



Participación del sector privado en respuestas estatales: policías y empresarios de la construcción durante el “boom” de los recursos en Perú

Participation of the private sector in State response: police and construction businesses during the resource boom in Peru

Luis García* y Esteban Valle-Riestra**

Palabras clave:

Perú
 Boom de recursos
 Capacidad Estatal
 Seguridad Ciudadana
 Relaciones Empresa- Estado

Resumen

El artículo explora la participación del sector privado en la generación de una respuesta pública frente a actores que se convirtieron en retadores del monopolio de la violencia estatal, en el marco del último *boom* de los *commodities* en Perú. Cierta literatura, enfocada en las relaciones empresas-Estado, explica la preferencia de los empresarios por una política de seguridad con una estrategia formal y pública a partir de factores como la proximidad ideológica con el gobierno, la gravedad de la amenaza a los negocios, el tipo de sector al que pertenece el empresariado, la

* Luis García es licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador en el Instituto de Estudios Peruanos. Actualmente se desempeña en Temple University, Estados Unidos. Ha realizado investigaciones sobre políticas sociales, burocracia de la calle y relaciones Estado-Sociedad. Correo: lgarcia@iep.org.pe

** Esteban Valle-Riestra es licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Universidad Católica del Perú. Candidato a Magister en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Ámsterdam. Miembro del Grupo de Investigación sobre Capacidad del Estado Peruano (GICEP) de la PUCP. Correo: evalleriestra@pucp.edu.pe

fortaleza organizativa de las firmas y la existencia de redes particulares. Sin bien estos elementos, en conjunto, ayudan a entender el involucramiento privado en respuestas a actores ilegales, el artículo resalta una explicación complementaria. Los empresarios tienen mayor interés en participar cuando, durante la etapa de implementación, establecen vínculos con capas medias y bajas de la burocracia, con el fin de entregar información y recursos necesarios para la respuesta estatal. La primacía de los vínculos es ilustrada mediante una narración y una comparación subnacional de la participación privada en las respuestas policiales a las extorsiones en el sector de la construcción, entre 2004 y 2015.

Keywords:

Perú
Commodity boom
State capacity
Citizen security
Business-State relations

Abstract

The article explores the participation of the private sector in generating a public security response against actors that became the protesters of the state violence during the latest commodity boom in Peru. The literature highlights the significant threats to business, the institutional strength, the ideological coincidence with the government, and the ties with officials as determinants of business' preference for formal and public strategies to defend their interests. Although these factors help to understand, on the whole, the participation of the private sector, we argue that the formation of linkages is a fundamental determinant for the co-production of security policy in Peru. The primacy of linkages is illustrated by a comparison between a narrative and a subnational private participation in policing responses to extortions in the construction sector, between 2004 and 2015.

Históricamente, el Estado peruano –así como otros casos en Latinoamérica– ha tenido serias dificultades para centralizar la violencia.¹ Persisten “zonas marrones”, donde “poderes privatizados” desafían el orden legal.² Sin embargo, estas “zonas marrones” no se limitan a un territorio ni son solo legados históricos; pueden abarcar determinados sectores sociales y surgir durante procesos de cambio económico acelerado. Tampoco son producto de una relación estrictamente bilateral entre el estado y sus desafiantes; por el contrario, basados en un enfoque de “estado-en-la-sociedad”,³ podríamos afirmar que se trataría de una relación cambiante a lo largo del tiempo y el territorio, en la que intervienen múltiples actores estatales y sociales, con posiciones tanto desfavorables como favorables al cumplimiento de la ley.

Este estudio se enfoca en este último tipo de actores. Nuestro objetivo es ilustrar, a través del caso peruano, el rol de las élites empresariales en la implementación de respuestas estatales en seguridad ciudadana, en el marco del reciente boom de los recursos.⁴ Desde inicios del siglo XXI, el país atravesó por un inédito ciclo de bonanza económica, al punto que entre 2004 y 2013, la tasa de crecimiento del PIB anual fue de 5%.⁵ Sectores como la agroindustria, la minería y la construcción adquirieron un significativo dinamismo.⁶ El gran empresariado asociado a estos sectores fue beneficiado y empoderado, en el marco de una política económica neoliberal mantenida desde las reformas de los años noventa. Pero no fueron los únicos que obtuvieron ganancias. Otros grupos sociales, menos concentrados, han buscado obtener réditos de este boom por fuera de la ley, de forma directa (a través, por ejemplo, de la minería informal) o indirecta (apropiándose de los excedentes entre la población urbana mediante la extorsión).⁷ Por sus activida-

1 Kurtz, 2013; Soifer, 2015.

2 O’ Donnell, 1993.

3 Migdal, 2001.

4 En este artículo entendemos por implementación, en términos amplios, como el cumplimiento de una decisión política básica. Ver Sabatier y Mazmanian 1993, p. 329.

5 Ver cifras del Banco Mundial: <https://bit.ly/2VQdAqX>

6 Ghezzi y Gallardo, 2013, Dargent, 2013, citado en Barrenechea y Sosa, 2014, p. 272.

7 Dargent, 2015, p. 14.

des, estos grupos sociales han constituido retadores o desafiantes estatales: actores colectivos que disputan el monopolio del uso legítimo de la violencia por parte del Estado.⁸ Mineros ilegales en la Amazonía, extorsionadores de pequeños negocios en las ciudades del norte del país, traficantes de terrenos en zonas urbanas, contrabandistas en la frontera ecuatoriana y boliviana, o narcotraficantes aliados con remanentes senderistas son algunos ejemplos de actores colectivos que rechazan la capacidad del Estado peruano de penetrar la sociedad civil y su territorio;⁹ y, más bien, usan sus recursos para capturar la burocracia estatal y usarla a su favor.¹⁰

Ambos grupos fortalecidos por el “boom”, los grandes empresarios y los actores ilegales, mantienen en determinados territorios y sectores, intereses opuestos, cuando los últimos amenazan los negocios de los primeros. Podría esperarse que el sector privado, con el poder del capital, demande una respuesta estatal, una reacción desde el Estado ante los retadores, que podría consistir en una nueva política pública, mayor represión o un cambio constitucional.¹¹ No obstante, como enseña la literatura sobre las relaciones empresas-Estado, en la política de seguridad ciudadana, al igual que en otras políticas, existen otros determinantes para que los privados influyan sobre la toma de decisiones: además del poder económico, resaltan la coincidencia ideológica con el gobierno, el grado de amenaza percibida, el tipo de sector afectado, la capacidad de acción colectiva de los empresarios y la existencia de redes particulares.

Sin negar el peso de estos factores en el involucramiento de los privados en una respuesta estatal a los retadores, en este artículo ofrecemos, sin embargo, una explicación complementaria. Los empresarios también tienen expectativas respecto a la capacidad del Estado para regular a los actores sociales. En un contexto donde la policía actúa de forma fragmentada frente a retadores fortalecidos por el *boom*, el sector privado tendrá mayor interés en

8 Eaton 2012, p. 648.

9 *Ibidem*, p. 649; Dargent 2014.

10 Durand, 2016; Dargent y Urteaga, 2017.

11 Eaton, 2012, p. 651. Aquí habría hacer una diferencia entre implementación y respuesta estatal. Mientras la implementación es la etapa posterior a la toma de una decisión, la respuesta puede abarcar además de la ejecución, el diseño de una política o el cambio de una normativa.

presionar por una respuesta pública cuando existan vínculos con mandos intermedios y bajos de la policía,¹² mediante los cuales entregan recursos administrativos, principalmente para el trabajo de inteligencia. A través de estos vínculos los empresarios suplen los recursos necesarios para la implementación de la respuesta estatal, garantizando además que no se dispersen a otros fines. Esta participación directa incrementa la confianza del sector privado para asumir riesgos y presionar por una respuesta pública.

Sostenemos este argumento a través del estudio del caso de la producción conjunta, entre empresarios y policías, de una respuesta estatal en el sector de la construcción en Perú. Durante el último *boom* de los *commodities*, sindicatos de la construcción disputaron el control de las rentas generadas por la expansión del sector mediante la extorsión a empresarios y el asesinato a dirigentes rivales.¹³ Este fenómeno surgió en un escenario donde la elaboración de una política de seguridad ciudadana enfrentaba serias debilidades institucionales. Por una parte, gobernantes nacionales y subnacionales carecían de interés para impulsar respuestas contundentes a estos desafíos; en algunos casos, incluso, se apoyaron políticamente en estos últimos.¹⁴ Por otra parte, la policía peruana (Policía Nacional del Perú, PNP) era incapaz de adaptarse al nuevo problema, ello como efecto de procesos truncos de reforma.¹⁵

Pese a estas dificultades, pudo construirse en determinadas ciudades del país una respuesta estatal sostenible y con efectos significativos. En Lima Metropolitana y en la ciudad de Chiclayo, región Lambayeque, al norte del país, empresarios inmobiliarios de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), amenazados por las extorsiones, se aliaron con mandos intermedios de la PNP para implementar una respuesta al fenómeno. Esta respuesta se sostuvo en convenios que garantizaron la entrega frecuente de información y recursos a la misma agencia responsable del cumplimiento de la ley,

12 Amengual, 2016.

13 En el artículo utilizamos el término “extorsión” como una traducción libre del concepto de labor-racketeering. En este los dirigentes sindicales asumen comportamientos criminales en los que la amenaza de violencia a los empresarios es la forma de chantaje para extraer recursos económicos particulares (Jacobs y Peters, 2003; Kleemans, 2007).

14 Melgar, 2017; Rojas, 2016; Saravia y Wiese, 2014.

15 Defensoría del Pueblo, 2009; Instituto de Defensa Legal, 2015, pp. 71-79.

la División de Protección de Obras Civiles (DIVPROC). De esta manera, los vínculos aseguraron el involucramiento del sector privado en la provisión de elementos necesarios para la respuesta de seguridad ciudadana.

