

Crimen y violencia

Andrew Morrison

Resumen

La violencia y la criminalidad en el Perú, como en otros países, tienen varias expresiones. Este capítulo presenta los niveles y tendencias de las formas más importantes, entre ellas el homicidio, el secuestro, delitos comunes como el robo, la violencia familiar, la violencia pandillera y la corrupción. Para entender mejor el problema se hace un recuento de los factores que lo agravan, como la pobreza, el desempleo, el narcotráfico y la baja calidad educativa, a los que se suma la debilidad de las instituciones para hacer cumplir la ley.

El Perú está en un momento crítico y decisivo. Por un lado, tiene un nivel de criminalidad y violencia que hace posible pensar todavía en la eficacia de medidas y políticas que eviten un deterioro hacia situaciones extremas que ya viven otros países de la región. Pero, a la vez, existen en él la mayoría de los factores que en otros lugares han llevado la situación a niveles casi incontrolables. En los últimos meses el Gobierno ha anunciado una serie de medidas para fortalecer el combate a la criminalidad y la violencia, que necesitan ser ejecutadas o fortalecidas. Las recomendaciones se presentan en tres ejes: (i) formulación de una política pública en seguridad ciudadana con políticas de prevención, y establecer su relación con las políticas sociales; (ii) generación de información estadística y análisis criminológico; y (iii) reforma de instituciones claves como la Policía Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el sistema penitenciario.

I. Diagnóstico

Para los fines de este capítulo usamos la definición de violencia de Reiss y Roth (1993): «Las conductas violentas son las conductas de individuos que intentan, amenazan o infligen daño físico u de otro tipo». En el caso peruano nos concentramos en el esfuerzo por estimar las dimensiones y analizar conductas violentas ilegales que:

- afectan el patrimonio, la vida, la salud, la integridad física y la libertad de las personas;
- son socialmente relevantes en función de la frecuencia con que ocurren o de la percepción de amenaza potencial;
- afectan de manera importante la vida cotidiana, deteriorando la calidad de vida de las personas y la colectividad.

Utilizando estos criterios, hay tres tipos de violencia que preocupan de manera particular hoy en el Perú: la acción de delincuentes comunes; la violencia juvenil, especialmente en la forma de pandillaje; y la violencia familiar, sobre todo aquella que se ejerce contra la mujer y los hijos. Cabe señalar aquí que estos tres fenómenos se interrelacionan y retroalimentan para configurar un clima de inseguridad ciudadana en las zonas urbanas del país.¹ Su magnitud e importancia se grafican en el hecho de que en muchas de las encuestas sobre los principales problemas urbanos la inseguridad compete y a veces supera al desempleo y la pobreza como problema principal.

Medición del problema

El problema de la violencia urbana y el crimen es aún un fenómeno insuficientemente estudiado en el Perú. La debilidad de la información cuantitativa de la que dispone el Estado es aún muy notoria. Las encuestas de victimización, en su mayoría realizadas por entidades no gubernamentales, son recientes y están poco estandarizadas entre sí, lo que impide evaluar la evolución de las tasas de victimización en el tiempo.² Finalmente, ha

1 En el Perú hay además una problemática rural de violencia muy importante, en la que algunos de estos fenómenos están muy presentes (en particular la violencia familiar) y ocurren otros fenómenos ausentes en las ciudades. En esa medida, hay que advertir que el diagnóstico y alternativas de las dimensiones rurales de la violencia y la inseguridad requieren ser abordados como un problema específico, por lo que este capítulo es solo parcialmente relevante para esa realidad.

2 De hecho, solo en 1997 el Estado, a través del INEI, aplicó la primera encuesta de victimización en el Perú. El Instituto Apoyo hizo otra en 1998, pero ambas encuestas cubrieron solo el área metropolitana de Lima. En 1999 el INEI llevó a cabo la primera encuesta nacional de victimización como módulo de la Encuesta Nacional de Hogares. El Instituto de Defensa Legal, por su parte, ha realizado una encuesta de victimización que permite analizar su evolución en el tiempo. Esta encuesta fue realizada en noviembre de 2003 y nuevamente en agosto de 2005 en tres distritos: Chilca (departamento de Huancayo), Nuevo Chimbote (departamento de Áncash) y San Juan de Lurigancho (departamento de Lima). También se realizó en Chorrillos (departamento de Lima) en 2003 y en San Juan Bautista (departamento de Ayacucho) en 2005. La Universidad de Lima e Imasen tienen encuestas de victimización que permiten medir la evolución de la victimización en Lima durante los últimos años. Cabe notar que en la actualidad, en el marco de los estudios para un crédito del BID, el Ministerio del Interior está realizando una encuesta de victimización en 10 mil hogares en seis ciudades del país (Lima, Arequipa, Trujillo, Iquitos, Ayacucho y Cusco), utilizando como referencia los estándares

habido múltiples sondeos de percepciones de inseguridad, básicamente para Lima. Las más sistemáticas son las de Imasen, y han sido realizadas, en promedio, tres veces al año desde 2000.

Un esfuerzo prometedor para generar estadísticas sobre el crimen es el «Observatorio del Crimen» de la Universidad Privada Cayetano Heredia. Su diseño ya ha sido incorporado en la preparación del proyecto del BID de seguridad ciudadana, proyecto a cargo de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.³

Principales características del problema

La violencia y la criminalidad en el Perú, como en otros países, tienen varias expresiones. Este capítulo resume los niveles y tendencias de las formas más importantes, entre ellas el homicidio, el secuestro, los delitos comunes como el robo, la violencia familiar, la violencia pandillera y la corrupción.

La tasa de **homicidios** es un indicador muy importante para hacer comparaciones de niveles de violencia entre países. Tiene la gran ventaja de ser relativamente confiable y ampliamente disponible. El **Informe sobre la salud en las Américas** de 2005 de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) da cuenta de que la tasa de homicidios dolosos en el Perú es de 4,5 por cada cien mil habitantes. Se trata de una cifra bastante baja, inferior incluso a las del Uruguay (5,2) y Chile (5,3), y muy inferior a las de Colombia (84,6), el Brasil (31,0) y Venezuela (32,4). Sin embargo, se constata una tendencia al aumento. Según la Policía Nacional, los homicidios han pasado de 1.136 en 2002 a 1.316 en 2003 y a 1.526 en 2004. Las cifras superan notoriamente el crecimiento de la población.

