

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN COMO INSUMO PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE CRIMEN Y SEGURIDAD EN EL PERÚ ENTRE EL 2012 Y EL 2014: EL CASO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA (SINASEC)”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y Gobierno, con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas

AUTOR

Jaime Pillaca Esquivel

ASESOR

Frank Casas Sulca

LIMA – PERÚ

2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I: SISTEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y GENERACIÓN DE INFORMACIÓN: UNA APROXIMACIÓN COMPARADA	7
CAPÍTULO II: SISTEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y GENERACIÓN DE INFORMACIÓN: EL CASO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ	19
1. EL diseño institucional del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	19
2. La generación de información sobre seguridad ciudadana en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana	26
CAPÍTULO III: LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ: LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL SINASEC	32
1. Los problemas en la gestión de información detectados en el marco del trabajo de SINASEC: las limitaciones de forma	32
2. Los problemas en la gestión de información detectados en el marco del trabajo de SINASEC: las limitaciones de fondo	37
3. Los problemas en la gestión de información detectados en el marco del trabajo de SINASEC: las limitaciones transversales	47
CAPÍTULO IV: ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE UNA DEFICIENTE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL MARCO DE UNA GESTIÓN POR RESULTADOS	52
1. Un nuevo panorama en la gestión de información: el caso de la reestructuración del sistema de gestión de información dentro de SINASEC	52

2. Consideraciones sobre las consecuencias de los problemas de gestión de información sobre la calidad de la política de seguridad ciudadana en el marco de una gestión por resultados 57

CONCLUSIONES 60

BIBLIOGRAFÍA 63



INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, el problema de la inseguridad ciudadana se ha vuelto uno de los más prioritarios en América Latina. De manera particular, el problema en el Perú ha adquirido relevancia en el último lustro, posicionándose en la agenda del gobierno como uno de los problemas públicos con mayor prioridad de ser atendidos, no solo por las altas tasas registradas por los organismos encargados de generar estadísticas al respecto, sino también por la presión de los medios de comunicación y la ciudadanía. Debido a esto y a semejanza de otros países latinoamericanos, el Estado peruano ha puesto en marcha desde el año 2003 un sistema de medición de la seguridad pública con un rol preponderante en la elaboración de políticas públicas de crimen y seguridad: el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC).

Pese a que existen estudios que han evidenciado el adecuado funcionamiento de estos sistemas en países como Chile, México y Colombia, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana aún no ha alcanzado resultados concretos en la reducción de la inseguridad ciudadana en los últimos diez años. Si bien es cierto, el SINASEC posee una estructura multisectorial similar a sus pares en otros países, el componente de gestión de la información ha sido el más descuidado. Esto resulta preocupante debido a que estos sistemas emplean la generación, acopio y administración de la estadística en crimen y seguridad como uno de los pilares principales de sus políticas en esta materia; en el caso peruano, las deficiencias en la gestión de la información no solo han llevado a orientar

erradamente este tipo de políticas, sino también a hacerlas, de facto, reactivas antes que preventivas. A raíz de esto, esta investigación se plantea como pregunta principal ¿cuáles son los problemas de gestión de la información como insumo para la elaboración de Políticas Públicas de Crimen y Seguridad en el Perú entre el 2012 y el 2014?

La hipótesis de la que partimos en este estudio es que los problemas de gestión de la información como insumo para la elaboración de Políticas Públicas de Crimen y Seguridad en el Perú entre el 2012 y el 2014 se dan en dos niveles. Un primer nivel se da dentro de las instituciones que generan la información que alimenta el SINASEC y que viene dado por la ausencia de criterios metodológicos rigurosos en la creación de indicadores para medir el crimen y la inseguridad. Un segundo nivel se da a partir de la inadecuada articulación sectorial de la data producida, lo cual no solo implica que se termine optando por la estadística generada solo por una institución, sino que las políticas en materia de crimen y seguridad arrastren el sesgo y las deficiencias en la construcción de indicadores de la institución que generó esta.

Para desarrollar esta investigación, se ha optado por fraccionar el estudio en cuatro grandes secciones. La primera de ellas, nos introduce al problema abordado en esta tesis a partir de la descripción del fenómeno que se busca estudiar y en la cual desarrollamos los conceptos que emplearemos y haremos mención de algunas de las investigaciones más relevantes en este campo. La segunda de ellas describirá el modelo de sistema de medición de la seguridad pública, representado por el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, empleado

en el Perú entre el 2012 y el 2014. Los datos presentados en la tercera sección, por otro lado, nos permitirá evidenciar los principales problemas de gestión de la información, a nivel de construcción de indicadores y a nivel de articulación de las instituciones que la producen dentro SINASEC. Finalmente, la cuarta sección explica algunas de las consecuencias de los problemas de gestión de la información dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en la generación de políticas públicas de crimen y seguridad en el Perú.

Finalmente, consideramos que esta investigación es muy importante porque, en primer lugar, su objeto de estudio constituye un tema de actualidad prioritario en la agenda gubernamental, pues la Seguridad Ciudadana se constituye como una Política de Gobierno y una Política de Estado contempladas en el Acuerdo Nacional. En segundo lugar, debido a que los sistemas de medición de la seguridad pública son de corta data en el Perú y la región, no existe una gran cantidad de literatura al respecto. De igual modo, no existen en el Perú estudios que aborden la problemática de la gestión de la información sobre crimen y seguridad al interior de las instituciones involucradas en la mitigación de este problema público, en particular, ni tampoco en dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, en general. En tercer lugar, mi formación profesional y mi campo laboral de acción me permiten tener acceso a información privilegiada sobre la gestión de la información al interior del SINASEC, pues la Policía Nacional del Perú es una de las instituciones que mayor información estadística genera en el marco de este sistema; además de ello, esta tiene un rol preponderante en la cadena de flujo de la información. En cuarto lugar, esta

investigación puede dar luces sobre una serie de problemas no identificados con anterioridad que no solo serviría como insumo para generar una propuesta de reforma en materia de gestión de información dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, sino que también podría contribuir a reorientar mejor las políticas de crimen y seguridad, de modo que podamos pasar, en la práctica, de un esquema reactivo a uno preventivo con mayores y mejores resultados.



CAPÍTULO I

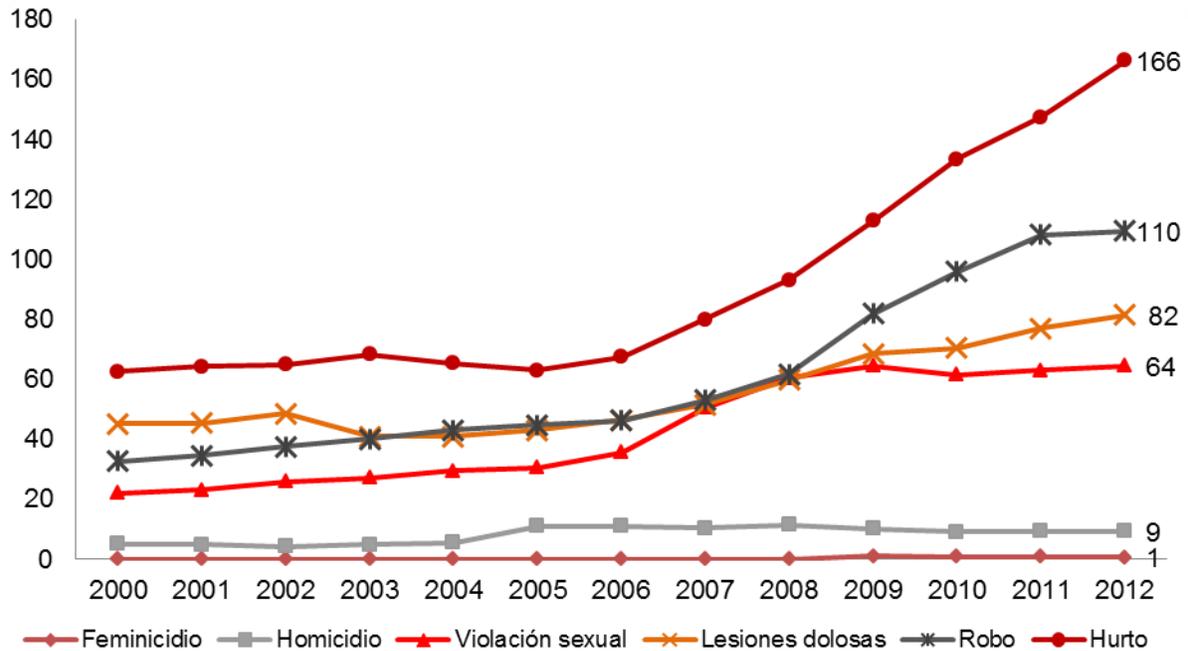
SISTEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y GENERACIÓN DE INFORMACIÓN: UNA APROXIMACIÓN COMPARADA

En las últimas décadas, el problema de la inseguridad ciudadana se ha vuelto uno de los más prioritarios en América Latina. Así, por ejemplo, los datos registrados por el Barómetro de las Américas señalan tasas altas de percepción de inseguridad para los países latinoamericanos en comparación con las registradas para países pertenecientes a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

De manera particular, el problema en el Perú ha adquirido relevancia en el último lustro, posicionándose en la agenda del gobierno como uno de los problemas públicos con prioridad de ser atendidos. Esto se ha visto alimentado, por ejemplo, por la gran cantidad de cobertura mediática que se ha destinado a este tema, las constantes críticas sobre la designación y acción de los representantes de las carteras que tienen trato directo con este fenómeno y con la alta percepción de inseguridad que los ciudadanos peruanos reportan (alrededor del 70%, según Ciudad Nuestra en el 2012). Así, la encuesta realizada por Ipsos para El Comercio en noviembre del 2014 es certera cuando sostiene que “lo que más le preocupa a la ciudadanía cuando piensa en términos del país es el avance del crimen [...]” (Ipsos, 2014).

En esta línea, según los datos registrados para el 2012, el Perú llegó a posicionarse como el segundo país con mayor victimización personal en la Américas, superando a países como México, Venezuela, Honduras y Panamá (Barómetro de las Américas, 2012). Sumado a esto, el Perú ha venido encabezando el ranking de países con más víctimas de delitos desde el 2006, con porcentajes que oscilan entre el 25.4% y el 31.1%. Así, por ejemplo, se observan tasas de denuncias por delitos en aumento constante a partir del año 2007 que han mostrado incrementos hasta de 154.3 entre el 2011 y el 2012.

Al analizar las denuncias de manera desagregada, se puede observar que la mayor incidencia de delitos se concentra en los delitos patrimoniales, que representan entre el 60% y 70% del total de denuncias presentadas por año. Le siguen a estos, los delitos contra el cuerpo y la salud, y los delitos contra la seguridad pública.

