

Santiago Roca T.

COMPILADOR

Propuestas para gobernar el Perú

2026-2031

AXIARA
Editions



G12
EDICIONES

Santiago Roca T.

COMPILADOR

**PROPUESTAS PARA
GOBERNAR EL PERÚ**

2026-2031

AXIARA
Editions



G12
EDICIONES

Propuestas para gobernar el Perú 2026-2031

Compilador

© 2026, Santiago Roca T.
santifranroca@gmail.com

Editor responsable en el Perú para fines del Depósito Legal:
Manuel Alfonso Linares Guzmán
Calle Los Mirlos 178, Urb. Santa Anita, Lima 43, Perú.
malinaresmg@gmail.com

Encargado de la edición: Manuel Alfonso Linares Guzmán

Diseño y diagramación: Mónica Ruiz
Carátula: Mónica Ruiz

Primera edición: abril 2026

Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2026 - 04522

ISBN: 9798254351795

Se terminó de imprimir en Gráfica ESMAR SAC
Jirón Manuel Orbegoso 209, interior 267, Breña
Abril de 2026
Impreso en el Perú

AXIARA Editions

Salem, Oregon, 2026, USA

Licencia: Condiciones de Uso y Difusión

Creative Commons Atribución-No Comercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)

Se permite la reproducción, distribución y comunicación pública de la obra, siempre que se reconozca la autoría y no se realice uso comercial. No se permite la venta total o parcial sin autorización expresa por escrito de los autores y del compilador. No se permite la modificación del contenido sin autorización de los autores.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Diez lineamientos políticos y de política para la seguridad pública

Nicolás Zevallos

1. La reconfiguración global del crimen y la vulnerabilidad estructural del Perú

La situación de seguridad pública que atraviesa el Perú no puede entenderse únicamente a través del aumento de las tasas delictivas, ni como un fenómeno exclusivo de nuestro país. Estas amenazas se ciernen sobre todo el mundo y, de manera sumamente crítica, sobre América Latina y el Caribe, consolidándose como un desafío global que asfixia el desarrollo y afecta la gobernabilidad democrática de toda la región. Para América Latina es particularmente crítico, pues aquí se concentran el 34% de los homicidios del mundo a pesar de tener solo el 9% de la población global. El 50% de estos homicidios, según Naciones Unidas, tiene como principal protagonista al crimen organizado (UNODC, 2023)

Estas amenazas nos afectan de manera particular debido a dos factores. Primero, somos el “punto cero” y el centro neurálgico de las cadenas de suministro de gigantescos mercados ilegales a nivel global, destacando la minería ilegal de oro y la producción de cocaína. Se estima que en el Perú las economías ilegales movilizan aproximadamente USD 7.5 mil millones anuales (ICEV, 2025). Segundo, nuestra altísima informalidad económica, donde más del 70 % de la población económicamente activa labora en este sector, crea un entorno sumamente poroso que facilita la integración y el lavado de activos, implicando además un enorme flujo y acumulación de dinero sin posibilidad de ser explicado formalmente (ICEV, 2025).

En ese orden de ideas planteamos que enfrentamos un problema en dos dimensiones. La primera refiere a la naturaleza y funcionamiento de las amenazas. Para enfrentar este fenómeno, es vital comprender

que hoy la inseguridad es impulsada por ecosistemas criminales complejos e interconectados. El Estado ya no enfrenta a “súper cárteles” transnacionales monolíticos con control absoluto. En realidad, las grandes organizaciones internacionales funcionan como enormes pivotes logísticos, financieros y comerciales. No es posible comprender su funcionamiento y operación sin considerar los contactos y oportunidades que generan localmente y que articulan globalmente.

