

Una tormenta perfecta: La seguridad ciudadana en el Perú después de la pandemia

Documento de política pública

Autor: Sofia Isabel Vizcarra Castillo¹
Diciembre 2023

N°3
ISSN:
Diciembre, 2023

Resumen

El presente documento de política pública realiza un balance preliminar de la implementación de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 (PNMSC 2030) a partir de los datos disponibles en la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) del año 2022 y 2023.

Al ser la seguridad uno de los temas que más preocupa a la ciudadanía, este documento analiza los resultados de la implementación de la política vinculados a las dimensiones objetiva y subjetiva de la seguridad. A partir de estos datos se identifica un panorama preocupante sobre la evolución reciente de los indicadores de seguridad ciudadana luego de la pandemia de COVID-19.

En lo referente a la dimensión objetiva se observa un rápido aumento de los niveles de victimización y una baja cobertura de la provisión del servicio de seguridad pública, junto a un retroceso de varios años en materia de control de victimización. En la dimensión subjetiva se observa que se mantienen altos niveles de percepción de inseguridad y desconfianza en las autoridades de justicia que impactan negativamente en la implementación de medidas de seguridad democráticas.

Las recomendaciones formuladas buscan revertir la situación de degradación tanto de la situación de la seguridad objetiva y subjetiva en el país.

Acerca del autora¹

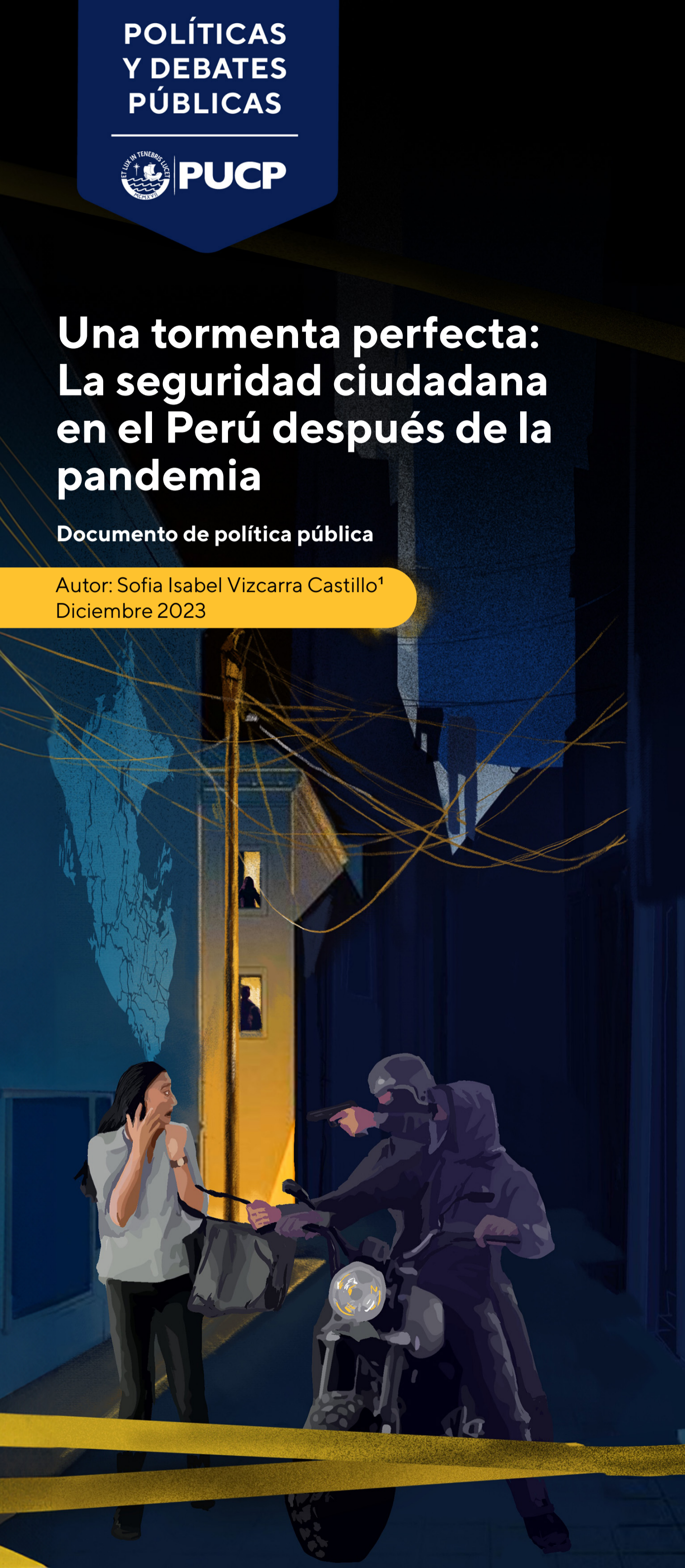
Sofía Vizcarra es especialista en políticas públicas de seguridad y cultura política desde perspectivas tradicionales y no tradicionales. Es doctora en Sociología y máster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Actualmente se desempeña como profesora adjunta del Departamento y del Programa de Posgrado en Ciencia Política de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Área de incidencia e investigación:

El área de investigación e incidencia de la EGPP-PUCP presenta "Políticas y debates públicos", una serie de documentos relacionados con la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Esta tiene como objetivo brindar diagnósticos de problemas públicos y recomendaciones técnicas sobre este a funcionarios y políticos, de manera que se pueda incidir positivamente en la toma de decisiones en el campo de políticas públicas.

Equipo de trabajo:

Jorge Aragón Trelles
Marylia Cruz Sarmiento
Karina Alcantara Hidalgo
Paolo Sánchez Guerra



Introducción

La adopción de la “seguridad ciudadana” como enfoque de política pública remonta al año 2003 con la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), y se enmarca en un cambio de enfoque a nivel latinoamericano. Diversos países pasaron a enfatizar un enfoque con base en derechos centrados en el ciudadano (Muggah, 2017). Algunos de los principales indicadores usados para medir el éxito de la implementación de las políticas de seguridad ciudadana son las tasas de victimización, así como el nivel de percepción de inseguridad. Desde 2003, el control de estos dos indicadores siempre ha estado presente como meta en el diseño de políticas públicas de seguridad ciudadana.

La tasa de victimización es usada para evaluar la dimensión objetiva de la seguridad (Kessler, 2009), vinculada a la ocurrencia material de delitos. La percepción de inseguridad se usa para medir la dimensión subjetiva de la seguridad (Kessler, 2009; Otamendi, 2016), vinculada a la evaluación de la situación percibida de seguridad y el miedo al crimen. Existe además un tercer tipo de indicador, vinculado principalmente a la dimensión subjetiva, pero con efectos en la dimensión objetiva, referente a los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones del sistema de seguridad y justicia. A pesar de que los indicadores vinculados a la confianza en las instituciones no han tenido un papel central en el diseño de políticas de seguridad ciudadana, son importantes para evaluar el impacto de la seguridad en la vida democrática. Por ello, la presente evaluación de la implementación de la “Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 (PNMSC 2030)”, adoptada en el año 2022, llevará en consideración los tres tipos de indicadores.

El punto de partida es la situación de seguridad ciudadana luego de la pandemia de COVID-19. Las medidas de aislamiento social al inicio de la pandemia generaron una disminución de la circulación en espacios públicos y por lo tanto la disminución de oportunidades para delitos menores como robos y hurtos. Esto se reflejó en la fuerte disminución de los niveles de victimización. No obstante, a partir del año 2022, dicho efecto se revierte, y los niveles de victimización comienzan a aumentar rápidamente superando incluso los niveles previos a la pandemia. Además, comienzan a hacerse más visibles y frecuentes casos de victimización violenta, particularmente vinculados extorsión de comercios, así como delitos por arma de fuego. A pesar de que los indicadores referentes a estos delitos aún son bajos comparados a otros países de la región, parecen ser el síntoma de una transformación del panorama del crimen organizado urbano. Ello; asociado a un contexto de crisis económica, de dificultades de manejo de la crisis migratoria y de inestabilidad política; genera importantes desafíos para la respuesta pública. Asimismo, la preocupación por la situación de seguridad lleva a los ciudadanos a apoyar medidas punitivistas y autoritarias para su combate (IEP, 2023).