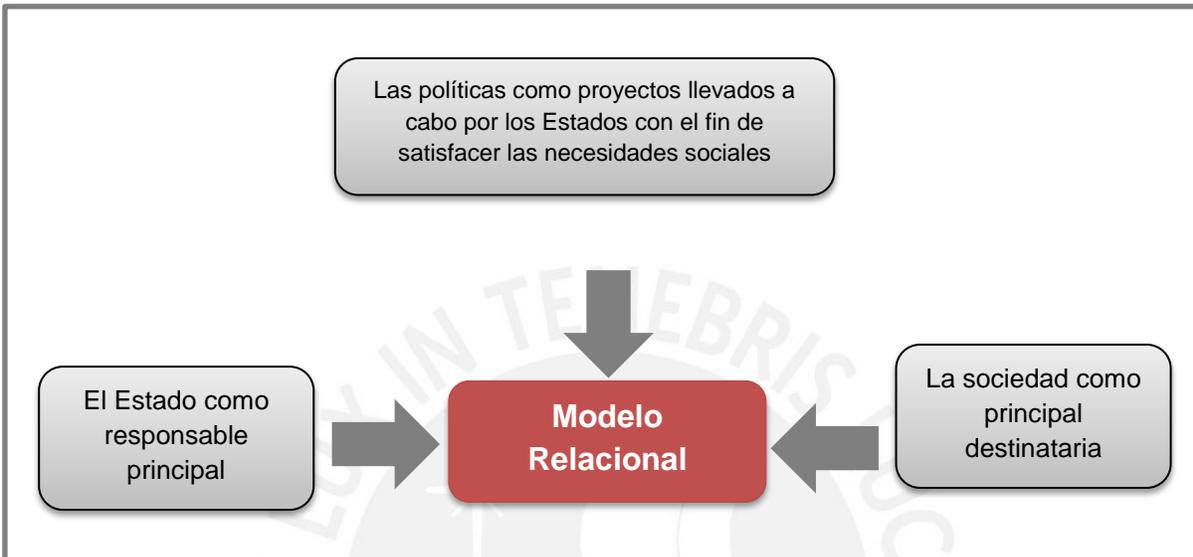
Gráfico 1: Evolución de tasa de delitos comunes en el Perú (2000-2012)


Elaboración: AC Pública. Fuente: Ministerio Público.

En la actualidad, la forma de enfrentar a los problemas centrales de la inseguridad y la criminalidad por parte de los Estados es a través de la elaboración de políticas públicas que se concentren en la generación de satisfacción pública. Por ejemplo, Graglia sostiene que las políticas públicas son proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con la finalidad de satisfacer la necesidad de la sociedad (2004: 19-20). De este modo, se deslindan dos ideas señaladas ya por Jarquín y Echebarría (2006:1-16) y por Turkson (2011: 15-36): que el Estado es el responsable principal y que la sociedad es la principal destinataria. De este modo,

es usual encontrar en la práctica, políticas planteadas desde un modelo relacional como se señala en el gráfico 2.

Gráfico 2: Noción de políticas públicas



Fuente: Graglia (2012:20).

Asimismo, dentro de este marco, las políticas públicas buscan una nueva forma de establecer una relación entre el Estado y los ciudadanos, de modo que toda entidad brinde servicios de calidad; dé uso óptimo de los recursos estatales, priorizando el interés y bienestar de las personas; rinda cuentas; realice una gestión por resultados; planifique concertadamente; y permita la participación de la ciudadanía (MIMP, 2012:10).

Para el caso concreto de las políticas de criminalidad y seguridad, la información (tanto en sus fases de generación, sistematización y divulgación) es un componente transversal a muchas de las características anteriormente descritas. De este modo, es un hecho prioritario el velar por la calidad de

información que se produce y que es, posteriormente, empleada como un insumo valioso para la elaboración la política en cuestión. Así, por ejemplo, Lahera (2012: 9) sugiere que las políticas públicas pueden ser efectivas cuando son atravesadas transversalmente por variados flujos de información. Si bien es cierto, estos flujos son sumamente valiosos para el origen del proceso de las políticas públicas (Cervantes, 2004), existen enfoques, como los de Eugene Bardach, que sostienen que la información es el conocimiento que afecta las creencias existentes sobre características significativas del problema. Además de esto, la información permite, no solo evaluar la naturaleza y extensión del problema que se trata de solucionar, sino que también está claramente relacionada con la evaluación de las características particulares de la situación que afecta a la política (Bardach, 1998).

En esta línea, existen estudios importantes que abordan la temática de la generación de información como insumo para las políticas de crimen y seguridad en Latinoamérica. Entre estos destacan el de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y por el Banco Interamericano de Desarrollo (FLACSO y BID, 2010), titulado “Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas” y el de “Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina” elaborado por la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (ONUDD, 2013).

El primero de ellos sostiene que para el caso concreto del problema de la inseguridad, una de las fuentes más importantes de información que atraviesa las políticas que buscan enfrentarlo son las estadísticas sobre criminalidad. Así:

“Las estadísticas sobre la criminalidad han adquirido relevancia debido a tres aspectos fundamentales. El primero de ellos corresponde a la cristalización de la cultura del delito en la sociedad, lo cual se refleja a través de la significativa preocupación ciudadana y las demandas por mayor control y castigo. El segundo aspecto está ligado a la modernización del Estado, en particular de los servicios públicos, donde este tema ha adquirido una gran connotación política [...]. El tercer aspecto resulta del hecho que la sociedad de información ha favorecido el acceso a temas y la difusión de su problemática que son relevantes para la comunidad, sobre todo de aquellos que afectan su vida cotidiana.” (BID, 2010: 10).

Sin embargo, la generación de información para una adecuada implementación de estas políticas se ve enmarcada en el contexto del diseño institucional y las capacidades estatales que soportan estas políticas, pues no solo resulta relevante la “generación” de información en sí misma, sino también la calidad de la misma, intrínsecamente ligada a los aspectos ya mencionados.

Así, por ejemplo, estudios como los de Pérez y Demelsa (2013) y Mujica (2013) hacen énfasis en la importancia de estas capacidades. De este modo, por ejemplo, queda claro que muchas veces la generación de este tipo de insumo no se llega a realizar de manera efectiva y eficiente dentro de los Estados, pues no cuentan con la capacidad para lograrlo, sino que muchas veces emplean indicadores poco acertados como tasas de denuncias o encuestas de victimización.

En esta línea, el primer estudio concluye que si bien es cierto los datos recogidos por agencias se puede emplear para medir las tendencias delictivas en un país a lo largo del tiempo, no permiten hacer comparaciones fiables por los distintos criterios de recolección empleados entre estas. Además, señala que

estas instituciones ignoran la cifra negra de la criminalidad y que las variaciones en las tendencias delictivas no solo responden al aumento o disminución del número de delito, sino también a los cambios en la legislación o las modificaciones en la normativa de recojo y presentación de estadísticas (Pérez y Demelsa, 2013: 31). Por otro lado, Mujica (2013) sintetiza de manera adecuada qué criterios debería tenerse en cuenta para asegurar la rigurosidad de la información que se emplea como insumo para la elaboración de políticas de crimen y seguridad. Estos criterios los describiremos más adelante y los emplearemos para hacer el análisis de caso peruano concreto.

En este contexto –donde la información se ha posicionado como un insumo valioso para la generación de políticas en materia de seguridad ciudadana-, se ha visto en Latinoamérica que los Estados han empezado a crear distintos sistemas de medición de la seguridad pública que tienen como pilares centrales la sistematización y evaluación de la información existente. Sin embargo, antes de detenernos en presentar algunas de las características transversales a estos sistemas de medición en la región, consideramos pertinente presentar al lector lo que entendemos como un indicador y un sistema de indicadores en el marco de la seguridad pública. Así, un indicador es una estadística o medición que tiene un propósito de evaluación, ya que la indicación que este realiza asume la expresión de un juicio de valor. Un sistema, por otro lado, es un conjunto de estadísticas con propósitos de evaluación, relacionadas y ordenadas entre sí (Alvarado, 2012:17). Un buen sistema de evaluación, según Alvarado, tendría dos condiciones fundamentales: la continuidad y la diversidad de mediciones.

La información que emplean los sistemas de medición suelen emplear dos fuentes según la institución de origen y suelen dividirse en tres tipos de acuerdo con la naturaleza y los objetivos de las organizaciones. Así, tenemos información oficial e información del sector civil y su clasificación está en función a si provienen de gobiernos, de instituciones internacionales o de instituciones académicas. Sin embargo, y casi una constante en los sistemas de medición de nuestros países homónimos en la región y, en general a nivel internacional (pues muchos de los indicadores que emplean las instituciones internacionales recogen data de este primer tipo de organismos), es la mayoritaria presencia de información oficial.

Así, la información oficial es toda aquella producida por un órgano de gobierno a cualquier nivel (municipal, regional o nacional) o rama de poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); “en seguridad pública, existe una amplia variedad de órganos de gobierno productores y consumidores de estadística delictiva. Algunos de estos órganos han constituido sistemas de indicadores, de manera formal o informal, continua o interrumpida, por mandato legal o por necesidad de llevar a cabo sus funciones” (Alvarado, 2012: 18).

Quizá uno de los componentes primordiales de estos sistemas de medición en términos de infraestructura y soporte institucional son instancias como los observatorios, las unidades de análisis y estadísticas, entre otros. Dentro de este acotado espectro, los observatorios de crimen y violencia son los más recurrentes en los sistemas que emplean los países de la región. Así, el estudio “Qué observan los que observan el delito” del Banco Interamericano de Desarrollo

(2014), se recogen tres definiciones que engloban el marco de acción de estas instancias.

Así, se entienden a estos observatorios como espacios intersectoriales e interdisciplinarios orientados al análisis de información necesaria, relevante y confiable sobre violencia, y delitos que, de manera continua y oportuna, permiten la definición de indicadores, políticas, monitoreo de políticas públicas e intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de salud, seguridad y convivencia de la población para orientar la toma de decisiones por parte de las autoridades competentes (Espinoza y Gutierrez, 2008); asimismo, “tienen como propósito recabar, analizar y procesar información de manera eficaz y oportuna a fin de generar insumos que permitan evaluar y mejorar las políticas públicas, así como el desempeño de las instituciones involucradas en la seguridad pública” (OEA, 2009).

Si bien estos observatorios han adoptado distintos enfoques, en Latinoamérica se pueden identificar tres grandes aproximaciones conceptuales que han orientado el diseño del conjunto de observatorios: la aproximación criminológica, la aproximación epidemiológica y la aproximación de cultura ciudadana. La tabla 2 resume estas tres aproximaciones.

Tabla 2.- Aproximaciones para el diseño institucional de observatorios en la región latinoamericana

Tipos	Descripción
Aproximación Criminológica	Esta perspectiva se vincula a la evolución del concepto sobre el rol de las responsabilidades de la policía en la prevención del delito, en particular la posibilidad de evitar la victimización futura a partir de un análisis de datos y mapas sobre el accionar pasado de la delincuencia en territorios determinados. Esta influencia se ve claramente en los observatorios creados bajo dependencias policiales con el objetivo primario de dar soporte al despliegue de las fuerzas de seguridad.
Aproximación Epidemiológica	Este enfoque extrapola al campo de la seguridad ciudadana marcos conceptuales probados en la salud pública para el estudio de enfermedades y, en especial, lesiones y muertes de causa externa. Se basa en entender la violencia como una epidemia que es ocasionada y multiplicada por diversos factores de riesgo que hay que evaluar y atender: la presencia de armas de fuego, el consumo de alcohol o drogas, entre otros. También se basa en la necesidad de que los actores institucionales que registran y atienden esos problemas se involucren en la solución para evitar que estos factores desemboquen en violencia o en delito.
Aproximación de Cultura Ciudadana	Este enfoque profundiza en cómo se construyen escenarios de violencia e ilegalidad a partir de factores psicosociales y de valores que condicionan los comportamientos individuales y colectivos. Enfatiza la búsqueda y sistematización de datos sobre conductas y valores en territorios determinados además de los relativos a incidentes delictivos, para luego integrarlos, correlacionarlos, establecer hipótesis de relaciones causales entre ellos y promover programas preventivos de la violencia alternativos, dirigidos a estimular, por ejemplo, el cumplimiento de la ley, la buena ciudadanía o la amistad social, como modos de prevenir conductas personales o grupales que terminen en actos delictivos.

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2014: 23-25).

A pesar de la diversidad de enfoques que han acompañado la constitución de los observatorios latinoamericanos, tienen falencias comunes que ha sido sistematizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Así, por ejemplo,

solo uno de cada tres observatorios latinoamericanos¹ realiza una planificación estratégica (37.5%), mientras que una proporción aún menor implementa procesos de evaluación institucional cada cierto tiempo (alrededor del 30%). Asimismo, en términos de recursos tecnológicos, el BID encuentra que solo el 68.5% de los observatorios cuenta con un software de mapeo y de vigilancia georeferenciada de los incidentes, víctimas y victimarios (2014: 35).

