

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

TÍTULO DE LA TESIS

"LOS PROBLEMAS EN LOS PROCESOS DE REGISTRO DE DATOS
DELECTIVOS Y EL USO DE DICHA INFORMACIÓN EN LOS PLANES
NACIONALES DE SEGURIDAD CIUDADANA"

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE
MAGISTER EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO CON MENCIÓN EN GESTIÓN
PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

AUTOR:

CARLOS ELEODORO REYES FLORIÁN

ASESOR:

FRANK RENATO CASAS SULCA

LIMA – PERÚ

2015

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. MARCO TEÓRICO.....	5
2.1 SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO.....	5
2.1.2 DEFINICIÓN DE PROBLEMA COMO PÚBLICO.....	5
2.1.3 DEFINICIÓN DE SEGURIDAD.....	6
2.1.4 LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO.....	7
2.2 EL ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD.....	8
2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SEGURIDAD	9
2.3.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
2.3.2 LA SEGURIDAD COMO OBJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	10
3. EL CASO DE ESTUDIO.....	10
3.1 CARACTERÍSTICAS DEL CASO COMO PROBLEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD	10
3.2 LAS POLÍTICAS EXISTENTES EN LA MATERIA	14
3.3 PROCEDIMIENTOS FORMALES PARA EL REGISTRO Y TRASLADO DE INFORMACIÓN	16
4. PROBLEMA EXISTE UNA ESCASA CAPACIDAD TECNOLÓGICA Y, POR TANTO, DEPENDE DE LA LABOR MANUAL.....	21
5. PROBLEMAS OPERACIONALES EN EL FLUJO DE INFORMACIÓN POLICIAL	29
6. CONCLUSIÓN	32

1. INTRODUCCIÓN

Según la Organización de Estados Americanos la inseguridad ciudadana es uno de los problemas más importantes que afronta América Latina. De la mano con una época de crecimiento económico, el siglo XXI ha significado para esta región un fuerte crecimiento en criminalidad relacionada con actividades como el narcotráfico y el comercio ilegal de distintos niveles (OEA, 2008). En el Perú, los casos de atentados contra la seguridad que más se repiten en las estadísticas son los homicidios (el índice de victimización), la percepción de inseguridad, la desconfianza en las instituciones y la situación del sistema penitenciario (MININTER 2013, 20).

López (2015) apunta que según el Instituto para la Economía y la Paz (2014), la violencia es un obstáculo clave para el desarrollo, pues mina la democracia, y agrava la pobreza. Latinoamérica es considerada una región propensa a la violencia debido a sus altos ratios de homicidios y por la existencia de varios tipos de ejercicio de la violencia en contra de su población por parte de grupos criminales (Imbush et al, 2011). Sin embargo, tener una cartografía detallada de la situación de la seguridad y la victimización del crimen en el Perú es, hoy por hoy, una tarea imposible de cumplir.

La última encuesta sobre victimización y miedo al crimen fue aplicada solamente a la ciudad de Lima. Antes de esto, los indicadores y datos cuantitativos confiables y válidos para la población eran unas pocas preguntas presentes en las encuestas de opinión. Por otro lado, es bien sabida la incongruencia existente entre los datos manejados por distintas entidades del estado (Policía Nacional, Ministerio Público, seguridad municipal) respecto a las denuncias de crímenes, así como la existencia de un fenómeno de sub-reporte de crímenes, lo cual es visible en la diferencia existente entre el nivel de denuncias y los datos de victimización presente en las escasas encuestas sobre crimen realizadas (López 2015). ¿Por qué aparecen estos problemas? ¿Cómo es posible afrontarla?

La presente investigación estudia los procedimientos formales e informales sobre el uso y difusión de data sobre seguridad urbana en el Perú. El objetivo de esta investigación se enmarca en comprender cuáles son los problemas en el uso y en la difusión de los datos de seguridad ciudadana en la Policía Nacional del Perú en el periodo de 2011 a 2015. ¿Por qué es importante conocer este asunto? Pues porque es a través de la calidad de los datos que se puede ofrecer y diseñar políticas públicas eficientes y eficaces para la reducción de la criminalidad. En el Perú, el debate sobre seguridad y criminalidad ha sido bastante ambiguo, sin

prestarle mucha atención a la empírea, salvo algunas evidencia (López, 2015; Mujica, 2012; Costa, 2010), y con poco interés por establecer un vínculo con el enfoque de la políticas públicas.