Algunas notas metodológicas. Nuestro marco temporal cubre desde el año 2004, cuando se registraron las primeras evidencias del fenómeno, hasta el 2015, en el que se consolida la unidad subiendo su estatus de Dirección a División policial; asimismo, el período abarca las políticas de los últimos tres períodos presidenciales en Perú frente al fenómeno: Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Para sustentar nuestros argumentos, realizamos entrevistas a informantes clave, los cuales fueron seleccionados en base al grado de cercanía y participación en los eventos descritos y a su puesto de autoridad o representación dentro de sus organizaciones.¹⁶ La reconstrucción de la secuencia y apreciación de las condiciones de la respuesta estatal ha demandado tomar las siguientes previsiones metodológicas.

Se trató de reconstruir los eventos por medio de la triangulación de la evidencia.¹⁷ Esta proviene de distintas fuentes de datos: las entrevistas mencionadas, además de recortes de noticias de revistas y periódicos (tanto nacionales como regionales), declaraciones oficiales y revistas institucionales. Asimismo, tomamos como referencia la versión de cuatro tipos de actores sociales: los sindicatos, la cámara empresarial, la PNP y la sociedad civil. Dentro del ámbito sindical, fueron recogidos testimonios de dirigentes sindicales de la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú (FTCCP), de la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP) y de otros líderes de sindicatos no afiliados. En el sector empresarial, tomamos las versiones de empresarios y representantes de la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO). En la PNP, fueron entrevistados jefes policiales, en actividad y retiro, vinculados a la DIVPROC. Finalmente, para complementar la información, también fueron entrevistados representantes de organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y periodistas encargados de la cobertura de la violencia en este sector.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección ofrecemos una breve discusión sobre la construcción de respuestas del

¹⁶ Marshall, 1996.

¹⁷ Yin, 2009, pp. 141-143.

sector privado frente a contextos de deficiencias en la provisión de seguridad pública en las zonas urbanas. Asimismo, presentamos la “teoría de vínculos” que nos ayuda a discernir cuáles son las condiciones que, durante la etapa de implementación, posibilitan una respuesta de seguridad ciudadana coproducida entre Estado y sociedad. La tercera parte muestra el caso a través del cual resaltamos la relevancia de estas condiciones. Ofrecemos una narración de los eventos que condujeron a la creación de la DIVPROC en la ciudad de Lima. Adicionalmente, realizamos una comparación subnacional, analizando los casos de Lambayeque y El Callao con el fin de explorar como los vínculos refuerzan o limitan la influencia de los empresarios sobre los agentes estatales. Cerramos el texto con algunas conclusiones.

Determinantes de la participación privada en políticas de seguridad

En América Latina, las estrategias empleadas por los grandes empresarios para operar en contextos de violencia en zonas urbanas han sido variadas, algunas dentro del orden legal y otras contrarias a este.¹⁸ Estas estrategias difieren por el tipo de actor involucrado (estatal o privado) y los canales formales o informales mediante los cuales interactúan.¹⁹ Así, en el lado informal, las estrategias de los empresarios pueden consistir, por ejemplo, en campañas de “limpieza social” (cuando participan actores no estatales) o acciones de corrupción policial (cuando los empresarios se relacionan con agentes del Estado). En el ámbito formal se distinguen dos tipos de estrategias: aquellas en las que los empresarios contratan empresas formales de seguridad; o en las que invierten dinero y otros recursos en políticas de provisión de seguridad a cargo del Estado.²⁰

Los autores que han explorado la participación de los actores privados en políticas públicas orientadas al mantenimiento de la ley y el orden abordan esta última clase de estrategias. Estos autores, a partir de la literatura de las relaciones Estado-empresa,²¹ han generado explicaciones sobre las estrategias de participación del sector privado en las políticas de seguridad y las

18 PNUD, 2013, cap. 7.

19 Moncada, 2013b, pp. 315-317.

20 *Ibidem*, 2013b, p. 316. Sin embargo, como veremos más adelante, esta última división es más porosa.

21 Ver Haggard *et al.*, 1997.

razones por las que optan por estas por encima de otras, sean de naturaleza particularista o informal. A grandes rasgos, entre los determinantes que explican la participación se encuentran: *i)* la cercanía ideológica con el gobierno; *ii)* la gravedad de la amenaza del actor ilegal a sus negocios; *iii)* el tipo de sector económico perjudicado; *iv)* su capacidad de acción colectiva; y *v)* la formación de redes particulares.

En principio, se asume que los empresarios se involucran por la aproximación ideológica con gobiernos de derecha, quienes puede comprometerse de forma más creíble a usar los recursos dispuestos por los primeros y orientarlos hacia a sus intereses.²² Un ejemplo de esta clase de argumentos los encontramos en estudios sobre la represión policial en conflictos socioambientales en Perú, donde las fuerzas del orden, respaldadas por el discurso oficial, actúan a favor de los intereses de las grandes compañías mineras.²³ En esta lógica, el modelo neoliberal crea canales más fluidos, acceso e influencia en el Estado.²⁴ Los empresarios confían que gobiernos favorables a la inversión privada y dependientes del capital respondan a sus expectativas.²⁵

Un segundo tipo de determinante corresponde con el cálculo de las élites ante la aparición de amenazas, reales o percibidas, a sus intereses económicos. La percepción de una crisis inmanejable de seguridad, que puede devenir de legados de conflictos armados o de altos índices de criminalidad, crea una situación que amenaza "(...) la supervivencia de la élite económica y/o la habilidad del gobierno nacional para funcionar (...) "²⁶. Estas amenazas fuerzan al sector privado a respaldar la imposición de las políticas de seguridad del Estado o a demandar nuevas respuestas públicas.²⁷ Cabe señalar que este argumento considera que las elites priorizan la inversión de seguridad por encima de otros servicios gubernamentales.²⁸ En estas circunstancias,

22 Fairfield, 2011; Hart, 2010, citado en Flores-Macías 2013.

23 Kamphuis 2011; Taylor y Bonner 2017; Earthrights Internacional *et al.*, 2019.

24 Durand, 2006.

25 Véase Haggard *et al.*, 1997, pp. 38-42.

26 Flores-Macías, 2013, p. 6, véase Doner *et al.*, 2005.

27 Rettberg, 2007, Flores-Macías, 2013.

28 Fairfield, 2013, citado en Flores-Macías, 2013. La literatura sobre el *policing*, sin embargo, ha cuestionado la pureza de la provisión de seguridad ciudadana como bien pú-

los privados buscan hacer proyectos en conjunto con el Estado, pues este ofrece bienes públicos cuyos altos costos son distribuidos entre todos los actores de la sociedad.²⁹

También se ha destacado la configuración institucional de las elites empresariales como un tercer tipo de determinante. De un lado, los empresarios tienen motivaciones para participar en políticas públicas de seguridad dependiendo de su ubicación en determinado sector económico. En esa línea, Moncada discrimina entre elites empresariales dedicadas a la producción de bienes de las de provisión de servicios para explicar –en parte– su influencia en la respuesta pública frente a la violencia urbana en Colombia.³⁰ En cuarto lugar, la participación del empresariado necesita, además de motivaciones, recursos organizativos. Las élites empresariales participan cuando tienen la capacidad para actuar colectivamente, organizarse en asociaciones, cámaras y desarrollar canales oficiales para presionar al Estado. Rettberg incluye en su explicación de los acuerdos de paz en El Salvador, Guatemala y Colombia la capacidad de unidad de la élite empresarial para participar en el proceso y unificar opiniones sobre el mismo.³¹ Finalmente, algunos autores resaltan las redes “(...) canales formales e informales a través de los cuales grandes empresarios y funcionarios del gobierno interactúan unos con otros en la tarea de la gobernanza urbana”³². Estas redes pueden ser formales, como comisiones público-privadas; o informales, enraizadas en lazos personalizados.³³ No menos importante, estos contactos pueden variar substancialmente entre unidades subnacionales.³⁴

blico, por lo que su naturaleza es definida como “bien club” o “bien público local”. Ver Crawford, 2006; Loader y Walker, 2007.

29 Saylor, 2012, p. 305.

30 Moncada, 2016. Aunque su modelo incluye otras variables en la relación sector privado-Estado.

31 Rettberg, 2007, pp. 465-466.

32 Moncada, 2016, p. 17.

33 *Idem.*, véase Haggard *et al.*, 1997, p. 53.

34 Locke, 1995, citado en Moncada, 2016, p. 18.

Como veremos luego, estas explicaciones brindan importantes luces sobre los factores implícitos en la participación de los empresarios de construcción en la respuesta estatal. Sin embargo, estos argumentos dejan también una cuestión a resolver. Si bien estos factores condicionan la demanda de políticas de seguridad, dependen además de la oferta de estas políticas. Los actores privados consideran en sus cálculos no solo los costos que representa una amenaza externa o la exigencia de actuar colectivamente, sino además el grado de confianza respecto a una respuesta efectiva por parte del Estado.

Así, las conclusiones de literatura sobre la relación empresa-Estado deben ser matizadas a la luz de la capacidad de este último actor para imponer sus decisiones en el territorio. Para empezar, los empresarios pueden desconfiar de la capacidad del Estado y de las agencias responsables de enfrentar las amenazas. En América Latina, las burocracias policiales son consideradas como cuerpos “incompletos”: inestables, politizadas y cooptadas por los actores que pretende regular³⁵. Parte de la bibliografía sobre reforma policial resalta las deficiencias para castigar las faltas criminales y cómo la debilidad institucional contribuye a que las economías ilegales prosperen con impunidad.³⁶ A esta débil capacidad estatal para implementar una respuesta se añade factores sociales y políticos que inhiben (o fortalecen) una reacción frente a los desafiantes. Por un lado, en determinadas circunstancias, élites estatales puede renunciar a la regulación de un territorio (o sector económico) si, a partir del cálculo que realizan, encuentran más pérdidas que ganancias, dejando espacio libre para los retadores³⁷. Incluso, cuando los sectores privados logran organizarse exitosamente, ciertas características clientelares del sistema político local pueden inhibir la forma en la que el aparato estatal regula la amenaza a sus intereses económicos, generando un retraimiento en la participación del actor privado³⁸.