Por otro lado, a pesar de las mejoras que se han dado en los últimos años, la calidad de la información sigue siendo deficiente. Así, el BID señala que los problemas de oportunidad, pertinencia y accesibilidad de la información generada por los observatorios se mantienen constantes; de este modo, en términos generales es posible sostener que:

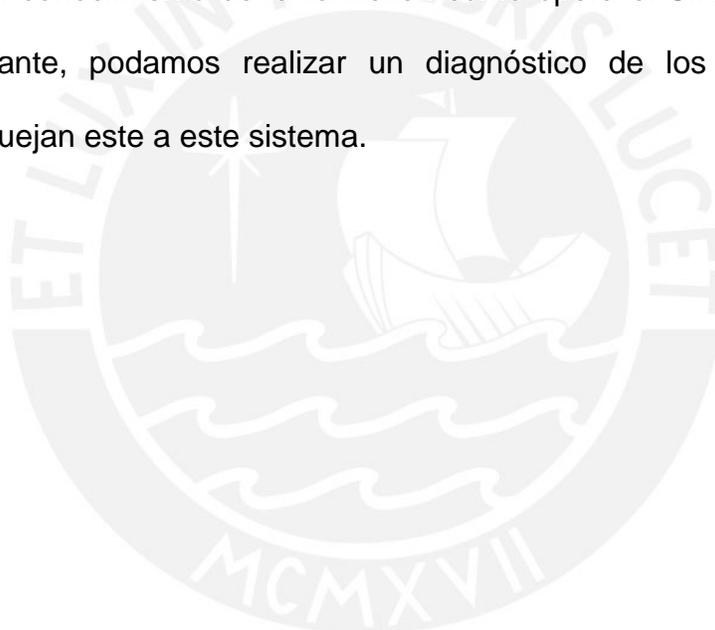
Los observatorios mantienen su dependencia de las fuentes tradicionales de información, las cuales predefinen tipos específicos de datos que a su vez configuran el alcance de las acciones en materia de políticas públicas de seguridad. Apenas el 29% de los observatorios manifestó contar con algún tipo de información propia sobre violencia y criminalidad. (2014:36)

Además, se observan altos niveles de dependencia de fuentes policiales y judiciales para la generación de información primaria y la ausencia de fuentes propias para producir esta con estándares de calidad prefijados, pues no hay un grado suficiente de inversión y de capacidad técnica que lo permita. Sumado a esto, las fuentes de información primaria son variadas y a menudo no armonizadas. Por último, el BID informa que uno de cada cuatro observatorios no

¹ En el estudio se tomaron en cuenta países como Colombia, Ecuador, Venezuela, Brasil, México, Perú, Bolivia, Chile, y algunos países de Centroamérica como Costa Rica, Panamá, República Dominicana y Haití.

realiza ningún análisis de datos y que solo uno de cada tres lo hace en periodos mensuales o semanales.

El caso peruano no se aleja de la realidad compartida por nuestros pares latinoamericanos. En la siguiente sección, presentaremos una descripción del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el cual es el paraguas institucional que alberga las instituciones directamente involucradas en el trato de la seguridad pública y que, además, diseña y dictamina las acciones que se deben tomar en esta materia. El conocimiento de la forma en cómo opera el SINASEC, permitirá que más adelante, podamos realizar un diagnóstico de los problemas que actualmente aquejan este a este sistema.



CAPITULO II

SISTEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y GENERACIÓN DE INFORMACIÓN: EL CASO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ

1. EL diseño institucional del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

En el Perú, existen diversos actores estatales involucrados, directa e indirectamente, en la solución del problema de la inseguridad ciudadana. Muchos de ellos trabajan de manera coordinada y tienen distintos roles en el tratamiento de este. Muchos de estos están adscritos a ministerios, entre los que destaca el del Interior, el Ministerio Público y el Ministerio de Justicia. La tabla 3 resume las principales instituciones públicas orientadas al tratamiento problema de la seguridad ciudadana.

Tabla 3.- Instituciones públicas enfocadas a atender el problema de la seguridad ciudadana

Instituciones encargadas de la Seguridad Ciudadana en el Perú
Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
Comité Regional de Seguridad Ciudadana
Comité Provincial de Seguridad Ciudadana
Comité Distrital de Seguridad Ciudadana
Ministerio del Interior
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Ministerio de Defensa

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Municipalidades
Ministerio Público/Fiscalía de la Nación
Poder Judicial
Procuraduría General Anticorrupción
Defensoría del Pueblo
Instituto de Medicina Legal
Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec)

Fuente: Instituciones Consultadas.

Sin embargo, la acción de todas estas está articulada bajo ciertos instrumentos que ha desarrollado el Estado y que fungen como lineamientos de acción. Entre los principales instrumentos que el Estado ha desarrollado, bajo la perspectiva de una labor integrada y sistémica de las instituciones listadas, destacan el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana-SINASEC; la creación del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público (RF N° 1485-2005-MP-FN), la oficina de registro estadístico de la criminalidad a nivel local, distrital y regional; el Plan Nacional Anticorrupción 2012-2016; la reciente creación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018; y reformas sucesivas del Ministerio del Interior y sus órganos de línea, como Migraciones Perú (D.L 1130 2013).

En líneas generales, los instrumentos mencionados y las instituciones vinculadas con la seguridad se organizan alrededor de “El Sistema Nacional de

Seguridad Ciudadana”. Este fue creado por la Ley 27933 con el objeto de coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la acción ciudadana para garantizar una situación de paz social. Asimismo, la idea básica que preside el funcionamiento de este Sistema es gestionar la seguridad ciudadana de un modo horizontal, intersectorial, participativo, compuesto por las diferentes instituciones del Estado y la sociedad civil comprometidas con el problema. Este se encuentra compuesto por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana, los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana y los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana; con autonomía funcional y técnica. Depende de la Presidencia de la República y es presidido por el Ministro del Interior. De igual modo, este se posiciona como el ente organizador de este sistema y como su principal brazo operativo. Así, es el máximo organismo del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y su normativa forma parte de la normativa general de seguridad ciudadana.

Esta entidad está constituida por 17 instituciones (15 públicas y 2 privadas). Asimismo, tiene por función la formulación, conducción y evaluación de las políticas públicas de seguridad ciudadana, contando con autonomía funcional y

² La Ley 27933 tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades; y garantizar la paz, la tranquilidad, el cumplimiento y el respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional, entendiendo a la Seguridad Ciudadana como la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, y la prevención de la comisión de delitos y faltas.

técnica (art. 5 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley 27933). Sus principios básicos (que se extienden también al SINASEC) son la legalidad (pues sus actividades se llevan a cabo en el marco de la Constitución y las leyes), la coordinación e integración (pues articula esfuerzos entre los sectores estatales y la comunidad para lograr la seguridad ciudadana), la supervisión y control ciudadano (pues desarrolla mecanismos de control y vigilancia ciudadana sobre el actuar del Estado), la transparencia funcional (ya que busca la transparencia evitando la injerencia político partidaria), la participación ciudadana (de modo que la comunidad también se involucre en este esfuerzo multisectorial), la prevención (pues debe priorizar y desarrollar las políticas multisectoriales preventivas del delito), y la solidaridad (ya que sus componentes deben actuar de manera comprometida en función a los fines y objetivos del SINASEC, en plena colaboración y ayuda mutua).

Gráfico 3.- Principios básicos del SINASEC extrapolados al CONASEC



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana (2013).

Dentro de las principales funciones del CONASEC tenemos: a) establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana; b) aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana; c) promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana; d) evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana; e) promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana; f) elaborar anualmente un informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana; e g) informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno e Inteligencia del Congreso de la República sobre los planes,

programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación. En la siguiente sección realizaremos una descripción de los principales actores encargados de ejecutar estas funciones.

Por otro lado, si bien es cierto que existe un conglomerado más amplio de actores involucrados en el tratamiento de la seguridad ciudadana, SINASEC, a través de su brazo operativo, articula los esfuerzos de un grupo más reducido. La tabla 4 recoge las funciones del CONASEC y los principales actores que lo componen.

Tabla 4.- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y sus funciones

Miembros de CONASEC	Funciones de CONASEC
El Presidente del Consejo de Ministros	A. Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana.
El Ministro del Interior o su representante	
El ministro de Educación o su representante	B. Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
El Ministro de Salud o su representante	C. Promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana.
El Ministro de Economía y Finanzas o su representante	
Un representante de la Corte Suprema de Justicia	D. Evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.
El Fiscal de la Nación o su representante	E. Promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana.
El Defensor del Pueblo o su representante	
Dos Presidentes Regionales o sus	F. Elaborar anualmente un Informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana;

representantes	G. Informar a la Comisión de Defensa
El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante	Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas
Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes	del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.
El Director General de la PNP o su representante	H. Promover estrategias de prevención contra las actividades delictivas.
Jefe del INPE	I. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.

Fuente: Ministerio del Interior (2003).

Como se puede observar, el SINASEC engloba a una amplia gama de instituciones y les otorga un rol preponderante en el tratamiento de la seguridad ciudadana. Sin embargo, la gestión de la información (desde su generación hasta su implementación práctica) solo depende de algunas de estas. A continuación, veremos como el Estado peruano genera y administra la información sobre seguridad ciudadana que se emplea en la política actualmente vigente sobre esta materia.

2. La generación de información sobre seguridad ciudadana en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana

Como se mencionó en el capítulo I, la situación del sistema de seguridad pública peruano no es muy distinta a la de nuestros homónimos en la región. A partir de la información recolectada para esta investigación, es posible sostener que el Perú se encuentra dentro de ese 32% que carecen de un uso adecuado de la tecnología que tiene a su disposición. Además de ello, el Perú cuenta con un déficit de calidad en la generación de información que se materializa en problemas de pertinencia, oportunidad y accesibilidad de la información generada por los organismos públicos. Además de ello, el Perú comparte con otros países de la región altos niveles de dependencia de fuentes policiales y judiciales para la generación de información primaria y la ausencia de fuentes propias para producir esta con estándares de calidad prefijados, pues no hay un grado suficiente de inversión y de capacidad técnica que lo permita. Además de ello, es claro, por la composición interna del SINASEC, que las fuentes de información primaria son variadas y a menudo no armonizadas. Sobre este punto, en el Perú, las dos fuentes de datos oficiales más utilizadas para recabar información cuantitativa sobre crímenes y delitos proviene de los anuarios estadísticos de la Policía Nacional del Perú (PNP) y la información del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público (MP)³. Esta información oficial sobre el delito se complementa

³ No obstante, antes de la publicación de la información del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, los datos estadísticos del Ministerio Público eran de acceso público a través de su plataforma estadística.

con los datos de las encuestas de victimización y percepción por corrupción y delincuencia desarrolladas por distintas organizaciones internacionales y nacionales.

Las encuestas sobre victimización tienen como finalidad describir y evaluar las características y niveles de violencia criminal reportada y no reportada a las fuerzas policiales o a otras instituciones responsables de la lucha contra el crimen (APOYO Opinión y Mercado, 2005, p. 5). Mediante estas encuestas se les pregunta directamente a los ciudadanos sobre las experiencias concretas de estos como víctimas directas e indirectas de delitos y crímenes en los últimos meses o años, más allá de si estos han sido reportados (denunciados) o no a la organización policial o de justicia. Estas encuestas miden la denominada seguridad objetiva. Por su parte, las encuestas sobre percepción tienen como finalidad medir el temor de los ciudadanos a ser víctimas de algún delito o crimen; en este caso, al igual que en el caso anterior, se pregunta directamente a los ciudadanos, pero en esta ocasión se les consulta sobre su temor a que en las siguientes semanas sea víctima de algún delito; hay que precisar que este temor no está relacionado, necesariamente, con que el ciudadano haya sido víctima concreta de crimen o delito, sino que este temor puede deberse a diversos factores como características socioeconómicas, demográficas, exclusión, pobreza, el temor a perder el empleo o ser un consumidor habitual de noticias policiales, etc.