Para abordar este tema hemos planteado tres preguntas que guiarán la estructura de este trabajo: ¿Cuál es el proceso formal de registro y uso de data policial para el combate contra el delito patrimonial y urbano en Perú? ¿Cuáles son los problemas que aparecen en el proceso formal de registro? ¿Cuáles son las causas y consecuencias de esta problemática?

Nuestro trabajo muestra evidencia que existen grandes problemas en la gestión de la información sobre seguridad. Sin olvidar el subregistro de datos sobre criminalidad en el país, la poca información que se obtiene además presenta graves problemas de tratamiento. Analizando el modelo de la cadena de procesamiento de la información, hemos visto que los problemas surgen desde la etapa de llenado de informes policiales en las dependencias policiales o comisarías, y continúa hasta su difusión a las Unidades Estadísticas del sector Interior. Esto se produce, en primer lugar, por problemas logísticos en Lima y las regiones del interior que imposibilitan manejar de manera correcta las herramientas electrónicas. Al no tener acceso a dichas herramientas (Internet, software especializado, conocimiento en informática), el manejo queda a merced de la lógica individual de cada agente policial y a la habilidad humana. El problema fundamental es que con ese tipo de información deficiente es que se construye las políticas de seguridad en el Perú.

Para llevar a cabo este estudio se ha empleado el método cualitativo de estudio de caso y fichado de archivo. Se ha realizado más de 21 entrevistas semi-estructuradas, tanto a fiscales como agentes policiales de Lima y provincia. Asimismo, se ha utilizado información del archivo estadístico de la PNP. El trabajo de campo se estableció en dos periodos. Esto constó de un primer periodo (setiembre a octubre 2014) que implicó la visita a las unidades estadísticas de la PNP a fin de registrar datos de archivo. Un segundo periodo (noviembre a diciembre 2014) que implicó la realización de las entrevistas.

Finalmente, también se utilizó la experiencia personal en el trabajo policial a manera de observación participante. Estos hallazgos fueron esquematizados y contrastados con las demás fuentes, de manera que los planteamientos teóricos de la presente investigación comprendan a la información obtenida por la experiencia. Estas experiencias directas tuvieron lugar en distintas comisarías de Lima y provincias, como unidad de radio patrulla, en unidades de servicios especiales, dependencias antidrogas, entre otras instancias.

2. MARCO TEÓRICO

Para analizar los problemas en el proceso de registro del delito y el traslado de datos para informes nacionales en la Policía Nacional del Perú, primero debemos hacer algunas consideraciones conceptuales respecto a temas transversales a la acción del Estado en forma de política pública. Por ello, será necesario revisar categorías como el de problema público, seguridad, seguridad ciudadana, y política pública, todo en relación a las políticas de lucha contra el crimen y la seguridad ciudadana.

2.1 SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

2.1.1 DEFINICIÓN DE PROBLEMA COMO PÚBLICO

De acuerdo con Luis Aguilar Villanueva (1993: 21-28), la definición de problema público está relacionada a la forma en la que una cuestión o fenómeno social (problema, oportunidad, tendencia) es colocada en la agenda política del Estado por un gobierno de turno, convirtiéndolo en objeto de acción estatal. Es decir, no cualquier problema tiene carácter de público, dado que eso significaría incluir todas las demandas de actores individuales y colectivos que pueden ser de interés particular. Para que un problema sea definido como público, éste tiene que estar debidamente priorizado, estudiado y racionalizado por la voluntad política de los gobernantes.

Sin diferir con esta propuesta, Caldera (2005) señala que existen problemas sociales y problemas públicos, siendo estos últimos considerados como objeto de intervención pública y política a partir del establecimiento de una agenda. En el mismo sentido, Bardach (2001: 48) advierte que la razón por la cual la definición del problema es crucial es porque le da un sentido de dirección para buscar la información. En otras palabras, antes de que un problema sea definido como problema público, lo único que tenemos es un sinnúmero de apreciaciones y teorías sobre diversos temas. Sin embargo, es sólo cuando lo ponemos en la agenda pública que tenemos un enfoque específico de acción estatal, lo cual nos permite arribar a mejores soluciones para dichos problemas.

