente ante la inseguridad ciudadana y los problemas sociales, sino como una entidad que carece de los recursos necesarios para enfrentarlos. Casi

todos los entrevistados son plenamente conscientes de esta situación, lo que permite escuchar a veces narrativas más comprensivas sobre la policía. De hecho, a diferencia de lo que ocurre con el Poder Judicial, fueron mucho menos numerosas las referencias sobre acciones corruptas en la policía. Esto no quita que, en general, el juicio sobre el cuerpo policial esté lejos de ser satisfactorio.

El correlato, entonces, parece bastante claro. A una policía que no se da abasto para cumplir la tarea que se le encomienda (con objetivos diversos y, hasta cierto punto, contradictorios), le corresponde una ciudadanía que la percibe como un actor ausente o sin capacidad real de actuar.

A ello debe añadirse que aunque se ha avanzado en el proceso de acercarse a la ciudadanía, este dista de ser un asunto cerrado. A pesar de iniciativas como Barrio Seguro y Vecindario Seguro, las oficinas de participación ciudadana (OPC) aún tienen un rol marginal en las comisarías y un escaso personal, considerado el más “suave”. No es casualidad que esta sea una tarea encomendada a mujeres, quienes lamentablemente todavía sufren estereotipos de género que las ubican en las posiciones consideradas menos importantes.

De este modo, encontramos que el enfoque de cercanía con la población no se ha integrado plenamente a la estructura organizacional de la policía. Más bien, se lo considera un anexo de la labor policial. No sorprende, entonces, la desconexión con los vecinos, pues solo aquellos que se acercan a una OPC pueden dar cuenta de los cambios efectuados en esa área.

En ese contexto, si bien los efectivos policiales manifiestan su impotencia ante la falta de apoyo logístico, su insatisfacción también se dirige a los vecinos, puesto que consideran que ellos no siempre valoran el esfuerzo que ellos despliegan para atenderlos. Los vecinos, por su parte, tienen con los policías la actitud comprensiva que hemos destacado líneas arriba, acompañada de un juicio negativo

sobre su desempeño que suscita indignación y, sobre todo, resignación. Por lo demás, la policía es percibida como un actor con el que la gente tiene solo un contacto esporádico.

A pesar de los severos cuestionamientos acerca de su eficiencia, en general, la policía sí es vista como una fuente de seguridad. Muchos entrevistados se sienten relativamente resguardados por ella, aún si su presencia es esporádica. Entre los ciudadanos conviven, entonces, unos sentimientos de comprensión, resignación y desconfianza que acentúan la idea de que las soluciones a sus problemas pasan por acciones individuales.

Las experiencias con el delito y las percepciones sobre la policía se transmiten al entorno más cercano. De esta forma, se alimenta el imaginario de que las soluciones frente a la inseguridad ciudadana deben pensarse siempre en términos individuales, sin considerar la posibilidad de exigir mejores servicios al gobierno nacional o municipal. Entre los entrevistados está muy presente la idea de que para que las autoridades respondan a sus demandas y necesidades frente a la ocurrencia de un delito, “hay que estar pendiente del trámite”, lo que exige un tiempo, un esfuerzo y unos contactos de los que la mayoría de las personas no dispone.

A pesar de que la percepción de inseguridad y de una policía ausente es compartida por todos los entrevistados, las estrategias de defensa mencionadas difieren. Aquellos que cuentan con más recursos económicos tienen más capacidad de protegerse, por ejemplo, instalando rejas o contratando una seguridad privada, todo lo cual requiere tiempo y dinero. De esta manera, la exposición al delito depende en gran medida del nivel socioeconómico y, en consecuencia, del lugar donde se reside. No resulta arriesgado hipotetizar que las intervenciones de una policía comunitaria son de mayor interés para quienes no disponen de la capacidad adquisitiva para pagar a un vigilante o colocar rejas, mientras que son indiferentes a

quienes pueden invertir en su propia seguridad. Tampoco es arriesgado afirmar que se está consolidando un círculo vicioso en el que expectativas no cubiertas por el Estado terminan por alimentar la desafección y el desinterés en las políticas públicas destinadas a combatir la inseguridad ciudadana, lo que a su vez ocasiona que las intervenciones tengan pobres resultados.

Como lo venimos destacando, aunque puede apreciarse cierto avance en el enfoque de prevención con una orientación comunitaria para la lucha contra la inseguridad ciudadana, aún subsisten resistencias. Esto es especialmente visible por el lado de los ciudadanos, quienes perciben cierta flexibilidad en el trato de los policías con los delincuentes. De esta manera, junto con la valoración positiva que recibe el acercamiento de la policía con la población, las medidas represivas y hasta violentas se vuelven un sentido común compartido tanto por la policía como por los vecinos.

Las resistencias pueden también verse en el intento de incorporar a la ciudadanía en la gestión de la seguridad. El trabajo de campo realizado permite identificar la percepción ciudadana sobre las medidas que ha venido adoptando el Estado en esa materia. Pese a ser lineamientos clave en los intentos de reforma emprendidos por el Mininter, gran parte de los entrevistados no conoce las iniciativas que se han llevado a cabo (como Barrio Seguro y Vecindario Seguro), puesto que sus estrategias apuntan más al ámbito privado. Por el lado de los agentes policiales, como ya también se mencionó, la intervención de las autoridades civiles y del serenazgo es considerada inexistente o escasa, y en el peor escenario, una carga.

Llama la atención, entonces, el contraste entre un consenso total entre la academia y los *policy-makers* en cuanto a reformas de seguridad ciudadana, por un lado, y las percepciones de quienes ejecutan en la práctica estas reformas y quienes deben ver su bienestar incrementado gracias a ellas, por otro. Aunque la información

recogida no permite desentrañar las causas profundas que estarían detrás de los reclamos de la población y de los agentes policiales por una “mano dura”, sí nos permite intuir que, en el fondo, lo que está detrás es el reconocimiento de las serias falencias que muestra el Estado en el ejercicio de su autoridad. En ese sentido, se demanda no solo una mayor presencia del Estado, sino una efectiva imposición de orden. Para los vecinos, no basta con tener algún contacto esporádico con los agentes policiales: se busca que esto sea una situación normal que permita solucionar los problemas concretos con los que se enfrentan.