El **secuestro** con extorsión, pese a su alto impacto mediático y psicológico, no es aún un fenómeno muy extendido, situación muy diferente de la de muchos otros países latinoamericanos. De acuerdo con la Policía Nacional, en 2004 hubo en el Perú 252 secuestros, pero hay que anotar que esto incluye todo tipo de motivación, por lo que aquellos seguidos de extorsión son solo una fracción de esta cifra. Así, la Policía reporta apenas 32 secuestros con extorsión entre enero y octubre de 2005.⁴ Lo que sí ocurre con gran frecuencia, pero en la mayoría de los casos no es denunciado, son los llamados «secuestros al paso» para obligar a las víctimas a entregar valores y dinero en un plazo de pocas horas.

Las informaciones de victimización de las que se dispone evidencian la primacía de los **robos** como el problema fundamental de la delincuencia común. Según la citada encuesta de Imasen de 2005, la última disponible para Lima y el Callao, 41 por ciento de las personas encuestadas afirma que el o ella o algún miembro de su familia fueron víctimas

internacionales de UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) para encuestas de victimización.

3 La implementación del Observatorio será parte de la ejecución del Proyecto de Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana.

4 **El Comercio**, 9 de noviembre de 2005.

de un robo o un intento de robo en la calle en los últimos seis meses, y 19 por ciento señalan que lo fueron de un robo o intento de robo en su vivienda (Basombrío 2005).

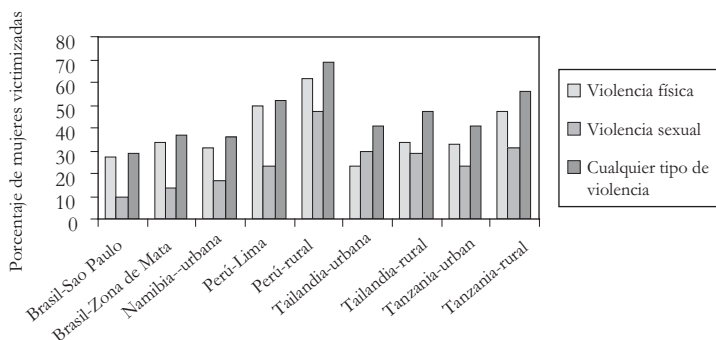
Estas tasas de victimización son imposibles de comparar con las de otros países latinoamericanos.⁵ Para obtener cifras más o menos comparables con estas hay que remontarse a estadísticas que provienen de una encuesta de victimización realizada por el INEI para Lima Metropolitana en 1997. Según esa encuesta, 12 por ciento de los hogares limeños habían sufrido un robo de la vivienda durante el año 1997. Este porcentaje es más elevado que el de hogares victimizados en cualquier otro país latinoamericano, según encuestas internacionales realizadas por el UNICRI (Alvazzi del Frate 1998).⁶

De acuerdo con la encuesta de Imasen de 2005, hay una percepción de incremento muy alto respecto, principalmente, de los robos en las calles; así, 85 por ciento afirma que estos han aumentado en los últimos seis meses y 75 por ciento señala que con los robos a las viviendas ha ocurrido lo mismo. No debe sorprender, por lo tanto, el resultado de la encuesta realizada por Apoyo Opinión y Mercado agosto de 2005, según el cual 9 de cada 10 limeños manifestaba sentirse inseguro en las calles.

La *violencia familiar* es un problema bastante serio en el Perú. Según la Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) 2000, 41 por ciento de las mujeres ha sido empujada, golpeada o agredida físicamente alguna vez por su esposo o compañero. Una reciente encuesta llevada a cabo por la Organización Mundial de la Salud (OMS 2003) en el Perú y en otros países ratifica la importancia del fenómeno y documenta que los niveles de prevalencia de la violencia familiar en el Perú son más altos que en los demás países para los cuales existen cifras comparables. Según esta encuesta, 5 de cada 10 mujeres en edad reproductiva en Lima han sufrido violencia física ejercida por su cónyuge en algún momento de su vida. En las zonas rurales este indicador se eleva a 6 de cada 10 mujeres. De los países estudiados en esta primera ronda de encuestas de la OMS, el Perú tiene la más alta tasa de violencia familiar, sea en zonas urbanas o rurales (véase el gráfico 1).

5 Son imposibles de comparar por varios motivos. En primer lugar, porque el periodo de referencia es de seis meses, mientras que el periodo de referencia estándar internacional es de un año. En segundo lugar, porque las encuestas internacionales, en el caso del robo fuera de la casa, no preguntan sobre «algún miembro de la familia», sino solamente sobre la persona que contesta la pregunta de la encuesta.

6 Según Alvazzi del Frate (1998), las tasas de victimización por hurto en otros países latinoamericanos para el periodo 1992-1996 fueron: Colombia, 9,7 por ciento; Bolivia y Costa Rica, 8,5 por ciento; el Paraguay 6,5 por ciento; la Argentina, 5,5 por ciento; y el Brasil, 2,8 por ciento. Esta comparación entre la victimización en el Perú y en los demás países es muy precaria. En primer lugar, las encuestas para los demás países son nacionales, mientras que para el Perú las cifras son únicamente para Lima Metropolitana. En segundo lugar, mientras que las encuestas para los demás países utilizaron un formato común, la encuesta del INEI no utilizó el mismo formato. Finalmente, las comparaciones no son para el mismo año.

Gráfico 1. Tasas de prevalencia de la violencia familiar contra la mujer, 2001

Fuente: OMS 2003.

La violencia familiar se ha convertido en la causa principal por la que la población acude a las comisarías en el Perú. Durante 2004 la Policía ha registrado 80.650 denuncias por maltrato a la mujer. El 30 por ciento de los agresores estaban en estado de ebriedad y el 11 por ciento estaba drogado al momento del ataque a la víctima.

La violencia familiar es considerada también un problema significativo para el sector Salud. Según el Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público, durante 2004 se realizaron en el Perú 78.441 reconocimientos clínicos por casos de violencia familiar. De acuerdo con estas cifras, se produjeron 215 casos de violencia doméstica al día, aproximadamente nueve casos de violencia familiar por hora. Aun así, este no es siempre entendido por la población como un problema público, por lo que su visibilidad es inferior a su verdadera ocurrencia. Así, en 2004 Imasen encuentra que en Lima la percepción es que 52 por ciento lo considera como un problema de muy rara ocurrencia, y solo 5 por ciento lo considera un problema muy extendido.