El aumento de la victimización y el aumento de la sensación de inseguridad, así como el aumento de la incertidumbre frente al control del crimen y frente a la situación del país son el caldo de cultivo ideal para el aumento de la desconfianza interpersonal y en las instituciones, para el apelo a respuestas antidemocráticas frente a la inseguridad y para el aumento de la polarización, así como una agudización de las desigualdades y aumento de la xenofobia, las cuales erosionan dramáticamente las condiciones de un horizonte de convivencia en sociedad. Frente a este panorama, podemos afirmar que existen las condiciones para una tormenta perfecta en materia de seguridad. Una crisis que lleve tanto a un aumento de los niveles de inseguridad objetiva y subjetiva, con un impacto duradero en la democracia peruana.

Las Políticas de Seguridad Ciudadana en el Perú y los desafíos de la inseguridad

La seguridad pública ha sido una constante preocupación en el Perú en las últimas décadas (Cozzubo, et al., 2021). Antes de la pandemia de COVID-19, el Perú se caracterizaba como un país con niveles relativamente altos de victimización, aunque principalmente de delitos no letales- delitos patrimoniales como robo y hurto- y por altos niveles de percepción de inseguridad. Este último superaba ampliamente el nivel de victimización¹, evidenciando que el miedo al crimen es una característica de la vida cotidiana de los peruanos (Dammert, 2007; Frühling, 2009). Existen diversos factores que explican la brecha entre victimización y percepción de inseguridad. Entre estos se encuentran la propia victimización, la narrativa sensacionalista asociada al delito en la prensa y, en el caso peruano, la desorganización social - como accidentalidad vehicular, acoso callejero o contaminación sonora - que contribuyen a la percepción de riesgo aumentada de los ciudadanos (Mujica, et al., 2019).

Otro de los factores relevantes que alimentan esta percepción es la desconfianza en las instituciones del sistema de seguridad y justicia (Malone & Dammert, 2021). Como señalan las autoras, además de garantizar la seguridad pública, las autoridades deben ganarse la confianza de los ciudadanos. La confianza es crítica para mejorar el desempeño de estas autoridades, ya que fomenta las denuncias y disminuye la brecha entre victimización y denuncia, muchas veces alimentada por la desconfianza. También lo es para mejorar la percepción de seguridad, puesto que mejora la evaluación de la seguridad como un servicio público de calidad. Asimismo, la confianza en las instituciones de seguridad también es clave para la vida democrática de un país (Lum & Nagin, 2017). La desconfianza en estas instituciones puede llevar a los ciudadanos a optar por respuesta autoritarias o fuera del marco de la legalidad (Sung, Capellan & Barthuly, 2022; Vizcarra & Bonilla, 2016). Estas medidas también favorecen la supresión de libertades fundamentales para la vida democrática. Este es un reto central para el Perú, que se caracteriza como un país con un alto nivel de desconfianza en las autoridades del sistema de seguridad y justicia. Según los datos de la Encuesta Mundial de Valores (WVS, 2023), durante los años 1996 a 2018, los niveles de desconfianza tanto en la Policía Nacional del Perú como en las autoridades del sistema de justicia se mantienen por encima del 70%, siendo un reto no superado por la democracia peruana. Además, la actuación de la Policía frente a las diferentes protestas ciudadanas ha renovado la desconfianza en la institución y reforzando el llamado a realizar una reforma policial integral (HRW, 2023).

Así, estos desafíos de seguridad ciudadana no son nuevos, pero se han visto acentuados en el contexto posterior a la pandemia de COVID-19. El panorama de seguridad ciudadana en el país presenta retrocesos cuantitativos, principalmente en lo referente a victimización, y cualitativos, particularmente con relación a la situación del crimen organizado. Como este último tema es objeto de otro conjunto de políticas públicas, aunque vinculada a los mismos actores, el presente documento se centra en evaluar el desempeño de las políticas de seguridad ciudadana en este periodo para comprender los detalles del problema. No obstante algunas de las lecciones aprendidas sirven para pensar, por extensión o analogía, cómo replantear las respuestas del Estado peruano frente al crimen organizado.

La Política Multisectorial de Seguridad Ciudadana 2030 y su adaptación al contexto posterior a la pandemia de COVID-19

El Perú ha adoptado de manera consistente, al menos de forma discursiva, un enfoque de seguridad ciudadana. La implementación de este enfoque presenta al menos cuatro limitaciones, como apunta Dammert (2021, p. 6): i) diagnósticos

¹ Históricamente, en la última década en el Perú, la diferencia entre victimización y percepción de inseguridad está en el rango de 40 a 50 puntos porcentuales de diferencia (INEI).

poco detallados con problemas vinculados a la calidad de la evidencia; ii) multiplicidad de iniciativas, indicadores y sistemas de evaluación que no son usados en la práctica; iii) duplicidad de medidas; y iv) problemas en los sistemas de información, monitoreo y evaluación. A partir del análisis del “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Perú 2019 -2023 (PNSC 2019-2023)” y la “Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 (PNMSC 2030)”, que constituyen los documentos normativos orientadores del SINASEC durante su periodo de vigencia, se analiza la actualidad de algunos de los desafíos señalados por la autora.

Al igual que la política previa, la actual carece de una metodología estandarizada para evaluar el desempeño de la política anterior. A pesar de que ambos documentos cuentan con una sección de diagnóstico o de balance, que en cierta medida evalúa la evolución de los indicadores de seguridad ciudadana más clásicos mencionados en la introducción, no se localiza específicamente cuales son las lecciones aprendidas y mejoras a partir del diseño de política anterior. El cambio de metodología en la formulación de la PNMSC 2030 también responde a la adopción de la metodología de planeamiento promovida por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). En teoría, la adopción de una metodología estándar de planeamiento estratégico para todo el Estado debería mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública (Porras & Ederly, 2020). No obstante, el resultado también es un documento poco inteligible para el público en general, lo que genera barreras para la apropiación por parte de la ciudadanía.

Además, como se muestra en la tabla 1, existe un cambio de prioridades que coincide con los cambios de gobierno. Esto apunta a una falta de continuidad en el planeamiento a pesar de una constante priorización de indicadores vinculados a la dimensión objetiva de la seguridad, de carácter reactivo.

Uno de los principales cambios entre el PNSC 2019-2023 y la PNMSC 2030 es la definición del problema público. El PNSCO 2019 - 2023 adoptaba una definición amplia del problema público y lo proponía en términos positivos “garantizar la seguridad ciudadana”, entendida desde las amenazas que ponen en riesgo la seguridad de las personas. El término “amenazas” se refiere a la dimensión de la seguridad objetiva. No obstante, cuando observamos los principales delitos contemplados por el documento, vemos que se enfatiza aquellos delitos que representan una amenaza para grupos más vulnerables; así como situaciones vinculadas a un panorama más amplio de desorganización social, como los accidentes de tránsito. En ese sentido, el monitoreo del plan implica el seguimiento de diferentes tipos de indicadores, ya que no se puede asociar su objetivo general a un único indicador.

En la PNMSC 2030 el problema público se define a partir de un único indicador: victimización. Esta formulación facilita la evaluación global de la política, dado que la victimización es un indicador estándar medido de forma continua y comparable a lo largo de los años. Sin embargo, no necesariamente engloba todos los fenómenos que generan inseguridad tanto en términos objetivos como subjetivos.