En efecto, estas grandes redes transnacionales tercerizan parte de sus operaciones, apoyándose indispensablemente sobre una amplia red descentralizada de operadores locales. Son estas bandas y organizaciones locales las que realmente tienen presencia y control relativo de los territorios, generando la violencia directa mediante el sicariato, el secuestro y agresivos esquemas de extorsión, como el “gota a gota” y el cobro de cupos, para sostener sus operaciones locales. Ello configura una arquitectura criminal muy compleja con amplia capacidad de adaptación a las contingencias.

El impacto económico de esta arquitectura criminal es devastador. A nivel regional, los costos directos del crimen ascienden al 3,44 % del producto interno bruto (PIB) latinoamericano, mermando gravemente el capital humano y la productividad (Perez Vincent et al, 2024). En el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas ha proyectado que el costo de la inseguridad asciende a S/ 19.800 millones anuales (El Comercio, 20 de octubre de 2025). El sector más asfixiado es el de los pequeños negocios: las micro y pequeñas empresas (MYPES) llegan a perder hasta el 10 % de sus ingresos anuales debido a la inseguridad y los gastos en protección privada (INEI, 2022). Diariamente, los pequeños negocios pierden miles de soles por la delincuencia, y muchos microempresarios se han visto obligados a paralizar actividades o cerrar definitivamente sus locales por temor a represalias y extorsiones.

Pero la segunda dimensión es aún más compleja y comprometedora: Una enorme carencia de disposición para analizar y discutir el problema y, por ende, una tendencia a repetir e improvisar fórmulas. A pesar de la magnitud global y local de este escenario, el problema de fondo radica en la escasa disposición que tenemos como Estado y sociedad para discutir rigurosamente cómo operan estas amenazas. El abandono de las discusiones doctrinarias fundamentales ha dejado a la estrategia, la táctica y la operatividad institucional sin una brújula clara. Este vacío se refleja en un peligroso desorden conceptual: el Estado intenta operar bajo un uso confuso y superpuesto de conceptos como seguridad nacional, orden interno, orden público y seguridad ciudadana.

Al no comprender la naturaleza descentralizada de estos ecosistemas criminales ni diferenciar los conceptos rectores para la acción, el entramado normativo y burocrático se vuelve incapaz de diseñar respuestas efectivas. En lugar de apalancarse en la investigación científica y en disciplinas como la criminología para crear medidas específicas dirigidas a romper las estructuras de oportunidad de cada delito, el Estado responde de manera genérica. En consecuencia, la seguridad se vuelve autorreferente: se gastan enormes cantidades de recursos de manera reactiva para que la seguridad “exista”, sin entender las dinámicas reales de la amenaza y sin generar el valor público ni los servicios que el ciudadano exige urgentemente para recuperar su tranquilidad.

Como consecuencia, enfrentamos ciegamente un problema, con escasa disposición -o incluso interés- por abrir los ojos para ver de qué trata.

2. La primacía del debate político sobre el instrumentalismo técnico

La carencia de un debate conceptual y doctrinario (segunda dimensión del problema) es un factor que explica por qué los Estados asumen una

postura excesivamente técnica y operativa, eludiendo deliberadamente las discusiones de fondo. Pensar en cualquier propuesta técnica o en la formulación de políticas públicas requiere ineludiblemente de una profunda discusión política y de un marco conceptual previo. Pero resulta más fácil -aunque ineficiente- una respuesta penal populista.

Si bien la técnica es indispensable para otorgar rigor y evaluar el impacto, exige obligatoriamente un componente político significativo para comprender el contexto general, las problemáticas sociales y la necesidad de proponer reformas institucionales profundas. Sin resolver primero estos temas de fondo, las herramientas y reformas técnicas se vuelven gaseosas, carecen de asidero y terminan desconectadas de un proyecto político y social claro.

Este proyecto político debe redefinir el propósito mismo de la respuesta estatal frente al delito. Históricamente, el Estado ha invertido recursos de forma autorreferente, como si el despliegue policial o de seguridad fuera un fin en sí mismo. La verdadera reflexión de solución exige un consenso político que posicione a la seguridad pública no como una finalidad aislada, sino como una condición indispensable para garantizar el desarrollo humano, la estabilidad económica, la equidad y el progreso compartido de toda la población.