No hay estudios exhaustivos sobre las características y extensión de las *pandillas* en el Perú. En el único estudio disponible sobre el tema, realizado por la Dirección de Participación Ciudadana de la Policía Nacional, en el año 2000 se señalan en el Perú algunos rasgos de las pandillas. Hay aproximadamente 390 pandillas en Lima y el Callao, principalmente en asentamientos humanos y barrios populares. El número de integrantes fluctuaba entre los 8 y los 50 miembros, con un promedio de edad de entre 14 y 17 años, y compuestas en su mayoría por varones. Hay que señalar que en otras ciudades del país el fenómeno se repite con similares características, salvo en Huamanga, donde la presencia de mujeres es muy alta.

Según el mismo estudio, las motivaciones de los pandilleros están vinculadas a la protección del barrio, a la identidad futbolística («barras bravas») y al desarrollo de actos delictivos como el pillaje, los asaltos y los arrebatos. La mayoría usan armas blancas y solo algunos grupos tienen armas de fuego. Los niveles de violencia que ejercen son muy variables: van desde los *gaffiti*, la agresión verbal, el vandalismo y, en ocasiones, hasta el asesinato. En 1999 hubo en Lima y el Callao 24 muertos y 37 heridos como consecuencia de enfrentamientos entre pandilleros.

En la última encuesta disponible sobre el tema de Imasen (abril de 2005) se encuentra que 55 por ciento de residentes en Lima piensa que el problema está aumentando; pero hay que anotar que un significativo 31 por ciento afirma que está disminuyendo. Hay así una percepción de incremento pero mucho menor que la que se da, por ejemplo, con respecto a los robos. Ello queda ratificado cuando solo 11 por ciento afirma haber sido víctima de agresión de las pandillas en los últimos seis meses (14 por ciento en los sectores de más bajos ingresos), cifra muy inferior a la victimización por otras causas. Queda claro que las pandillas en el Perú no tienen el nivel e impacto de las «maras» de América Central o las pandillas de diversas ciudades de América del Sur.

Otro tipo de crimen que es importante tanto por su efecto sobre el clima para la inversión como por su posible efecto sobre otros crímenes, es la **corrupción**. Según el último *ranking* de «percepción de corrupción» de Transparencia Internacional, el Perú está en el sexagésimo quinto lugar entre 158 países.⁷ En cuanto a otros países de América Latina y el Caribe, Chile, el Uruguay, Costa Rica, El Salvador, Colombia, Cuba, Trinidad y Tobago, Belice, el Brasil y Jamaica son percibidos como menos corruptos, mientras que República Dominicana, la Argentina, Honduras, Nicaragua y Bolivia lo son como más corruptos que el Perú (Transparencia Internacional 2006).

Por último, si bien el crimen y la violencia son una preocupación muy importante para la población y hay una fuerte presión hacia el Estado por medidas eficaces, no se ha llegado —cosa que sí ha ocurrido en otros países de la región— a una situación en que el problema afecte la gobernabilidad democrática, sea por el recorte de libertades públicas, sea por la presencia de las Fuerzas Armadas para enfrentar problemas policiales. Tampoco se ha desarrollado un patrón generalizado de crimen organizado.⁸ Los hechos de violencia que responden a algún patrón de organización, concertación o planificación son relativamente menores que los de otros países de la región.

El Perú está así aún en una situación intermedia en la región y si bien existe una tendencia al deterioro, hay todavía un amplio margen para aplicar políticas públicas eficaces que eviten una descomposición mayor.

Factores que agavan el problema en el Perú

Los más importantes de índole socioeconómica

ALTOS NIVELES DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA DE LA POBLACIÓN. Si bien la victimización por robos en las calles es —de acuerdo con Imasen— casi uniforme en todas las clases sociales, es en los sectores de más bajos ingresos donde está aumentando más significativamente, pues allí ha pasado de 26 por ciento en abril de 2003 a 40 por ciento en abril de 2005. En el caso de los robos a las viviendas las diferencias son más claras. La victimi-

7 El primer país es el menos corrupto; el último, el más corrupto.

8 Sin embargo, hay algunos indicios de mayor delincuencia organizada vinculada al narcotráfico. Ello se expresa en los mayores decomisos de drogas de alta pureza en el territorio peruano, lo que necesariamente implica mayores niveles de organización. También es relevante la mayor frecuencia de asesinatos por ajuste de cuentas entre narcotraficantes.

zación en los sectores de ingresos más bajos es de 23 por ciento, y en los sectores de mayores ingresos solo llega a 14 por ciento. También hay estudios que muestran que hay una alta correlación entre pobreza y presencia de la violencia familiar (Gonzales de Olarte y Gavilano 1999).⁹ Las pandillas, a su vez, están asentadas casi exclusivamente en los conos de la ciudad, y la victimización por ellas en los sectores de más bajos ingresos duplica la de los sectores medios y altos (14,3 por ciento y 7,6 respectivamente).

En esa medida, es relevante para la magnitud y evolución del problema que el Perú tenga niveles de pobreza y pobreza extrema de los más altos de la región. Según el INEI, en 2004 un poco más de 51 de la población nacional y 37 por ciento de la población de Lima-Callao se encontraban debajo de la línea de pobreza, mientras que aproximadamente 19 por ciento a escala nacional y 3,4 por ciento en Lima-Callao estaban en pobreza extrema.¹⁰ No hay ninguna relación causal mecánica entre la pobreza y la violencia urbana, pero, a la vez, la situación de carencia en la que viven grandes sectores de la población urbana se conjuga con otros factores sociales, económicos, culturales e institucionales y contribuye a crear mayores condiciones para el crecimiento del problema.

ALTOS NIVELES DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO JUVENIL. Los jóvenes de entre 15 y 24 años están más expuestos a caer en las formas de violencia y delito. En los penales comunes, 5 de cada 10 internos es considerado joven por el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), pues tiene entre 20 y 34 años, y uno de cada 4 es menor de 25 años. La población joven en América Latina es especialmente afectada por el desempleo: en esta región las tasas duplican las de la población en general.¹¹

BAJA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. Según el Poder Judicial, 59 por ciento de los internos en centros de detención juvenil tienen secundaria incompleta, 19 por ciento primaria incompleta y solo 10 por ciento secundaria completa. Ello contrasta con el hecho de que, de acuerdo con el Ministerio de Educación, 67 por ciento de la población en general y el 79 por ciento en las ciudades han concluido la secundaria. En las cárceles, 61 por ciento de todos los internos no ha terminado la secundaria, y 22 por ciento ni siquiera ha concluido la primaria (INPE).