Para que un problema pueda ser considerado en la agenda pública, Garraud (1990: 20) afirma que debe provenir por lo menos de alguna de las siguientes fuentes: 1) una demanda que surge de grupos sociales, 2) el desarrollo de un debate público y 3) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas. Desde la perspectiva de Subirats (2012: 125-148), se establecen cinco procesos prototípicos de inclusión en la agenda política: 1) la mediatización, que está directamente relacionada con la opinión pública 2) la movilización o iniciativa externa, donde se encuentran los grupos de presión y movimientos sociales 3) la oferta política o competencia electoral, supone la participación de los partidos políticos y la competencia, 4) anticipación interna, donde se encuentran actores administrativos y a las autoridades públicas a cargo de la implementación de las políticas vigentes, y 5) acción corporativista silenciosa: modelo de la movilización se concentra en acciones con fuerte visibilidad pública de los grupos de presión y de los nuevos movimientos sociales.

Esa advertencia es de particular importancia para entender cómo llega un problema a estar en la agenda pública, dado que como afirma Subirats (2012: 35) “son los síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida para la toma de conciencia y para la apertura de un debate sobre la necesidad de una política pública”. Por consiguiente, un problema público es aquel que parte de una demanda social existente y es llevado a la agenda pública por un gobierno que pretende resolverlo. Esto constituye un proceso político a todas luces. Los medios para que esto se lleve a cabo son múltiples: el conflicto, la cooperación entre actores sociales, demandas específicas o la acción indirecta de instituciones sociales como los medios de comunicación, u actores sociales organizados, como las de la sociedad civil, los grupos de presión, los movimientos sociales, etcétera.

2.1.2 DEFINICIÓN DE SEGURIDAD

Una definición adecuada de seguridad es la que brinda Wolfers (1998: 21), al advertir que ésta “en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos (y) en un sentido subjetivo, la ausencia de temor sobre el ataque a dichos valores”. Dicha definición nos brinda un amplio espectro de potenciales problemas que comprometan la honestidad, el respeto por la vida, el derecho a la libertad, etc. Este tipo de enfoque es visible en los planeamientos de seguridad ciudadana a través de las políticas públicas en Argentina, Bolivia, Ecuador y Perú, en los cuales se hace referencia al crimen y al control del mismo como uno de los componentes principales de la seguridad ciudadana. Esto se realiza desde enfoques que entienden la seguridad ciudadana como como un problema social a tratar en la medida a que ayude a alcanzar los ideales de

“Seguridad Humana” propuestos por la Organización de Naciones Unidas, como parte de un enfoque de desarrollo. Esta lógica de desarrollo es visible en los lineamientos de política y programas para el problema de la inseguridad en Perú, Chile y Argentina, de los cuales se reconoce una lógica instrumental, a partir de la cual se plantea que una situación de seguridad implica mayores posibilidades para el crecimiento económico.

Por ello, como dice Recasens (2002: 70), no es recomendable limitar la definición de seguridad a entenderlo como peligro o daño a alguien, dado que hay varios tipos de daños o peligros existentes, pero no todos conciernen a la seguridad como objeto de la agenda pública, sino que “hay que tener en cuenta el equilibrio entre fiabilidad y riesgo aceptable”. En ese sentido, es necesario utilizar una categoría de seguridad que implique dos dimensiones. En primer lugar, entendiendo este concepto como las potenciales respuestas que se puede dar contra la victimización por crimen y violencia. Y en segundo lugar, se debe entender que la seguridad pública está en el centro de la sociedad, dado que evita las alteraciones del orden social, la convivencia armónica y el respeto a los derechos, considerándose como inseguridad la ausencia de una estructura que asegure esas condiciones (Garza¹ 2002: 119).