A pesar de estas diferencias, ambos documentos comparten como característica la subestimación del problema de la seguridad subjetiva como problema público autónomo. Es decir, en ambos casos, el problema público está direccionado a componentes de seguridad objetiva, y los problemas de seguridad subjetiva- vinculados a percepción de inseguridad y confianza en las autoridades- pasan a ser abordados como problemas de mejora del acceso al servicio de seguridad pública o de gestión. En ambos casos, no se definen estrategias claras de mejora en la dimensión subjetiva más

Tabla 1: Comparación de las principales características del diseño de las políticas de Seguridad Ciudadana vigentes durante y después de la pandemia de COVID-19

	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana Perú 2019 -2023 (PNSC 2019-2023)	Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 (PNMSC 2030)
Fecha de adopción	Octubre de 2018	Octubre de 2022
Vigencia	2019 - 2023	2023 - 2030
Gobierno en que fue adoptada	Martin Vizcarra	Pedro Castillo
Definición del problema público	Garantizar la seguridad ciudadana (entendida desde las amenazas que ponen en riesgo la seguridad de las personas).	Altos niveles de victimización que afectan a la ciudadanía.
Fenómeno(s) delictivos central(es)	<ul style="list-style-type: none"> Muerte violenta, representado por delitos asociados a homicidios y muertes en accidentes de tránsito. Delitos contra las mujeres, niños, niñas y adolescentes, materializado en feminicidios, violencia sexual, trata de personas, violencia doméstica y violencia contra niños, niñas y adolescentes; Delitos patrimoniales en espacios públicos, compuestos por actos de robo, hurto y estafas, micro comercialización; Delitos cometidos por bandas criminales, expuesto en extorsiones, amenazas, intimidaciones y micro-comercialización de drogas. 	<ul style="list-style-type: none"> Victimización (como indicador principal que explica el nivel de incidencia del delito y la violencia).
Metodología de elaboración	Proceso de planeamiento y construcción participativa liderado por el MININTER, con la participación de diversos ministerios, representantes de instituciones académicas, de la sociedad civil y del sector privado.	Metodología de planeamiento estratégico del CEPLAN.

Fuente: Elaboración propia con base a los documentos oficiales disponibles en el portal del Estado Peruano

allá de la expansión de la capacidad y la presencia del estado. Finalmente, no se discuten específicamente modelos policiales, reformas institucionales, mejora del control civil u otras medidas para recobrar la confianza ciudadana.

Una evaluación parcial de la PNMSC 2030 usando los indicadores de la ENAPRES

La PNMSC 2030 se mantendrá en vigencia hasta el año 2030; por lo tanto, debería continuar en vigor durante el próximo gobierno. Con solo un año de implementación, no es posible hacer un balance completo de sus resultados. No obstante, como se menciona en la sección anterior, algunas de las metas vinculadas a la seguridad objetiva están presentes en diseños anteriores y existe continuidad en la medición de sus indicadores. Asimismo, a pesar de no ser parte de la definición central del problema público, algunos indicadores vinculados a la dimensión subjetiva también han sido medidos a lo largo de los años. Por ello, la presente sección usa los datos de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

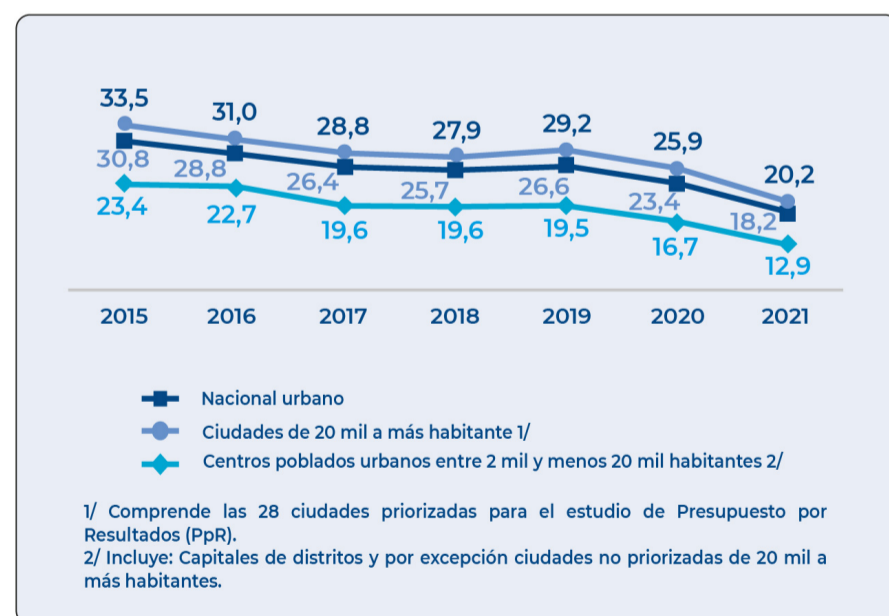
El panorama de la seguridad objetiva en el Perú después de la pandemia de COVID-19

En este balance se analiza la situación de los principales indicadores vinculados a victimización y presencia de las autoridades y capacidades de respuesta frente al delito.

a. Victimización

La primera dimensión de la seguridad objetiva es aquella vinculada con la ocurrencia del delito. La victimización es, y ha sido en las políticas anteriores, el principal indicador de la PNMSC 2030. Por ejemplo, la meta de la Política Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 a 2018 (PNSC 2013 – 2018) era reducir los niveles de victimización a nivel nacional a un menos del 25% de la población, lo cual fue conseguido a partir del 2020, como se muestra en el gráfico 1.

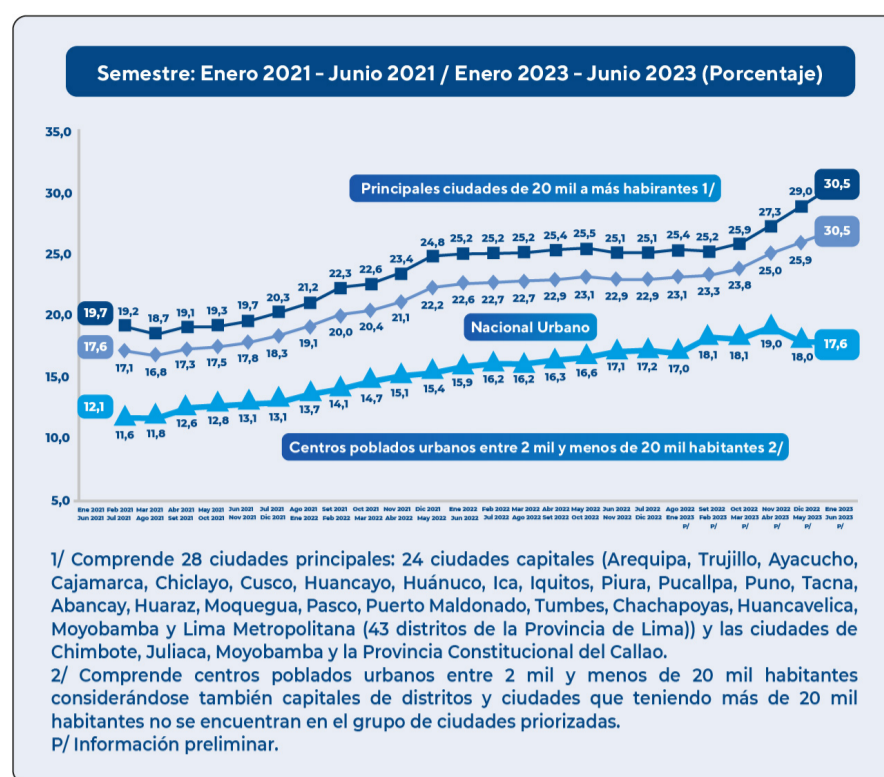
Gráfico 1. Población urbana de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo, por ámbito de estudio, en porcentaje.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2015 - 2021

Durante la pandemia, como se observa en los gráficos 1 y 2, los niveles de victimización por un hecho delictivo disminuyeron considerablemente, alcanzando un 17,6% en el ámbito nacional urbano durante el primer semestre de 2021. No obstante, se observa que, desde fines del año de 2021, con la retomada de la mayoría de las actividades en espacios públicos, se constata un incremento sostenido de este indicador.