El sistema educativo en el Perú tiene serias deficiencias. El gasto por alumno en primaria (equivalente al 7 por ciento del PBI per cápita) lo ubica en el noveno lugar en América Latina en la asignación del gasto por este concepto (Fondo de Población de las Naciones Unidas 2005).¹² El número de horas efectivas de enseñanza en las escuelas

9 Aunque no está claro si es la verdadera prevalencia de la violencia doméstica que es más alta entre la población de menos recursos, o solo la propensión a divulgarla en una entrevista.

10 Si bien a escala nacional esto expresa una cierta reducción con respecto a 2001, en el caso de Lima hay un aumento de la pobreza de 4,8 por ciento y 1,4 por ciento de la extrema pobreza respecto de 2001.

11 Casi 4 millones de jóvenes realizan diversas actividades laborales, pero 22 por ciento de ellos lo hace como «independientes» y 26 por ciento realizando trabajos familiares sin remuneración.

12 Colombia y Chile, por ejemplo, llegan prácticamente a 16 por ciento.

peruanas apenas llega a las mil, comparado con entre 2,5 y 3 mil horas efectivas de clase al año en Europa o Japón (Foro Educativo).¹³ No debe sorprender, por lo tanto, que solo uno de cada 10 alumnos de quinto de secundaria consiga los resultados esperados en comprensión de textos y 3 de cada 100 los consiga en matemáticas (Ministerio de Educación 2004), ni que el Perú, junto con Bolivia, sean los países sudamericanos con mayor índice de analfabetismo.¹⁴

Es importante tener en cuenta que muchos factores de riesgo que promueven la violencia fuera de las escuelas también están presentes dentro de las escuelas; es el caso de la corrupción, el acoso sexual y la presencia de las pandillas. Finalmente, si bien hay una oferta educativa muy amplia en los niveles de educación técnica y superior, en general se reproducen los mismos patrones de baja calidad de la educación secundaria, por lo que muy pocos de sus egresados obtienen luego trabajos adecuados.

PRECARIEDAD DE LA INFRAESTRUCTURA URBANA, EL TRÁNSITO Y EL TRASPORTE. Las principales ciudades del Perú tienen un déficit muy importante en cobertura de servicios básicos. La vivienda en los conos Norte, Sur y Este de Lima es producto de las invasiones, y la posibilidad de planificación urbana es mínima. La cobertura eléctrica es de cerca de 75 por ciento, una de las más bajas de la región.¹⁵ La mayoría de las ciudades carece de pistas debidamente asfaltadas o en buen estado de conservación. Las ciudades ofrecen muy pocos espacios de recreación y condiciones adecuadas para la práctica del deporte. El transporte urbano es básicamente informal. En las áreas urbanas, todos estos factores generan un ambiente físico propicio para cometer delitos.

Las más importantes de índole institucional

FRAGILIDAD Y POCA CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES ENCARGADAS DE HACER CUMPLIR LA LEY. Las instituciones con mayor vinculación a la seguridad ciudadana en el Perú —Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana— muestran una gran debilidad institucional para elaborar y poner en práctica políticas públicas.¹⁶ Ello influye en la gran desconfianza ciudadana respecto de la posibilidad de que estas instituciones puedan ser eficientes para enfrentar el problema de la violencia y la inseguridad. Si bien la Policía inspira algo más de confianza en la ciudadanía que el Poder Ejecutivo y el Congreso (cuyos niveles de aprobación son muy inferiores a 20 por ciento), el nivel de aprobación de la labor policial es también relativamente bajo: un poco más de 45 por ciento en Lima, según la encuesta de Imasen de abril de 2005.

13 Las tasas de deserción escolar son importantes, pero no se ubican entre las más altas de América Latina.

14 Para mayores detalles, véase el capítulo sobre educación básica en este mismo volumen.

15 En Lima, sin embargo, la cobertura es casi universal.

16 La debilidad institucional en otros órganos del Estado que, aunque no tienen la función de hacer cumplir la ley, sí podrían jugar un papel importante en la prevención de la violencia y el delito, también es relevante. Este es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, los gobiernos regionales y locales, el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

ALTO NIVEL DE IMPUNIDAD. El Perú es un país con una bajísima cultura de respeto de las normas, muy alta informalidad y una histórica debilidad del Estado para sancionar a los que han violado la ley. Por ejemplo, según el diario *El Comercio* (17/3/2005), en 2004, de un total de 276 denuncias de violación contra menores de edad, solo han sido dictadas diez sentencias. Esta impunidad y la desconfianza que genera llevan incluso, en ocasiones, a la búsqueda de justicia por mano propia. Así, en el Perú los linchamientos son frecuentes. Solo entre enero y octubre de 2005, según la Policía, ha habido 182 y han causado la muerte a 27 personas.

La más importante de índole familiar o personal

VIOLENCIA FAMILIAR Y ALTO NÚMERO DE FAMILIAS DESESTRUCTURADAS. La violencia familiar es endémica en el Perú, con 5 de cada 10 mujeres en edad reproductiva afectadas por la violencia física. Esta violencia es importante de por sí, pero también hay evidencia contundente de una relación causal entre la violencia familiar, por un lado, y la violencia juvenil, por otro. Los niños victimizados o tan solo expuestos a la violencia familiar son más propensos a ejercer conductas violentas o criminales (Hawkins y otros 2000).

Otros factores coadyuvantes

SECUELAS DE LA VIOLENCIA POLÍTICA. El Perú ha vivido veinte años de violencia política (1980-2000) que causaron, según fuentes nacionales, casi 70 mil muertos. No se ha estudiado aún qué vínculos existen entre la actual violencia urbana y aquella causada por el conflicto interno. Sin embargo, dada la experiencia de otros países en situaciones similares (Guatemala y El Salvador principalmente), y siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, hay que prestar atención a fenómenos como:

- la existencia de una generación que ha tenido experiencias de violencia como víctimas o como actores de ella;
- la posible extensión de prácticas usuales en el conflicto a las nuevas situaciones de violencia;
- el destino y uso de las armas que se usaron en esos años;
- el impacto de la guerra interna sobre las conductas y prácticas actuales de las fuerzas de seguridad.