Sintetizando todo lo mencionado, sería mezquino sostener que el Estado peruano ha ignorado en los últimos años la problemática de la (in)seguridad ciudadana o que las reformas han sido absolutamente infructuosas. Existen sendos procesos en marcha que se han ajustado a los lineamientos de reforma en América Latina y que han avanzado en replantear las lógicas de la gestión de la seguridad. No obstante, su escasa eficacia en resolver los problemas percibidos tanto por la ciudadanía como por la policía nos llevan a cuestionar su lógica de aplicación en el escenario nacional marcado por la precariedad. El hecho de que se reclame “mano dura” para luchar contra la delincuencia debería ser motivo de alarma. En este volumen hemos querido brindar luces sobre por qué podría estar sucediendo esto y sobre qué tipo de desajustes y desacoples parecen prevalecer en la nueva gestión (aun sumamente limitada) contra la inseguridad.

Finalmente, esperamos que esta publicación aliente a otros interesados a desarrollar investigaciones que permitan emplear nuestros hallazgos en otros contextos, con distintas características, pero manteniendo siempre como referencia los procesos que han marcado la problemática de la inseguridad ciudadana a escala nacional y regional.

Anexo

RELACIÓN DE DOCUMENTOS CONSULTADOS



N.º	Nombre del documento	Año	Institución
1	Mapa por sectores de la Comisaría Lima Norte n.º 2	2018	
2	Mapa por subsectores y cuadrantes	2018	
3	Mapa del delito	2018	
4	Hoja de ruta de patrullaje motorizado-motos	2018	Comisaría Lima Norte n.º 2
5	Hoja de ruta de patrullaje motorizado-patrullero	2018	
6	Cuadro estadístico de violencia familiar	2018	
7	Cuadro del programa Vecindario Seguro	2018	
8	Plan de Trabajo del Viceministerio de Seguridad Pública del Ministerio del Interior	2018	
9	Resolución Ministerial 498-2018-IN “Lineamiento sectorial Vecindario Seguro-Policía comunitaria por sectores”	2018	Ministerio del Interior
10	Guía para el cumplimiento de la meta 09 “Formulación y ejecución de actividades del Plan Local de Seguridad Ciudadana Articulado al Programa Presupuestal 0030”	2017	Ministerio de Economía y Finanzas-Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2017-Ministerio del Interior

N.º	Nombre del documento	Año	Institución
11	Guía informativa del Programa Presupuestal 0030 “Reducción de los delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana” dirigida a gobiernos locales	2015	Ministerio de Economía y Finanzas
12	Guía de orientación metodológica para el patrullaje por sector en los gobiernos locales	2014	Ministerio del Interior- Dirección General de Planificación y Presupuesto, Dirección General de Seguridad Ciudadana Policía Nacional del Perú- Dirección Nacional de Operaciones Policiales
13	Guía metodológica para el diseño de sectores y mapa del delito en las jurisdicciones policiales de las comisarias de la Policía Nacional del Perú	2014	Ministerio del Interior- Dirección General de Planificación y Presupuesto, Dirección General de Seguridad Ciudadana Policía Nacional del Perú- Dirección Nacional de Operaciones Policiales
14	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013-2018	2013	Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio del Interior-Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec)
15	Evaluación de Diseño y Ejecución- EDEP Seguridad Ciudadana-Policía Nacional del Perú	2013	Ministerio de Economía y Finanzas- Dirección General de Presupuesto
16	Manual de procedimientos operativos policiales	2012	Policía Nacional del Perú

BIBLIOGRAFÍA



AGUILAR, Juan

2018 "Aproximación al análisis de las actitudes punitivas". *Revista Criminología*, 60 (1): 95-110.

AGUIRRE, Adalberto

2004 "Profiling Mexican American identity: Issues and concerns". *American Behavioral Scientist*, 47(7): 928-942.

AKINLABI, Oluwagbenga Michael

2017 "Young people, procedural justice and Police legitimacy in Nigeria". *Policing and Society*, 27 (4): 419-438.

ALDA, Erik, Richard R. BENNETT y Melissa S. MORABITO

2017 "Confidence in the Police and the fear of crime in the developing world". *Policing: An International Journal*, 40 (2): 366-379.

ALKIRE, Sabina

2003 *A conceptual framework for human security*. Oxford: Centre for Research on Inequality, University of Oxford.

ALTHEIDE, David L.

1997 "The news media, the problem frame, and the production of fear". *The Sociological Quarterly*, 38 (4): 647-668.

ALVARADO, Geannine

2012 "La seguridad ciudadana en Ecuador, avances en la construcción del concepto: estado del arte de investigaciones producidas entre

los años 2005-2010". En Andreina Torres, Geannine Alvarado y Laura González (eds.), *Violencia y seguridad ciudadana: algunas reflexiones*. Quito: Flacso.

AMES, Patricia

2011 "Discriminación, desigualdad y territorio: nuevas y viejas jerarquías en definición". En Marcos Cueto y Adrián Lerner (eds.), *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ANDERSON, Simon, Catherine BROMLEY y Lisa GIVEN

2005 *Public attitudes towards young people and youth crime in Scotland: Findings from the 2004 Scottish social attitudes survey*. Edinburgh: The Scottish Executive.

ARNOLD, Harald

1991 "Fear of crime and its relationship to directly and indirectly experienced victimization: A binational comparison of models". En Klaus Sessar y Hans-Jürgen Kerner (eds.), *Developments in crime and crime control research: German studies on victims, offenders, and the public* (pp. 87-125). Nueva York: Springer.

AYDIN, Ahmet H.

1995 A comparative study of police organization and legitimacy in England and Wales and Turkey: The case for centralisation and decentralisation. Tesis doctoral, University of Leicester.

BALDWIN, David A.

1997 "The concept of security". *Review of International Studies*, 23 (1): 5-26. Disponible en: <<https://doi.org/DOI: 10.1017/S0260210597000053>>.

BANTON, Michael

1971 "The sociology of the Police I". *The Police Journal*, 44 (3): 227-243.

1973 "The sociology of the Police II". *The Police Journal*, 46 (4): 341-362.