35 Muller, 2012; PNUD, 2013; Dewey, 2013.

36 Véase entre otros Arias *et al.*, 2012; Basombrío, 2012; Costa y Romero, 2011; Costa y Neild, 2007; Dammert y Bayley, 2005; Fruhling, 2009a; 2009b; Hinton, 2006; PNUD 2013; Uildriks, 2009.

37 Slater y Kim, 2015.

38 Moncada 2016; véase Holland 2014.

Los vínculos societales

Dado que el Estado, por incapacidad u otros factores, no implementa sus decisiones de forma automática, resulta valioso también considerar en qué momento el sector privado logra intervenir en la producción de la respuesta. Se ha identificado que en América Latina los grandes empresarios se involucran en distintas etapas de la elaboración de políticas de seguridad, brindando recursos al Estado en forma de tributos,³⁹ exigiendo respuestas públicas a través de campañas de presión mediática,⁴⁰ interviniendo en plataformas consultivas,⁴¹ recopilando y brindando datos,⁴² financiando directamente programas sociales de intervención en barrios,⁴³ o supliendo insumos básicos como gasolina, vehículos o comida.⁴⁴ Mecanismos de intervención en políticas tan diferentes como los *lobbies* a legisladores y la entrega de financiamiento a los policías (que corresponden a etapas distintas del ciclo de políticas) tienen también consecuencias distintas sobre la expectativa de los empresarios respecto a la capacidad del Estado para ejecutar la respuesta.

Esta expectativa puede crecer cuando los empresarios intervienen directamente en la implementación de la respuesta estatal. En esta etapa, la formación de vínculos directos con capas intermedias o bajas de la administración constituye un factor complementario que explica la participación privada en una respuesta pública a los retadores. Los vínculos son canales por los cuales transitan a organizaciones policiales recursos e información necesarios para la operatividad de las respuestas. Estos “vínculos societales” son “procesos rutinizados de consulta y arreglo” con los mismos *enforcers*.⁴⁵ Su valor reside en que conectan grupos sociales interesados en el *enforcement* (los “grupos de interés”) directamente con las agencias responsables de la aplicación de la sanción. Los vínculos permiten que el sector privado inter-

39 Flores-Macías, 2013.

40 Dargent y Urteaga, 2017, p. 672.

41 Moncada, 2016; Rettberg, 2007.

42 PNUD, 2013, pp. 142-143.

43 Llorente y Rivas, 2005.

44 Ungar, 2011; Kamphuis, 2011.

45 Amengual, 2016, pp. 50-51 (traducción a cargo del autor).

venga directamente en la ejecución de la respuesta. De otro lado, los recursos y la información no “desciende” desde la cúspide de la jerarquía del Estado; estos fluyen entre los empresarios y agencias que se encuentran en la escala media o baja de la estructura policial. En ese sentido, los vínculos se diferencian de las redes personalistas, en tanto los primeros son arreglos formales, involucrando a una o más agencias; también se diferencia de mesas de diálogo entre empresarios y autoridades, pues comprenden, más bien, el contacto directo de los actores sociales con los burócratas de “nivel de la calle”.⁴⁶

Algunos ejemplos de estas cooperaciones “público-privadas” en América Latina los encontramos en el ya citado informe del PNUD del 2013.⁴⁷ En Perú hay antecedentes de estos vínculos, en la forma de convenios entre el sector privado y la policía. Un primer tipo de convenio fue formalizado entre la institución policial y la Asociación de Bancos, para la protección de esta última. Este se concretiza en la entrega de equipos y el financiamiento de la capacitación a una unidad policial –las “Águilas Negras”-. Las actividades de esta agencia han tenido un importante impacto y, como veremos, ha sido el antecedente inmediato del vínculo de los empresarios de construcción con la policía.⁴⁸ Por otro lado, en los últimos años, en el contexto de la conflictividad social, empresas mineras han firmado Convenios Marco en el que retribuyen infraestructura, logística y salarios a miembros de la policía, como medida de contención frente a protestas y bloqueos de carreteras.⁴⁹ En este caso, sin embargo, el calificativo de “respuesta pública” podría ser puesto en duda: además de que las actividades de represión signifiquen, en la práctica, la privatización de la función policial,⁵⁰ los protestantes retan la decisión del gobierno y no la legitimidad del Estado para imponer sus decisiones.⁵¹

Los vínculos societales, como un tipo de arreglo institucional Estado-sociedad, reducen los riesgos de la inversión privada en seguridad estatal al garan-

46 Lipsky, 1980.

47 PNUD 2013, pp. 142-143. Ver también Ungar, 2011.

48 Costa, Briceño y Romero, 2008, p. 99.

49 Saldaña, 2014.

50 Earth Rights International *et al.*, 2019.

51 Eaton, 2012, p. 647.

tizar a los empresarios el control sobre parte de la implementación de las políticas públicas.⁵² Al tratarse de un contacto inmediato con los funcionarios, los vínculos aminoran los problemas de acción colectiva.⁵³ Para los empresarios, el riesgo que supone entregar recursos al Estado y la incertidumbre sobre su uso apropiado se reduce con la recurrencia de consultas, el acompañamiento en su ejecución y el aprendizaje mutuo con los mismos burócratas encargados de la sanción. Esta conexión permite que estos grupos sociales monitoreen y supervisen el empleo de los recursos invertidos por las agencias estatales.⁵⁴ Adicionalmente, los vínculos permiten concentrar recursos administrativos dispersos en un sector del Estado: logran conectar actores empresariales con agencias específicas. Generan “exclusividad” del personal dispuesto a combatir a los desafiantes, así como cierta especialización en las operaciones realizadas.

En síntesis, factores como la cercanía ideológica, la amenaza de seguridad, el tipo de sector amenazado, la capacidad de acción colectiva y a la existencia de redes crean las condiciones necesarias para que los empresarios inviertan tiempo y recursos en una respuesta de seguridad pública dentro de los marcos formales, antes que en respuestas informales y desarticuladas.⁵⁵ No obstante, consideramos que los vínculos poseen un rol predominante en la explicación de la participación privada, tal como ilustra nuestro caso de estudio. Ello porque, en primer lugar, aumentan la influencia de empresarios aun cuando el poder de estos y su capacidad para presionar colectivamente sea relativamente menor frente a otros actores políticos o sociales.⁵⁶ Como señala Amengual, incluso grupos sociales con capital financiero y organizativo menor tienen mayores oportunidades de influir en

52 Flores-Macías, 2013.

53 Marquette y Peiffer, 2015, p. 5.

54 Cabe indicar que existe un *trade-off* entre la acción colectiva exitosa y el número de beneficiarios: aquella es por lo general excluyente, exclusiva y jerárquica; ver Marquette y Peiffer, 2015, p. 4. En estos casos, la efectividad de la ley se transforma en un bien cuyo consumo, si bien no tiene un costo, es limitado; véase Loader y Walker, 2007, pp. 146-151.

55 En este artículo mencionamos la política pública de seguridad y orden sin hacer distinción entre su naturaleza, que puede ser participativa o de impositiva (“mano dura”) (Moncada, 2016).

56 Amengual, 2016.

la implementación de la política porque participan activa y directamente en la coproducción de la misma, gracias a los vínculos.

En segundo lugar, la existencia de vínculos favorece la participación continua de los empresarios en una respuesta estatal a la ausencia de seguridad, aun cuando el gobierno y los empresarios no tengan, inicialmente, preferencias similares.⁵⁷ La ausencia de estos vínculos, por el contrario, aunque no restringe por completo el involucramiento de los empresarios en las políticas de seguridad, podría dar pie a respuestas aisladas por parte del sector privado.⁵⁸ En estos casos, donde los vínculos son frágiles o inexistentes, la participación del empresariado depende de la presencia favorable de otros determinantes, como su capacidad organizativa o la coincidencia ideológica con el gobierno, así como la ausencia de otros, como el interés explícito del Estado en dejar de regular un sector económico o un territorio.

La respuesta policial frente a desafiantes en el sector de la construcción en Perú

En lo que sigue exponemos la relevancia de los vínculos para la inversión de los empresarios en una respuesta pública. En primer lugar, mediante una narración detallamos el proceso creación de la DIVPROC en Lima Metropolitana. Resaltamos cómo la respuesta no fue sostenible sino hasta la formación de canales entre empresarios de CAPECO y la policía, a través de la implementación de una agencia. En segundo lugar, realizamos una comparación subnacional entre las jurisdicciones de Lima Metropolitana, El Callao y Lambayeque, zonas donde se extendió la violencia, particularmente, las extorsiones en las obras. Buscamos evidenciar cómo los vínculos incrementan o reducen la influencia de los empresarios en las burocracias estatales. Para poner en contexto nuestros casos, en esa sección describimos brevemente la dinámica de la violencia en el sector de la construcción civil y la situación en la que se hallaban los actores intervinientes durante nuestro periodo de análisis.

57 Moncada, 2016, pp. 17-19.

58 *Idem.*

La violencia y los actores

De acuerdo con las fuentes consultadas, la violencia tuvo como origen la expansión que experimentó el sector en respuesta a la demanda de bienes raíces y al aumento de la inversión pública en infraestructura; el llamado *boom* de la construcción.⁵⁹ Este fenómeno tuvo un efecto disruptivo sobre la dinámica de las relaciones sindicales. Alentó la competencia entre sindicatos opositores y abrió espacios para el ingreso de organizaciones criminales. A su vez, sobrepasó la capacidad de control policial, afectando el desarrollo económico del sector.