PRESENCIA DEL NARCOTRÁFICO. El Perú es uno de los pocos países del mundo donde la cadena del narcotráfico se da completa: desde la producción de la materia prima (en especial de la hoja de coca, pero últimamente también de la amapola), pasando por la elaboración de la droga en sus diferentes niveles de pureza (pasta básica y, crecientemente, clorhidrato de cocaína), hasta llegar al tráfico organizado hacia las ciudades y luego hacia el exterior, para concluir en el consumo local. Solo en 2004 la Policía ha decomisado 6.346 kilos de pasta básica de cocaína y 7.303 kilos de clorhidrato de cocaína. El fácil acceso a drogas en las ciudades, los bajos precios que las hacen más asequibles y la extensión

de la microcomercialización probablemente estén vinculados cada vez con mayor frecuencia a situaciones de violencia.

II. Actores y políticas

Principales actores institucionales

MINISTERIO DEL INTERIOR Y POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ. La seguridad pública reposa fundamentalmente en el Ministerio del Interior, que es la institución encargada de definir las políticas y dar cuenta de su implementación. La Policía Nacional del Perú (PNP) depende del Ministerio del Interior y tiene la responsabilidad principal en este campo.

La PNP existe como institución unificada desde diciembre de 1988, y reúne en una sola organización a la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones y la Guardia Republicana. La Constitución Política de 1993 establece en su artículo 166 que: «La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras».

La PNP cuenta con una estructura nacional bien organizada y una historia de éxitos importantes en el enfrentamiento de algunos problemas claves de seguridad, entre los que destaca el combate al terrorismo, el narcotráfico, los secuestros y el robo a bancos.

El problema principal de la PNP, como el de muchas otras fuerzas policiales en América Latina, es el uso de un modelo anticuado de 'policiamiento' reactivo por el cual la Policía reacciona pasivamente a llamadas por servicio o a delitos registrados, en vez de analizar los patrones de criminalidad y emprender programas que prevengan el delito futuro, en coordinación con las comunidades y organizaciones de la sociedad civil.¹⁷

Otro problema importante de la PNP es su escaso número de miembros. De acuerdo con el Ministro del Interior, en 2005 el Perú contaba con 90.019 policías, uno por cada 310 habitantes.¹⁸ Hay que anotar que en 1989 había 120 mil, uno por cada 176 habitantes,

17 La PNP ha empezado un proceso de cambio que reconoce la importancia de promover la participación ciudadana en seguridad; sin embargo, este trabajo se sobrepone muchas veces a los esfuerzos realizados por los gobiernos locales, los que son responsables de liderar los comités distritales de seguridad ciudadana, según la ley que creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC). En este sentido, es necesario que se articulen los esfuerzos entre la Policía y los gobiernos locales. De la misma manera, es importante que el Ministerio del Interior complemente el trabajo realizado por el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social en la protección de los derechos de la mujer y el combate a la violencia familiar.

18 No todos los policías están dedicados a la función policial. Hay 3.243 oficiales de servicios y 12.445 especialistas, en su mayoría personal relacionado con las tareas de salud que desarrolla la sanidad policial. Se estima que el número real de efectivos

mientras que en Bogotá son uno por cada 160 habitantes; en Ciudad de Guatemala, 200; y en Santo Domingo, 206. Lima está favorecida con respecto al resto del país, y los distritos de clase media y alta de las ciudades resultan en ventaja si se los compara con las periferias de las urbes y las ciudades frente al campo.

Otros dos problemas importantes en relación con la Policía son la corrupción y los bajos salarios. La corrupción tiene múltiples expresiones, desde las más visibles y cotidianas hasta las más graves, que conciernen por lo general al manejo de los recursos públicos. La corrupción es percibida por la población como el principal problema de la institución. Los bajos salarios y las precarias condiciones de vida y trabajo, a su vez, son un impedimento (pero no el único) para la eliminación de la corrupción.

LOS MUNICIPIOS. La importancia de los municipios en relación con la seguridad ciudadana ha crecido significativamente en las dos últimas décadas en el Perú. Ello ocurrió, en primer lugar, por el repliegue policial causado por el terrorismo, que llevó a los distritos de clase media a fortalecer sistemas de policía municipal (serenazgos) para proteger a los vecinos del crimen. En segundo lugar, por los cambios en la visión del municipio, que lo convierten ahora en verdadero gobierno local y no solo en proveedor de algunos servicios. Con esta nueva orientación, la función de seguridad —sobre todo en sus dimensiones preventivas— adquiere mayor relevancia.

Un problema importante es que los ámbitos de competencia entre municipios y Policía no están bien delimitados, por lo que existen muchas áreas de conflicto. La ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), sobre la que volveremos más adelante, ayuda a crear un espacio institucional en el que se resuelvan estas tensiones.

EL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO PÚBLICO. En este mismo texto hay otro capítulo sobre justicia que aborda con mayor profundidad asuntos vinculados al acceso y reforma de la justicia en el Perú. Por eso, aquí nos limitamos a señalar que en relación con el problema de la violencia y la criminalidad, la actuación de fiscales y jueces tiene también problemas importantes. Entre ellos, la sobrecarga procesal, la escasez de recursos humanos para un despliegue territorial adecuado que desconcentre la atención, la lentitud y formalismo de los procedimientos, la mala coordinación con la Policía, la falta de capacitación adecuada y, finalmente, la corrupción.

Una sólida evidencia de las limitaciones del sistema penal en su conjunto es que, de acuerdo con el INPE, en 2005 solo 29,5 por ciento de la población carcelaria había sido condenada; el resto son solamente procesados.

Principales actores sociales

LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA SEGURIDAD. En el Perú hay una muy larga tradición de organización de la comunidad para resolver problemas que el

disponibles diariamente no pasa de los 50 mil en todo el territorio. A esto se suma su mala distribución.