A nivel nacional, los datos sobre percepción y victimización los podemos encontrar incluidos en la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos

(ENAPRES) desarrollado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), los cuales, según esta institución, registran una baja en las denuncias en esta materia. Esta encuesta busca obtener información actualizada para realizar el seguimiento y evaluación de 16 programas estratégicos (incluido el de seguridad ciudadana) que se vienen implementando a nivel nacional y sirve de base para el diseño y orientación de políticas públicas para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (INEI, 2013).

Diversas instituciones nacionales no estatales también desarrollan este tipo de encuestas, aunque estas varían según sus alcances y fines. La ONG Ciudad Nuestra desarrolla encuestas sobre victimización y percepción, aunque no a nivel nacional sino centrado en las diez principales ciudades del Perú – Arequipa, Cajamarca, Iquitos, Chiclayo, Trujillo, Callao, Cusco, Lima, Huancayo y Piura; presentaron esta encuesta en su segunda edición (Ciudad Nuestra, 2012). Por otro lado, el Observatorio Ciudadano Lima Cómo Vamos presenta una encuesta anual sobre calidad de vida de los ciudadanos habitantes de Lima Metropolitana en la que se incluye una batería de preguntas sobre percepción y victimización. Por su parte, IPSOS-Perú constantemente viene desarrollando investigación cuantitativa sobre la victimización y percepción en el Perú, empresa que hace tales estudios a pedido de clientes públicos y privados.

Por otro lado, la información acerca de la seguridad ciudadana con la que trabaja el CONASEC (como brazo operativo del SINASEC) sigue el modelo de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana, un modelo

que fue planteado en Medellín en el año 2005, pero que se empezó a ejecutar a partir del 2007, gestionado por la Universidad del Valle en Colombia.

En el caso del Perú, es la Secretaría Técnica del CONASEC la coordinadora nacional de la Sub-Unidad Técnica (SUT-Perú), por ser el SINASEC un sistema que agrupa instituciones como el Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, la Policía Nacional del Perú, las cuales generan la información oficial (CONASEC, 2011: 27).

Otra forma de acercarnos a la medición de inseguridad es preguntarle a la gente si cree que en los próximos meses será víctima de algún hecho delictivo. Este es un recurso utilizado en la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES), que viene siendo aplicada desde el 2010 por el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI) (CONASEC 2011: 35). A partir de estas cifras se ha establecido 12 indicadores acerca de la situación del delito, señalados en la tabla 3 (CONASEC, 2011: 27-28).

Tabla 5.- Indicadores para medir el delito en el Perú de acuerdo con CONASEC

Indicadores para medir el delito en el Perú - CONASEC
Tasa de homicidios por 100,000 habitantes (TH).
Tasa de muertes por tránsito por cada 100,000 habitantes (TMT).
Tasa de suicidios por cada 100,000 habitantes mayores de 5 años (TS).
Tasa de muertes por armas de fuego por cada 100,000 habitantes (TMAF).
Tasa de denuncias de delitos sexuales por cada 100,000 habitantes.
Tasa de denuncias de maltrato de niños, niñas y adolescentes por cada 1,000 personas menores de 18 años de edad.

Tasa denuncias de violencia intrafamiliar/familiar por cada 100,000 habitantes.
Tasa de hurto por cada 100,000 habitantes.
Tasa de robo por cada 100,000 habitantes.
Tasa de hurto y robo de automotores por cada 10,000 automotores matriculados.
Tasa de secuestro por cada 100,000 habitantes.
Tasa de infracciones de tránsito por embriaguez etílica en mayores de 15 años.

Fuente: Elaboración propia en base a CONASEC (2012).

Si bien es cierto, a primera vista, el diseño del SINASEC parece coherente y comprensivo, y su sistema de gestión de información, plural, este adolece de varias falencias que han impedido que las directivas que se han dado desde este para el tratamiento del problema de la seguridad ciudadana no hayan tenido el impacto esperado. Esto se ve claramente en el hecho de que, en el 2015, dos años después de su creación, la seguridad ciudadana siga siendo el principal problema en el Perú para la ciudadanía. Así, por ejemplo, en una entrevista realizada en marzo del 2015, el ministro del Interior, José Luis Pérez Guadalupe, y el director general de la Policía Nacional del Perú, Jorge Flores Goycochea, reconocieron que el principal problema en el Perú es la inseguridad ciudadana y que, sobre esta materia, existe una “inflación de leyes que no están siendo cumplidas” (RPP, 2015).

El problema de la seguridad ciudadana y la forma en cómo lo aborda el Estado es bastante complejo; en esta investigación, nos centramos en la gestión de la información como insumo clave para la adecuada alimentación de un

sistema como el SINASEC, así como para el diseño de buenas políticas, debido a que este aspecto no ha sido ampliamente abordado por la literatura especializada en el tema. En el siguiente capítulo presentaremos un diagnóstico de los problemas que enfrenta SINASEC actualmente, haciendo un énfasis en lo que respecta a la gestión de información, para luego, en el capítulo IV, sopesar el impacto que estas falencias han tenido en el estado actual de las políticas de seguridad ciudadana en el Perú.



CAPÍTULO III

LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN PARA EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD CIUDADANA EN EL PERÚ: LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL SINASEC

1. Los problemas en la gestión de información detectados en el marco del trabajo de SINASEC: las limitaciones de forma

Desafortunadamente, la recolección sobre información delictual no fue puesta como prioridad en la agenda gubernamental hasta fines del año pasado. Esta falta de preponderancia se encuentra relacionada con la escasa comprensión del fenómeno delictivo en el Perú. Como mencionamos en la sección anterior, el CONASEC toma principalmente los datos acerca de la criminalidad de las estadísticas que usa la Policía Nacional y el Ministerio Público, aun cuando existe una amplia divergencia entre las cifras generadas, sobre los mismos hechos delictivos, por estas dos instituciones. Como es bien sabido, en materia de seguridad ciudadana, son las comisarías las que se constituyen como un primer filtro por donde se direccionan las denuncias sobre los ilícitos; no obstante, las estadísticas delictivas del Ministerio Público duplican o triplican en algunos años los datos registrados por la PNP. Lo que hace este escenario aún más complejo es que es ampliamente conocido que tan solo el 12.9% de las víctimas de un delito formulan una denuncia. Esto hace que la información con la que se generan las estadísticas en esta materia, no sean del todo consistentes e, incluso, puedan llegar a ser contradictorias.

Desafortunadamente, a pesar de que el Objetivo Estratégico N° 2 del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana es el “Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido”, de modo que se tenga “información veraz, oportuna, confiable y útil”, no ha habido avances concretos en esta materia, sino que, por el contrario, el sistema de gestión de información sufre de problemas (que ya fueron detectados en el año 2013, empero sobre los cuales no hay evidencia concreta de mejoras) que podrían agruparse en tres grandes rubros: i) identificación de indicadores para la seguridad ciudadana; ii) registro y uso de información; y iii) deficiencias en la calidad de los datos. Estos problemas son recogidos en la tabla 6.

Tabla 6.- Problemas del sistema de gestión de información sobre seguridad ciudadana en el Perú

Problemas
Los formatos de registro de los datos son variados aún dentro de las mismas instituciones informantes.
La información se recoge sin garantizar la cobertura de la totalidad de las unidades informantes.
La información entregada por las instituciones, no tiene suficientes controles de calidad.
La información es recopilada con diversos niveles de cobertura y tarda en completarse.
No existen controles sobre la cobertura de la información que se produce al interior de las instituciones competentes
No existe interconexión entre los sistemas de registro de las diversas instituciones, e inclusive al interior de ellas, lo cual impide la consolidación de información exenta de duplicidades.
Existen grandes dilaciones en la entrega de información de las instituciones para la consolidación y centralización

de datos.

Los estándares tecnológicos de los sistemas informáticos de cada institución son diferentes.

La información de seguridad ciudadana necesita aprovecharse mejor para orientar a la población acerca del nivel de seguridad que existe en determinadas áreas geográficas.

Dificultades en la toma de información sobre ilícitos en las Comisarias y Unidades Especializadas que generan información primaria.

Fuente: Elaboración propia en base a CEIC (2013).

Queda claro, entonces, que la información disponible en materia de seguridad ciudadana que proviene de los registros de los sectores involucrados, sufre de una amplia gama de deficiencias que ponen en duda la calidad de la información. Así por ejemplo, y avanzando a un nivel aún más desagregado, tenemos que el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática a las Comisarías y Unidades Especializadas de la Policía Nacional del Perú detectó que los registros policiales muestran datos inconsistentes entre las diferentes unidades policiales. Sobre este punto, el Plan de Trabajo del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad recoge las siguientes observaciones: i) no existe uniformidad en la calificación de los delitos; ii) existe omisión de datos relevante sobre el delito; iii) se registraron duplicaciones; iv) se llegaron a registrar suicidios y hallazgos de cadáveres bajo la tipología de homicidios; v) los libros de registro presentan omisiones, datos ilegibles e inadecuado archivamiento; vi) la cobertura de la información es incompleta; vii) solo el 14% de las comisarías del país (200 de 1,400 en todo el territorio) cuentan

con el Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL); sumado a esto, la Unidad Estadística del Ministerio del Interior está desactivada (CEIC, 2013: 8).

Esta evidencia muestra que los datos generados por la Policía Nacional del Perú que se emplean para generar la información que alimenta las políticas en materia de seguridad ciudadana adolecen de grandes problemas de recolección y sistematización. Sin embargo, esta no es la única institución que presenta problemas en esta materia. El Ministerio Público, por ejemplo, genera estadísticas que difieren grandemente de los registrados por la PNP generando “distorsión en la interpretación real sobre la magnitud del problema” (llegando incluso a diferir en un 100% en el año 2011 en lo referido a homicidios) (CEIC, 2013: 9). A continuación, presentamos una tabla donde se recogen las principales dificultades en la recolección de datos en el registro de delitos en las dependencias policiales.

Tabla 7.- Principales dificultades en la recolección de datos en dentro del proceso de registro de delitos en las dependencias policiales

Problemas
Falta de uniformidad en el registro de los datos de homicidios, principalmente en los Libros de Ocurrencia Directa y de Calle Común.
Falta de información de datos relevantes de las víctimas y victimarios
Duplicidad en el envío de información cuando las CPNP envían su reporte estadístico a la Región Policial, como Unidad que interviene, y el reporte estadístico que envían las DIVINCRI, como Unidad que investiga el caso.
En las dependencias donde se emplean cuadernos de ocurrencia y demás libros en forma manual, la escritura es ilegible, dificultándose la sistematización de datos.
Las fuentes de información como atestados policiales, informes policiales, notas informativas, libros de ocurrencia Denuncia Directa, Calle Común y

transcripciones de Fiscalía no siempre están a disposición del funcionario que investiga, sino que se informan pérdidas o no devoluciones de estos

La presunción del tipo de homicidio o tipificación no siempre está definida en los registros.

El acceso al SIDPOL, incluso en Lima, solo está permitido en algunas comisarías

Algunos delitos reportados a la DIRINCRI como derivados de la Comisaría no siempre fueron reportados por la propia comisaría

Fuente: CEIC (2013: 14).

Además de la PNP y del Ministerio Público, existen otras entidades (como el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Instituto de Medicina Legal, el Ministerio de Salud y las Municipalidades) que generan estadísticas y que llevan sus propias cifras, lo que da como resultado una multiplicidad de órganos sin una cabeza o un ente unificador visible, además de grandes dificultades para la comparación de datos entre cada fuente, pues “las unidades proveedoras de datos al interior de cada institución no trabajan con criterios comprobables institucionalmente, sino que responden solo a necesidades propias y a su organización territorial” (IDL, 2013: 13).