Gráfico 2. Población urbana de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo, por ámbito de estudio. (Semestre: enero 2021 – Junio 2021/ enero 2023 – junio 2023)²



Fuente: Informe Técnico 05 – Agosto de 2023 – Estadísticas de Seguridad Ciudadana - INEI

Este aumento es más evidente a fines del año 2022 e inicios de 2023. Así, durante el primer semestre del año 2023, el porcentaje de victimización a nivel nacional urbano fue de 26,9%. Asimismo, entre el semestre móvil de enero a junio de 2021 y enero a junio de 2023 hubo un aumento de 12,1 puntos porcentuales. Es decir, en menos de dos años, la situación empeoró a tal punto de alcanzar niveles de victimización semejantes a los del periodo de inicios de la PNCS 2013 – 2018, como se observa en el gráfico 2, siendo un retroceso de casi cinco años en materia de seguridad ciudadana.

A nivel subnacional, podemos ver diferencias en las tasas de victimización por regiones, usando como referencia los datos del primer semestre móvil (enero – junio) de 2023. En la tabla 2, observamos el porcentaje de personas víctimas de al menos un hecho delictivo por departamento. Las tasas de victimización más altas se concentran en los departamentos del sur del país, Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao. Puno se mantiene desde el año pasado como el departamento con el mayor nivel de victimización (37,5%), seguido por Tacna (34,9%) y Lima Metropolitana (33,6 %) en el primer semestre de 2023. No obstante, la variación más significativa en cuestión de victimización que representa un agravamiento de la situación se registró en la provincia constitucional del Callao, con un aumento de 8,6 puntos porcentuales. En total fueron nueve los departamentos donde se registró un aumento de más de 5 puntos porcentuales.

Tabla 2. Población de 15 y más años de edad, víctima de algún hecho delictivo en porcentaje, según departamento²

Departamento	Enero – Junio 2022	Enero – Junio 2023 (P)	Variación Porcentual entre semestres móviles
Amazonas	12,7	14,8	+2,1
Áncash	17,7	17,3	-0,4
Apurímac	24,6	21,8	-2,8
Arequipa	24,3	27,3	+3,1
Ayacucho	19,1	23,9	+4,8
Cajamarca	10,3 (a)	14,2	+3,9
Prov. Const. del Callao	22,7	31,3	+8,6
Cusco	28,7	30,9	+2,2
Huancavelica	18,2	26,6	+8,4
Huánuco	11,1	17,0	+5,9
Ica	16,8	21,2	+4,4
Junín	26,8	28,9	+2,1

² Se calculó de la pregunta "En los últimos 12 meses, ¿usted ha sido víctima de ...?"

Departamento	Enero - Junio 2022	Enero - Junio 2023 (P)	Variación Porcentual entre semestres móviles
La Libertad	18,8	23,5	+4,7
Lambayeque	12,3	16,7	+4,4
Lima Metropolitana (1)	27,0	33,6	+6,6
Lima (2)	18,7	22,4	+3,7
Loreto	26,4	19,1	-7,3
Madre de Dios	22,6	30,2	+7,6
Moquegua	17,7	11,2	-6,5
Pasco	18,9	19,3	+0,4
Piura	17,2	24,9	+7,7
Puno	31,6	37,5	+5,9
San Martín	16,1	13,7	-2,4
Tacna	29,1	34,9	+5,8
Tumbes	11,0	17,9	+6,9
Ucayali	16,7	22,8	+6,1

Nota: Se considera a la Provincia Constitucional del Callao, Lima Metropolitana y Lima con fines comparativos.

- (1) Corresponde los 43 distritos de la Provincia de Lima.
(2) Comprende el área urbana de las provincias de Barranca, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón, Cajatambo y Yauyos.
(P) Información preliminar.
(a) El resultado es considerado referencial porque el número de casos en la muestra para este nivel no es suficiente y presenta un coeficiente de variación mayor al 15%.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – ENAPRES.

En ese sentido, a pesar de que algunos departamentos como Moquegua o Loreto presentaron algún tipo de mejora durante el periodo observado en la tabla 2, cabe mencionar que se trata de departamentos con niveles relativamente bajos de victimización. El panorama general a nivel departamental también muestra una degradación rápida de la situación.

Asimismo, la PNMSC 2030 contempla como tercer objetivo “Reducir la victimización por los delitos de robo y hurto en espacios públicos”; en ese sentido, es relevante observar la situación de la victimización de este delito, tanto a nivel nacional como departamental. Asimismo, su cuarto objetivo se propone “Reducir la incidencia de delitos violentos que afectan a la población”, por lo que también se observa la evolución del indicador relativo a la población víctima de algún delito con arma de fuego.

Tabla 3. Evolución de los indicadores por delito específico previstos en la PNMSC 2030 (entre 2021 e 2023 – primer semestre móvil)

Indicador	Enero - Junio 2021	Enero - Junio 2022	Enero - Junio 2023
Población de 15 y más años de edad del área urbana, víctima de robo de dinero, cartera, celular (Tasa por cada 100 habitantes) ³	8,6	10,2	12,3
Población de 15 y más años de edad del área urbana, víctima de intento de robo de dinero, cartera, celular (Tasa por cada 100 habitantes) ³	3,3	4,9	5,6
Población de 15 y más años de edad víctima de algún hecho delictivo cometido con arma de fuego (Porcentaje) ⁴	12,7	11,4	13,4

Fuente: Informe Técnico 05 – Agosto de 2023 – Estadísticas de Seguridad Ciudadana – INEI

Para los tres indicadores se observa un incremento en el nivel de victimización; y por ende, una degradación de la situación de la seguridad ciudadana durante el periodo observado. En el caso de la victimización en el área urbana por robo de dinero, cartera o celular, la diferencia entre el primer semestre de 2021 y el primer semestre de 2023 es de 3,7 puntos porcentuales y de tentativa de robo de 2,3 puntos porcentuales. Por lo que podemos afirmar que, hasta el momento, en lo referente a victimización, tanto de manera general como en relación con los delitos específicos la PNMSC 2030 no está obteniendo resultados positivos.

b. Presencia de las autoridades y capacidades de respuesta frente al delito

La segunda dimensión de la seguridad objetiva es aquella vinculada a la capacidad de hacer frente al delito. Los principales indicadores monitoreados por la ENAPRES son aquellos referentes a la presencia de vigilancia por parte de la Policía Nacional del Perú, Serenazgo y Patrullaje Integrado, como se observa en la tabla 4.

Tabla 4. Principales indicadores sobre existencia de vigilancia en el barrio monitoreados por la ENAPRES (primer semestre móvil 2021, 2022 y 2023)

Indicador	Enero - Junio 2021	Enero - Junio 2022	Enero - Junio 2023
Población de 15 y más años de edad que cuenta con vigilancia en su zona o barrio, ámbito nacional urbano (Porcentaje) ⁵	47,1	45,4	46,0
Población de 15 y más años de edad con existencia de vigilancia de la Policía Nacional del Perú en su zona o barrio, ámbito nacional urbano (Porcentaje) ⁶	31,3	28,4	26,7
Población de 15 y más años de edad con existencia de vigilancia de Serenazgo en su zona o barrio, ámbito nacional urbano (Porcentaje) ⁷	38,3	37,5	38,1
Población de 15 y más años de edad con existencia de vigilancia de Patrullaje Integrado en su zona o barrio, ámbito nacional urbano (Porcentaje) ⁸	15,0	13,1	14,3

Fuente: Informe Técnico 05 – Agosto de 2023 – Estadísticas de Seguridad Ciudadana – INEI

En todos los casos se observa que, en la comparación entre los niveles de 2021 y 2023, los ciudadanos perciben que la vigilancia ha disminuido en sus zonas o barrios de residencia, y que esta percepción afecta principalmente la visibilidad de la presencia de la Policía Nacional del Perú. Cabe también destacar que más del 50% de los ciudadanos no reporta contar con vigilancia de ningún tipo en su zona o barrio, lo cual incide también en las percepciones de inseguridad que se examinan posteriormente. No obstante, esta disminución de la percepción de la presencia de vigilancia es menos significativa que el aumento de la incidencia delictiva apuntada en la sección anterior, por lo que no sería la principal causa del aumento de la victimización en el país.