1974 "The definition of the Police role". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 3 (3): 164-171.

BARATTA, Alessandro

- 2004 *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídico penal*. Buenos Aires: siglo XXI Editores.

BARRIENTOS, Franklin

- 2004 “Policía comunitaria: evaluación de algunas experiencias”. En Hugo Frühling y Azun Candina (eds.), *Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

BARTSCH, Robert y Sutham CHEURPRAKOBKIT

- 2004 “The effects of amount of contact, contact expectation, and contact experience with police on attitudes toward police”. *Journal of Police and Criminal Psychology*, 19 (1): 58-70.

BASOMBRÍO, Carlos

- 2004 “Democratización y modernización de la Policía Nacional del Perú. Hoja de ruta y camino recorrido”. En Hugo Frühling (ed.), *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur* (pp. 167-187). Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

- 2007 *Delito e inseguridad ciudadana. Lima y otras ciudades del Perú comparadas con América Latina*. Disponible en: <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/80F36E775E86E8CA05257AB10073CC21/\\$FILE/delito-e-inseguridad-ciudadana.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/80F36E775E86E8CA05257AB10073CC21/$FILE/delito-e-inseguridad-ciudadana.pdf)>.

- 2014 “Crimen común y crimen organizado en el Perú: Deterioro sustantivo y cambios cualitativos”. En Catalina Niño (ed.), *Anuario 2014 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friederich Ebert Stiftung.

BASOMBRÍO, Carlos y Fernando ROSPIGLIOSI

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

BAILEY, David

- 1994 *Police for the future*. Oxford: Oxford University Press.

BAILEY, David y Clifford SHEARING

- 2001 *The new structure of policing: Description, conceptualization, and research agenda*. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

BECKETT, Katherine

- 1997 *Making crime pay. Law and order in contemporary American politics*. Nueva York: Oxford University Press.

BELIZ, Gustavo

- 2007 “¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?”. En Erik Alda y Gustavo Beliz (eds.), *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BERGMAN, Marcelo y Gabriel KESSLER

- 2008 “Vulnerabilidad al delito y sentimiento de inseguridad en Buenos Aires: Determinantes y consecuencias”. En *Desarrollo Económico*, 48 (190): 209-234.

BISLEV, Sven

- 2004 “Privatization of security as governance problem: Gated communities in the San Diego Region”. En *Alternatives*, 29 (5): 599-618. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/030437540402900507>>.

BITTNER, Egon

- 1967a “Police discretion in emergency apprehension of mentally ill persons”. En *Social Problems*, 14 (3): 278-292.
- 1967b “The Police on Skid-Row: A Study of Peace Keeping”. En *American Sociological Review*, 32 (5): 699-715.
- 1970 *The functions of the Police in modern society*. Chevy Chase, Maryland: National Institute of Mental Health.

BONILLA, Diana y Sofía VIZCARRA

- 2016 “Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano”. En *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 19: 37-52.

BOURDIEU, Pierre

- 2012 *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.

- BOX, Steven, Chris HALE y Glen ANDREWS
1988 "Explaining fear of crime". *The British Journal of Criminology*, 28 (3): 340-356.
- BRADFORD, Ben et ál.
2014 "What price fairness when security is at stake? Police legitimacy in South Africa". *Regulation y Governance*, 8 (2): 246-268.
- BRAGA, Anthony y Brenda BOND
2008 "Policing crime and disorder hot spots: A randomized controlled trial". *Criminology*, 46: 577-607. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2008.00124.x>>.
- BRAUNGART, Margaret, Richard BRAUNGART y William HOYER
1980 "Age, sex, and social factors in fear of crime". *Sociological Focus*, 13 (1): 55-66.
- BRIDENBALL, Blaine y Paul JESILOW
2008 "What matters: The formation of attitudes toward the Police". *Police Quarterly*, 11 (2): 151-181.
- CALLANAN, Valerie J. y Jared S. ROSENBERGER
2011 "Media and public perceptions of the Police: Examining the impact of race and personal experience". *Policing and Society*, 21 (2): 167-189.
- CALOMARDE, Emiliano, Lucía ESCUJURI y Ana HUICI
2019 "Hacerse respetar. Un análisis sobre las mujeres de la policía local de Mar del Plata". *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, 0 (10): 129-141.
- CAO, Liqun y Jihong S. ZHAO
2005 "Confidence in the Police in Latin America". *Journal of Criminal Justice*, 33 (5): 403-412.
- CARRIÓN, Fernando
2007 "Reforma policial: ¿Realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?" (Editorial). *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/urvio.2.2007.1059>>.

CARRIÓN, Julio et ál.

- 2018 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CARRIÓN, Julio, Patricia ZÁRATE y Elizabeth ZECHMEISTER

- 2015 *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Lima: Usaid.

CCAPA, Ángela et ál.

- 2018 *Evaluación intermedia de resultados en el Barrio Seguro de San Agustín-Ica*. Lima: Ministerio del Interior.

CERNA, Diego et ál.

- 2017 *Acá no hay ventanillas. La burocracia de la calle en los programas sociales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CHACÓN, Manuel y Wilmer TÉLLEZ

- 2017 "Victimización y 'ondas de choque': simulación computacional de la propagación del miedo al crimen". *Revista Criminalidad*, 59 (1): 9-25.

CHAN, Angela y Vanessa CHAN

- 2012 "Public perception of crime and attitudes toward Police: Examining the effects of media news". *Discovery - SS Student EJournal*, 1: 215-237.

CHERMAK, Steven y Alexander WEISS

- 2005 "Maintaining legitimacy using external communication strategies: An analysis of police-media relations". *Journal of Criminal Justice*, 33 (5): 501-512.

CHIRICOS, Ted, Kathy PADGETT y Marc GERTZ

- 2000 "Fear, TV news, and the reality of crime". *Criminology*, 38 (3): 755-786.

CLARKE, Ronald

- 1995 "Situational crime prevention". *Crime and Justice*, 19: 91-150.
- 2005 "Seven misconceptions of situational crime prevention". En Nick Tilley (ed.), *Handbook of crime prevention and community safety*. Abington: Routledge.