Cada una de estas perspectivas nos lleva a enfocarnos en distintos aspecto, como analizar la inseguridad ciudadana desde la victimización por hurto, robo, lesiones, homicidio, secuestro, extorsión y violación, acciones que significan una sanción penal en la mayoría de los códigos y normativas a nivel mundial; así como buscar entender la seguridad como la defensa racionalizada de la sociedad democrática y la defensa de los preceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, entre los cuáles encontramos el derecho a la vida, a la no discriminación, el derecho a reunión pacífica, y a un ambiente que le permita desenvolver la potencialidad de sus aptitudes.

2.1.3 LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

Dado que la seguridad es una condición para el desenvolvimiento de la sociedad democrática, todos los gobiernos suelen colocarla como una prioridad en la agenda pública, llevando por este motivo a una gran cantidad de debates respecto al enfoque adecuado que se debe adoptar para consolidar el Estado de Derecho y lograr una sociedad justa y pacífica. Por ejemplo, Friauf (1997: 613) considera que “la seguridad se relaciona con el concepto de orden público,

basándose en el buen orden de la comunidad”; de forma más clara, Ranelletti (1998: 56) afirma que la seguridad está identificada con “la garantía que supone el hecho de que toda agresión o amenaza de agresión se encuentre tipificada como delito de trasgresión de la propia ley.

La presente investigación tiene como uno de sus objetivos proponer algunas recomendaciones en cuanto a la recolección de datos para la toma de decisión y las políticas públicas en materia de seguridad. Es importante resaltar que con la reciente creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2013: 8), se plantea como política pública de seguridad a la acción estatal “para asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.

2.2 EL ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD

El siglo XXI ha traído cambios respecto al actuar del Estado en la ejecución de las políticas de seguridad, enfatizando la preocupación que sus agentes deben tener sobre las personas más que por sobre los territorios o gobiernos. De acuerdo a Ramírez y Hermazabal (1997: 29), “la política criminal es una parte de la política en general que une dos realidades sociales, como lo son el poder penal, que consiste en la fuerza que dispone el Estado para imponer sus decisiones y el fenómeno criminal cuya calificación y características son conferidas por el poder del Estado al tipificar las conductas delictivas”. En otras palabras, según esta perspectiva, no se debe confundir la seguridad ciudadana solamente como la extensión del poder del Estado para hacer respetar las leyes, sino también su capacidad de evaluar las conductas, tipificarlas, entenderlas y llevarlas hacia el camino de la seguridad pública.

Por otra parte, Diez Ripolles (2007: 76) llama a la atención a que se debe tener en consideración que cuando se actúa ilícitamente “genera dolor, temor e inseguridad, no sólo en sus víctimas, sino que también se expande al resto de las personas al observar en otros el padecimiento de la criminalidad, transformándose el miedo o la preocupación de ser víctima de un delito en un problema social en sí mismo”. Por ello, el Estado tiene también un rol crucial en la prevención del delito, dado que cuando la sensación de inseguridad también afecta gravemente la libertad de las personas para desenvolverse. Uno de los roles del Estado en la provisión de seguridad es el tipificar, calificar, prevenir y reducir las conductas criminales establecidas. Sin embargo, desde una perspectiva de políticas públicas, estas acciones no son las únicas que deben ser objeto de la acción estatal en forma de política pública, como veremos más adelante.

2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SEGURIDAD

2.3.1 DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De acuerdo a Lasswell (1951: 15), la “política pública es el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas”. Más adelante, a partir de la década del 80, apareció la propuesta de *policy science*, que según Aguilar (2007:15) es “el conocimiento del proceso de la política que busca interrelacionar de manera sistemática ciencia y decisión”. En los últimos años, la nueva tendencia ha sido la del *policy making* (Aguilar 2007: 19), la cual incluye el proceso de modificación de reglas, procedimientos, expectativas y concepciones de la relación entre la sociedad y el gobierno. Debido a la reducción de la burocracia y la emergencia de nuevos tipos de liderazgo y formas de comunicación, las políticas públicas han pasado de ser una ciencia diseñada para la acumulación de datos estadísticos a una práctica de entendimiento de los factores que influyen en la sociedad y la formulación de esas políticas.