A pesar de su baja cobertura, las cifras de la ENAPRES 2022 indicaban que entre aquellos ciudadanos que declaraban contar con vigilancia del Patrullaje Integrado, el 74,86% la consideraba como buena o muy buena; por lo tanto, era de todas las modalidades de vigilancia pública, aquella que contaba con la mejor satisfacción de su desempeño. No obstante, existen importantes diferencias regionales en la cobertura de este servicio, y en ninguno de los departamentos llegan a más del 20% de la población. En ese sentido, en lo referente a esta dimensión de la seguridad objetiva, el país también presenta un panorama desalentador.

El panorama de la seguridad subjetiva en el Perú después de la pandemia de COVID-19

La seguridad subjetiva está vinculada a los indicadores sobre percepción de inseguridad en diferentes contextos, así como con la confianza en las instituciones encargadas de la seguridad y justicia. Estas dos dimensiones son analizadas en el balance de la presente sección.

a. Percepción de inseguridad

Como se mencionó anteriormente, existe una constante brecha entre victimización y percepción de inseguridad en el Perú. Para el primer semestre de 2023 la percepción de inseguridad superó en casi 55 puntos porcentuales el nivel de

³ Se calculó de la pregunta “En los últimos 12 meses, ¿usted ha sido víctima de robo de dinero, cartera, celular?”

⁴ Se calculó de la pregunta “¿Qué tipo de arma portaba?”

⁵ Se calculó de la pregunta “En su zona o barrio, ¿existe vigilancia de ...?”

⁶ Se calculó de la pregunta “En su zona o barrio, ¿existe vigilancia de la Policía Nacional del Perú?”

⁷ Se calculó de la pregunta “En su zona o barrio, ¿existe vigilancia del Serenazgo?”

⁸ Se calculó de la pregunta “En su zona o barrio, ¿existe vigilancia de Patrullaje Integrado?”

victimización en el ámbito nacional urbano. En general, como se observa en la tabla 5, existen algunas mejoras, aunque poco significativas, en lo relacionado a percepción de inseguridad. No obstante no hay una tendencia estable a la disminución de dicha percepción, que puede ser afectada por factores coyunturales.

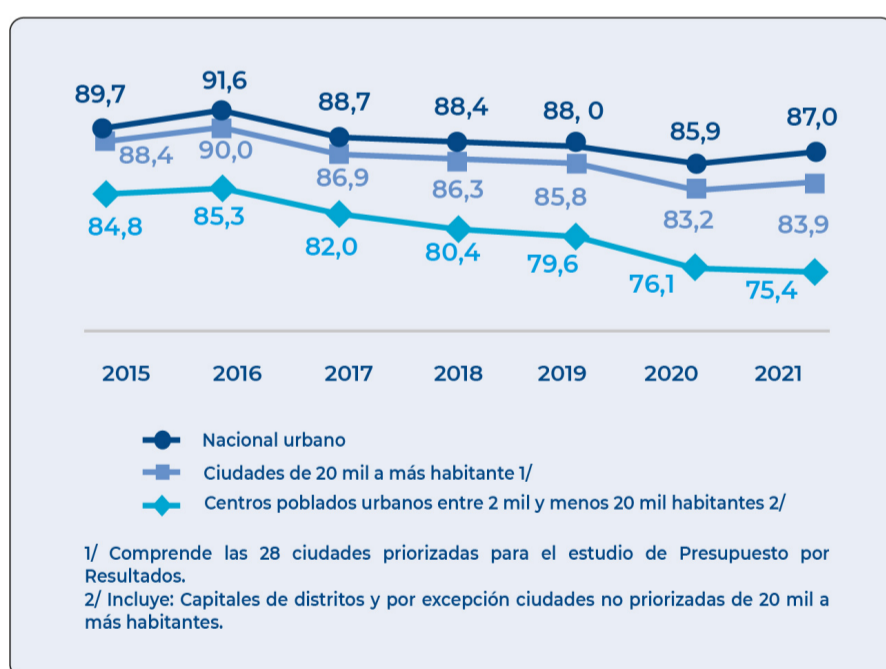
Tabla 5. Principales indicadores sobre percepción de inseguridad monitoreados por la ENAPRES (primer semestre móvil 2021, 2022 y 2023)

Indicador	Enero - Junio 2021	Enero - Junio 2022	Enero - Junio 2023
Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad en los próximos doce meses, ámbito nacional urbano (Porcentaje) ⁹	82,0	85,6	81,8
Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad en los próximos doce meses que reside en zona o barrio sin vigilancia, ámbito nacional urbano (Porcentaje)	82,8	87	83,2
Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad en los próximos doce meses que reside en zona o barrio con vigilancia, ámbito nacional urbano (Porcentaje)	81,3	84,3	80,4
Población de 15 y más años de edad con percepción de poder ser víctima de robo de dinero, cartera, celular en los próximos doce meses, ámbito nacional urbano (Porcentaje) ¹⁰	73,2	76,2	71,5

Fuente: Informe Técnico 05 - Agosto de 2023 - Estadísticas de Seguridad Ciudadana - INEI

Cabe resaltar que, la leve mejora (0,2 puntos porcentuales) en la percepción general de inseguridad está asociada a una mejora en la percepción de inseguridad de ciudadanos que residen en zonas o barrios que cuenta con vigilancia, ya que la situación en barrios que no contaban con vigilancia se degradó levemente. En ambos contextos, más del 80% de la población percibe inseguridad, lo que corresponde a la tendencia histórica de percepción de inseguridad en el país como se observa en el gráfico 3.

Gráfico 3. Población de 15 y más años de edad del área urbana con percepción de inseguridad en los próximos doce meses, según ámbito de estudio 2015 - 2021



Fuente: INEI (2022), Victimización en el Perú 2015 - 2021.

Las cifras del periodo 2021 - 2023 (Cuadro 5) muestran una cierta estabilización de este nivel de percepción, al contrario de la degradación de los niveles de victimización. No hay un retroceso significativo en esta dimensión. En lo referente a la percepción de inseguridad a nivel departamental, existen diferencias grandes entre departamentos como Áncash (43,3%), San Martín (59,4%) o Moquegua (59,7%) que coinciden con departamentos en los que se registran niveles relativamente bajos de victimización, y los departamentos que registran mayor percepción de inseguridad como Tacna (94,3%), Ucayali (92,7%), Cusco (92,5%) y Lambayeque (92,1%). A pesar de que Tacna y Cusco se encuentra entre los departamentos con

mayor tasa de victimización (por encima de 30%), no es el caso de Ucayali o Lambayeque; por lo que la victimización no es el único factor que explica esta percepción.