- CLARKE, Ronald y John ECK
2005 *CRIME ANALYSIS FOR PROBLEM SOLVERS IN 60 SMALL STEPS*. Washington, D. C.: Office of Community Oriented Policing Services.
- COOKE, Louise y Paul STURGES
2009 "Police and media relations in an era of freedom of information". *Policing y Society*, 19 (4): 406-424.
- COSTA, Gino
2007 *La ventana rota y otras formas de luchar contra el crimen. Tres estrategias, dos soluciones, un camino*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- COSTA, Gino y Carlos BASOMBRIÓ
2004 *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- COSTA, Gino y Carlos ROMERO
2014 "Respuestas a la inseguridad en Lima". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0 (9 SE-Tema central). Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/urvio.9.2010.1133>>.
- COSTA, Gino, Juan BRICEÑO y Carlos ROMERO
2008 *La policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.
- CRAWFORD, Adam
1994 "The partnership approach to community crime prevention: Corporatism at the local level?". *Social y Legal Studies*, 3(4): 497-519. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/096466399400300403>>.
- CRONBACH, Lee
1951 "Coefficient alpha and the internal structure of tests". *Psychometrika*, 16 (3): 297-334.
- DAMMERT, Lucia
2005 "Reforma policial en América Latina". *Quórum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*.
- 2007 *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: Flacso, Alcaldía Metropolitana de Quito.

- 2012 *Seguridad ciudadana en Perú: las cifras del desconcierto*. Disponible en: <https://www.academia.edu/2916705/Perú_Los_datos_del_desconcierto>.
- DAMMERT, Lucía y John BAILEY
2005 “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina”. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19 (1), 133-152.
- 2007 “¿Militarización de la seguridad pública en América Latina?”. *Foreign Affairs*, abril, 61-70.
- DAMMERT, Lucía, Jaris MUJICA y Nicolás ZEVALLOS
2017 “Seguridad ciudadana”. En *Balance de investigación en políticas públicas 2011-2016 y agenda de investigación 2017-2021*. Lima: Consorcio de investigación Económica y Social.
- DE LA JARA, Ernesto y César BAZÁN
2018 *¿Cómo se forman los policías? Derechos humanos y policía comunitaria*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- DE LA JARA, Ernesto et ál.
2008 *La aplicación del nuevo Código Procesal Penal en Huaura. Una experiencia positiva*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- DE LA JARA, Ernesto, Vasco MUJICA y Gabriela RAMÍREZ
2009 “¿Cómo es el proceso penal según el nuevo Código Procesal Penal?”, Cartilla Informativa, Instituto de Defensa Legal.
- DE LIMA, Renato S. y Ricardo C. DE MATTOS
2014 “Gobiernos locales, democracia y seguridad pública en Brasil”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0 (9 SE-Tema central). Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/urvio.9.2010.1136>>.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2008 *Informe defensorial n.º 129. Análisis de los decretos legislativos promulgados al amparo de las facultades otorgadas por la Ley n.º 29009*. Lima.

- DEL PALACIO, Celia
2016 “Los medios de comunicación, el miedo y la percepción de inseguridad en Veracruz, México”. En Brenda Focás y Omar Rincón (eds.). *(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina*. Cali: Universidad Icesi.
- DÍAZ, Julio
2009 *Relato de éxito de un comisario*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- DIRIKX, Astrid, Dave GELDERS y Jan VAN DEN BULCK
2013 “Adolescent perceptions of the performance and fairness of the Police: Examining the impact of television exposure”. *Mass Communication and Society*, 16 (1): 109-132.
- DIRIKX, Astrid, Dave GELDERS y Stephan PARMENTIER
2012 “Police-youth relationships: A qualitative analysis of flemish adolescents’ attitudes toward the Police”. *European Journal of Criminology*, 9 (2): 191-205.
- ECK, John
2003 “Police problems: The complexity of problem theory, research and evaluation”. *Crime Prevention Studies*, 15: 79-113.
- ECK, John y Edward MAGUIRE
2005 “Have changes in policing reduced crime? An assessment of the evidence”. En Alfred Blumstein y Joel Wallman (eds.), *The crime drop in America*. Cambridge, Nueva York: Cambridge University Press.
- FELSON, Marcus
1987 “Routine activities and crime prevention in the developing metropolis”. *Criminology*, 25 (4): 911-932. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.1987.tb00825.x>>.
- FERDIK, Frank
2013 *Perception is reality: A qualitative approach to understanding police officer views on civil liability*. Ginebra.
- FERNÁNDEZ, Esther y Áurea GRIJALVA
2012 “Diseño y validación de dos escalas para medir el miedo al delito y la confianza en la policía”. *Revista Española de Investigación Criminológica*, 10: 2-26.

FERNÁNDEZ ROICH, Cynthia

- 2014 "They deserve it": Media crime discourse in Argentina during the 1990s. A socio-semiotic analysis on the punitive approach towards crime. Tesis de doctorado. Sídney: University of New South Wales

FERRARO, Kenneth

- 1996 "Women's fear of victimization: Shadow of sexual assault?". *Social Forces*, 15 (2): 667-690.

FOCÁS, Brenda

- 2013 "Inseguridad: En busca del rol de los medios de comunicación". *La Trama de La Comunicación*, 17: 163-174.
- 2016 "Recepción de medios y percepciones de la inseguridad: La incidencia del delito en la vida cotidiana". En Brenda Focás y Omar Rincón (eds.). *(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina*. Cali: Universidad Icesi.

FÖHRIG, Alberto y Julia POMARES

- 2004 "Las reformas policiales desde las teorías del cambio institucional: los intentos de transformación de la policía de la provincia de Buenos Aires". *Participación ciudadana y reformas a la policía en América del Sur*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo.

FOUCAULT, Michel

- 2006 *El nacimiento de la biopolítica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

FRÜHLING, Hugo

- 2004 *Policía comunitaria y reforma policial en América Latina. ¿Cuál es su impacto?* Santiago de Chile.
- 2009 *Violencia y policía en América Latina*. Quito: Flacso.

GARCÍA, Fernando

- 2017 *Tecnologías de la información y la comunicación y la percepción de inseguridad ciudadana en el distrito de San Borja, 2017*. Tesis de maestría en gestión pública. Lima: Universidad César Vallejo.