El actor principal dentro del campo sindical es la Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú (FTCCP). También es el principal afectado por la violencia. La federación fue una de las pocas organizaciones sindicales peruanas con una fuerte tendencia marxista que logró sobrevivir a las políticas de ajuste neoliberal de la década de 1990.⁶⁰ Debido a que la FTCCP agrupa y representa a la mayor parte de sindicatos del sector a nivel nacional, centraliza la llamada “negociación por rama de actividad”, la cual consiste en un mecanismo de negociación colectiva entre los sindicatos y los representantes de los empresarios de la construcción, en vez de negociaciones individuales en cada empresa u obra.⁶¹ La FTCCP es responsable de negociar con los empresarios agrupados en la Cámara Peruana de Empresarios de la Construcción (CAPECO) los salarios de los obreros de los sindicatos a los que representa, razón por la cual percibe una “cuota sindical” que maneja y redistribuye a través de servicios hacia sus afiliados.

Debido a su posición como actor económico determinante, su orientación política y los recursos que administra, la FTCCP ha mantenido una dinámica de continua disputa con distintos grupos. En el campo sindical, existen desde hace décadas organizaciones con afiliaciones políticas distintas y con posturas críticas de la administración de la FTCCP que desconocen su autoridad; entre ellas, la más notoria es la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), cercana al Partido Aprista Peruano. En el campo económico, al

59 El PBI del sector pasó de representar 4,8% del PBI nacional el año 2006 al 6,8% en el 2013 (Fuente: INEI).

60 Mejía, 1998.

61 Couso, 2017.

representar intereses opuestos, la FTCCP y CAPECO mantienen una relación antagonica, la cual se refleja en negociación anual de la tabla salarial.

No obstante, el *boom* inmobiliario rompió este equilibrio y provocó la emergencia de nuevos actores. Aparecieron los llamados “sindicatos paralelos”; agrupaciones que, alentadas por las ganancias que se podían obtener por fuera de los convenios establecidos por la FTCCP y CAPECO o incluso la CTP, buscaban negociar con los empresarios de manera directa. Los sindicatos paralelos fueron prontamente cooptados por organizaciones criminales que utilizaban registro sindical como fachada legal para extraer rentas de los empresarios y los obreros mediante la extorsión. Paradójicamente, la inscripción como sindicato les brindó protección a sus actividades ilícitas.

La infiltración de estos organismos propició un escenario de disputas violentas por el control de estas ganancias. Las confrontaciones eran frecuentemente resueltas mediante el asesinato.⁶² Solo en la FTCCP, 16 de sus dirigentes fueron asesinados entre los años 2011 y 2016.⁶³ Al interior de las obras, los sindicatos paralelos obtenían rentas a través de tres modalidades: 1) el cobro de un porcentaje del valor total de la obra a los empresarios, 2) la exigencia de contratación de un resguardo del sindicato para la protección de la obra, y 3) el cobro de cupos a los afiliados del sindicato.⁶⁴ El incumplimiento era castigado con el hostigamiento o destrucción del material de la obra.

Dentro de este escenario, la Policía Nacional del Perú (PNP) aparecía como una institución con severas limitaciones para atender el problema de la violencia al interior del sector de la construcción civil. La forma en la que está organizada la PNP resultaba un primer obstáculo. La PNP es una organización centralizada, dependiente del Ministerio del Interior, cuyos recursos se distribuyen de manera desigual entre los diferentes brazos institucio-

62 Carlos Mejía, comunicación personal, Lima, 20 de octubre de 2014; Luis Villanueva, comunicación personal, Lima, 13 de noviembre de 2014. Ver también *Informe provisional - Informe núm. 371*, marzo de 2014, Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50002:0::NO::P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3171983

63 *La República* (2016), “16 dirigentes de construcción civil fueron asesinados desde el 2011”. Recuperado de <https://goo.gl/gNkdcx>

64 Para una descripción de las modalidades, ver Arias, 2010.

nales. Esta cuenta con direcciones nacionales que cumplen funciones específicas y que reciben distintos niveles de prioridad. Por ejemplo, tanto las agencias antinarcóticos como las de lucha contra el blanqueo de dinero manejan fondos sustanciales y poseen recursos de primer nivel, mientras que la mayoría de las comisarías, las cuales se encargan de la seguridad pública en el ámbito local, sobre quienes correspondería contrarrestar la violencia inter-sindical en sus sectores, no cuentan con suficiente personal ni infraestructura adecuada.⁶⁵

Según reportes producidos por agencias estatales y estudios académicos concurrentes a nuestro periodo de análisis, la PNP no contaba con suficientes recursos básicos para su funcionamiento cotidiano, como alojamiento, vehículos, gasolina o agua potable.⁶⁶ Siguiendo a Costa *et al.*,⁶⁷ para el año 2007, durante el auge de la violencia en construcción civil, podía caracterizarse a la PNP como una institución con personal insuficiente (en Lima había 1 policía por cada 522 habitantes), trabajando en un régimen laboral inadecuado (régimen 24x24) y con medios de transportes escasos para el patrullaje (1 vehículo por cada 11 efectivos).⁶⁸ Incluso, el mismo fraccionamiento territorial creaba dificultades para emprender acciones coordinadas.

La PNP se organiza territorialmente en regiones policiales circunscritas al ámbito geográfico de la región política a la que pertenecen. Existe una particularidad con respecto a las regiones Lima y Callao. Dentro de la región Lima existen dos regiones policiales: una para Lima Metropolitana y otra para atender el conjunto de provincias anexas. En el caso de la región Callao, a pesar de formar un extenso conglomerado urbano con Lima Metropolitana, posee una región policial propia. Cada región policial es responsable de la seguridad pública en su área de manera independiente. En la práctica, sin embargo, los problemas suelen afectar estas regiones de manera simultánea. La PNP no cuenta con suficientes recursos para mantener divisiones

65 Noam López, comunicación personal, Lima, 16 de octubre de 2014.

66 López y Tuesta, 2015; Defensoría del Pueblo, 2014.

67 Costa *et al.*, 2008.

68 *Idem.* El régimen 24x24 consiste en un día de descanso por cada día de servicio realizado. Este régimen afecta la calidad del servicio policial debido a que los efectivos prestan su día de franco al sector privado, generando una carga de trabajo excesiva.

especializadas contra el crimen en el sector construcción civil al interior de cada región policial.⁶⁹

La expansión de la violencia, sostenida en la protección que le brindaba el vacío legal, y la incapacidad policial para frenarla produjeron efectos perjudiciales para los empresarios del sector afiliados a CAPECO. Fundada en 1958, CAPECO mantiene un nivel de institucionalidad relevante y el *boom* de la construcción reforzó el poder de influencia de la cámara empresarial. Grandes y medianos empresarios encuentran en esta cámara los mecanismos de coordinación necesarios para alcanzar sus objetivos en el sector, coordinar sus relaciones con los sindicatos, así como con autoridades nacionales. Sin embargo, a medida que la violencia recrudecía, los empresarios afiliados a percibían que sus ganancias se reducían debido a los costos que en seguridad que debían asumir o los pagos que debían entregar al ser blanco de extorsiones.

La violencia afectaba con mayor énfasis a los pequeños y medianos empresarios. CAPECO agremia a la mayoría de las empresas de construcción formales del país, tanto de mediano como de gran capital. Según voceros de la cámara,⁷⁰ a diferencia de las grandes compañías constructoras, este grupo de medianos empresarios no podía costear la contratación de personal de seguridad privada en las dimensiones requeridas para repeler las extorsiones y los ataques masivos en cada una de las obras. Asimismo, para ellos la contratación de personal colocado por el sindicato afectaba el avance de las obras; según su experiencia, no trabajaba al mismo ritmo que los demás. Ante la desprotección que sufrían, estas empresas empezaron a incluir dentro de sus tasaciones el pago a los sindicatos de construcción, encareciendo el valor de las obras o reduciendo significativamente sus ganancias⁷¹.

69 Noam López, Lima, 16 de octubre de 2014 (Luis García). Cabe puntualizar, en línea con Dargent et al. (2017) que durante el boom de los recursos se incrementó de forma significativa el presupuesto a la policía nacional, aumentando, a su vez, el número de puestos policiales en el territorio. Esto, no obstante, y como resaltan los mismos actores, no se tradujo en una mayor regulación de las actividades de los nuevos desafiantes; estos últimos también se fortalecieron sobrepasando, en términos relativos, la capacidad del Estado peruano.

70 Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017.

71 En obras grandes, pagar la extorsión del 1% o 2% del valor de la obra puede significar una pérdida de millones de soles.

Consolidación de respuesta policial: Lima

El “Plan Ladrillo” (2005-2010)

La primera iniciativa del Estado para contener la violencia en el sector fue el llamado “Plan Ladrillo”, ejecutado en Lima Metropolitana entre los años 2005 y 2006. El plan consistía en la identificación de los delincuentes infiltrados en los sindicatos paralelos, su seguimiento y orden de captura. Fue una iniciativa respaldada por la dirigencia de CAPECO y de la FTCCP, con la participación de los ministerios de Vivienda, Trabajo e Interior (MININTER). Pero según las fuentes de ambas organizaciones, el Plan Ladrillo no tuvo resultados sustantivos y no pudo ser sostenido a mediano plazo. Debido a las características de su propio diseño.⁷² Según las fuentes policiales, la respuesta a través de este plan se limitó a la inyección de recursos de la institución en la Región Policial Lima para la ejecución de operativos. Dentro de los procedimientos policiales, la característica de los operativos es que se realizan por un periodo delimitado de tiempo y en áreas específicas;⁷³ una estrategia inadecuada para detener las extorsiones y la violencia en las obras dado que estas tienen una naturaleza recurrente y requieren de una presencia policial constante.