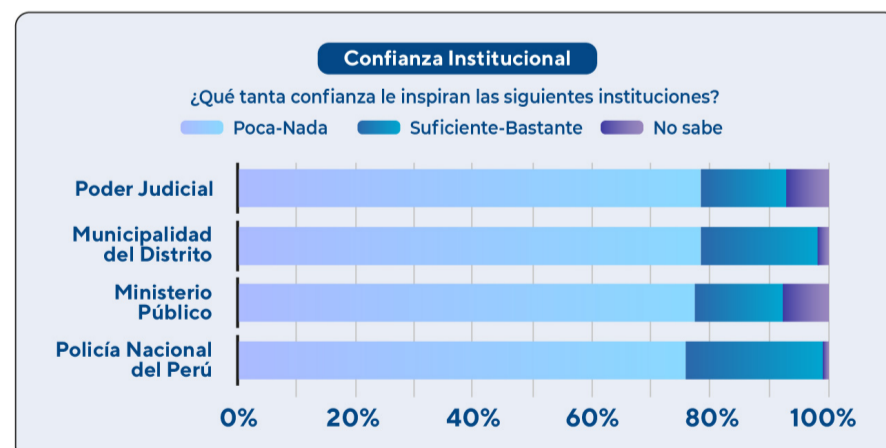
Otras explicaciones pueden estar vinculadas a la presencia de organizaciones criminales o mercados ilegales que operan en varios departamentos del país. No obstante, según la literatura, estos impactos son observables principalmente cuando estos mercados ilegales producen desorden social o enfrentamientos entre organizaciones (Kohm, 2009) y no exactamente por la sola presencia de los actores criminales. Cuando las organizaciones criminales generan ciertos mecanismos de control territorial y consiguen controlar los niveles de violencia con quienes residen en dicho territorio, no necesariamente se traduce en un aumento de las percepciones de inseguridad locales (Bonilla, 2019). Así, a partir de la evaluación de las cifras de percepción de inseguridad, se observa que ninguna de las políticas anteriores ha sido eficaz en reducir los niveles de victimización y percepción de inseguridad, ni mucho menos reducir la brecha entre ambas. La percepción de inseguridad parece haber disminuido casi por inercia, acompañando la disminución de la victimización entre los años 2016 y 2020. No obstante, no parecen demostrar la eficacia de alguna de las políticas públicas planteadas, a pesar de ser relativamente sensible a la presencia de vigilancia.

b. (Des)confianza en las instituciones

La segunda dimensión de la seguridad subjetiva es la confianza en las instituciones de seguridad y justicia. A diferencia de las cifras de victimización y percepción de inseguridad, las cifras vinculadas a confianza en las instituciones no fueron divulgadas en los resultados preliminares del Informe Técnico sobre seguridad ciudadana del INEI (2023) del primer semestre móvil del año 2023. En ese sentido, se usa como referencia las cifras de la ENAPRES 2022 a partir de los gráficos disponibles en el Observatorio de la Democracia y Gobernabilidad de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

La desconfianza en las instituciones es una característica de la cultura política latinoamericana desde el retorno a la democracia (Lupu, Ramirez, & Zechmeister, 2020). Así, en el año de 2022, los niveles de desconfianza en las instituciones de seguridad y justicia eran muy altos. Más del 75% de los ciudadanos confía poco o nada en el Poder Judicial, la Municipalidad Distrital, el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú (PNP), como se observa en el gráfico 4. Sin embargo, de las tres instituciones evaluadas, la Policía Nacional del Perú tiene el menor rechazo, aunque con una diferencia poco significativa con relación a las otras instituciones.

Gráfico 4. Confianza en las instituciones del sistema de seguridad y justicia en 2022 (Porcentaje)



Fuente: Observatorio de la democracia y gobernabilidad en el Perú PUCP con base en la ENAPRES 2022

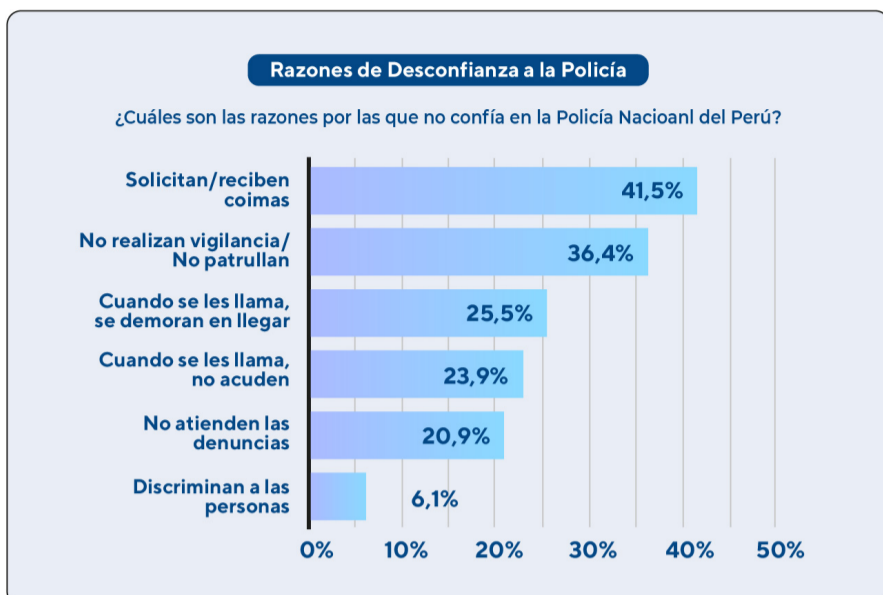
Los motivos de la desconfianza en la PNP, presentados en el gráfico 5, no están vinculados exclusivamente a temas de desempeño institucional. Por el contrario, la PNP recibe una evaluación positiva en el desempeño de sus diferentes

⁹ Se calculó de la pregunta "En los próximos 12 meses, ¿cree usted que puede ser víctima de ...?"

¹⁰ Se calculó de la pregunta "En los próximos 12 meses, ¿cree usted que puede ser víctima de robo de dinero, cartera, celular?"

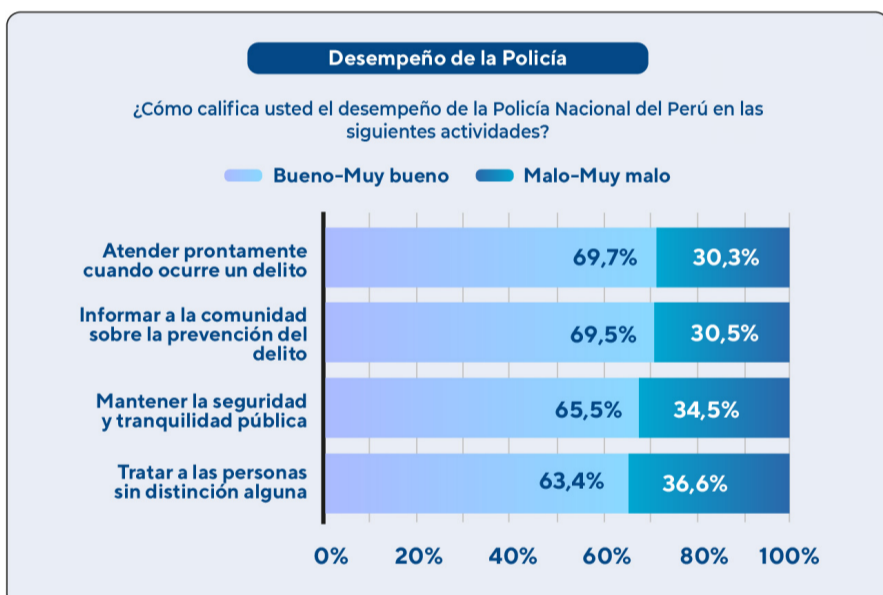
funciones como se evidencia en el gráfico 6. La desconfianza está vinculada a la percepción de corrupción dentro de la institución, así como a la falta de presencia policial en el territorio. Cuando la Policía consigue prestar el servicio de seguridad pública en tiempos razonables, en general es bien evaluada. No obstante, cuando se desvía de las normas o no llega a prestar adecuadamente sus servicios, entonces el efecto se traduce en desconfianza institucional.