GARCÍA, Ramiro et ál.

- 2013 “Provisión social de la seguridad en barrios de Lima Sur”. En Werner Jungbluth (ed.). *Perú hoy. El Perú subterráneo*. Lima: Desco.

GARCÍA AÑÓN, José et ál.

- 2013 *Identificación policial por perfil étnico en España. Informe sobre experiencias y actitudes en relación con las actuaciones policiales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

GARLAND, David

- 2001 *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Chicago: Chicago University Press.

GAROFALO, James

- 1979 “Victimization and the fear of crime”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 16(1): 80-97.

GARRIGA ZUCAL, José Antonio

- 2016 *El verdadero policía y sus sinsabores. Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. La Plata: Universidad de La Plata.

GILL, Charlotte et ál.

- 2014 “Community-oriented policing to reduce crime, disorder and fear and increase satisfaction and legitimacy among citizens: A systematic review”. *Journal of Experimental Criminology*, 10 (4): 399-428.

GLEESON, Helen

- 2013 Young people’s attitudes toward the Police in Ireland. A mixed methods study. Tesis.

GOLDSTEIN, Herman

- 1967 “Toward a redefinition of the Police function”. En Elmer Oettinger (ed.), *Administration of criminal justice*. Atlanta: Southern Regional Education Board.

- 1979 “Improving policing: A problem-oriented approach”. *Crime y Delinquency*, 25 (2), 236-258. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/001112877902500207>>.

- GRAZIANO, Lisa M.
2018 "News media and perceptions of Police: A state-of-the-art-review". *Policing: An International Journal*, 42 (2): 209-225.
- GRIJALVA, Áurea y Esther MOLINA
2017 "Efectos de la corrupción y la desconfianza en la policía sobre el miedo al delito. Un estudio exploratorio en México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62 (231): 167-198.
- GUERETTE, Rob T. y Kate L. BOWERS
2009 "Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations". *Criminology*, 47 (4): 1331-1368.
- GUERRA, L. et ál.
2020 *De la intervención a los resultados: hacia una medición de la seguridad en los Barrios Seguros de Lima y Callao* (n.º 1). Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos – Observatorio Nacional de Política Criminal.
- HÄGERSTRAAND, Torsten
1970 "What about people in regional science?". *Papers in Regional Science*, 24 (1): 7-24.
- HERMOZA, Alfonso
2017 Implementación de helicópteros para la seguridad ciudadana en Lima Metropolitana. Problemática y soluciones (2014-2015). Tesis de maestría en ciencia política y gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- HINDS, Lyn y Kristina MURPHY
2007 "Public satisfaction with Police: Using procedural justice to improve Police legitimacy". *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 40 (1): 27-42.
- HO, Taiping y Jerome MCKEAN
2004 "Confidence in the Police and perceptions of risk". *Western Criminology Review*, 5 (2): 108-118.
- HOUGH, Mike y Julian ROBERTS
2004 *Youth crime and youth Justice: Public opinion in England and Wales*. Bristol: Policy Press.

HUAYTALLA, Arturo

- 2016 *El modelo de policía comunitario desde la experiencia de los comisarios de Lima. Dificultades y potencialidades*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2019 “Prevención comunitaria en Lima: Los aportes de la junta vecinal”. *Discursos Del Sur*, (3): 113-136.

HURST, Yolander

- 2007 “Juvenile attitudes toward the Police: An examination of rural youth”. *Criminal Justice Review*, 32 (2): 121-141.

HURST, Yolander, Joan McDERMOTT y Deborah L. THOMAS

- 2005 “The attitudes of girls toward the Police: Differences by race”. *Policing: An International Journal of Police Strategies y Management*, 28 (4): 578-593.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL-IDL

- 2010 *Informe anual sobre seguridad ciudadana. El legado de Alan García: un país más inseguro*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2011 *Informe anual sobre seguridad ciudadana. Una nueva oportunidad para enfrentar la inseguridad sin demagogia punitiva*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2012 *Informe anual sobre seguridad ciudadana. Más allá de los miedos*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2013 *Seguridad ciudadana: Informe anual 2013. Crisis política, temores y acciones de esperanza*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2014 *Seguridad ciudadana: Informe anual 2014*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2015 *Seguridad ciudadana: Informe anual 2015. Balance del gobierno de Ollanta Humala: Un quinquenio sin cambios sustanciales*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2016 *Seguridad ciudadana: Informe anual 2016. Una nueva oportunidad para la seguridad ciudadana*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- 2017 *Seguridad ciudadana: Informe anual 2017. Retrocesos y avances en las políticas nacionales y locales de seguridad ciudadana: Diagnóstico y Evaluación*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA-INEI

2017 *Victimización en el Perú 2010-2016*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

2019 *Victimización en el Perú 2010-2018. Principales resultados*. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

JACKSON, Jonathan et ál.

2011 "Developing European indicators of trust in justice". *European Journal of Criminology*, 8 (4): 267-285.

JESILOW, Paul, J'ona MEYER y Nazi NAMAZZI

1995 "Public attitudes toward the Police". *American Journal of Police*, 14 (2): 67-88.

JIMÉNEZ, William G. y Juan P. TURIZO

2011 "Militarización de la policía y policización de las fuerzas militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional". *Revista Logos Ciencia y Tecnología*, 3 (1 SE-Artículos de revisión). Disponible en: <<https://doi.org/10.22335/rfct.v3i1.131>>.

JOHNSTON, Les y Clifford SHEARING

2003 *Governing security. Explorations in policing and justice*. Londres: Routledge.

KANASHIRO, Lilian, Lucía DAMMERT y Wilson HERNÁNDEZ

2018 *Percepción de inseguridad: Determinantes y narrativas*. Disponible en: <http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/percepcion_de_inseguridad-determinantes_y_narrativas.pdf>.

KELLING, George

1981 *The Newark Foot Patrol Experiment*. Washington, D. C.: Police Foundation.

KESSLER, Gabriel

2012 "Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular". *Espacios En Blanco. Serie Indagaciones*, 22(1): 165-197.