Coincidentemente, según Walter Piazza, gerente general de COSAPI, una de las principales empresas constructoras del país y presidente de CAPECO entre los años 2010 y 2012, no hubo de parte del Estado un interés firme por resolver el problema. Se exigía a los empresarios del sector colaborar denunciando a los delincuentes; sin embargo, el apoyo policial posterior era escaso y exponía a los denunciantes a posibles represalias. Según su apreciación, “(...) el Plan Ladrillo buscaba comprometer a las empresas a no pagar extorsiones, pero no tenía un apoyo policial detrás. Esto hizo que no funcionara”.⁷⁴

En la gestión del presidente Alan García (2006-2011), el gobierno tuvo una aproximación distinta respecto al problema de la violencia en el sector. Se observó el fenómeno como un enfrentamiento netamente entre sindicatos, el cual debía ser resuelto entre los dirigentes, y no como un problema deri-

72 Víctor Gandolfo, comunicación personal, Lima, 14 de octubre de 2014; Carlos Mejía, comunicación personal, Lima, 20 de octubre de 2014.

73 Ricardo Munaylla, comunicación personal, Lima, 25 de marzo de 2015.

74 Walter Piazza, comunicación personal, Lima, 18 de marzo de 2015.

vado del ingreso de organizaciones criminales en el sector.⁷⁵ Esta visión se oponía a la perspectiva de la FTCCP, para el cual este era un problema que debía ser atendido mediante una intervención policial. Según la FTCCP,⁷⁶ el gobierno de García tuvo un interés declarado por socavar la institucionalidad de la FTCCP en favor de los sindicatos afines a sus intereses políticos. De acuerdo con las fuentes consultadas, se dieron facilidades al interior del Ministerio de Trabajo para la inscripción de nuevos sindicatos.⁷⁷ Sin embargo, el efecto colateral de esta política fue permitir que las organizaciones criminales contaran con facilidades para esconderse tras una fachada sindical.

Entre los años 2009 y 2010, según las fuentes sindicales, la FTCCP y la CTP fueron sobrepasadas por los sindicatos paralelos. Por otra parte, la incapacidad de la policía para contrarrestar el aumento de la criminalidad persistía. Si se lograba capturar a 20 o 30 personas durante el ataque a una obra, no había personal suficiente para realizar los atestados policiales en las 24 horas posteriores a la detención. Tampoco había unidad de criterios en las comisarías para intervenir en casos relacionados con la construcción civil; cada comisaría imputaba delitos distintos (con mayor frecuencia la alteración del orden público que el delito de extorsión), lo que permitía la impunidad de los delincuentes. La labor de inteligencia sobre los integrantes de las bandas y sus radios de acción era escasa o se hallaba dispersa; en consecuencia, el conocimiento de las modalidades de extorsión de los sindicatos era incipiente.⁷⁸ Predominaban las relaciones de compadrazgo y amistad entre policías de las comisarías y delincuentes en vez de una labor independiente.⁷⁹

75 Ver *Informe provisional - Informe núm. 371*, marzo de 2014, Organización Internacional del Trabajo (OIT). En: <https://goo.gl/nm3Ayl>

76 Carlos Mejía, comunicación personal, Lima, 20 de octubre de 2014.

77 Se pudo corroborar un aumento del número de sindicatos del sector registrados en el Ministerio de Trabajo. Al año 2006, se registraron 29 sindicatos, mientras que para el año 2011 se registraron 123. Es necesario señalar que uno de los reclamos políticos del FTCCP es consolidar una lista de sindicatos formales, depurar los sindicatos infiltrados por mafias, e incluir mayores filtros para la inscripción sindical.

78 Ricardo Munaylla, comunicación personal, Lima, 25 de marzo de 2015.

79 Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017.

Ante el aumento de la violencia, por presión de la Federación y –principalmente– de CAPECO, el Plan Ladrillo fue reactivado a inicios del 2009.⁸⁰ Pero, aun así, los actores percibían que el Estado no respondía eficazmente pese a los estragos que las mafias infiltradas en los sindicatos paralelos causaban en el sector. Los empresarios empezaron a impacientarse. Según el Coronel (r) Ricardo Munaylla,⁸¹ la coyuntura era crítica por las dimensiones que había alcanzado la violencia: “[en e]l año 2010 la situación era imposible, incluso CAPECO estaba poniendo contra las cuerdas al ministro del Interior [Octavio Salazar], diciéndole que si no les daba una solución iban a abandonar las obras, y eso era abandonar la inversión y el desarrollo”.

La creación de la DIVPROC (2010-2014)

En el año 2010, se decidió lanzar una respuesta más contundente para contener la violencia. Nació la idea de canalizar la intervención policial a través de una agencia especializada en esta tarea, para superar la fragmentación y el carácter esporádico que tenían las acciones que se ejecutaban a través del Plan Ladrillo. No obstante, la diferencia más resaltante respecto a la estrategia anterior fue que en esta ocasión se buscó involucrar de manera activa a los distintos actores afectados con el fin de sostener la respuesta policial a través del tiempo; de manera particular, la cámara de empresarios de la construcción.

En ese sentido, desde el lado de policía, los diagnósticos indicaban la necesidad de focalizar los esfuerzos a través de la creación de una unidad policial que estuviera dedicada exclusivamente a detener y prevenir la violencia y las extorsiones en el sector. Dentro de la institución, el coronel Munaylla, un policía con amplio conocimiento del fenómeno, que contaba con experiencia interviniendo en grescas en las construcciones civiles cuando operaba en la Unidad de Servicios Especiales (USE), fue seleccionado para liderar esta estrategia. Sobre la base de su experiencia, Munaylla consideró que la unidad debía apuntar a contener los brotes de violencia intersindical en las obras, pero, en simultáneo, generar también las fuentes de inteligencia necesarias para distinguir a los sindicatos legales de aquellos infiltrados por mafias.

80 Víctor Gandolfo, comunicación personal, Lima, 14 de octubre de 2014.

81 Ricardo Munaylla, comunicación personal, Lima, 25 de marzo de 2015.

Para empezar a operar con eficiencia la unidad requeriría recursos básicos que –Munaylla reconocía– no podían obtener de manera inmediata a través del sistema de compras públicas: armas no letales, muebles, equipos electrónicos, vehículos, entre otros elementos necesarios para pertrechar a los efectivos policiales.⁸² Ante estas carencias, Munaylla buscó el apoyo de CAPECO. Tras conocer los planes de la PNP para combatir el fenómeno, los representantes de la Cámara aceptaron apoyar la iniciativa.⁸³ Sin embargo, en esta ocasión el apoyo dejó de tener un carácter simbólico como en el pasado y se convirtió en un apoyo material con la compra y donación de los equipos necesarios para la implementación de la unidad, que recibiría el nombre de División de Protección de Obras Civiles (DIVPROC). En mayo de aquel año, el MINITER y la Cámara firmaron el acuerdo de cooperación interinstitucional, haciéndose efectivo ese mes una primera donación valorada en 400 mil soles (aprox. US\$ 140 mil).⁸⁴

Desde el lado de CAPECO, la decisión de apoyar esta nueva iniciativa policial coincidía con un cambio en la disposición de la cámara. La elección de Walter Piazza como presidente de CAPECO trajo consigo un renovado interés por apoyar los esfuerzos del Estado por combatir la violencia y las extorsiones.⁸⁵ La gestión de Piazza asumió este compromiso como una forma de favorecer a las medianas compañías asociadas a CAPECO, el sector más vulnerable a las extorsiones. Su gestión brindó un respaldo significativo a las iniciativas de este grupo de empresas. Estas empresas, representadas por el empresario Pedro Péndola, habían sostenido reuniones con las autoridades judiciales, policiales y políticas durante los últimos años, sin obtener resultados satisfactorios⁸⁶.

82 *Idem*.

83 Walter Piazza, comunicación personal, Lima, 18 de marzo de 2015.

84 Sustentado en el “*Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio del Interior y la Cámara Peruana de la Construcción*”. Tipo de cambio Nuevos Soles 2.8 x 1 US\$ (Fuente: SUNAT).

85 El primer Convenio fue firmado durante la presidencia de Piazza. Ver también Germán Loyaga: “Walter Piazza: Ha sido un honor presidir CAPECO”. *Noticias*, COSAPI. Tomado de <https://www.cosapi.com.pe/Site/Index.aspx?aID=889>

86 Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017.

Asimismo, la gestión de Piazza observó la necesidad de contar con un asesor que conociera el lenguaje y prácticas de la policía para coordinar la cooperación entre la institución y la cámara. En base a ello, se contrató los servicios del general PNP (r) Víctor Gandolfo, quien inmediatamente intervino en las negociaciones y brindó capacitaciones a los asociados para enfrentar posibles escenarios de extorsiones.⁸⁷ En ese sentido, la nueva estrategia policial logró convencer a una cámara empresarial que ya contaba con canales abiertos de diálogo con el gobierno y con un conocimiento especializado sobre la dinámica del fenómeno. CAPECO coincidía internamente en que el problema debía ser atacado a partir de una intervención focalizada y sostenida.

Con los recursos donados por CAPECO, la DIVPROC empezó a realizar intervenciones en la Región Policial Lima. La unidad contó inicialmente con 400 efectivos provenientes de las distintas unidades policiales, principalmente de la USE. Siguiendo las órdenes de Munaylla, fueron creadas tres divisiones: una encargada de realizar acciones de Patrullaje Preventivo, otra de Inteligencia y finalmente de Investigación Criminal. La DIVPROC buscó mediante el diálogo y la intimidación aplacar la violencia en el sector. Una vez marcado el territorio de la unidad policial, se sostuvieron reuniones periódicas con los principales líderes sindicales, incluso aquellos abiertamente vinculados a mafias, para alertar a sus afiliados que estaban siendo vigilados por la división. Pero, en simultáneo, la DIVPROC dio prioridad a las labores de inteligencia mediante la infiltración de agentes en las obras para identificar y capturar a los delincuentes en pleno desarrollo del delito.

En su primer año las estadísticas de la división mostraron resultados significativos: intervenciones a 1915 personas (de ellos, 618 en delito flagrante) y la desarticulación de 19 bandas criminales.⁸⁸ Los resultados continuaron en los años siguientes logrando –en la percepción de los empresarios entrevistados–⁸⁹ reducir las extorsiones y hacer infrecuentes los enfrentamientos abiertos en las obras en la capital. Pero más allá de las cifras, el trabajo de la

87 Walter Piazza, comunicación personal, Lima, 18 de marzo de 2015; Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017.