Además de lo mencionado, es importante señalar que el CONASEC también maneja estadísticas sobre la percepción de inseguridad. Sobre este aspecto, es importante señalar dos cosas. En primer lugar (debido a que la percepción de inseguridad es un estado subjetivo), esta información no puede ser inmediatamente cuantificada a partir de la ausencia o presencia de delitos; en tanto que

es una sensación indeterminada, no puede ser medida con números concretos, como sí se hace con las denuncias. Esto lleva al segundo aspecto, que está referido a la forma de “medir” la percepción de inseguridad en la población, pues el CONASAEC obtiene esta información a partir de medios distintos a los que usa para medir la delincuencia en sí, sino que en vez de datos objetivos, estos dependen de la subjetividad de los entrevistados en la encuestas mencionadas párrafos atrás.

2. Los problemas en la gestión de información detectados en el marco del trabajo de SINASEC: las limitaciones de fondo

Como vimos en la sección anterior, hay serias dificultades en la forma en cómo se recogen y sistematizan los datos que se convertirán en la información que alimentará las políticas en materia de seguridad ciudadana. Sin embargo, a lo largo de esta investigación no solo encontramos que hay un problema de forma (que se solucionaría implementando un sistema de recojo información integrado, con formatos estandarizados y con un ente rector que dirija estos procesos), sino que también hay un problema de fondo que reside en la naturaleza de los indicadores que se usan para el recojo de esta información. Para desarrollar esta sección, emplearemos el estudio de Mujica (2013) “Problemas y consideraciones sobre la medición del delito en el Perú”.

Empezamos diciendo que para poder generar información adecuada que pueda ser empleada como un insumo para las políticas de seguridad y de criminalidad es necesario tener en cuenta que para llevar a cabo una medición del delito que se sea confiable, existen algunas consideraciones relativas a los datos que deben tomarse en cuenta. El estudio de Mujica (2013), recopila las principales consideraciones a tener en cuenta. El autor sostiene que estas pueden ser cuatro.

Primero, la victimización del delito responde a una epidemiología constante en el tiempo: la victimización “es la forma en que un delito afecta a una persona o a un hogar” (INEGI 2014: 15). La victimización es el proceso por el cual una persona sufre las consecuencias de un hecho traumático. La victimización es un fenómeno social. Ahora bien, todos los fenómenos sociales muestran regularidades, aunque puedan tener picos y descensos debidos a factores exógenos o endógenos. Así, la tasa de homicidios puede sufrir un ascenso dramático debido a cuestiones como una guerra, crisis económica, etc.

Ahora bien, la victimización, como fenómeno social, tendrá una regularidad; por lo tanto, lo que habría que explicar no es tanto la alta o reducida victimización, sino los ascensos o descensos substanciales. Así, “De esta manera, un fenómeno que tenga una variación relevante en la cuantificación puede explicarse por un evento nuevo en el escenario social, jurídico o económico; mientras que un fenómeno de alta recurrencia en la victimización, pero constante, puede ser explicado por un fenómeno estructural” (Mujica, 2013:71). *Segundo, mejores capacidades del Estado debe llevar al incremento de las denuncias y la construcción de mecanismos de seguridad debe llevar al control del delito: el*

registro de denuncias depende de otros aspectos además de la victimización. Y es que se entiende que, en la medida que aumenten las capacidades del Estado, que las instituciones (Policía, Fiscalía, Poder Judicial, etc.) estén más presentes a lo largo del territorio, y se reduzca la pobreza y aumente la educación, las denuncias van a aumentar. Así por ejemplo, en sociedades en las que hay fortalecimiento institucional y mayor presencia del Estado en el territorio, hay mayores tasas de denuncias. Esto se aplica sobre todo a delitos cuyo registro de denuncias depende de la relación entre ciudadano y Estado (robos, violaciones, etc.). Sin embargo, los delitos que tienen elementos positivos de registro (como el homicidio), no deberían variar mucho en su registro de victimización ni de denuncias.

Tercero, las cifras de victimización permiten hacer un contraste entre el delito declarado y denunciado: en efecto, el contraste entre las cifras de victimización declarada y las cifras de denuncia de delitos muestra la brecha entre los denunciado y lo declarado-victimizado. Lo importante aquí es que “el estudio entre lo denunciado, la victimización declarada y la brecha entre delito y victimización permitiría un conjunto de datos con mayor nivel de confiabilidad que solamente el registro de las denuncias” (Mujica, 2013: 176).

Cuarto, debe quedar claro que la importancia de crear mecanismos para aumentar denuncias y buscar formas para reducir la victimización se manifiesta en la diferencia entre registro de delitos y la victimización declarada: medir los delitos requiere revisiones específicas dependiendo del delito que se trata (no es lo

mismo medir el homicidio donde existe evidencias claras de su comisión, que medir el hurto simple que muchas veces ni siquiera es denunciado por la víctima o la corrupción en la cual los partícipes son cómplices). Sin embargo, es necesario establecer herramientas generales para disponer de un registro general del delito.

Lograr tener este registro es importante considerar, por lo menos, tres tipos de datos: i) datos sobre las denuncias respecto a los delitos ocurridos (la sistematización cuantitativa de las denuncias); ii) datos sobre la victimización declarada, que no necesariamente es denunciada (a través, por ejemplo, de encuestas de victimización); y iii) la brecha entre la victimización declarada y los delitos denunciados. (Mujica, 2013: 176-177).

Ahora bien, si el CONASEC quiere obtener datos de denuncias precisos y rigurosos, “es necesario construir mecanismos para estandarizar las categorías de registro entre las instituciones, establecer protocolos de registro estandarizados y crear una cadena de producción de datos clara, rigurosa y verificable” (Mujica 2013:177). Además, hay que tener en cuenta los datos provenientes de las encuestas de victimización que se han llevado a cabo en nuestro país. Por otro lado, si lo que se busca es un aumento en las denuncias, entonces se debe apuntar a mejorar los procedimientos para llevarlas a cabo, por ejemplo, haciéndolos más fáciles y amigables, menos burocráticos, etc. No obstante, es importante dar cuenta de que “lo que hay que reducir no es la denuncia, sino la victimización. Ello implica medidas diferentes al control de incidencia de

denuncias, georreferenciación o elementos asociados al carácter estadístico de la denuncia oficialmente formulada” (Mujica, 2013: 178).

El solo hecho de tener datos confiables, es decir verídicos y certeros, no es suficiente para llegar a un análisis acertado de la realidad, ya que de los datos correctos se puede llegar a conclusiones incorrectas, si es que esos datos son interpretado o “leído” de manera errónea. Es más, con los mismos datos es posible llegar a conclusiones diferentes o aún contrapuestas, si es que no se hace la interpretación correspondiente de manera adecuada. Por ello, es necesario tener presente que, una vez recabados y comprobados los datos del delito, se debe atender a algunos criterios guía para una correcta interpretación de los datos sobre estos. El CONASEC debe usar estos criterios, o más precisamente, consideraciones atendibles. Estos criterios se resumen en la tabla 8.

Tabla 8.- Criterios para una correcta interpretación de los delitos

Criterio	Descripción
<p>Más denuncias no significan más delitos; pueden significar una mayor capacidad del Estado para registrar las denuncias</p>	<p>“Las denuncias existen en función de que haya donde denunciar, en función del desarrollo de un sistema que permita generar la denuncia, procesarla y atenderla” (Mujica, 2013: 164). Para que se pueda hacer una denuncia es necesario que las instituciones que reciben esas denuncias estén presentes; además, se necesita que los ciudadanos tengan conocimiento de sus derechos, de las leyes que los amparan y acerca de los delitos. Por ejemplo, el desconocimiento de esto último puede llevar a que el ciudadano no denuncie ciertos hechos ilícitos porque cree que no lo son, o porque cree que no son lo “suficientemente graves” para que terminen siendo tomados en cuenta. Ejemplo de lo primero pueden ser los casos de discriminación racial, que por “normales” en nuestra sociedad, pueden no ser asumidos por los afectados como delitos (cuando efectivamente lo son actualmente en nuestra legislación). En cuanto a lo segundo, imaginemos el caso de alguien que es asaltado por un par de delincuentes, quienes al final solo se llevan su billetera con unos cuantos soles. La persona puede pensar que, porque lo sustraído es de poca monta, el delito va a ser considerado menor; pero – por desconocimiento- no toma en cuenta que, por la violencia ejercida y haber sido realizado por dos personas, resulta siendo un delito agravado (robo agravado, según el artículo 189, inciso 4 del Código Penal).</p> <p>Ahora bien, volviendo a las denuncias, resulta que lo que miden estas es precisamente estos factores que hacen posibles las denuncias, como son las capacidades del Estado o el conocimiento de los ciudadanos. Por poner un ejemplo, si todos fuesen conscientes de que un asalto como el descrito es un robo agravado, la denuncia de estos delitos podría aumentar. De igual manera, el crecimiento de las capacidades de registro y recepción de denuncias por parte del Estado, puede llevar a que aumenten las denuncias. Entonces, parece lógico concluir que un aumento en el número de denuncias pueda significar, no necesariamente que ha crecido</p>

	<p>el número de delitos, sino que se ha ampliado la capacidad del Estado para recibir las denuncias o hay mejores condiciones para establecerlas. De esto se pueden extraer tres corolarios (Mujica 2013: 165-166):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El crecimiento de las denuncias no significa per se que haya más delitos; puede significar mejoras en las condiciones para denunciar. 2) Un país con más denuncias que otro no significa que necesariamente sea un país con más delitos que otro. Si un país, frente a otro, tiene un Índice de Desarrollo Humano más alto, una mayor red de instituciones, más ciudadanía y educación, menos pobreza, desigualdad, etc., entonces se puede pensar que tiene unas condiciones generales mejores para que se denuncie el delito, y por ello, lógicamente, habrá más denuncias, sin que eso implique que haya más delitos que en el otro país. Así por ejemplo, la tasa de denuncias por violación en Canadá es muy superior que la de Perú, pero eso no significa que haya más violaciones allá que en nuestro país, solo es que en Canadá es más fácil denunciar el delito (mientras que aquí, por las condiciones, muchos de esos ilícitos quedarían como parte de la “cifra negra”). Algo similar puede pasar cuando se comparan contexto aun dentro de un mismo país, por ejemplo, áreas urbanas frente a áreas rurales. 3) No se puede comparar tasas de denuncias en contextos de desarrollo desigual. Así, no sería adecuado comparar las tasas de denuncias de un delito como la violación o el robo entre países en desarrollo y países desarrollados, o entre áreas rurales y áreas urbanas. Lo idóneo es comparar tasas de denuncias en contextos que tienen similares índices de desarrollo humano, desarrollo económico parecido, o análogas capacidades estatales o de sistema de justicia.
<p>La reducción de denuncias no significa necesariamente una reducción</p>	<p>Menos denuncias no significan necesariamente menos delitos, sino más bien “menos posibilidades de generar o recibir una denuncia por parte de las autoridades del Estado” (Mujica 2013: 166). Si no se toma en cuenta esto, se pueden generar muchos problemas. En efecto, usualmente se ha considerado que disminuir las denuncias implica disminuir el delito; algo que ha llevado a que se postule la disminución de las denuncias como indicador</p>