2015 *El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- KESSLER, Gabriel y Sabina A. DIMARCO
2013 “Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires”. *Espacio Abierto*, 22(2): 221-243.
- KESSLER, Gabriel y Brenda FOCÁS
2014 “¿Responsables del temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina”. *Nueva Sociedad*, 249: 137-148.
- KRAHMAN, Elke
2003 “Conceptualizing security governance”. *Cooperation and Conflict*, 38(1): 5-26. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0010836703038001001>>.
- LAM, Yukyan y Camilo A. CEBALLOS ÁVILA
2013 *Orden público y perfiles raciales: Experiencias de afrocolombianos con la policía de Cali*. Bogotá: Dejusticia.
- LEMKE, Thomas
2001 “‘The birth of bio-politics’: Michel Foucault’s lecture at the Collège de France on neo-liberal governmentality”. *Economy and Society*, 30 (2): 190-207. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/03085140120042271>>.
- LERCHUNDI, Mariana J.
2019 “La captura policial a la población joven: Dimensiones jurídicas y experienciales en Río Cuarto de Argentina (2003-2015)”. *Justicia*, 24 (36): 1-24.
- LIM, Hyungjin
2015 “The limitations and advancements in measuring fear of crime”. *Journal of Public Administration and Governance*, 5 (2): 140-148.
- LIMA CÓMO VAMOS
2017 *VIII Informe de percepción sobre calidad de vida en Lima y Callao*. Disponible en: <http://www.limacomovamos.org/cm/wp-content/uploads/2018/03/EncuestaLimaCómoVamos_2017.pdf>.
- LIPSKY, Michael
1980 *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russel Sage Foundation.

- LOADER, Ian y Neil WALKER
2001 "Policing as a public good. Reconstituting the connections between policing and the state". *Theoretical Criminology*, 5 (1): 9-35.
- LOAYZA, Jerjes
2011 *Juventud y clandestinidad en Lima. Imaginarios y prácticas violentas*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- LÓPEZ, Noam
2014 *Inseguridad y percepción de inseguridad en Lima, Perú*. Lima: s. e.
- LOYENS, Kim y Jeroen MAESSCHALCK
2014 "Police-public interactions: a grid-group cultural theory perspective". *Policing: An International Journal*, 37 (1): 144-158.
- MAIER, Julio B.
1996 "Nacimiento y desarrollo de la policía institucional". *Nueva Doctrina Penal*, 55-74.
- MANNARELLI, María Emma
2018 *La domesticación de las mujeres. Patriarcado y género en la historia peruana*. Lima: La Sinistra.
- MAWBY, Rob C.
2010 "Police corporate communications, crime reporting and the shaping of policing news". *Policing and Society*, 20 (1): 124-139.
2014 "The presentation of police in everyday life: Police-press relations, impression management and the Leveson Inquiry". *Crime, Media, Culture*, 10 (3): 239-257.
- MEDINA, Juanjo
2003 "Inseguridad ciudadana, miedo al delito y Policía en España". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 5(3): 1-21.
- MIGDAL, Joel S.
2004 *State in society. Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MEJÍA, Segundo Leoncio
2017 Las estrategias municipales de mitigación del problema público de la inseguridad ciudadana: Un análisis de la gerencia de seguridad ciudadana de la Municipalidad Metropolitana de

Lima entre el 2010 y el 2014. Tesis de maestría en ciencia política y gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

MONSALVE, Martín

2017 “Población y sociedad”. En Marcos Cueto (ed.). *Perú. Mirando hacia dentro, 1930-1960*. Madrid: Fundación Mapfre.

MUJICA, Jaris

2014 “La desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional. De la salida del personal de inteligencia al desarrollo de las agencias privadas de inteligencia en el Perú”. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1 (2). Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/article/view/12541>>.

MUJICA, Jaris y N. ZEVALLOS

2017 *El crimen y la violencia en Lima Metropolitana: Hipótesis de trabajo*. Washington, D. C.: Wilson Center.

MUJICA, Jaris, Sofía VIZCARRA y Nicolás ZEVALLOS

2016 “El miedo más allá de los medios: crimen, desorganización social e inseguridad en el Perú”. En Brenda Focás y Omar Rincón (eds.). *(In)seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina*. Cali: Universidad Icesi.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira y Eduardo PAES-MACHADO

2010 “Policia para quem precisa de polícia: contribuições aos estudos sobre policiamento”. *Caderno CRH*, 23: 437-447.

MUÑOZ Gonzales, Alejandra

2009 “Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú”. En Fernando Carrión y Manuel Dammert (comps.). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: Flacso Ecuador.

MURPHY, Kristina, Lyn HINDS y Jenny FLEMING

2008 “Encouraging public cooperation and support for Police”. *Policing and Society*, 18(2): 136-155.

NADAL, Kevin L. et ál.

2017 “Perceptions of Police, racial profiling, and psychological outcomes: A mixed methodological study”. En *Journal of Social Issues*, 73 (4): 808-830.

- NEWBURN, Tim
2008 "Introduction: Understanding policing". En Tim Newburn (ed.), *The handbook of policing*. Portland: Willan Publishing.
- NIVETTE, Amy E. y Thomas D. AKOENSI
2019 "Determinants of satisfaction with Police in a developing country: A randomised vignette study". *Policing and Society*, 29 (4): 471-487.
- PAOLINE, Eugene A.
2003 "Taking stock: Toward a richer understanding of Police culture". *Journal of Criminal Justice*, 31 (3): 199-214.
- PARDO GIL, María Laura
2014 "Las representaciones socio-discursivas que sobre los jóvenes pobres ligados al delito crean los medios televisivos en Argentina". *Romanica Olomucensia*, 4: 249-264.
- PEREIRA, Carlos y Marcus A. MELO
2015 "Reelecting corrupt incumbents in exchange for public goods: Rouba mas faz in Brazil". *Latin American Research Review*, 50 (4): 88-115.
- PEREYRA, Omar
2004 "Del barrio y del crimen. El fantasma de la criminalidad en Nuevo Pachacutec". *Anthropologica*, 22 (22): 93-117.
- PLÖGER, Jörg
2006 "La formación de enclaves residenciales en Lima en el contexto de la inseguridad". *Urbes*, 3: 135-164.
2012 "Gated barriadas: Responses to urban insecurities in marginal settlements in Lima, Peru". *Singapore Journal of Tropical Geography*, 33: 212-225. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9493.2012.00459.x>>.
- POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ - PNP
2013 "Manual de procedimientos operativos policiales PNP". Lima.
- PONTON, Daniel
2008 *Policía comunitaria y cambio institucional en Ecuador*. Tesis de maestría en políticas sociales con mención en gestión del desarrollo. Quito: Flacso Andes.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD

- 1990 *Desarrollo Humano. Informe 1990*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- 2009 *Informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- 2013 *Seguridad ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Panamá.