Estado, por su debilidad, no ha podido enfrentar adecuadamente. La seguridad ciudadana no es una excepción. Ante la falta de recursos institucionales para hacer frente al problema, hay una extensa organización de la población dedicada a ello. La Policía Nacional se ha apoyado en estas organizaciones, y hoy existen más de 50 mil juntas vecinales en el país, que involucran a más de medio millón de personas en tareas de prevención (alerta temprana y patrullaje ciudadano, principalmente).¹⁹ Sin embargo, no hay evidencias concretas de la efectividad de las juntas vecinales en la reducción de indicadores de criminalidad. Una evaluación cuidadosa del impacto de las juntas es una tarea prioritaria.

EL ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA ACADEMIA. El tema de la seguridad ciudadana está empujando a interesar a los estudiosos de los problemas sociales en el país. Hay algunas instituciones como el Instituto Apoyo, el Instituto de Defensa Legal y el Instituto de Estudios Peruanos que tienen investigadores trabajando la problemática; en las universidades la preocupación es más reciente. Por otro lado, en el Instituto de Altos Estudios Policiales (equivalente a una escuela de posgrado para los oficiales de la Policía) hay cada vez más interés en el tema y trabajos especializados disponibles.

LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. Como es usual en todos los países, los medios prestan especial atención a los hechos de violencia y criminalidad. Muchas veces esta cobertura es distorsionada y alienta de manera injustificada la percepción de inseguridad ciudadana. Hay que señalar, sin embargo, que diversos diarios en el Perú promueven constantemente la discusión seria sobre el problema y convocan a los especialistas para recoger y difundir alternativas.

Las políticas de seguridad ciudadana en los últimos años

Luego del restablecimiento de la democracia en 2001 ha habido esfuerzos por desarrollar políticas específicas de seguridad ciudadana. Los hitos más importantes son:

La reforma de la Policía y la seguridad ciudadana

Se impulsó durante los tres primeros años del Gobierno del presidente Toledo, y se basó en el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP. Sus cuatro objetivos centrales fueron la profesionalización y eficiencia de los servicios, la lucha contra la corrupción, el bienestar y dignificación de la función y el acercamiento a la comunidad.

Específicamente en torno del problema de la inseguridad ciudadana, el citado Informe plantea una combinación de medidas preventivas (basadas en una acción transversal en el Ejecutivo, una estrecha cooperación con los gobiernos locales y una sólida alianza con la sociedad civil organizada en el ámbito local) y de lucha contra la impunidad (con énfasis en las penas limitativas de derechos).

19 Las encuestas ratifican estos datos. En la última encuesta de Imasen, en Lima, más de 40 por ciento de los encuestados da cuenta de la existencia de organizaciones de seguridad en su barrio, y casi 50 por ciento de ese total afirma que participa en ellas. Asimismo, 7 ó más de cada 10 personas afirmaron estar dispuestas a participar en organizaciones vecinales de seguridad ciudadana.

Entre las principales recomendaciones el Informe propone «[...] reorientar estratégicamente el accionar de la Policía Nacional, poniendo mayor énfasis en la prevención del delito y garantizar la seguridad ciudadana; impulsar el modelo de una Policía Comunitaria que coopera con la comunidad y con las autoridades locales para garantizar el respeto a los derechos y libertades de los y las ciudadanas y la seguridad de la comunidad e impulsar la participación ciudadana para impulsar el cambio institucional y establecer sólidas alianzas entre la comunidad, las autoridades locales y la PNP».

Se plantea que las comisarías sean el eje de la acción policial en seguridad ciudadana. Ello pasa por «[...] reconocer a las comisarías policiales como los órganos más importantes de relación y atención a la comunidad, dándoles prioridad en la asignación de los recursos humanos, materiales y logísticos que les permitan desarrollar adecuadamente sus funciones». Asimismo, por «[...] evaluar y asignar a las comisarías al personal idóneo y en número suficiente. En tal sentido, se aplicarán criterios de densidad demográfica, extensión geográfica, problemática policial, importancia socioeconómica de la zona y puntos críticos enclavados en ella para determinar el número óptimo de efectivos».

La reforma propuesta de la PNP está en sintonía con los lineamientos para una Policía moderna. Sin embargo, el proceso de reforma se ha paralizado debido a la frecuente rotación del Ministro del Interior y a la falta de apoyo político.

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

El SINASEC se crea por ley 27933, de febrero de 2003. El artículo 2 define a la seguridad ciudadana con una visión eminentemente preventiva: «Se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta Ley, a la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas».

Está conformado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, y los comités regionales, provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana.

Los comités provinciales y distritales, que son sus instancias más importantes, están presididos por los alcaldes e integrados por la autoridad política de mayor nivel de la localidad, el jefe policial de mayor graduación de la jurisdicción, la autoridad educativa del más alto nivel, la autoridad de salud, un representante del Poder Judicial, un representante del Ministerio Público, el Defensor del Pueblo o el que hiciere sus veces, un representante de las juntas vecinales y un representante de las rondas campesinas. La ley prevé flexibilidad en la incorporación de otros miembros en función de las realidades particulares de cada jurisdicción.

Entre sus funciones destacan: estudiar y analizar los problemas de seguridad ciudadana en sus respectivas jurisdicciones; promover la organización de las juntas vecinales; formular, ejecutar y controlar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana en sus jurisdicciones; ejecutar los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana dispuestos por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y supervisar la ejecución de los planes y programas de seguridad ciudadana.

El modelo del SINASEC, basado en la preparación de un plan local de prevención del delito y la violencia, con fuerte énfasis en las intervenciones preventivas y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil, ha demostrado su eficacia en lugares como Bogotá y Belo Horizonte. Sin embargo, no ha existido una correlación entre la asignación de recursos y la prioridad política declarada, razón por la cual el SINASEC se encuentra en un nivel incipiente de implementación.

Juzgados en comisarias

Mediante ley 27939, de febrero de 2003, se establece un novísimo procedimiento para el juzgamiento de las faltas, modificando de esta manera tres artículos del Código Penal (440, 441 y 444). En esta se dispone que el Poder Judicial y el Ministerio del Interior diseñarán un plan piloto dirigido a instalar jueces de paz letrados en las comisarias de Lima Metropolitana.