<p>del delito</p>	<p>de la disminución del delito. Si no se toma en cuenta las consideraciones aquí expuestas, se puede terminar llegando a una evaluación e interpretación errada de los datos sobre la delincuencia.</p> <p>Como complemento a lo anterior, resulta que las denuncias pueden aumentar a medida que se expanden las redes de fiscalías y comisarias, pues es lógico pensar que a más comisarías y fiscalías, será más fácil recibir y procesar denuncias (y viceversa, a menos comisarías y fiscalías, habrá menos denuncias).</p>
<p>Es necesario ser conscientes de la existencia de una gran cantidad de cifra oculta en lo referido a denuncias, lo cual debe tomarse en cuenta al discutir en base a la data de denuncias.</p>	<p>En general, en nuestro país lo denunciado es un porcentaje reducido del total de los delitos que realmente ocurren. Además, en las denuncias hay sesgos importantes (sesgo urbano, geográfico, asociado al conocimiento del derecho, etc.) (Mujica 2013: 167). Por otro lado, no todos los delitos tienen las mismas dificultades a la hora de su registro. Algunos delitos, como el homicidio, tiene un subregistro pequeño, lo que implica que la gran mayoría de estos se conocen, esto debido a su propia naturaleza y la existencia patente de sus efectos (en el caso del homicidio, la existencia del cuerpo de la víctima). Pero, de otro lado, hay delitos que son difícilmente registrados mediante denuncias, como es el caso del hurto simple, la violación sexual, etc., puesto que no dejan una marca positiva para el registro, además de los problemas burocráticos, emocionales, etc. con los que hay que lidiar para llevar a cabo denuncias relativas a esos ilícitos. De hecho, se considera que la violación sexual es uno de los delitos proporcionalmente menos denunciados, debido en mucho a los problemas antes mencionados (Ortiz y Santillán 1986). A todo esto, cabe entonces preguntarse si es posible elaborar mapas del delito sobre la base de lo registrado en las denuncias. Sí es posible. Pero es claro que estos resultados refieren estrictamente a los escenarios en los que se producen denuncias y que tienen sesgos evidentes, de manera que un sistema de georreferenciación de denuncias no indicaría un mapa de incidencia del delito, sino un mapa de incidencia de la denuncia registrada y de la presencia del Estado. Un mecanismo de focalización de acciones e intervenciones sostenida en un sistema de monitoreo de denuncias puede indicar, entonces, concentración en áreas en las que la denuncia es más efectiva que en otras. Más denuncia concentrada en la georreferenciación no implica necesariamente más delito concentrado. Por ejemplo, una</p>

revisión superficial de los datos de denuncias en el Perú muestra una gran concentración de delitos en el espacio urbano. Esto no implica necesariamente una tasa real mayor en las ciudades, sino una menor presencia de registro de denuncias e instituciones en el espacio rural. (Mujica 2013: 168-169)

Finalmente, hay que tener presente una característica de los conteos sobre el delito que se han venido llevando a cabo en nuestro país (y que serían usados por el CONASEC), y es que estos se han ido elaborando casi exclusivamente sobre la base de las denuncias de delitos que las personas hacen ante las instituciones como la Policía o la Fiscalía. Sin embargo, hay al menos dos problemas con esta metodología, y que hay que tener presentes (Mujica 2013: 164):

- 1) La totalidad de delitos no equivale a la totalidad de denuncias. De manera general, solo una parte de la totalidad de los crímenes cometidos son denunciados. Esto es válido tanto para contextos de sociedades desarrolladas, pero es especialmente relevante en el caso de países pobres o con poco desarrollo humano, en los cuales solo un pequeño porcentaje de los delitos son denunciados.
- 2) Debido a lo anterior, se supone la existencia de un alto subregistro del delito, si es que solo se toman en cuenta las denuncias; en otras palabras, una amplia diferencia entre lo que se denuncia y la realidad de los delitos cometidos.

Fuente: Elaboración propia en base a Mujica (2013), PCM (2013), Ortiz y Santillán (1986).

Queda claro, entonces, que el nivel de rigurosidad de los índices depende de los datos estadísticos ofrecidos, pero a la vez, estos datos tendrán la confianza que les otorga sus fuentes y los procesos de recolección de los mismos establecidos por estas. No obstante esto, es importante preguntarnos si la información como insumo está permitiendo el diseño de políticas de crimen y seguridad adecuadas. En este sentido, una primera aproximación analítica de cómo el Estado realiza la gestión de la información nos ha llevado a detectar una serie de problemas que hemos agrupado en dos niveles y que serán abordados en el siguiente capítulo.

Consideramos que los datos actualmente empleados adolecen de severos problemas de rigurosidad y que, además de ello, no pueden ni deben ser considerados como indicadores de criminalidad real, pues presentan problemas de subregistro grandes. Por otra parte, la verificación de los datos se da en dos niveles, a través de la consistencia de la data ofrecida por las propias entidades, pero también con el cruce de información con otras entidades. A partir de lo mencionado es importante preguntarnos si la información como insumo está permitiendo el diseño de políticas de crimen y seguridad adecuadas. En la siguiente sección damos cuenta de una serie de problemas que responden a esta interrogante de manera negativa.

3. Los problemas en la gestión de información detectados en el marco del trabajo de SINASEC: las limitaciones transversales

Como vimos en las secciones anteriores, existen problemas no solo en la forma en cómo el sistema de gestión de información se ha diseñado, sino que también existen problemas de fondo, relacionados directamente con los criterios metodológicos en base a los cuales se han diseñado los principales indicadores que nutren el sistema de seguridad ciudadana en el Perú. Sin embargo, existe un tercer banco de problemas relacionado con la forma en cómo se organizan y articulan las instituciones que proveen de información al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y que, además de ello, son transversales a todo el sistema e impactan en los dos grupos de limitantes (de forma y fondo), mencionados anteriormente.

Estos problemas de organización, jerarquía y articulación datan desde la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y no han tenido prioridad en la agenda gubernamental sino hasta finales del año 2014. En principio, es posible sostener que el SINASEC ha carecido de un ente técnico que presida la gestión de información dentro del sistema y que, además, funja como un ente fiscalizador de la calidad y criterios de los datos que se recogen, sistematizan y analizan.

Además de ello, es recurrente ver una duplicidad de funciones al momento de generar datos en materia de seguridad ciudadana. Quizá uno de los casos más relevantes es el del Comité Nacional de Política Criminal (CONAPOC). Antes de

presentar nuestros argumentos, reconocemos que el Estado separa la política de seguridad ciudadana de la política criminal y que ambas necesitan de indicadores cualitativamente distintos para poder ser diseñadas de manera eficiente. No obstante esto, cuestionamos este tratamiento, pues consideramos que la lucha contra el crimen es un componente sustancial de la seguridad ciudadana.

EL CONAPOC, en síntesis, es un órgano multisectorial creado en el 2011 (bajo el marco normativo de la Ley 29807) como el máximo organismo encargado de formular, conducir y evaluar la Política de Estado contra la criminalidad y se establece al Ministerio de Justicia dentro de sus principales funciones: i) formular y evaluar el Programa Nacional de Política Criminal del Estado; ii) diagnosticar las Políticas de Estado contra la Criminalidad; iii) fomentar la investigación en materia de política criminal; iv) articular e interrelacionar las instituciones que lo conforman; v) elaborar anteproyectos de normas vinculadas a la política criminal; vi) sistematizar las políticas, lineamientos y orientaciones aplicables en función a los criterios de distribución de los recursos dentro del sistema penal; vii) absolver consultas y opiniones sobre materias relacionadas con el Programa Nacional de Política Criminal. La siguiente tabla recoge en detalle las funciones del CONAPOC, así como los miembros que los componen.

Tabla 9.- Consejo Nacional de Política Criminal y sus funciones

Miembros de CONAPOC	Funciones de CONAPOC
El Presidente del Consejo de Ministros	A. Establecer las políticas y el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana. B. Aprobar los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana.
El Ministro del Interior o su representante	
El ministro de Educación o su representante	

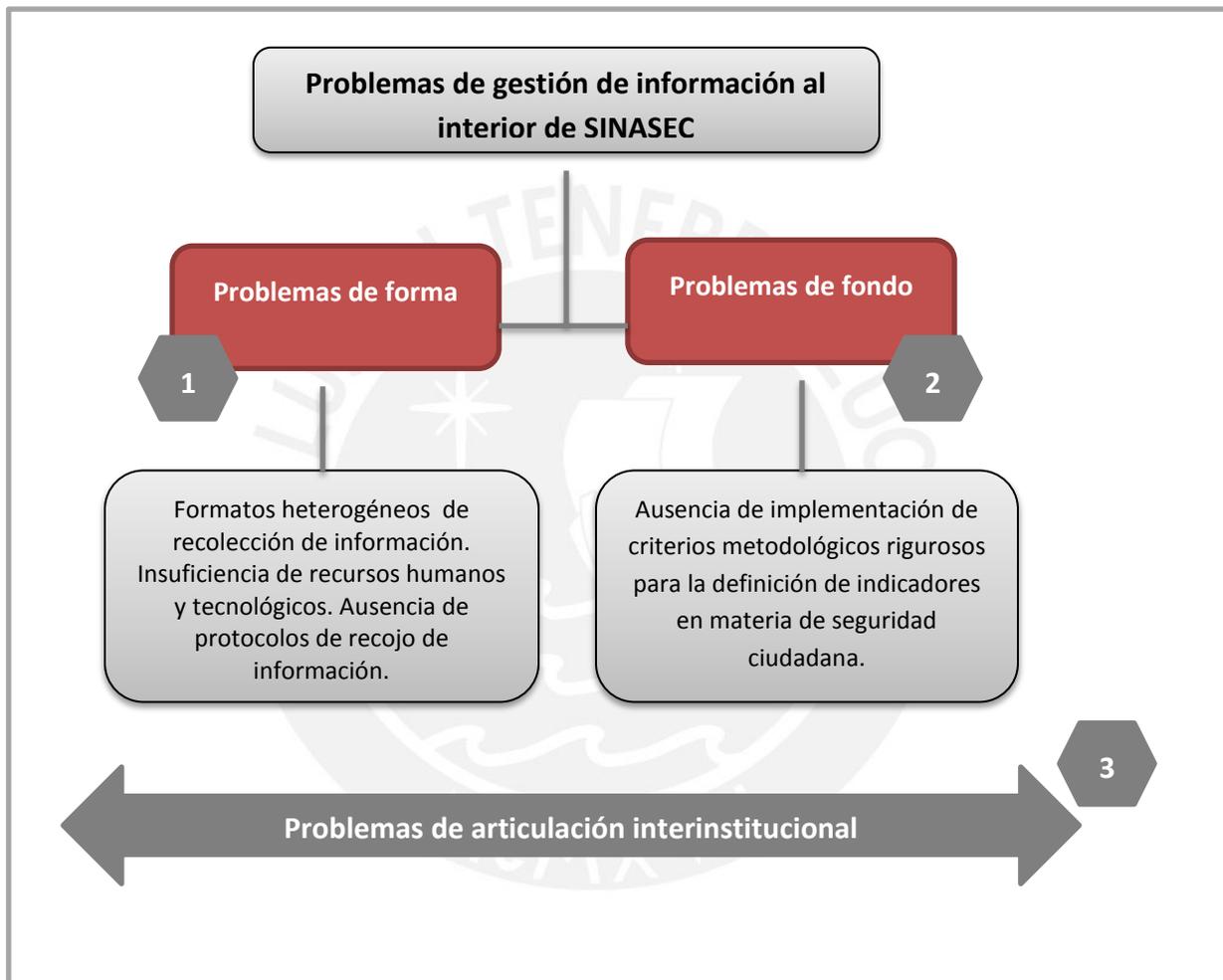
El Ministro de Salud o su representante	<p>C. Promover la investigación en materia de Seguridad Ciudadana.</p> <p>D. Evaluar la ejecución de la política de Seguridad Ciudadana.</p> <p>E. Promover el intercambio y/o cooperación internacional en materia de Seguridad Ciudadana.</p> <p>F. Elaborar anualmente un Informe Nacional sobre Seguridad Ciudadana;</p> <p>G. Informar a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República sobre los planes, programas y proyectos de Seguridad Ciudadana antes de su respectiva aprobación.</p> <p>H. Promover estrategias de prevención contra las actividades delictivas.</p> <p>I. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.</p>
El Ministro de Economía y Finanzas o su representante	
Un representante de la Corte Suprema de Justicia	
El Fiscal de la Nación o su representante	
El Defensor del Pueblo o su representante	
Dos Presidentes Regionales o sus representantes	
El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante	
Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes	
El Director General de la PNP o su representante	
Jefe del INPE	

Fuente: Elaboración propia en base a CONAPOC (2011).