RATCLIFFE, Jerry et ál.

- 2011 “The Philadelphia foot patrol experiment: A randomized controlled trial of Police patrol effectiveness in violent crime hotspots”. *Criminology*, 49 (3). Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2011.00240.x>>.

REINER, Robert

- 2015 “Revisiting the classics: Three seminal founders of the study of policing: Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner”. *Policing and Society*, 25 (3): 308-327.

REPPETTO, Thomas A.

- 1976 “Crime prevention and the displacement phenomenon”. *Crime y Delinquency*, 22 (2): 166-177. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/001112877602200204>>.

REYNA, Carlos y Eduardo TOCHE

- 1999 *La inseguridad en el Perú*. Santiago de Chile.

RICO, José M. y Laura CHINCHILLA

- 2006 *Las reformas policiales en América Latina: situación, problemas y perspectivas*. Lima: Instituto de Defensa Legal.

RÍOS, Alina Lis

- (2014) “Policía y autonomía: gobierno local y seguridad en Buenos Aires”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0 (9 SE-Tema central). Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/urvio.9.2010.1134>>.

ROSE, William

- 2002 “Crimes of color: Risk, profiling, and the contemporary racialization of social control”. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 16(2): 179-205.

- RUIZ, José
2019 “Percepciones sobre la policía en un grupo de países iberoamericanos: Relaciones directas y mediadoras con el miedo al crimen, la victimización y la eficacia colectiva”. *Revista Logos, Ciencia y Tecnología*, 11 (3): 195-205.
- RUSSO, Silvia y Michele ROCCATO
2010 “How long does victimization foster fear of crime? A longitudinal study”. *Journal of Community Psychology*, 38(8): 960-974.
- SANDOVAL, Gabriela
2014 *Vivir entre rejas: Seguridad ciudadana y privatización de la calle en urbanizaciones de Ate y La Molina*.
- SANTOS, Martin
1998 “Emociones, desempeños morales contextuales, conflicto social y relaciones de poder en redes de esquineros-trajinantes de un barrio popular de Lima”. En Maruja Martínez y Federico Tong Hurtado (eds.), *¿Nacidos para ser salvajes?: Identidad y violencia juvenil en los 90*. Lima: Ceapaz.
- SARGEANT, Elise et ál.
2012 “Legitimacy and policing”. En Tim Prenzler (ed.), *Policing and security in practice: Challenges and achievements*. Londres: Palgrave Macmillan.
- SENNET, Richard
2011 *El declive del hombre público*. Barcelona: Anagrama.
- SCHUCK, Amie M. y Dennis P. ROSENBAUM
2005 “Global and neighborhood attitudes toward the Police: Differentiation by race, ethnicity and type of contact”. *Journal of Quantitative Criminology*, 21 (4): 391-418.
- SHARIATI, Auzeen y Rob GUERETTE
2017 “Situational crime prevention”. En Brent Teasdale y Mindy Bradley (eds.), *Preventing crime and violence*. Cham: Springer.
- SHERMAN, Lawrence W.
2012 *Developing and evaluating citizen security in Latin America: A protocol for evidence-based crime prevention* (n.o 436).

- SHERMAN, Lawrence y David WEISBURD
1995 "General deterrent effects of police patrol in crime 'hot spots': A randomized, controlled trial". *Justice Quarterly*, 12: 625-648. Disponible en: <<https://doi.org/10.1080/07418829500096221>>.
- SCHÜTZ, Alfred
2008 *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- SIMPSON, Rylan
2017 "The Police Officer Perception Project (POPP): An experimental evaluation of factors that impact perceptions of the police". *Journal of Experimental Criminology*, 13(3): 393-415.
- SINGER, Alexa et ál.
2019 "Victimization, fear of crime, and trust in criminal justice institutions: A cross-national analysis". *Crime and Delinquency*, 65 (6): 822-844.
- SKOGAN, Wesley
2009 "Concern about crime and confidence in the police: Reassurance or accountability?". *Police quarterly*, 12 (3): 301-318.
- SKOGAN, Wesley et ál.
2006 *On the beat: Police and community crime prevention*. Colorado: Westview Press.
- SKOLNICK, Jerome H. y David H. BAILEY
1986 *The new blue line: Police innovation in six American cities*. Nueva York: Free Press.
- SKOLNICK, Jerome H. y James J. FYFE
1993 *Above the law. Police and the excessive use of force*. Nueva York: Free Press.
- SOUSA, William y George L. KELLING
2006 "Advocate: Of 'broken windows', criminology, and criminal justice". *Police Innovation: Contrasting Perspectives*, 77-97. Disponible en: <<https://doi.org/10.1017/CBO9780511489334.004>>.