88 Fuente: DIVPROC.

89 Walter Piazza, comunicación personal, Lima, 18 de marzo de 2015; Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017. Ver también “CAPECO busca frenar la violencia en obras”. *Revista Construcción e Industria* N° 291, enero 2014.

DIVPROC, que prosiguió bajo el mando del coronel Munaylla hasta el 2013, asentó una relación de confianza entre el empresariado y la PNP. En palabras de Péndola: “(...) cuando no hay un convenio [con la PNP] o una unidad específica, el apoyo que das [desde la cámara constructora] se diluye. En cambio, si eso lo delimitas a una unidad específica, puedes capacitar [a los policías], darles equipamiento de última generación, alentarlos, apoyarlos (...). [En otras palabras], conseguir una empatía entre la policía y nosotros.”⁹⁰ Dados los resultados y la relación sostenida, CAPECO continuó cooperando con la PNP a través de la DIVPROC.⁹¹

Variación territorial de la respuesta: casos subnacionales

De manera concurrente a la respuesta policial en Lima, el fenómeno de la violencia se extendió progresivamente hacia a otras áreas del país. Dos de las más destacadas fueron la ciudad de Chiclayo, capital de la región Lambayeque, en la costa norte del país, y en El Callao, región anexa al área metropolitana de Lima. En ambos casos, el *boom* de la construcción también se expresó en un aumento de obras públicas y privadas, la aparición de sindicatos paralelos y en el aumento de extorsiones, disputas y asesinatos a líderes sindicales. Sin embargo, las respuestas contra la violencia en estas áreas fueron disímiles respecto a la articulación de los actores sociales involucrados y, por lo tanto, también en sus resultados. En Chiclayo, se articuló una respuesta policial por presión de los empresarios locales de construcción, la cual redujo la incidencia de la violencia y las extorsiones. En cambio, en El Callao, no hubo una intervención similar que detuviera el espiral de violencia debido a impedimentos jurisdiccionales y los vínculos que mantenían las autoridades regionales con los sindicatos asociados a las mafias.

90 Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017.

91 José Saavedra, comunicación personal, Lima, 17 de octubre 2014. El convenio Marco tuvo una duración de tres años, luego del cual fue renovado aun con los cambios de gobierno y de directiva en CAPECO; en noviembre de 2012 se suscribió la primera adenda al Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Ministerio del Interior y la Cámara Peruana de la Construcción, extendiendo la alianza por cuatro años más.

Lambayeque

La región de Lambayeque fue una de las más golpeadas por las extorsiones y violencia en las obras. Entre los años 2010 al 2012 las mafias infiltraron una serie de grandes proyectos de infraestructura pública, siendo la principal la mafia llamada “La Gran Familia”, liderada por Ángel León Arévalo, alias “Viejo Paco”. Durante este periodo quienes reclamaban con intensidad una respuesta más contundente por parte de las agencias estatales eran los principales perjudicados: los dirigentes sindicales y empresarios de la región. Del lado de los sindicatos, la región Lambayeque contaba con la presencia de dos federaciones: el sindicato Provincial, afiliado a la FTCCP, y el sindicato Regional, que fue creado en pleno *boom* de la construcción. En un contexto en el cual “La Gran Familia” expandía su control sobre casi todas las actividades ilegales de la región e infiltraba las instituciones estatales, la mafia se introdujo en el sindicato Regional buscando tener el monopolio de la extorsión a las empresas constructoras.⁹² Sin embargo, la oposición del sindicato Provincial a ceder su participación en las obras fue el punto de partida de una ola de violencia en Chiclayo contra los miembros de este sindicato,⁹³ llegando incluso a darse el asesinato de los más altos dirigentes de la organización.⁹⁴

Del lado de los empresarios, las extorsiones de la mafia se convirtieron en un hecho recurrente. Según los representantes y socios la filial regional de CAPECO, los cupos y cuotas que exigía “La Gran Familia” no eran denunciados por temor a las represalias. Incluso, esta sensación de desprotección e inseguridad llevó a los constructores a considerar de antemano el dinero que debían destinar a pagar por este concepto en el cálculo del costo de las obras.⁹⁵

92 *Semanario Expresión* (14 de diciembre de 2012). PNP puso fin a las andanzas del temible “Viejo Paco”. Recuperado de <https://goo.gl/zXsYZF>

93 Wilmer Zegarra, comunicación personal, Chiclayo, 27 de noviembre de 2014. También ver *La República* (2 de junio de 2012). Lambayeque: 23 obreros de construcción civil fueron asesinados desde el 2010 . Recuperado de <https://larepublica.pe/archivo/635679-lambayeque-23-obreros-de-construccion-civil-fueron-asesinados-desde-el-2010/>

94 El más importante durante este periodo fue el asesinato de Rubén Soberón Estela, Secretario General Adjunto del Sindicato de Chiclayo, en agosto de 2012.

95 Mario Pérez, comunicación personal, Chiclayo, 27 de noviembre de 2014; Hever de

Finalmente, del lado policial, al igual que en Lima antes de la llegada de la DIVPROC, la respuesta contra este fenómeno era fragmentada y esporádica. Según las autoridades policiales, la Región Policial Nor-Oriente no contaba con el personal suficiente para realizar operativos frente a la violencia en obras.⁹⁶ Del mismo modo, la División de Investigación Criminal (DIVINCRI) de Chiclayo era frecuentemente sobrepasada, quedando irresueltos la mayoría de los casos de homicidios por falta de policías dedicados a la investigación de estos crímenes.

A pesar de este ambiente de inseguridad, a partir de diciembre de 2012 la situación empezó a cambiar gracias a la captura del Viejo Paco y la consecuente desarticulación de su banda.⁹⁷ La dimensión de la red criminal de “La Gran Familia” y su presencia en distintas actividades criminales, aparte de la extorsión, había levantado las alarmas de distintas agencias judiciales y policiales de Lima, las cuales ante esta situación prepararon la captura de su cabecilla: entre ellas, la DIVPROC y La Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI), las cuales colaboraron en la labor de inteligencia; y la Unidad Antisecuestros de Lima, la Dirección de Operaciones Especiales (DINOES) y la Fiscalía Nacional contra el Crimen Organizado, que se encargaron de la ejecución del operativo.

No obstante, este hecho se dio en Chiclayo dentro de un contexto en el cual la Policía, el Gobierno Regional, CAPECO Lambayeque y los sindicatos afiliados al sindicato Provincial habían empezado a articular sus esfuerzos para contener el avance del fenómeno. Del lado de la cámara constructora y la PNP, durante ese año, ambas organizaciones buscaron tomar un rol más activo contra las extorsiones. Desde CAPECO Lambayeque, la percepción de éxito que tenía la DIVPROC en la capital condujo a sus dirigentes a pedir la asesoría de la filial de CAPECO en Lima. Según los testimonios recogidos,⁹⁸ contaron con Pedro Péndola como uno de los principales asesores y, siguiendo sus indicaciones, CAPECO Lambayeque solicitó a las autoridades policia-

los Ángeles, comunicación personal, Chiclayo, 1 de diciembre de 2014.

96 Clubber Aliaga, comunicación personal, Chiclayo, 28 de noviembre de 2014.

97 *La República* (11 de diciembre de 2012). Capturan al Viejo Paco, jefe de banda de extorsionadores y sicarios en Chiclayo. Recuperado de <https://goo.gl/2kSj3v>

98 Mario Pérez, comunicación personal, Chiclayo, 27 de noviembre de 2014.

les de la región crear una división especializada en el tratamiento de este fenómeno. Asimismo, CAPECO Lambayeque solicitó al MININTER el ingreso de instituciones policiales y judiciales de Lima para frenar las extorsiones en las obras. Como resultado, la DIVPROC Lambayeque fue creada en agosto de 2012.⁹⁹ De manera análoga a lo sucedido en Lima, CAPECO Lambayeque comenzó a proporcionar a la DIVPROC recursos, como equipos y repuestos; ello dentro de su alcance financiero dado que las empresas afiliadas a CAPECO Lambayeque no tenían la misma capacidad que las limeños.¹⁰⁰

Por otra parte, debe también considerarse el trabajo de los sindicatos afiliados al sindicato Provincial y el Gobierno Regional de Lambayeque. También en agosto de 2012,¹⁰¹ antes de la captura del Viejo Paco, el Gobierno Regional instaló una Mesa de Diálogo del sector Construcción Civil. En sus inicios la mesa funcionó en medio de fricciones entre los principales sindicatos, entre acusaciones de criminalidad en ambos lados y dentro de un contexto en el que durante ese año se venían contando hasta 23 asesinatos de dirigentes y obreros vinculados al sector. Después de la captura de la “Gran Familia” y el destape de los vínculos de la mafia con los sindicatos, contando además con la presión del sindicato Provincial,¹⁰² el Gobierno Regional accedió a crear como requisito para la renovación de la licencia sindical un padrón de miembros que obligara a retirar a los de obreros que tenían antecedentes penales o eran solicitados por la justicia.¹⁰³ Bajo la presión de una policía que continuaba investigando, los sindicatos –incluyendo el Sindicato Regional, que había sido infiltrado por el Viejo Paco– se comprometieron a autodepurarse. Sin embargo, como consecuencia de esta política, de 45

99 *Agencia Andina* (13 de agosto de 2012). Crean unidad de protección de obras civiles en Lambayeque. Recuperado de <https://andina.pe/agencia/noticia-crean-unidad-policia-proteccion-obras-civiles-lambayeque-424307.aspx>

100 Mario Pérez, comunicación personal, Chiclayo, 27 de noviembre de 2014.

101 *Gobierno Regional de Lambayeque* (10 de agosto de 2017). Mesa de diálogo de construcción civil conmemoró quinto aniversario de instalación. Recuperado de <https://www.regionlambayeque.gob.pe/web/noticia/detalle/23112?pass=MTMwNw%3D%3D>

102 Wilmer Zegarra, comunicación personal, Chiclayo, 27 de noviembre de 2014.

103 Jorge Rojas, comunicación personal, Chiclayo, 1 de diciembre de 2014.

sindicatos registrados al año 2006, hacia el 2013 el número se redujo a solo 23 sindicatos habilitados.¹⁰⁴

El Callao

En contraste con el caso anterior, en la región Callao la violencia en el sector construcción civil no logró aminorar durante el período. A pesar de encontrarse anexa a Lima Metropolitana, debido a limitaciones institucionales dentro de la PNP y en simultáneo a arreglos políticos entre el Gobierno Regional y las bandas criminales, en esta región no logró articularse una respuesta similar que conllevara a la creación de una unidad policial especializada. Por el contrario, los factores mencionados proporcionaron un ambiente favorable para la criminalidad, la cual logró persistir.