Bajo esta premisa, llama nuestra atención y nos preocupa la creación del Consejo Nacional de Política Criminal fuera de los límites institucionales del SINASEC. Si bien es cierto, la orientación de este consejo es la lucha contra la criminalidad, al estar adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (que a su vez es parte de SINASEC), debería estar diseñado en el marco de un sistema más comprensivo como lo es el SINASEC. De este modo, la información que se generaría al interior del CONAPOC complementaría los indicadores de Seguridad Ciudadana, pues es también claro que, además de la lucha contra el crimen, la seguridad ciudadana está compuesta por otros aspectos como la lucha contra el consumo de estupefacientes, entre otros. A continuación, presentaremos un

gráfico que esquematiza la forma en cómo vemos los problemas descritos anteriormente.

Gráfico 4.- Problemas en sistema de gestión de información del SINASEC



Fuente: Elaboración propia.

En el siguiente capítulo presentaremos algunos de los avances de reforma que se han dado para tratar estos problemas y que han iniciado en diciembre del 2014 con la aprobación de la Ley N° 27933. Además de ello, presentaremos algunas consideraciones sobre las consecuencias de una deficiente gestión de la

información en la política pública de seguridad ciudadana en el marco de una gestión por resultados.



CAPÍTULO IV

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE UNA DEFICIENTE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN EL MARCO DE UNA GESTIÓN POR RESULTADOS

1. Un nuevo panorama en la gestión de información: el caso de la reestructuración del sistema de gestión de información dentro de SINASEC

Con el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se marcó un punto de inflexión en la forma en cómo se venía gestionando la información que alimenta el SINASEC. El Título IV “Gestión de la Información para la Seguridad Ciudadana” reglamenta el funcionamiento del Comité Técnico de Coordinación del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Ciudadana en su Artículo 54. Así, señala que:

“El Comité Técnico de Coordinación del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Ciudadana es una instancia de coordinación encargada de asegurar la calidad de la información estadística en materia de seguridad ciudadana, en cumplimiento de los estándares establecidos por el Sistema Nacional de Estadística”. (DS N° 011-2014-IN)

Este comité estaría integrado por: a) el jefe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), quien lo preside; b) los responsables de las áreas de estadística de las entidades que conforman el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC); y c) los responsables de las áreas de estadística de los Gobiernos Regionales. De forma complementaria, los responsables de las áreas

de estadística de las Municipalidades Provinciales y Distritales podrán participar como invitados del Comité Técnico de Coordinación del Sistema.

Además de lo mencionado, el Reglamento introducido en el 2014 tiene un acápite dedicado a los Observatorios, los cuales serán los encargados de explotar la información que generarán las entidades que pertenecen al SINASEC. A este respecto, la norma sostiene que se creará un Observatorio de Seguridad Ciudadana (el cual, según las entrevistas que se realizaron en el marco de esta investigación, ya está operando e incluso ha sacado boletines). Así,

“El Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana está a cargo de la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior. Se encarga de recopilar, procesar, sistematizar, analizar y difundir información sobre la inseguridad, violencia y delitos en el país, proporcionando información confiable, oportuna y de calidad que sirva de base para el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos vinculados a la seguridad ciudadana. El financiamiento del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana se efectuará con cargo al presupuesto asignado al Ministerio del Interior” (DS N° 011-2014-IN)

Las funciones del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana se encuentran recogidas en la tabla 10.

Tabla 10.- Funciones del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana

Funciones ONSC
Solicitar, recabar y sistematizar la información oficial relevante para las políticas públicas de seguridad ciudadana que produzcan las entidades que conforman el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y otras que considere conveniente.
Realizar, por lo menos una vez al año y en coordinación

con el INEI, encuestas nacionales de opinión pública que midan la victimización, la evaluación de las instituciones que brindan servicios de seguridad ciudadana y la percepción de inseguridad.

Realizar, en coordinación con el INEI, encuestas de opinión pública sobre manifestaciones específicas de la violencia y el delito, y sus posibles factores de riesgo, especialmente sobre la violencia familiar y de género, la violencia juvenil y escolar, el uso de armas, el consumo de alcohol y drogas y la deserción escolar.

Realizar, en coordinación con el INEI, encuestas de opinión pública sobre aspectos específicos del funcionamiento de las instituciones que brindan servicios de seguridad ciudadana.

Sistematizar la información producida sobre seguridad ciudadana para generar instrumentos geo referenciados.

Analizar la información oficial y la producida a través de encuestas de opinión pública y formular recomendaciones de políticas públicas, a efectos de contribuir a la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana.

Realizar estudios sobre las principales manifestaciones de la inseguridad, la violencia y el delito, sea de manera directa o encargándolos a instituciones universitarias o especializadas.

Publicar y difundir la información, las encuestas de opinión pública y los estudios que produzca.

Sistematizar las buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana que puedan ser relevantes a fin de que sean conocidas, estudiadas y, eventualmente, replicadas, previo proceso de adaptación y adecuación en los distintos niveles de gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a (DS N° 011-2014-IN).

Como es posible observar, con la puesta en vigencia de este reglamento, los problemas de forma y de articulación interinstitucional que señalamos en el capítulo anterior quedarían subsanados a partir de la implementación del Comité

Técnico de Coordinación del Sistema Nacional de Información para la Seguridad Ciudadana que tendría como ente rector al INEI, que es un organismo competente en lo que respecta a la gestión de información.

Lo que este reglamento busca es que se superen los problemas de calidad en la generación de información, que se estandaricen los formatos y procedimientos que las instituciones que integran el SINASEC manejan actualmente, y que se dé una adecuada sistematización de la información que se genera.

De forma complementaria a lo mencionado, las entrevistas que se realizaron en el marco de esta investigación permitieron conocer que el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 viene siendo evaluado semestralmente desde su implementación y que, conjuntamente con la evaluación del Plan, se da la evaluación de la Política de Seguridad Ciudadana actualmente vigente. De forma concreta, en estas evaluaciones (existen dos hasta la fecha) se revisan los objetivos generales, los objetivos específicos, los cuatro indicadores del SINASEC (que son victimización, cantidad de personas privadas de libertad y reincidentes, prevalencia al año del consumo de drogas, y cantidad de mujeres víctimas de violencia al interior de sus hogares), y las alrededor de 238 actividades que se plantean en el plan para el logro de los objetivos propuestos. Según nuestros informantes, la última evaluación arrojó la necesidad de implementar ajustes al Plan, pues se ha observado incongruencias entre los objetivos y las actividades planteadas; y se espera que estas se implementen en el mediano plazo.

Como se puede observar, se vienen aplicando medidas para hacer más eficiente el entramado de gestión de información al interior del SINASEC y que, además de ello, ya contamos con acciones concretas destinadas a dar solución a los problemas de forma y de articulación; no obstante esto, no existe evidencia aún que apunte a la solución de los problemas de fondo, es decir, a cuestionar la rigurosidad metodológica de los indicadores que este sistema usa para medir su eficiencia. Así, nuestros informantes sostuvieron que no hay propuestas de cambio de los indicadores que existen actualmente, sino que solo se estaría evaluando la posibilidad de incluir uno o dos indicadores más (como el indicador de “homicidios” que ya ha sido estandarizado por el CONAPOC); incluso, al preguntarle a nuestros entrevistados (algunos de ellos en puestos claves dentro de las oficinas que tienen responsabilidad sobre el diseño y la implementación de la política de seguridad ciudadana) sobre los criterios con los cuales se habían establecido estos indicadores, respondieron que no habían participado en la formulación de esos indicadores y que, por ende, no tenían conocimiento del proceso. Esto resulta preocupante, pues al ser tomadores de decisiones y desconocer estos procesos fundamentales (de “fondo”), no pueden cuestionarlo, ni proponer cambios en aras de tener indicadores más robustos y rigurosos.

Además de ello, continúan pendiente realizar un análisis sobre tener al CONAPOC como un aliado estratégico que opera fuera del SINASEC o si debería incluirse dentro de este entramado institucional, pues la lucha contra la criminalidad es un componente de la seguridad ciudadana. Esta demanda toma aún más fuerza cuando tenemos que el INEI es el ente rector de ambos comités. Esta situación, más

adelante, podría generar una doble utilización de recursos (humanos, tecnológicos, económicos, infraestructurales) innecesaria, que se podrían incluso canalizar mejor si estuvieran albergados dentro de un solo cuerpo de instituciones y si tuvieran un mismo objetivo general.

2. Consideraciones sobre las consecuencias de los problemas de gestión de información sobre la calidad de la política de seguridad ciudadana en el marco de una gestión por resultados

Como vimos en la sección anterior, si bien se han dado grandes avances en el replanteamiento del sistema de gestión de información al interior del SINASEC (que hoy se ven amparados por un reglamento), existen aún problemas importantes que no han sido atendidos.

Esta falta de atención de los problemas de fondo, puede tener un impacto nocivo en la calidad de la política de seguridad ciudadana que se encuentra actualmente vigente, sobre todo cuando esta es una política creada bajo el paraguas de la Nueva Gestión Pública que emplea el Estado, y que, además de ello, debería estar pensada según un enfoque de resultados.

La gestión por resultados, de acuerdo a la definición que brinda el PNUD, “es un enfoque de gestión estratégica cuyo objetivo es garantizar que todas las actividades estén estructuradas de manera que permitan lograr los resultados

deseados” (2011: 35). Este enfoque cuenta con tres procesos fundamentales recogidos por el gráfico 5.

Gráfico 5.- Procesos fundamentales de la gestión por resultados



Fuente: Elaboración propia con la información del *informe Hacia un enfoque de gestión por resultados en el sector público: la experiencia de Trinidad y Tobago* (PNUD, 2011).

Sin embargo, la incorporación de estos procesos no es el único paso a seguir, pues la gestión por resultados es una estrategia más amplia que incluye medidas para instalar una cultura de resultados. Estas estrategias son: el compromiso de la dirección, la solicitud informada del avance sobre los resultados, sistemas de organización, prácticas y procedimientos de apoyo, un régimen de rendición de cuentas orientado a los resultados, capacidad de aprendizaje y de

adaptación, y medición de los resultados y de la capacidad de gestión de los resultados.

Por último, y debido a lo complejo y completo de este modelo, podemos sostener que la gestión por resultados tiene cuatro grandes beneficios. El primero de ellos es que permite una buena gestión de riesgos y oportunidades. El segundo de ellos es que permite una constante rendición de cuentas. En tercer lugar, permite tomar decisiones informadas. Y, en cuarto lugar, permite un aprendizaje incremental a partir de la experiencia.

En este caso en concreto, si no tenemos buenos indicadores que midan el fenómeno que esta política busca tratar exactamente, se van a prever riesgos y oportunidades imprecisas y una rendición de cuentas inexacta. Por ejemplo, va a ser posible sustentar (como se hace ahora) que todos los fenómenos que se miden dan luces certeras sobre la situación del fenómeno que busca combatir la seguridad ciudadana, cuando en la práctica no es así y solo contamos con indicadores que nos dan una visión parcial de la situación real del crimen en el Perú, lo que está trayendo como consecuencia planes y estrategias que, a mediano plazo, solo darán resultados parciales que no lleguen a solucionar el problema de fondo.