Gráfico 5. Razones de la desconfianza en la Policía Nacional del Perú en 2022 (Porcentaje entre quienes desconfían)



Fuente: Observatorio de la democracia y gobernabilidad en el Perú PUCP con base en la ENAPRES 2022

Gráfico 6. Evaluación del desempeño policial en sus diferentes funciones en 2022 (Porcentaje)



Fuente: Observatorio de la democracia y gobernabilidad en el Perú PUCP con base en la ENAPRES 2022


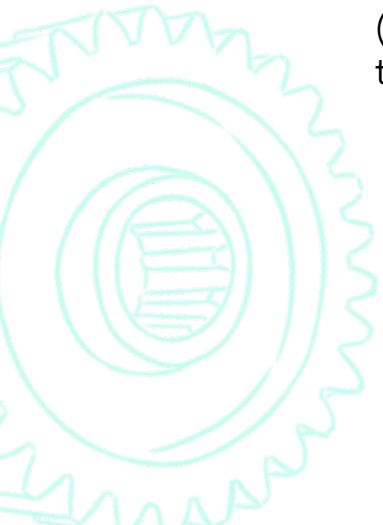

En ese sentido, los motivos de la desconfianza parecen apuntar principalmente a problemas de capacidad para una adecuada cobertura de la demanda por seguridad, así como problemas estructurales como la corrupción. Con relación a este último tema, son principalmente las dinámicas de microcorrupción las que inciden directamente en la evaluación de un servicio público por parte del ciudadano (Cohaila, et al., 2013). Asimismo, la visibilidad del combate a la corrupción es un factor que aumenta la confianza de los ciudadanos en las instituciones (Cohaila, 2020). Así, se puede afirmar que la confianza también es influenciada por una dimensión objetiva y subjetiva de la interacción con las instituciones. En la dimensión objetiva, la experiencia cotidiana de la ciudadanía está marcada por la falta de una respuesta adecuada en los tiempos necesarios, así como por actos de micro corrupción. En la dimensión subjetiva, la imagen de las instituciones del sistema de justicia es formada a partir de una cobertura mediática e imagen institucional negativa vinculada a la poca transparencia frente a los cuestionamientos ciudadanos. Es así como resulta necesario integrar ambas dimensiones en la definición del problema público de las futuras políticas de seguridad ciudadana.



RECOMENDACIONES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

El agravamiento de la situación de la seguridad pública en el país se da en un contexto de inestabilidad política y deterioración de la situación económica, por lo que se debe entender como un problema que debe ser tratado con urgencia y de manera integral. Por ello, se identifican algunas medidas de corto, mediano y largo plazo, vinculadas a los problemas identificados para mejorar la respuesta pública.

A corto plazo:

- 
- **Aumentar la presencia del sistema de seguridad:** a través de la articulación con gobiernos subnacionales en el marco del SINASEC es clave para responder a la dimensión objetiva de la seguridad. El aumento de la vigilancia impacta tanto la seguridad objetiva a corto plazo, aunque su impacto es mitigado en la seguridad subjetiva a largo plazo (Hernández et al., 2020). Fortalecer los gobiernos locales permite adecuarse a las necesidades de la ciudadanía, aumentando por ejemplo estrategias como el patrullaje integrado, y así visibilizar la pluralidad de actores y responsabilidades involucrados en la provisión de seguridad.
 - **Ampliar el uso de estrategias con base en evidencias** como la creación de mapas del delitos y uso de información para el diseño de estrategias de patrullaje que disminuyan la victimización en espacios públicos, atendiendo a necesidades urgentes de la seguridad objetiva. A pesar de que existen avances en esta dirección, son restrictos en términos geográfico y sufren los problemas de falta de continuidad de las políticas nacionales (Amaya et al., 2022). Hay iniciativas para incorporar un mayor uso de tecnologías de la información, particularmente aplicativos, para facilitar esta tarea, aunque aún es muy temprano para evaluar su impacto. Para ello es clave el papel de la ciudadanía como proveedora de información. En ese sentido, debe darse visibilidad al retorno de los resultados a la ciudadanía, caso contrario se crea una percepción de pérdida de tiempo en la colaboración con las autoridades.
 - **Aumentar la transparencia y el acceso a la información del sistema de seguridad.** Por una parte, es una estrategia de retroalimentación para informar a la ciudadanía tanto sobre los resultados como los procesos que permiten mejorar su seguridad. Por otra parte, es una herramienta que permite la mejora de la imagen institucional al abrir la posibilidad de auditorías ciudadanas y multiplicar los canales de *accountability* (rendición de cuentas financiera y no financiera). Ambas dimensiones son clave para tener un impacto en términos de seguridad subjetiva.
- 
- 

A mediano plazo:

- **Aumentar las capacidades humanas del sistema de seguridad**, para suplir el déficit de personal y mejorar la cobertura, y así mejorar las capacidades de prevención y persecución del delito, mejorando la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad. Los niveles de victimización impactan directamente los niveles de satisfacción con la democracia (Heimark, 2022), por ello la respuesta no puede ser únicamente de emergencia o con contrataciones temporales. Para ello es necesario planear una reforma de las carreras del sector seguridad. Dentro de la PNP, promover la especialización, reforzar las capacidades de investigación criminal, revisar la escala remunerativa y las trayectorias de promoción interna, así como otras medidas de valorización del personal. Dentro del Serenazgo, promover la creación de la carrera pública de Serenazgo (siguiendo el modelo de policía municipal existente en otros países), promoviendo formación continua y estabilidad en la función.
- **Ajustar el diseño de la política pública de seguridad ciudadana** (PNMSC 2030) para un ajuste en la definición del problema público que lleve en consideración la dimensión objetiva y subjetiva de la seguridad, así como la atención de enfoques específicos. Esto debería ayudar a diferenciar los mecanismos causales dentro de las medidas propuestas que lleven a mejoras de la seguridad objetiva y subjetiva, entendiendo que son medidas complementares, pero diferentes.

A largo plazo:

- **Promover una reforma policial integral**, procurando la creación de una policía democrática (Bonner, 2019). Ello implica además de la valorización de los efectivos policiales, una adopción de procesos de investigación y vigilancia compatible con estándares de derechos humanos y una mayor presencia del control civil en los diversos niveles. Ello también implica pensar en mecanismos de participación ciudadana para que la reforma aumente la transparencia y diálogo entre fuerzas del orden y sociedad civil. El diálogo entre los diferentes sectores, incluyendo las propias fuerzas del orden, es una condición para una reforma sostenible en el tiempo. La reforma es también una demanda ciudadana, siendo necesario liderazgos legítimos para su conducción e implementación. Su continuidad es fundamental ya que sus efectos son de largo plazo.
- **Mejorar las metodologías de evaluación y retroalimentación de las políticas de seguridad ciudadana**. Los cambios de diseño en la política de seguridad ciudadana no necesariamente responden a evidencias del balance de la implementación anterior. En ese sentido, deben reforzarse las medidas de recojo y sistematización de información ya existentes en los órganos públicos y reforzar las capacidades de planificación estratégica en el contexto del SINASEC, así como dentro de las fuerzas del orden, adecuadas a la multidimensionalidad del problema público. Además de los estudios existentes producidos por entidades públicas, cabe resaltar el papel de la academia, particularmente de la producción de conocimiento académico producido por los propios actores de la seguridad con base a su experiencia y la discusión con la literatura especializada. Así las tesis realizadas por los agentes de la Policía Nacional del Perú, así como sus centros de investigación, son un repositorio con un gran potencial de realizar contribuciones relevantes con base en evidencia y experiencia.

Referencias

Amaya, E., Cozzubo, A., Cueto, J., & Hernandez, W. (2022). ¿Es efectivo el uso de la estrategia de hotspots en el Perú? Los resultados de la Estrategia Multisectorial Barrio Seguro en la lucha contra el crimen: Una mirada a la criminalidad y percepción de inseguridad. *Revista IECOS*, 23(1).