- SOZZO, Máximo
2014 “Gobierno local y prevención del delito en la Argentina”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 0(6): 58-73. Disponible en: <<https://doi.org/10.17141/urvio.6.2009.1104>>.
- SQUIRES, Peter
2017 “Community safety and crime prevention: A critical reassessment”. En Nick Tilley y Aiden Sidebottom (eds.), *Handbook of crime prevention and community safety* (segunda edición). Abingdon: Routledge.
- STEPHENSON, Svetlana
2011 “The Kazan Leviathan: Russian street gangs as agents of social order”. *The Sociological Review*, 59 (2): 324-347.
- STROCKA, Cordula
2008 *Unidos nos hacemos respetar: jóvenes, identidades y violencia en Ayacucho*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia
2016 *Los policías: una averiguación antropológica*. Guadalajara: Iteso.
- SUÁREZ DE GARAY, María Eugenia y Marcos MOLOEZNİK
2012 “El proceso de militarización de la seguridad pública en México (2006-2010)”. *Frontera Norte*, 24 (48): 121-144.
- TANKEBE, Justice
2009 “Public cooperation with the Police in Ghana: Does procedural fairness matter?”. *Criminology*, 47 (4): 1265-1293.
- TENENBAUM EWIG, Gabriel
2015 “La detención policial de adolescentes en Uruguay: Percepciones y experiencias”. *Revista de la Facultad de Derecho*, 39: 227-258.
- TONRY, Michael y David F. FARRINGTON
1995 “Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention”. *Crime and Justice*, 19: 1-20.
- TOSCASA, Miller Rafael
2017 Percepción sobre la seguridad ciudadana en las comisarías PNP del Callao, 2016. Tesis de maestría en gestión pública. Lima: Universidad César Vallejo.

- TYLER, Tom R.
1990 *Why people obey the law*. Michigan: Yale University Press.
- 2001 “Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions?”. *Behavioral Sciences y the Law*, 19(2): 215-235.
- 2011 *Why people cooperate: The role of social motivations*. Princeton: Princeton University Press.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF JUSTICE
s. f. *Community policing defined* (n.o 157). Washington, D. C.
- VARELA, Fernanda y Hermann SCHWADERER
2010 *Determinantes del temor al delito en Chile*. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2011-02-28_determinantes-del-temor-al-delito-en-chile.pdf>.
- VEGA, Julio
2016 “Percepción de miedo en México: Variables que contribuyen a su explicación en Yucatán y Guerrero”. *Revista Criminalidad*, 58 (3): 9-20.
- VELÁSQUEZ, Daniel et ál.
2018 *I read the news today, oh boy: The effect of crime news coverage on crime perception and trust*. Discussion Paper Series 12056. Bonn: IZA Institute of Labor Economics.
- VICH, Victor
2010 “El discurso sobre la sierra del Perú: La fantasía del atraso”. *Crítica y Emancipación*, 2 (3): 155-168.
- VILALTA, Carlos
2010 “El miedo al crimen en México. Estructura lógica, bases empíricas y recomendaciones iniciales de política pública”. *Gestión y Política Pública*, 19 (1): 3-36.
- 2013 *Determinant factors in the perception of crime-related insecurity in Mexico*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- VISHER, Christy A. y David Weisburd
1997 "Identifying what works: Recent trends in crime prevention strategies". *Crime, Law and Social Change*, 28 (3): 223-242. Disponible en: <<https://doi.org/10.1023/A:1008229431999>>.
- VOZMEDIANO, Laura, César SAN JUAN y Ana VERGARA
2008 "Problemas de medición del miedo al delito: Algunas respuestas teóricas y técnicas". *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 10 (7): 1-7.
- WACQUANT, Loic
2007 "Territorial stigmatization in the age of advanced marginality". *Thesis Eleven*, 91 (1): 66-77. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0725513607082003>>.
- WACQUANT, Loic, Tom SLATER y Virgilio BORGES PEREIRA
2014 "Territorial stigmatization in action". *Environment and Planning A: Economy and Space*, 46 (6): 1270-1280.
- WALKER, Samuel
1993 "Historical roots of legal control of Police behavior". En David Weisburd y Craig Uchida (eds.). *Police Innovation and Control of the Police. Problems of Law, Order, and Community*. Nueva York: Springer-Verlag.
- WASSENBERG, Frank
2004 "Renewing stigmatised estates in the Netherlands: A framework for image renewal strategies". *Journal of Housing and the Built Environment*, 19 (3): 271-292.
- WEISBURD, David
1997 *Reorienting crime prevention research and policy: from the causes of criminality to the context of crime*. Michigan: University of Michigan Library.
- WEISBURD, David y John ECK
2004 "What can Police do to reduce crime, disorder, and fear?". *Annals of The American Academy of Political and Social Science*, 593: 42-65. Disponible en: <<https://doi.org/10.1177/0002716203262548>>.

WEISBURD, David et ál.

- 2006 "Does crime just move around the corner? A controlled study of spatial displacement and diffusion of crime control benefits". *Criminology*, 44: 549-592. Disponible en: <<https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2006.00057.x>>.

WEITZER, Ronald y Steven A. TUCH

- 2002 "Perceptions of racial profiling: Race, class and personal experience". *Criminology*, 40 (2): 435-456.

WELCH, Kelly

- 2007 "Black criminal stereotypes and racial profiling". *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 23 (3): 276-288.

WESTLEY, William A.

- 1953 "Violence and the Police". *American Journal of Sociology*, 59(1): 34-41.

- 1956 "Secrecy and the Police". *Social Forces*, 34 (3): 254-257.

WHITE, Adam

- 2011 "The new political economy of private security". *Theoretical Criminology*, 16 (1): 85-101.

WILSON, James y George L. KELLING

- 1982 "Broken windows: The Police and neighborhood safety". *The Atlantic Monthly*, marzo, 29-38.

ZÁRATE, Patricia, Jorge ARAGÓN y Jorge MOREL

- 2013 *Inseguridad, estado y desigualdad en el Perú y América Latina: Un estado de la cuestión*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ZAVERUCHA, Jorge

- 2007 "La militarización de la seguridad pública en Brasil". *Nueva Sociedad*, 213: 128-146.

ZEDNER, Lucia

- 2009 *Security*. Londres: Routledge.

En medio de todos los cuestionamientos que ha recibido el accionar de la Policía Nacional del Perú en los últimos meses, la presente publicación apunta a caracterizar el conflictivo y ambivalente vínculo que existe entre la ciudadanía y los policías en Lima Metropolitana.

Desde esta perspectiva, se describe el impacto que han tenido las diversas iniciativas de reforma realizadas en esta institución en las últimas dos décadas. Los autores también exploran los imaginarios y experiencias que rodean la percepción de inseguridad de la población peruana.

Así, esta publicación es importante para comprender el estado actual de la Policía desde la experiencia de actores que no siempre han sido incluidos en este tipo de investigaciones.

Programa Institucional Estado y Sociedad en el Perú de Ingreso Medio