CONCLUSIONES

1. Los datos oficiales de los delitos como hurto, robo, violación sexual muestran un constante incremento de la criminalidad a nivel nacional. Esto nos indica que las políticas de seguridad a nivel nacional no están siendo efectivas. Las cifras oficiales no contemplan la cifra negra, por lo cual es lógico pensar que la cantidad de delitos es mayor que la que se expone oficialmente. Esto es especialmente importante en delitos como el de violación de la libertad sexual, que por su naturaleza es menos propenso a ser denunciado. Además de ello, la percepción de inseguridad ha mostrado una tendencia creciente, lo cual ha situado a la inseguridad por efectos de acciones delictivas como el principal problema del Perú.
2. Las políticas públicas están compuestas por estrategias orientadas a generar satisfacción pública. Dentro de este campo, el uso de información para el diseño e implementación de políticas se constituye como un componente transversal, pues esta se considera un elemento de soporte para su efectividad. En la región, este enfoque ha empezado a verse con más ímpetu en la creación de observatorios de criminalidad, donde los datos recogidos por diversas entidades públicas se transforman en información que permite medir las tendencias delictivas en un país. Sin embargo, una constante es que estos observatorios, que se encuentran en el marco de los sistemas de información de cada uno de estos países tienen serias limitaciones en cuanto a sus recursos (humanos, infraestructurales, tecnológicos, económicos, etc.) lo cual ha impactado en la calidad y efectividad de las políticas en materia de seguridad ciudadana diseñadas en dichas jurisdicciones.

3. En el Perú, la situación parece no ser muy distinta a la del resto de los países de la región. El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana adolece de grandes limitaciones. El Perú cuenta con un déficit de calidad en la generación de información que se materializa en problemas de pertinencia, oportunidad y accesibilidad de la información de los organismos públicos.
4. A primera vista, el diseño del SINASEC parece ser coherente y comprensivo, y su sistema de gestión de información, plural. No obstante, se han identificado una cuantiosa cantidad de problemas de hemos agrupado en tres categorías: limitaciones de forma, limitaciones de fondo y limitaciones transversales.
5. Si bien cierto, estos problemas han impactado en la calidad y efectividad de las estrategias que el Estado ha ido empleando para mitigar el fenómeno de la inseguridad ciudadana, desde el 2015 se ha iniciado la aplicación de medidas para hacer más eficiente el entramado de gestión de información al interior del SINASEC y de acciones concretas destinadas a dar solución a los problemas de forma y de articulación; no obstante esto, no existe evidencia aún que apunte a la solución de los problemas de fondo, es decir, a cuestionar la rigurosidad metodológica de los indicadores que este sistema usa para medir su eficiencia. Esto resulta preocupante, pues al ser tomadores de decisiones y desconocer estos procesos fundamentales (de “fondo”), no pueden cuestionarlo, ni proponer cambios en aras de tener indicadores más robustos y rigurosos.
6. Además de ello, continúan pendiente realizar un análisis sobre la jurisdicción, ámbito de acción y responsabilidad de instituciones como el CONASEC (brazo operativo de SINASEC) y el CONAPOC. Esta situación, más adelante, podría generar una doble utilización de recursos (humanos, tecnológicos, económicos, infraestructurales) innecesaria, que se podrían incluso canalizar mejor si estuvieran albergados dentro de un solo cuerpo de instituciones y si tuvieran un mismo objetivo general.

7. Finalmente, y como consideración sobre el impacto de los problemas detectados en esta investigación en la calidad de la política de seguridad ciudadana concluimos que si no tenemos buenos indicadores que midan el fenómeno que esta política busca tratar exactamente, preverán riesgos y oportunidades imprecisas y una rendición de cuentas inexacta. Por ejemplo, va a ser posible sustentar (como se hace ahora) que todos los fenómenos que se miden dan luces certeras sobre la situación del fenómeno que busca combatir la seguridad ciudadana, cuando en la práctica no es así y solo contamos con indicadores que nos dan una visión parcial de la situación real del crimen en el Perú, lo que está trayendo como consecuencia planes y estrategias que, a mediano plazo, solo darán resultados parciales que no lleguen a solucionar el problema de fondo.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR ASTORGA, Carlos y LIMA FACIO, Marco Antonio
2009 “Qué son y para qué sirven las políticas públicas”. Málaga:
Universidad de Málaga.
- ARAMES MONTENEGRO, Carlos
1994 *Introducción al Management: un Nuevo Enfoque de la Administración
Pública*
España: Escuela Nacional de Administración Pública
- BARDACH, Eugene
1998 Los ocho pasos para el análisis de las política públicas. México DF:
Centro de Investigación y Docencia Económica.
- BUSTELO RUESTA, Carlota y Raquel AMARILLA IGLESIAS
2001 “Gestión del conocimiento y gestión de la información” En : Boletín
del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, año VIII, n. 34, pp. 226-
230.
- CABRERA, Manuel
2001 *Sistemas de información en la gestión administrativa estatal.*
Perú: Tesis para optar el grado de Magister en Administración.
UNSA.
- CARRILLO FLORES, Fernando
2007 “Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez
más escaso”. París: BID
- CENTER FOR CIVIC EDUCATION
1999 “El concepto de política pública”. California: Center for Civic
Education
- CIUDAD NUESTRA
2012 Segunda Encuesta Nacional Urbana de Victimización – Perú
Disponible en:
[http://www.ciudadnuestra.org/segunda_encuesta_nacional_urbana_d
e_victimizacion_2012__peru.html](http://www.ciudadnuestra.org/segunda_encuesta_nacional_urbana_d_e_victimizacion_2012__peru.html)

CALDERA ORTEGA, Alex Ricardo

2005 *Los problemas públicos: naturaleza y estructuración. Material de enseñanza curso evaluación de políticas públicas.* Universidad Autónoma de Aguas Calientes. México. Consulta: 24 de junio 2014.

CARRILLO-FLOREZ, Fernando

N/f *Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso.* Web de desarrollo humano local Hegoa. Consulta: 22 de junio de 2014. <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0382/UIM_Seguridad_ciudadana.pdf>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2009 *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.* Washington: CIDH.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

2011 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012.* Lima: Secretaría Técnica del CONASEC.

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

2013 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.* Lima: Secretaría Técnica del CONASEC

DAMMERT, Lucía; Salazar, Felipe; MONTT, Cristóbal y GONZÁLEZ, Pablo A.

2010 *Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas.* CLACSO Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

2008 *¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Informe Defensorial N° 132.* Lima: Defensoría del Pueblo.

DESCO

2014 *El Perú Subterráneo.* Serie: Perú Hoy, N° 24 / Diciembre 2013.

DUNN, William

1994 *Public Policy Analysis: an Introduction,* 2a. ed., Chicago: Prentice Hall.

- DUNN, William
2004 *Public Policy Analysis. An introduction.* New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- ETKIN, Jorge
2005 *Gestión de la Complejidad en las Organizaciones.* Chile: Granica.
- FARÍAS, Antonio
2003 *Control de Gestión: Un Enfoque Integral* España: Estudios de Información y Control de Gestión.
- FORO DE SEGURIDAD
2013 “Qué es la seguridad”. México: oro de Profesionales Latinoamericanos de Seguridad.
- GARLAND, David
2005 *La cultura del control: crimen y orden social en la sociedad contemporánea.* Traducción de Máximo Sozzo. Editorial Gedisa S.A. Barcelona, España.
- GRAGLIA, J. E.
2014 Políticas públicas para el desarrollo local y regional. Buenos Aires, Argentina: ACEP – Asociación Civil de Estudios Populares / KAS: Fundación Konrad Adenauer.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2013 *Perú en cifras* Perú: INEI.
- INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL
2013 *Seguridad Ciudadana – Informa Anual 2013. Crisis Política, Temores y Acciones de Esperanza.* Lima: Instituto de Defensa Legal
- JARQUÍN, Edmundo y ECHEBARRÍA, Koldo
2006 “El papel del Estado y la política en el desarrollo de América Latina (1950-2005)”, en *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina.* Washington. BID y Planeta.
- LAGOS, Marta y Lucía DAMMERT

2012 “La seguridad ciudadana, el problema principal de América Latina”.
Santiago: Corporación Latinobarómetro.

LAHERA, Eugenio

2002 Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica.

LAHERA, Eugenio

2004 *Política y políticas públicas*. Santiago: CEPAL

LEA, John y YOUNG, Jock

1993 “What is to be Done about Law and Order?” Pluto Press, Londres.

MEJÍA LIRA, José

2003 *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Porrúa.

MINISTERIO PÚBLICO

2013 *Anuario Estadístico 2013*. Lima: Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.

MOODY, Paul E.

2001 *Toma de decisiones gerenciales*.
Mejica: McGraw Hill Latinoamericana, S.A.

MUJICA, Jaris

2014 Problemas y consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú. En: JUNGBLUTH, W. (comp.). *El Perú subterráneo*. Lima: DESCO. Disponible en:
<http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/07%20Mujica%20El%20Perú%20subterráneo%20PH%20dic%202013.pdf>

MUÑOZKY SUAREZ, Sebastián

2006 “Definición. Problema Público”.

OFICINA DE NACIONES UNIDAS PARA LA DROGA Y EL DELITO

2013 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Disponible en:
<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

1998 “Seguridad y promoción de la seguridad: Aspectos conceptuales y operacionales”. Quebec: OMS.

ORTIZ, María de los Ángeles y SANTILLÁN, Iris Rocío

1986 “La cifra negra en el delito de violación”. En: *Alegatos*. Número 4, septiembre – diciembre, 1986.

<<http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/4/4-04.pdf>>

PANDO, Milagros

2009 *Tecnologías de Información*.

España: Paidós.

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel C. Demelsa BENITO SÁNCHEZ

2013 Estudio de los instrumentos existentes para medir la delincuencia
Revista electrónica de ciencia penal y criminología, ISSN-e 1695-0194, N°. 15, 2013

PIRES, Álvaro

2001 “Consideraciones preliminares para una teoría del crimen como objeto paradójico”, EN: SOZZO, Máximo (comp.): *Reconstruyendo las Criminologías Críticas*, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, 13, AD-HOC.

PNUD

2011 *Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad - Seguridad Ciudadana y Criminalidad Transnacional Organizada*. Documento técnico elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a solicitud del gobierno de Colombia. Bogotá: PNUD

PNUD

2014 “Desarrollo Humano. ¿Qué es el desarrollo humano?”. Bogotá: PNUD

QUINTERO, David

2009 “Balances y perspectivas de los estudios de victimización en Colombia: Delincuencia real, oculta y denunciada”. EN: *Revista Sociedad y Economía*. Número 17, diciembre 2009.

- RUIZ LÓPEZ, Domingo y CADENAS AYALA, Carlos
2005 “¿Qué es una política pública?”. Michoacán: Universidad Latina de América.
- ROJAS ARAVENA, Francisco (Editor), ALVAREZ MARÍN, Andrea y otros.
2012 *Seguridad humana: nuevos enfoques*. FLACSO. San José de Costa Rica. Consulta: 23 de junio de 2014. <<http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/12042.pdf>>
- SOZZO, Máximo
2008 *Inseguridad, prevención y policía*. Quito: FLACSO
- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne y VARONNE, Frederic
2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Editorial Ariel S.A. Barcelona, España. Consulta: 22 de junio de 2014. <https://www.academia.edu/234911/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Parte_1_See_parte_2_http_igop.uab.es>
- TAMAYO SÁENZ, Manuel
1997 “El análisis de las políticas públicas”, En: *La nueva administración pública*, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid: Alianza Editorial.
- TURKSON, Peter K. A.
2011 “Promover el desarrollo humano integral para erradicar la pobreza” en Unidos para promover el desarrollo integral y erradicar la pobreza. Buenos Aires. Conferencia Episcopal Argentina (CEA).
- VANDERBIT UNIVERSITY
2012 Barómetro de las Américas (LAPOP). Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>
- YEPES DAVALOS, Enrique
2004 *Seguridad Ciudadana. 14 lecciones fundamentales*. Lima: IDL
- WOLFERS, Arnold
1962 *Discord and Collaboration: Essays on International Politics* Baltimore: The Johns Hopkins Press.