Bonilla Rojas, D. J. (2019). Organización social y criminalidad organizada en el norte peruano: el caso de Florencia de Mora, Trujillo.

Bonner, M. D. (2019). *Tough on crime: The rise of punitive populism in Latin America*. University of Pittsburgh Press.

Cohaila, E. (2020). Confianza interpersonal y corrupción en Perú: análisis de modelos de ecuaciones estructurales. *Perfiles latinoamericanos*, 28(56), 151-175.

Cohaila, E., Quinteros, V., Castillo, R., & Chávez, C. (2013). Micro corrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de tránsito en Lima Metropolitana.

Cozzubo, A., Amaya, E., & Cueto, J. (2021). The social costs of crime: the erosion of trust between citizens and public institutions. *Economics of Governance*, 22(2), 93-117.

Dammert, L. (2021). Transformación del servicio policial en comisarías: mejorando la seguridad ciudadana. *Documentos de política Elecciones Perú*.

Heimark, K. (2022) Crimen, confianza y excepcionalidad: el Perú en el contexto latinoamericano en *Crimen en el Perú: una mirada multidimensional* / Wilson Hernández y Pablo Lavado (eds). 1a edición digital. Lima: Universidad del Pacífico.

Hernández Breña, W. V. (2016). Teorías y evidencias del "dilema urbano" en el Perú: ¿Por qué crecimos económicamente con violencia?(2000-2012).

Hernández Breña, W. V., Dammert, L., & Kanashiro Nakahodo, L. (2020). Fear of crime examined through diversity of crime, social inequalities, and social capital: An empirical evaluation in Peru.

IEP - Instituto de Estudios Peruanos (2023). *IEP Informe de Opinión -Septiembre 2023*. Lima: IEP.

Kessler, G. (2009). El sentimiento de inseguridad: sociología del temor al delito.

Kohm, S. A. (2009). Spatial dimensions of fear in a high-crime community: Fear of crime or fear of disorder?. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 51(1), 1-30.

Lum, C., & Nagin, D. S. (2017). Reinventing american policing. *Crime and justice*, 46(1), 339-393.

Lupu, N., Ramírez Bustamante, M. V., & Zechmeister, E. J. (2020). Messaging Mistrust in Latin America. *J. Democracy*, 31, 160.

Malone, M. F. T., & Dammert, L. (2021). The police and the public: policing practices and public trust in Latin America. *Policing and society*, 31(4), 418-433.

Muggah, R. (2012). *Researching the urban dilemma: Urbanization, poverty and violence*.

Muggah, R. (2017). The rise of citizen security in Latin America and the Caribbean. In *Alternative pathways to sustainable development: Lessons from Latin America* (pp. 291-322). Brill Nijhoff.

Mujica, J., Vizcarra S., & Zevallos, N. (2016). El miedo más allá de los medios: crimen, desorganización social e inseguridad en el Perú. In *(In) seguridad, medios y miedos: una mirada desde las experiencias y las prácticas cotidianas en América Latina* (pp. 157-188). Universidad Icesi.

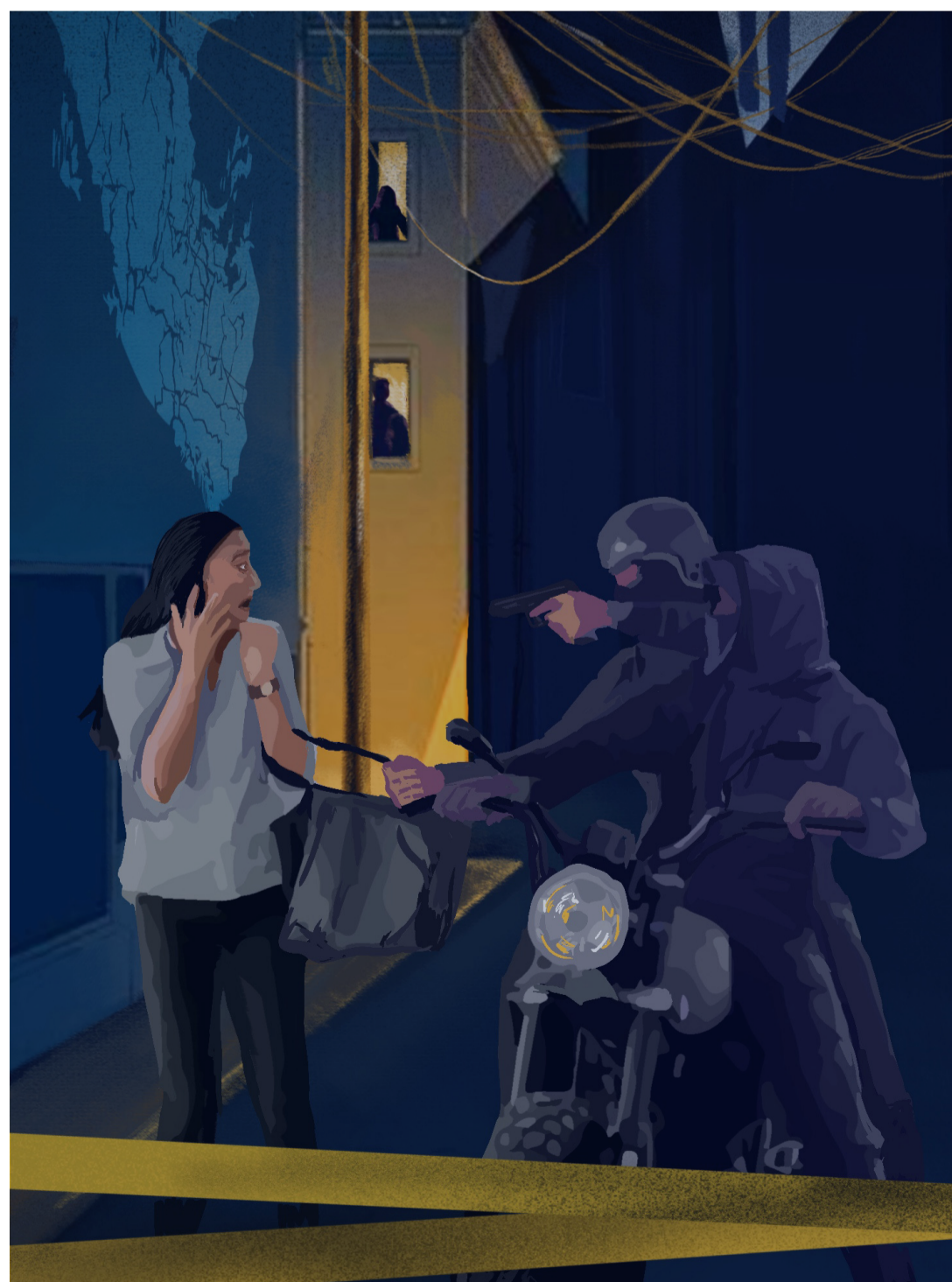
Otamendi, M. A. (2016). Seguridad objetiva y subjetiva en América Latina: aclarando la paradoja. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, 10(1).

Porras, E. M. G., & Edery, J. J. O. (2020). Desarticulación del planeamiento estratégico y la programación presupuestaria y su efecto en la gestión del CEPLAN. *Pensamiento crítico*, 25(2), 69-106.

Sung, H. E., Capellan, J., & Barthuly, B. (2022). Trust in the police and the militarisation of law enforcement in Latin America. *Policing and society*, 32(3), 311-340.

Ripollés, J. L. D. (2005). El nuevo modelo penal de la seguridad ciudadana. *Anuario de filosofía del derecho*, (22), 13-52.

Vizcarra, S., & Bonilla, D. Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, núm. 19, 2016, pp. 37-52 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Quito, Ecuador.





**GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP**



**POLÍTICA Y DEBATES
PÚBLICOS**