Hasta la fecha se ha ubicado cinco juzgados de paz letrados en las comisarias, y se tiene previsto instalar más.²⁰ Los objetivos de esta propuesta son: (i) impulsar procesos judiciales con celeridad para los casos de las faltas; (ii) fomentar una cultura de denuncia ciudadana de los ilícitos menores, que, si bien no causan graves daños a la sociedad, generan una percepción de inseguridad pública; (iii) reducir la impunidad en los casos de faltas mediante la ejecución efectiva de las penas de prestación de servicios a la comunidad; (iv) impulsar la integración de los organismos públicos que conforman el sistema de justicia penal en materia de faltas (Policía Nacional del Perú, Poder Judicial, INPE, Ministerio Público y Ministerio de Justicia); (v) contribuir a la identificación de asuntos de naturaleza legal, administrativa o de coordinación que están limitando un servicio de justicia eficiente en materia de faltas; (vi) sistematizar e integrar la estadística de la Policía Nacional, el Poder Judicial y el INPE sobre faltas, con la finalidad de contar con información confiable y actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados de paz letrados a escala nacional; y (vii) fomentar una cultura de conciliación y de respeto del sistema de justicia formal por los ciudadanos y ciudadanas.

Actualmente, a pesar de las restricciones presupuestales para el desempeño de los juzgados de paz letrados en las comisarias, parece que estos están cumpliendo con los objetivos para los que fueron creados, pues es posible verificar casos resueltos con celeridad, la ejecución efectiva de penas de prestación de servicios comunitarios, la difusión de la labor de los juzgados en la comunidad y la integración de las instituciones participantes. Sin embargo, como en el caso de las juntas vecinales, no existen evidencias concretas de la efectividad de estos juzgados en la reducción de indicadores de criminalidad.

20 Los juzgados de paz letrados pilotos están funcionando gracias al trabajo coordinado entre la Policía Nacional del Perú, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia (Dirección Nacional de Justicia e Instituto Nacional Penitenciario), las municipalidades y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

Medidas recientes

En los últimos meses del Gobierno del presidente Toledo se anunciaron una serie de medidas destinadas a fortalecer el combate a la criminalidad y la violencia. Ellas son:

- Asignación de un porcentaje del Fondo Nacional de Defensa al equipamiento informático de las comisarías y mejoramiento de las telecomunicaciones.
- Dotación de quinientos vehículos adicionales a la Policía Nacional (mediante adquisiciones y la reducción de las escoltas y de los vehículos policiales asignados a altos funcionarios).
- Racionalización del personal policial que realiza trabajo administrativo en las comisarías para que este no represente más de 20 por ciento del total.
- Reducción del número de policías que presta seguridad a personalidades para destinarlos al combate del crimen.
- Instalación de una comisaría principal por distrito y de puestos de auxilio rápido, en coordinación con los municipios.
- Incremento del número de juzgados de paz en las comisarías.
- Puesta en marcha de medidas de seguridad en el transporte público.
- Instalación de bloqueadores en las cárceles y traslado de los delincuentes más peligrosos a penales de alta seguridad.
- Puesta en marcha el Observatorio del Crimen, la encuesta de victimización y el régimen simplificado de denuncias.
- Una mejora en el bienestar de la Policía Nacional del Perú.
- Repotenciación de la central del 105.
- Creación de cuatro escuelas de formación policial en Ayacucho, Huancavelica, Pucallpa y Huánuco.

III. Recomendaciones de política

El Perú está en un momento crítico y decisivo. Por un lado, tiene un nivel de criminalidad y violencia que hace posible pensar todavía en la eficacia de medidas y políticas que eviten un deterioro hacia situaciones extremas que ya viven otros países de la región. Pero, a la vez, en el país están presentes la mayoría de los factores que en otros lugares han llevado la situación a niveles casi incontrolables. En ese contexto, lo que ocurra dependerá del acierto y oportunidad de las políticas que se pongan en marcha en los próximos cinco años.

Para lograr una efectiva prevención y control del crimen y la violencia es necesario avanzar en tres frentes:

- la formulación de una política pública en seguridad ciudadana que reconozca la complementariedad entre las políticas de prevención y las de control;
- la generación de información estadística y análisis criminológico que alimenten un enfoque científico de prevención del crimen y la violencia;

- la reforma de instituciones claves a cargo de llevar adelante la política pública en seguridad ciudadana.

Formulación de una política pública en seguridad ciudadana

Aparte de la creación del SINASEC, han existido pocas políticas públicas y más bien se han tomado medidas aisladas en materia de seguridad ciudadana. Para tener éxito es esencial que tanto las acciones de control como de prevención formen parte de la política pública contra la violencia y el crimen, y que estas acciones sean diseñadas a partir de una comprensión profunda y acertada de las causas del fenómeno y una alianza entre organizaciones del Estado y de la sociedad civil.

La creación del SINASEC brindó al Perú la posibilidad de abordar el tema de la seguridad desde una perspectiva nacional, articulada e integral. Para que el sistema funcione bien es necesario:

- Fortalecer la Secretaría Técnica del CONASEC, de manera tal que pueda articular los esfuerzos nacionales, regionales y locales. Esto requiere de una estructura orgánica apropiada para cumplir con su objetivo, de sistemas que permitan realizar una planificación y un adecuado monitoreo de las acciones, y una asignación presupuestaria suficiente para su funcionamiento eficaz.
- Incluir en el SINASEC a algunos actores importantes aún ausentes, como la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y la sociedad civil.

PRIVILEGIAR LOS ESPACIOS LOCALES PARA EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN SOCIAL Y SITUACIONAL:

- Potenciar el funcionamiento de los comités distritales y provinciales de seguridad ciudadana, buscando la efectiva participación intersectorial del Estado y la representación de la comunidad.
- Alentar y promover la realización de planes distritales y provinciales de prevención en seguridad ciudadana.
- Crear un fondo concursable de proyectos locales de seguridad ciudadana.
- Crear una red nacional de secretarios técnicos de comités distritales y provinciales de seguridad para la coordinación de políticas y el interaprendizaje.
- Alentar los esfuerzos de organizaciones de la sociedad civil en la promoción de experiencias piloto de prevención de la seguridad que puedan ser replicables como políticas públicas.
- Promover una coordinación más adecuada entre la autoridad municipal y la Policía Nacional en materias de seguridad.

ESTABLECER UNA RELACIÓN Y COMPLEMENTACIÓN ENTRE POLÍTICAS SOCIALES Y DE ORDENAMIENTO URBANO CON ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS DE ENFRENTAMIENTO AL CRIMEN Y LA VIOLENCIA.