De acuerdo al trabajo de Pablo Sippler, Ernesto Stein y Mariano Tommassi, (2008: 6), el énfasis en *policy making* es muy útil porque contribuye a reconocer porque algunos países pueden plantear estrategias de muy largo plazo, mientras otros parecen cambiar cada vez que el panorama político diverge. Si es que un país tiene un ambiente favorable a los acuerdos políticos, esta estrategia puede ayudar a liderar políticas públicas que sean más efectivas y flexibles a cambios de corte económico o social. De esta manera cumplimos con el objeto de la política pública que plantea Merlo (2004:11), que son “identificar necesidades sociales a satisfacer y problemas públicos a resolver, inventariar proyectos (planes o programas) diseñados y/o gestionados por los diferentes niveles de gobierno”

En otras palabras, entendemos el estudio de políticas públicas como un proceso de identificación de problemas y el análisis de sus soluciones a la luz de los factores políticos y sociales que las rodean, estableciendo así formas prácticas de resolver problemas a través de la intervención del Estado, y lograr los objetivos de corto, mediano y largo plazo.

2.3.2 LA SEGURIDAD COMO OBJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Como se dijo anteriormente, la seguridad tiende a estar siempre en el centro de la agenda pública, convirtiéndose en uno de los principales temas que debe afrontar toda administración. La razón por la cual está siempre presente es que sus efectos son permeables a toda la sociedad, incluyendo la percepción de inseguridad, contribuye a la corrupción y afecta el desarrollo social y capital humano (MINITER: 13)². Asimismo, según el Instituto para la Economía y la Paz (2014), la violencia es un obstáculo clave para el desarrollo, mina la democracia, y agrava la pobreza.

Para la Organización de Estados Americanos (OEA 2008), la creación de una política de seguridad pública, moderna, transparente, eficaz y democrática que opere dentro del Estado de Derecho, incluye que: a) sea democrática y liderada por el poder democrático, b) compartida, c) informada, d) eficaz y eficiente, e) profesionalmente implementada, f) financiada, y g) medible y monitoreada.

Por tal motivo, se considera insuficiente la perspectiva que asume que el rol del Estado se limita a tipificar, calificar, prevenir y reducir las conductas criminales establecidas. En el tema de la seguridad y la lucha frente a la criminalidad, la acción del Estado trasciende el formalismo penal, y asume un papel activo en la formulación de soluciones para problemas públicos, a través de políticas públicas. Como tal, son necesarios el diseño de políticas eficaces y el establecimiento de herramientas fiables para medir y evaluar la situación inicial y el impacto de estas políticas sobre la seguridad ciudadana.

3. EL CASO DE ESTUDIO

3.1 LA IMPORTANCIA DE LA INFORMACIÓN POLICIAL

La información policial fiable y ordenada es importante porque hace posible elaborar políticas de seguridad que estén debidamente orientadas a las

² <http://www.pcm.gob.pe/seguridadciudadana/wp-content/uploads/2013/05/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf>

necesidades y capacidades reales de la organización, desarrollando técnicas y procedimientos que permita la ubicación de los responsables de hechos criminales (Dabroy 2009, 2). En otras palabras, la información policial es la base sobre la cual se planifican las acciones a tomar tanto en prevención como en represión de actos delincuenciales. El trabajo con información precisa es parte del proceso de sostenibilidad de las políticas de prevención y control del delito, sobre todo en las políticas que involucran a la policía con la sociedad en un trabajo permanente de producción de información y control del delito (Tudela 2011, 33). Pero para que la información sea eficiente, los datos recogidos deben ser inteligibles, oportunos, específicos, detallados, completos y lo más exactos posibles.

De la misma manera, la información producida debe ser pertinente para los objetivos que se quiere conseguir (en este caso, una política integral de seguridad), debe ser selectiva, exacta, sencilla y responsable. Si la información suministrada cumple estos requisitos, entonces puede ser comparada de manera eficiente y se hace rentable para la institución (Bas i Vilafranca et al: 164-165). De acuerdo a UNODC la información “es esencial para lograr la prevención, reducción e investigación de la delincuencia organizada grave, especialmente cuando es de carácter transnacional” y que “puede ser gran utilidad en la tarea de encauzar y asignar prioridades a los recursos destinados a la prevención, reducción y detección de todas las formas de delito mediante la detección y análisis de tendencia, *modus operandi*, focos de problemas y delincuentes- a nivel tanto nacional como transnacional” (UNDOC 2010, 2). Si el proceso de recolección de datos se da eficientemente, entonces la institución puede elaborar herramientas útiles para lograr sus objetivos generales (Dabroy 2009, 6). Esta lógica se aplica a los distintos niveles policiales.