Las intervenciones operativas sólo serán legítimas y sostenibles si se fundamentan en un modelo de Estado democrático y en un pacto social sólido que busque proteger los derechos fundamentales y generar una convivencia social y pacífica orientada a la seguridad y desarrollo integral.

Por lo tanto, para que lo técnico deje de ser un parche temporal o una respuesta meramente reactiva, la discusión política debe nutrirse imperativamente de discusiones disciplinares serias y basarse en evidencia rigurosa sobre

lo que verdaderamente funciona. Se busca con ello entender los complejos factores asociados a los fenómenos criminales, permitiendo diseñar intervenciones específicas tras un diagnóstico detallado del problema, y evitando así respuestas genéricas e ineficaces.

Pero para materializar esto, se requiere un liderazgo político que asuma la responsabilidad de articular las instituciones y los valores del Estado en torno a un plan estructurado, transparente y alineado con un republicanismo democrático. Solo con ello se puede dar dirección y sentido a las reformas operativas, garantizando que el instrumentalismo técnico actúe como el motor de una verdadera política de Estado orientada a recuperar la tranquilidad del país.

3. Lineamientos para la seguridad pública

Para pensar en una agenda de seguridad pública, proponemos el siguiente decálogo estructurado en cuatro bloques estratégicos. Es indispensable señalar que estos no son los únicos lineamientos posibles, pero constituyen pilares básicos e ineludibles para iniciar una reforma estatal frente al crimen.

Bloque 1: Cimientos doctrinarios y conceptuales

1. Definir el propósito de protección. El Estado debe redefinir qué buscamos proteger, abandonando los enfoques autorreferentes. Es vital posicionar a la seguridad pública no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para garantizar el desarrollo humano, la estabilidad económica, la equidad y el progreso social de toda la población bajo principios plenamente democráticos. ¿Qué quisimos proteger cuando enfrentamos al terrorismo? ¿Qué queremos proteger ahora?

2. Retomar el debate doctrinario. Resulta imperativo institucionalizar y retomar el debate doctrinario continuo que el Estado ha perdido. La creación de espacios permanentes de discusión política y técnica constituirá la base fundamental que debe permear y orientar con rigor toda la estrategia, la táctica y la operatividad de las fuerzas del orden, evitando intervenciones puramente reactivas.
3. Establecer un alineamiento conceptual. Se debe establecer un estricto alineamiento conceptual que estandarice y delimite el uso de términos como seguridad ciudadana, orden público, orden interno, seguridad nacional, seguridad pública entre otros. Eliminar esta grave confusión debe apuntar también a superar la superposición de competencias, para permitir que el aparato estatal opere con mayor precisión, eficiencia y coordinación en todo el territorio nacional.

Bloque 2: Comprensión de la nueva amenaza

4. Incorporar la ciencia al diseño. Resulta indispensable incorporar disciplinas especializadas como la criminología en el diseño de toda política pública. Este marco de análisis científico ofrece las múltiples miradas y herramientas necesarias para comprender rigurosamente los diversos factores sociales, económicos y espaciales asociados a estos fenómenos delictivos contemporáneos altamente complejos y mutantes.
5. Reconocer la complejidad de los ecosistemas criminales. Es urgente reconocer que enfrentamos ecosistemas criminales complejos e interconectados a nivel global y local. No estamos ante fenómenos aislados ni grandes estructuras con capacidad de control absoluto. Las estructuras transnacionales operan como pivotes logísticos

globales, mientras que las organizaciones locales descentralizadas ejercen el control territorial y generan la violencia directa mediante economías ilícitas como extorsión y narcotráfico.