Durante el período señalado, los actores entrevistados para este estudio coincidieron en indicar que la inseguridad en las obras en esta región estuvo directamente relacionada con la incapacidad de la policía para brindarles protección.¹⁰⁵ De manera específica, la organización de la institución durante este periodo impedía que la DIVPROC pueda ingresar a operar en el Callao. Siendo la DIVPROC dependiente de la Dirección Territorial de la Policía (DIRTEPOL) del ámbito de Lima Metropolitana, las acciones de la división no podían desarrollarse en la jurisdicción de la DIRTEPOL Callao. Mientras que en otras regiones policiales fueron creadas otras DIVPROC para solucionar este *impase*, como fue visto en el caso de Lambayeque, en el Callao no hubo una iniciativa similar. En ese sentido, esta deficiencia fue aprovechada por el crimen organizado para dominar el sector.¹⁰⁶

La impasividad ante la acción de las mafias en el Callao habría estado condicionada por los arreglos entre el Gobierno Regional y el crimen organizado. Es preciso señalar de antemano que la región se caracteriza por sus altos ín-

104 *Idem.*

105 Carlos Mejía, comunicación personal, Lima, 20 de octubre de 2014; Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017; Ricardo Munaylla, comunicación personal, Lima, 25 de marzo de 2015; José Saavedra, comunicación personal, Lima, 17 de octubre 2014.

106 Comisión Multisectorial, 2010, p. 42.

lices de percepción de inseguridad¹⁰⁷ y por ser escenario frecuente de disputas en torno al control de las actividades ilegales en el puerto, el mayor acceso marítimo al Perú. En este contexto, como sostiene Rojas,¹⁰⁸ el partido político en control del Gobierno Regional, Chim Pum Callao, habría establecido un esquema clientelar con las mafias, logrando controlar la delincuencia teniéndola de su lado. Dentro de este esquema, las autoridades regionales habrían utilizado como agentes de protección y fuerza de choque político a los operadores de las organizaciones criminales a cambio de un amparo e impunidad en torno a sus actividades ilegales;¹⁰⁹ entre ellas, las extorsiones a las obras de construcción civil. Bajo este arreglo, Chim Pum Callao habría logrado mantenerse por más de una década en el poder regional.

Desde el lado de las empresas constructoras, según relata Péndola,¹¹⁰ en el Callao era imposible operar al margen de este ambiente favorable a la criminalidad. Las empresas medianas y pequeñas eran víctimas constantes de las amenazas y extorsiones en la región; sin protección policial, los empresarios optaban por calcular previamente un porcentaje del costo de las obras asignado a pagar las extorsiones o por abstenerse de invertir. Durante el período analizado se desarrollaron grandes obras de infraestructura que fueron financiadas por el gobierno regional o central. No obstante, según su relato, en ellas habrían estado involucradas empresas y sindicatos paralelos aliados con las autoridades del Callao.

Finalmente, es preciso señalar las principales víctimas de este fenómeno en el Callao fueron los sindicatos formales. Desde la FTCCP también se sostiene que la relación de las autoridades regionales con el crimen organizado habría

107 La percepción de inseguridad en la región en el periodo enero-junio 2014 superó el 85% de la población encuestada. Véase INEI, 2014, p. 94.

108 Rojas, 2015; 2016.

109 Ídem. Según Rojas, uno de los mecanismos habría sido la contratación de miembros de las organizaciones criminales en la planilla de trabajadores municipales o regionales; en especial, en la Empresa de Servicio de Limpieza Municipal (SLIMP). A través de ello, los operadores habrían contado con una coartada legal ante la vigilancia de la policía. Un diagnóstico similar –para el caso de la región Ancash– se encuentra en Melgar, 2017.

110 Pedro Péndola, comunicación personal, Lima, 28 de febrero de 2017.

sido una de las principales causas del aumento y persistencia de las extorsiones y la violencia en las obras¹¹¹. Según su relato, se habría favorecido la creación de sindicatos paralelos, ligados a mafias, como forma de contrarrestar la capacidad de movilización política de la FTCCP en el Callao. Esta situación habría dado lugar a enfrentamientos territoriales, asesinatos a sus dirigentes¹¹² y un estado de constante amenaza su hacia sus afiliados, ocasionado la pérdida de sus bases en la región. Esta situación llevó en consecuencia a que los sindicatos paralelos tomen el control de las obras del sector.

Conclusiones

El artículo ha ilustrado, a través de un estudio de caso, el rol complejo del sector privado en la respuesta policial a retadores estatales. En el contexto del “boom” de los recursos, grandes empresarios han sido fortalecidos a raíz del dinamismo de la economía. Sin embargo, el *boom* también fortaleció a actores ilegales: en determinados espacios y sectores, como en las obras de construcción, estos grupos, mafias de extorsionadores bajo la fachada de sindicatos, suponían, además de una amenaza a las ganancias de los empresarios, un desafío al monopolio extractivo del Estado. La PNP fue inicialmente sobrepasada por la dinámica de estos nuevos retadores, mientras que los empresarios, principalmente medianos, no tenían los recursos suficientes para garantizar por sí mismos la protección de sus obras.

En estas circunstancias, los empresarios podrían tener incentivos para presionar por una respuesta por parte del Estado. Nuestro estudio de caso muestra, no obstante, que el involucramiento de los privados obedece a diversos factores, más allá del poder de influencia del capital sobre el Estado. Así, en el artículo destacamos los vínculos entre empresarios de la construcción y mandos medios de la policía peruana, como ejemplo de un determinante de la participación empresarial. Los vínculos explican por qué los empresarios pudieron impulsar sus demandas a través de las continuas interacciones entre empresarios y mandos medios de la policía. Así, incentivaron la con-

111 Chahua, 2013.

112 Según la FTCCP fueron asesinados en 2012 los dirigentes Armando Viera Rosales y Guillermo Yacila Ubilús, secretario de organización y secretario general adjunto del Sindicato de Trabajadores de Construcción Civil del Callao, base de la FTCCP.

fianza de los empresarios para entregar información y recursos de forma focalizada, de modo que fortalecieron el trabajo de inteligencia.

Nuestro estudio nos permite avanzar en la comprensión del papel de la actividad empresarial en la puesta en marcha de respuestas estatales: cómo una determinada forma de articulación Estado-sociedad contribuye a enfrentar a retadores fortalecidos por el *boom* en un contexto de debilidad institucional. Creemos, en ese sentido, que el estudio puede realizar dos contribuciones. Por un lado, el caso permite resaltar las dinámicas “micro” de las relaciones entre empresa y Estado. La influencia del empresariado no se restringe a la etapa de elaboración de una política favorable a sus intereses, sino que interviene en la producción misma de una respuesta. La firma de convenios que garanticen la provisión privada de recursos administrativos a cambio de protección ilustra una forma alternativa por la que los empresarios impulsan sus intereses, aun sin capturar del todo el aparato del Estado. Del lado opuesto, nuestro estudio muestra cómo el Estado no responde de modo claro y contundente a su propia amenaza sin el apoyo fundamental del sector privado: la respuesta a los desafiantes se construyó a través del Estado y no desde este. El artículo, en esa línea, encaja dentro de la literatura que discute las fuentes sociales de la regulación más allá de la capacidad estatal, adaptando este marco a la provisión de seguridad ciudadana.

Reconocemos, no obstante, una serie de limitaciones. Primero, el poder explicativo de nuestro factor determinante, los vínculos, se limita a determinados momentos, en los cuales actores puntuales generan alianzas sostenibles que garanticen la implementación de respuestas públicas y eficaces. El involucramiento de los empresarios a través de los vínculos también está condicionado a otros factores, como la ausencia o presencia de un ambiente político favorable a la criminalidad. Segundo, cuando la respuesta es efectiva, el efecto inesperado es la migración de las redes de extorsionadores a otros territorios, utilizando otras modalidades de extorsión, menos visibles y que demandan no solo recursos del sector privado, sino políticas más integrales. Finalmente, aunque en el artículo no profundizamos en la naturaleza de la respuesta, señalamos que se trata de la provisión de un bien club local, limitada a la defensa de las obras de los grandes empresarios. Los retadores pueden extraer recursos de ciudadanos en otros rubros, más diversos, como colegios, pequeñas empresas y comercios, que no cuentan con las condiciones para sostener soluciones concretas, y para

quienes hasta ahora la única respuesta posible es la protección desarticulada y poco adaptativa del Estado.

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2018

Fecha de aprobación: 12 de marzo de 2020

Entrevistas

Luis Villanueva, dirigente de la FTCCP, 13 de noviembre de 2014.

José Chagua, asesor de la FTCCP, 20 de octubre de 2014.

Carlos Mejía, asesor de la FTCCP, 20 de octubre de 2014.

Walter Piazza, presidente ejecutivo de COSAPI, 18 de marzo de 2015.

Pedro Péndola, directivo de CAPECO, 28 de febrero de 2017.