Por ejemplo, a nivel de las dependencias (comisarías) la recolección de información de manera fiable y ordenada permitiría una acción policial más eficiente y eficaz, lo que a su vez, haría posible un acopio o procesamiento eficiente por parte de las direcciones territoriales para luego elaborar las bases de datos a nivel nacional, a partir de las cuáles sería posible elaborar planes, programas y estrategias generales más acordes con las necesidades existentes.

La información es para la Policía Nacional del Perú parte del proceso de planificación policial, puesto que estos se utilizan para ser transformados en programas que faciliten a toma de decisiones, la asignación de recursos, la comunicación y la coordinación (Olguín 2007, 4). En ese punto, son varios, pero los que nos interesan son todas aquellas denuncias de ciudadanos en relación a delitos urbanos y violencia doméstica.

En el caso peruano, la recolección de hechos de crimen son realizados por diversas entidades, como son el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, y los servicios de seguridad municipal, denominados serenazgos. Sin embargo, el intercambio de información entre estos organismos varía según el distrito, y podemos encontrar altos niveles de coordinación (como el caso de Miraflores), y niveles de coordinación bastante bajos (como en el Cercado de Lima) (López 2015: 6). Esto explica en parte la gran desigualdad en la incidencia de crímenes entre los distritos de Lima. Si bien esta coordinación debe ir más allá del intercambio de información, también debería comprender acciones conjuntas y la elaboración de intervenciones planificadas. Sin embargo, da cuenta sobre la gran importancia que juega la información sistematizada y ordenada para la toma de decisiones.

3.2 POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN EVIDENCIA

La política pública basada en evidencia es un enfoque promovido principalmente por el Reino Unido basado en la idea de “tomar decisiones informadas sobre políticas, programas y proyectos al colocar la mejor evidencia posible de las investigaciones en el centro del desarrollo e implementación de las políticas” (Davies, 2004: 3). Es decir, es un esfuerzo por hacer que las políticas estén basadas en estándares rigurosos y sistemáticos, lo cual sólo se puede lograr con información fehaciente.

Por tanto, pensando en bases de datos policiales ordenadas y consistentes en información, podemos diseñar e implementar programas y proyectos que puedan ser monitoreados de forma efectiva. Pero para ello, requerimos que la institución tenga capacidad de recoger y procesar data fehaciente, esto es, el universo total de delitos que se comenten en el Perú. Sin embargo, esto no necesariamente ocurre. Como veremos adelante, el registro de la información policial no tiene un formato estandarizado, además que los delitos consignados en los formatos solo registran la cantidad de incidencias, pero no la ubicación geográfica, características del denunciante, entre otros aspectos importantes. Esto produce sesgos iniciales que afectan el procesamiento de la de información por parte de las direcciones territoriales.

3.3 CARACTERÍSTICAS DEL CASO COMO PROBLEMA PÚBLICO DE SEGURIDAD

Datos del Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público señalan que cada 24 horas la Policía Nacional del Perú atiende un promedio de mil delitos,

fundamentalmente en perjuicio del patrimonio, la vida y la salud de las personas (PNP, 2014). Si bien este dato es preocupante, existe evidencia (Cavagnoud 2013, Costa y Romero 2011) para sostener que el fenómeno delictivo en el Perú, en términos de recurrencia y grado de violencia, es epidemiológicamente mucho más agudo de lo que los datos nacionales registran. En términos generales, la literatura especializada (Ibíd) ha determinado que la causa principal de este problema es la débil capacidad estatal para ofrecer mejores alcances e incentivos para estimular las denuncias de los ciudadanos en los organismos correspondientes.