6. Diseñar medidas diferenciadas y locales. El Estado debe erradicar las estrategias genéricas, asumiendo conceptualmente que los diversos delitos no son racional ni funcionalmente iguales. Cada manifestación criminal responde a particulares estructuras de oportunidad en sus propios contextos; por lo tanto, la operatividad policial exige respuestas tácticas y preventivas formuladas a la medida exacta de cada territorio afectado.

Bloque 3: Arquitectura y respuesta del Estado

7. Ejecutar un alineamiento institucional. Se requiere ejecutar un profundo ordenamiento institucional para simplificar la grave dispersión actual. El derecho penal, procesal y penitenciario deben dialogar armónicamente con las políticas nacionales, planes, programas presupuestales e instrumentos de gestión, garantizando protocolos obligatorios de interoperabilidad entre la Policía, la Fiscalía y los jueces, alineados con la asignación eficiente de los presupuestos nacionales.
8. Impulsar la investigación científica e innovación. Las estrategias deben cimentarse en la investigación científica y el análisis criminal aplicado. Debemos abandonar definitivamente la práctica de importar modelos foráneos que fracasan y priorizar la financiación de la innovación local, creando soluciones tecnológicas y operativas verdaderamente adaptadas a nuestras complejas realidades andinas y amazónicas.

Bloque 4: Modelo de intervención y valor público

La respuesta estatal ha sido históricamente reactiva e instrumentalista. Por ello, el presente bloque prioriza los lineamientos de acción que responden al componente táctico y de generación de valor público, con el fin de superar el mero debate arquitectónico y de gestión interna.

9. Comprender la secuencia lógica de intervención. Toda acción pública debe respetar un orden estricto de intervención: iniciar siempre con análisis criminal y con inteligencia criminal, como dos pilares transversales; continuar con la prevención social y situacional; para finalmente ejecutar, con base sólida, la investigación judicial, el procesamiento efectivo, la sanción en cárceles controladas y la reparación.
10. Aplicar un enfoque de servicios. Las reformas del Estado deben coronarse con un moderno enfoque de servicios. La transformación de la seguridad no debe limitarse a cambios institucionales abstractos, sino diseñarse auténticamente desde la generación de valor público real, garantizando resultados directos. Esto implica medir la satisfacción ciudadana y el bienestar restaurado como las métricas centrales del servicio, en lugar de priorizar únicamente los indicadores de gestión interna o la actividad reactiva.

Como se advierte al inicio, insistimos en que estos diez lineamientos no son los únicos requeridos para solucionar la inmensa crisis que atravesamos, pero son absolutamente básicos, obligatorios y urgentes para poder sostener el inicio de una transformación legítima en la seguridad pública del país.

4. Oportunidades y trabas

El diseño e implementación de una política de Estado frente a la criminalidad no solo enfrenta

desafíos operativos, sino también profundas barreras institucionales y administrativas. A continuación, identificamos las tres principales trabas (más no las únicas) que obstaculizan la seguridad pública y las oportunidades estratégicas para superarlas mediante un enfoque político y de gestión eficiente.

- El capital político y la articulación institucional El principal obstáculo para cualquier reforma de seguridad es la fragmentación y la pugna política entre las diversas instituciones del Estado y sectores políticos. Resulta absolutamente contraproducente que un gobierno antagonice con las fuerzas del orden o con el sistema de justicia, pues debilita la capacidad de respuesta frente al crimen. La oportunidad radica en construir un sólido capital político mediante una acción articulada y respetuosa que fomente la cooperación entre el Poder Ejecutivo, la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial, garantizando un frente institucional unificado con protocolos claros de coordinación.
- La eficiencia en el gasto público Otra grave traba es la ineficiencia en la asignación y ejecución del presupuesto. A pesar de que la región destina cuantiosos recursos a la seguridad, la evidencia demuestra que este nivel de gasto no siempre se asocia con menores tasas delictivas debido a problemas de subejecución y mala calidad de la inversión. La gran oportunidad es diseñar un mecanismo riguroso que garantice la eficiencia del gasto público. El Estado no necesita simplemente gastar más, sino invertir mejor, priorizando los presupuestos hacia intervenciones focalizadas, preventivas y basadas en evidencia que aseguren un retorno real en el bienestar ciudadano.
- La temporalidad, los triunfos rápidos y las alianzas Finalmente, la constante presión social y mediática por obtener resultados inmediatos suele asfixiar e interrumpir las