Víctor Gandolfo, asesor de seguridad de CAPECO, 14 de octubre de 2014.

Coronel (r) Ricardo Munaylla, ex jefe de la DIVPROC, 25 de marzo de 2015.

Coronel José Saavedra Saavedra, ex jefe de la DIVPROC, 17 de octubre 2014.

Wilmer Zegarra, Secretario de Organización del sindicato Provincial de Construcción civil de Chiclayo, 27 de noviembre de 2014.

Hever de los Ángeles, exdecano del Colegio de Arquitectos de Lambayeque, 1 de diciembre de 2014.

Bibliografía

Amengual, M. (2016). *Politicized enforcement in Argentina*. New York: Cambridge University Press.

Arias, P., Rosada-Granados, H. y Fabían, M. (2012). *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Bogotá: Fredrich Ebert Stiftung.

Arias, E. (24 de mayo de 2010). El “boom” de la construcción... y de las mafias también. *IDL-Seguridad Ciudadana*. Recuperado de: <https://www.seguridadidl.org.pe/noticias/el-%E2%80%9Cboom%E2%80%9D-de-la-construcci%C3%B3n%E2%80%A6-y-de-las-mafias-tambi%C3%A9n>

Barrenechea, R. y Sosa Villagarcía, P. (2014). Perú 2013: La paradoja de la estabilidad. *Revista de ciencia política*, 34(1), 267-292.

Basombrío, C. (2012). *¿Qué hemos hecho? Reflexiones sobre respuestas y políticas públicas frente al incremento de la violencia delincriminal en América Latina*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center-Latin American Program.

Chahua, J. (2013). Lineamientos para una investigación sobre la violencia en el sector de construcción civil desde la perspectiva de los trabajadores(as). Inédito. Federación de Trabajadores de Construcción Civil del Perú.

Costa, G., Briceño, J. y Romero, C. (2008). *La policía que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra.

Costa, G. y Neild, R. (2007). La reforma policial en Perú. *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2, 112-126.

Costa, G. y Romero, C. (2011). *Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer?* Lima: Ciudad Nuestra.

Couso, C. (2017, abril). *Los desocupados de Construcción Civil: Estrategias de acceso al mercado laboral en la etapa Post Fujimorista*. Ponencia presentada en el Congreso 2017 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Lima, Perú.

Crawford, A. (2006). Policing and security as 'Club Goods': the new enclosures. En J. Wood and B. Dupont (eds.), *Democracy, Society and the Governance of Security* (pp. 111-138). Cambridge: Cambridge University Press.

Dammert, L. y Bailey, J. (2005). Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 19(1), 133-152.

Dargent, E. (2013). Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities. *Revista Argumentos*, 7(5), 66-75.

Dargent, E. (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dargent, E. y Urteaga, M. (2016). Respuesta estatal por presiones externas: los determinantes del fortalecimiento estatal frente al boom del oro en el Perú (2004-2015). *Revista de ciencia política*, 36(3), 655-677.

Dargent, E., Feldman, A. y Luna, J. P. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.

Defensoría del Pueblo (2009). *Informe Defensorial N° 142, Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente*. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26648.pdf>

Defensoría del Pueblo (2014). *Aportes para el fortalecimiento de las escuelas de formación de la Policía Nacional del Perú*. Serie Informes de Adjuntía N° 001 y N° 004-2014-DP/ADHPD.

Dewey, M. (2013). El Leviatán híbrido: Las fuentes de poder policial en el Conurbano Bonaerense. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*, 5(9), 67-88.

Doner, R. F., Ritchie, B. K. y Slater, D. (2005). Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. *International Organization*, 59(2), pp. 327-361.

Durand, F. (2006). El problema del fortalecimiento institucional. En J. Crabtree (ed.), *Construir Instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980* (pp.189-210). Lima: CIUP-PUCP-IEP.

EarthRights Internacional; Instituto de Defensa Legal; Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2019). *Informe: Convenios entre la Policía Nacional y las empresas extractivas en el Perú. Análisis de las relaciones que permiten la violación de los derechos humanos y quiebran los principios del Estado democrático de Derecho*. Lima: EarthRights Internacional.

Eaton, K. (2012). The State of the State in Latin America: Challenges, Challengers, Responses and Deficits. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 643-657.

Fairfield, T. (2013). Going where the money is: strategies for taxing economic elites in unequal democracies. *World Development*, 47(7), 42-57.

Flores-Macías, G. (2013). Financing Security Through Elite Taxation: The Case of Colombia's "Democratic Security Taxes". *Studies in Comparative International Development*, 49(4), 477-500.

Fruhling, H. (2009a). *Violencia y policía en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador, Alcaldía Metropolitana.

Fruhling, H. (2009b). Research on Latin American police: where do we go from here? *Police Practice and Research*, 10(5-6), 465-481.

Ghezzi, P. y Gallardo, J. (2013). *¿Qué se puede hacer con el Perú?: Ideas para sostener el crecimiento a largo plazo*. Lima: PUCP.

Haggard, S., Maxfield, S. y Schneider, B. R. (1997). Theories of business and business-state relations. En S. Maxfield y B. R. Schneider (ed.), *Business and the state in developing countries* (pp.36-60). Ithaca: Cornell University Press.

Hart, A. (2010). Death of the Partisan? Globalization and Taxation in South America, 1990-2006. *Comparative Political Studies*, 43(3), 304-328.

Hinton, M. (2006). *The state on the streets*. Boulder: Lynne Rienner.

Holland, A. (2014). The Distributive Politics of Enforcement. *American Journal of Political Science*, 59(2), 357-371.

Instituto de Defensa Legal-IDL (2015). *Seguridad ciudadana. Informe anual 2015. Balance del gobierno de Ollanta Humala: un quinquenio sin cambios sustanciales*. Lima: IDL.

Jacobs, J. y Peters, E. (2003). Labor Racketeering: The Mafia and the Unions. *Crime and Justice*, 30, 229-282.

Kamphuis, C. (2011). La extracción de recursos mineros por empresas extranjeras y la privatización del poder coercitivo: un estudio de caso sobre la empresa de seguridad Forza. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 38(68), 63-108.

Kleemans, E. (2007). Organized Crime, Transit Crime, and Racketeering. *Crime and Justice*, 35(1), 163-215.

Kurtz, M. J (2013). *Latin American state building in comparative perspective: Social foundations of institutional order*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

Llorente, M. V. y Rivas, Á. (2005). *Case Study of Reduction of Crime in Bogotá: A Decade of Citizen's Security Policies*. Washington D.C.: Banco Mundial-Water, Disaster Management and Urban Development Group.

Loader, I. and Walker, N. (2007). Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections between Policing and the State. *Theoretical Criminology*, 2001(5), 9-35.

Locke, R. M. (1995). *Remaking the Italian Economy*. Ithaca: Cornell University Press.

López, N. y Tuesta, D. (2015). Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, 111, 79-104.

Marquette, H. y Peiffer, C. (2015). *Corruption and collective action*. Developmental leadership program, Research paper 32. Recuperado de <https://www.u4.no/publications/corruption-and-collective-action>

Marshall, M. N. (1996). The key informant technique. *Family Practice*, 13(1), 92 - 97.

Mejía, C. (1998). *Trabajadores, sindicatos y nuevas redes de articulación social*. Documento de Trabajo N° 88, serie: Sociología y Política 10, Lima, IEP.

Melgar, S. (2017). *La red de la Bestia, la construcción de redes de corrupción dentro del gobierno: el caso de la región Áncash durante la gestión de César Álvarez* (tesis de licenciatura inédita). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Migdal, J. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

Moncada, E. (2013a). *Cities, Business, and the Politics of Urban Violence in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press.

Moncada, E. (2013b). Business and the Politics of Urban Violence in Colombia. En *Studies in Comparative International Development*, 48(3), 308-330.

Müller, M. M. (2011). *Public security in the negotiated state: policing in Latin America and beyond*. London: Springer.

O' Donnell, G. (1993). Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas. *Desarrollo Económico*, 23(130), 1-32.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana Con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD. Recuperado de https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html

Rettberg, A. (2007). The Private Sector and Peace in El Salvador, Guatemala, and Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 39, 463-494.

Rojas, J. C. (2015). *Construyendo estabilidad y éxito en una democracia sin*

partidos: el caso de Chim Pum Callao. Documento de Investigación N°4. Lima: UARM.

Rojas, J. C. (2016). Pa bravo yo. La historia exitosa de Chim Pum Callao en una democracia sin partidos. En C. Meléndez (ed.), *Anti-candidatos. El Thriller político de las elecciones 2016* (pp. 207-234). Lima: Planeta.

Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1993). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 323-372). México DF: Porrúa.

Saldaña Cuba, J. H. (2014). *El sistema de justicia penal y el derecho a la protesta: el caso del proyecto minero Conga (Cajamarca, 2011-2012)* (tesis de maestría inédita). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú.

Saravia, G. y Wiese, P. (2014). El ¡bum! de la construcción. *Ideele Revista*, 237. Recuperado de

Slater, D. y Kim, D. (2015). Standoffish States: Nonliterate Leviathans in Southeast Asia. *Trans-Regional and National Studies of Southeast Asia*, 3(1), 1-20.

Saylor, R. (2012). Sources of state capacity in Latin America: commodity booms and state building motives in Chile. *Theory and society*, 41(3), 301-324.

Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, A. y Bonner, M. D. (2017). Policing Economic Growth: Mining, Protest, and State Discourse in Peru and Argentina. En *Latin American Research Review*, 52(1), 112-126.

Uildriks, N, (ed.) (2009). *Policing Insecurity. Police Reform, Security, and Human Rights in Latin America*. Plymouth: Lexington Books.

Ungar, M. (2011). *Policing Democracy: Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Yin, R. K. (2009). How to do better case studies. In P. Alasuutari, L. Bickman and J. Brannen (eds.), *The SAGE handbook of applied social research methods* (pp. 254-282). London: Sage.