Toda intervención que apunte a enfrentar el problema de la violencia y la delincuencia constituye de manera genérica una contribución a su prevención social. Sin embargo, para definir las específicamente como medidas de prevención social relevantes es necesario que sean integradas en una política de seguridad ciudadana que permite la focalización en los ámbitos territoriales y los grupos de riesgo prioritarios. El espacio institucional más propicio para esta labor de coordinación y planificación de las políticas sociales con objetivos de reducir la inseguridad es el SINASEC, y en particular sus comités distritales y provinciales.

Dentro de las políticas públicas que más impacto pueden tener en la reducción de la criminalidad cabe mencionar:

- Programas de uso productivo del tiempo ocioso y de tutoría.
- Protección y promoción de los derechos de la mujer y del niño.
- Prevención del consumo de drogas, en particular de los adolescentes,
- Recuperación de espacios urbanos deteriorados con un enfoque de la prevención del delito.
- Formalización del tránsito y el transporte público.

Generación de información estadística y análisis criminológico

Sin información oportuna y confiable, es imposible formular una política pública de seguridad ciudadana o evaluar los impactos de esta política. Los elementos centrales para la generación de información y análisis son:

- Crear el Observatorio del Crimen y Violencia en el Perú. Para tener una comprensión profunda de las dimensiones y causas de la problemática, es esencial contar con información estadística confiable y oportuna. Por ello resulta prioritario crear el Observatorio del Crimen y Violencia en el Perú, que integre las estadísticas policiales así como información de otras fuentes como las bases de datos del Ministerio de Salud, el Ministerio Público y los gobiernos locales. Sus productos deben ser fáciles de compartir con los diversos operadores de la seguridad ciudadana.
- Incorporar las encuestas de victimización anuales en las principales ciudades del país como política pública. Para ello es importante reconocer que el Perú ha dado un paso importante al adoptar la metodología de UNICRI. Ahora es necesario uniformar las metodologías con el fin de poder realizar estudios comparativos a escala nacional e internacional. Ya existe un primer esfuerzo en curso apoyado por el BID y que debe ser continuado de manera regular y sistemática. Estas encuestas deben recoger información sobre victimización y sobre percepciones de tendencias y de la gestión pública.
- Construir sistemas geo-referenciados del delito para la planificación del trabajo de prevención policial y social. Se debe sistematizar y aprender las lecciones de la experiencia piloto de la comisaría de Surquillo y aprovechar tecnología y experiencia ya desarrollada por otros países de la región.

- Alentar los esfuerzos de la sociedad civil y la academia por desarrollar una mejor comprensión del problema por medio de estudios cualitativos y cuantitativos, esenciales para orientar las iniciativas de prevención y las de control.
- Promover la realización de evaluaciones de impacto que permitan identificar buenas prácticas en la prevención y control del crimen y la violencia.

Reforma de instituciones claves

PROFUNDIZAR LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL. Ello pasa, en primer lugar, por ratificar a la Policía como la institución del Estado especializada y centralmente responsable en el mantenimiento del orden público y en la protección de las libertades y derechos del ciudadano frente a la violencia y el delito. Y, en segundo lugar, por ratificar los compromisos y obligaciones de la Policía con el estado de derecho, la democracia y el respeto de los derechos humanos.

Las principales acciones de reforma y modernización de la Policía deberán estar orientadas a:

- Modernizar su formación, fortalecer su especialización y garantizar su profesionalización, acelerando su desmilitarización.
- Fortalecer los mecanismos de control, transparencia en la gestión y lucha contra la corrupción.
- Desburocratizar y modernizar la gestión de los recursos a partir de la tercerización de las funciones no policiales.
- Mejorar las políticas de bienestar de sus integrantes y dignificación de la profesión ante la comunidad.
- Incorporar en la evaluación de la gestión policial la medición por resultados.

En cuanto a su labor específica en seguridad ciudadana, la modernización y reforma pasan por:

- Incorporar sistemas de información y análisis que permitan a la Policía Nacional prevenir actos delictivos y no solo responder pasivamente a denuncias ya formuladas.
- Dar prioridad efectiva a la seguridad ciudadana dentro de las funciones policiales, adecuando la estructura orgánica para tal propósito.
- Desarrollar una visión y estrategias de 'policiamiento' comunitario con participación ciudadana en las tareas de seguridad en el ámbito local.
- Fortalecer a la comisaría como unidad territorial de lucha contra el crimen y la violencia.
- Invertir en recursos humanos, equipamiento, tecnología y capacitación especializados para la seguridad ciudadana.
- Valorar al interior de la institución y fortalecer los esfuerzos de la Policía en materia de violencia familiar y protección de los derechos de la mujer y del niño. Fortalecer las coordinaciones con las instituciones de la sociedad civil trabajando en el tema.

- Modernizar y potenciar las unidades especializadas de lucha contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico y los secuestros.

PROMOVER LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL, EL MINISTERIO PÚBLICO Y EL SISTEMA PENITENCIARIO. El Perú cuenta con un Plan Nacional de Reforma de la Administración de Justicia aprobado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), en la que participaron todos los sectores importantes del Estado (con la notoria excepción del sector Interior y la Policía Nacional) y de la sociedad civil.

El Plan se encuentra dividido en los siguientes rubros: fortalecimiento de la administración de justicia, coordinación de las diferentes instancias del sistema penal y la lucha contra la corrupción y la transparencia y la rendición de cuentas. Dentro de cada uno de estos rubros se detalla la estrategia para alcanzar los objetivos planteados.²¹

Bibliografía

- Alvazzi del Frate, Anna. 1998. *Victims of Crime in Developing Countries* Turín: UNICRI.
- Basombrío, Carlos. 2005. *Percepciones, victimización, respuesta de la sociedad y actuación del Estado: Evolución de las tendencias de opinión pública en Lima Metropolitana, 2001-2005*. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- Dirección de Participación Ciudadana de la Policía Nacional. 2000. *Estudio sobre pandillas* Lima: PNP.
- Hawkins, J. David y otros. 2000. «Predictors of Youth Violence». Washington D. C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Organización Panamericana de la Salud. 2005. *Informe sobre la salud en las Américas, 2005*. Washington D. C.: OPS.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2003. *Multicentric Study of Domestic Violence*. Génova: OMS.
- Transparencia Internacional. 2006. *Global Corruption Report 2006*. Berlín: Transparencia Internacional.

21 Para mayores detalles, véase el capítulo sobre justicia en este mismo volumen.