reformas estructurales necesarias. Para mitigar este riesgo, la oportunidad consiste en estructurar la política de seguridad en tramos escalonados de corto, mediano y largo plazo. Diseñar medidas que generen “triumfos rápidos” u objetivos tempranos en el corto plazo permitirá recuperar la confianza ciudadana y consolidar aliados políticos, académicos y sociales que hagan eco de estos logros. Este soporte y legitimidad actuarán como un escudo que brindará la estabilidad necesaria para sostener las transformaciones estructurales a largo plazo.

5. Hacia una agenda política para la seguridad pública

La crisis de seguridad pública impulsada por las economías ilegales y los ecosistemas criminales representa la mayor amenaza contemporánea para la viabilidad de la democracia y el desarrollo en el Perú. Advertimos al próximo gobierno que, al enfrentar fenómenos delictivos tan diversos y descentralizados, las intervenciones estatales jamás deben ser genéricas, homogéneas ni sustentadas en el mero populismo punitivo. Por el contrario, se requiere la construcción de una estrategia integral basada en la evidencia científica que atienda las específicas estructuras de oportunidad de cada mercado ilícito local y regional.

Para lograr esta transformación, es imperativo un cambio de paradigma: la seguridad pública debe dejar de concebirse como un fin institucional autorreferente para entenderse como un servicio y una condición indispensable para el progreso compartido, la estabilidad económica y el bienestar poblacional. Las futuras políticas de Estado deben alinearse ineludiblemente con la defensa irrestricta de los derechos fundamentales y el fortalecimiento del Estado de derecho. Por lo tanto, resulta urgente que las autoridades entrantes reviertan los retrocesos normativos que debilitan la persecución penal y fomentan la impunidad, para así reconstruir un

marco institucional transparente, eficiente y libre de corrupción.

Finalmente, materializar estas reformas operativas y burocráticas exige un profundo capital y liderazgo político. El próximo gobierno (2026-2031) tiene la responsabilidad de liderar un proceso que trascienda la polarización y las riñas partidistas, impulsando un modelo de convivencia pacífica orientado al bien común. Solo abandonando la inercia, colocando al ciudadano en el centro del diseño de los servicios y generando verdadero valor público, el Estado logrará recuperar la paz, el orden y las oportunidades de desarrollo que el país exige con urgencia.

Referencias

Diario El Comercio (2025) El millonario costo de la criminalidad en el Perú: así impacta la inacción del Estado también en nuestra economía. [URL: <https://elcomercio.pe/economia/peru/paro-de-transportistas-el-millonario-costo-de-la-inseguridad-y-criminalidad-en-el-peru-como-impacta-la-inaccion-del-estado-a-la-economia-peruana-criminalidad-inseguridad-extorsiones-noticia/>]

Instituto de Criminología (2025) Economías ilegales y elecciones. Serie Tendencias y Alertas, N° 4, Junio 2025 [URL: <https://criminologia.pe/2025/06/17/tendencias-y-alertas-no-4-economias-ilegales-y-elecciones/>]

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). Perú: Victimización empresarial, 2022. [URL: <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/6558441-peru-victimizacion-empresarial-2022>]

Perez-Vincent, S. M., Puebla, D., Alvarado, N., Mejía, L. F., Cadena, X., Higuera, S., & Niño, J. D. (2024). *Los costos del crimen y la violencia: ampliación y actualización de las estimaciones para América Latina y el Caribe*. <https://doi.org/10.18235/0013238>

UNODC (2023) Global Study on Homicide