No obstante, aunque este asunto también termina siendo preocupante, existen otros elementos que se han dejado de observar y que son altamente críticos. Uno de ellos son los problemas de gestión de la información obtenida de las denuncias procesadas en las unidades descentralizadas de la PNP como son las comisarías a nivel nacional. Así, además de la poca capacidad estatal para manejar datos absolutos de la dinámica delictiva en el país, también existe poca capacidad para gestionar de manera adecuada los datos que si llegan a ser registrados. Esto es visible en las grandes diferencias existentes en la cantidad de denuncias recibidas por entidades oficiales y los resultados arrojados por las escasas encuestas válidas, fiables y representativas sobre victimización del crimen. En estas encuestas, la victimización por crimen supera por mucho a los datos reportados por la policía y la fiscalía.

Según Concha-Eastman (2000,6), para lograr la correcta medición de la violencia, se requiere superar los siguientes problemas: (i) diversidad en las definiciones de las variables a recolectar, (ii) ausencia de instancias nacionales o mecanismos de coordinación de los registros de delitos y hechos violentos, (iii) faltan encuestas continuas, que permitan ver la evolución del problema y no solo lo puntual, (iv) el subregistro, en particular de los casos de violencia no letal, pero también de muertes y (v) se presenta manejo de los datos con criterio político o en defensa de las instituciones y no con criterios técnicos. Así, para tener una política eficiente de seguridad ciudadana debemos resolver urgentemente estos problemas.

Los planteamientos de esta investigación se ciñen principalmente a los tipos de dificultades expuestas en los puntos (i) y (ii); es decir, se describe la inexistencia de un criterio estandarizado de registro de crimen en las dependencias y los efectos de este fenómeno sobre los procesos siguientes en la elaboración de las estadísticas nacionales, además que se analiza los roles y las dificultades de las instancias más altas respecto a la gestión y registro de la información sobre la inseguridad ciudadana. Esto no quiere decir que los demás

tres problemas son inexistentes. Estos también son identificables para el caso peruano, pero no son el objetivo de este análisis.

Identificar cuáles son y dónde se encuentran los problemas de gestión de los datos delictivos en el país se hace relevante para el Estado peruano, ya que no solo va afectar en la toma de decisiones de los agentes policiales para la planificación de sus acciones operativas, sino que va a afectar a todo el sistema de seguridad interna, ya que con estos datos es que se producen indicadores que permiten dar cuenta sobre la consecución de las metas y el monitoreo continuo del impacto de estas políticas sobre seguridad en el país.

3.4 LAS POLÍTICAS EXISTENTES EN LA MATERIA

A pesar de que el Estado no ha atendido este asunto de la gestión de los datos de manera profunda, si es posible ubicar algunas acciones en relación a este rubro. El informe sobre crimen e inseguridad elaborado por un equipo de investigadores para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 2010³ nos brinda un panorama coherente sobre el estado de las políticas de sistematización de información en los países latinoamericanos (Dammert et al: 50-54).

De este informe podemos resaltar el caso de Brasil, donde tienen problemas para uniformizar los datos entre las diferentes regiones del país, manteniendo diferencias significativas entre los datos de las diferentes dependencias policiales. Por otro lado, en el caso de Paraguay, sí han logrado unificar el sistema de información junto con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (similar paraguayo al Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI). Sin embargo, los periodos de recojo de información en todos los países latinoamericanos sigue siendo dispar, variando entre trimestral y anual, no hay país que tenga los datos totalmente actualizados en tiempo real.

El informe del BID también observa la implementación de plataformas de denuncias a través de Internet, pero señala que el sistema ha fracasado por no tener forma de verificar las denuncias y no haber criterios de actualización de la información. En el caso de países como Ecuador y Venezuela, no solamente no hay un sistema centralizado de información criminal, sino que tampoco son de acceso público. Los mejores esfuerzos realizados en la centralización de la

información han sido los de Costa Rica y Panamá, donde una sola autoridad se hace cargo de la recopilación de todos los datos. Da que pensar que los únicos lugares de América Latina donde han logrado establecer un sistema más o menos efectivo, son también los países con menos población.

Frente a esta dinámica latinoamericana, es preciso observar a los países más avanzados en esta materia. Por ejemplo, en el año 2002 el gobierno de Estados Unidos creó una oficina diseñada específicamente para planificar e implementar un sistema integrado de justicia con nueva tecnología, llamado por sus siglas en inglés LEITSC. Como es de esperarse, los propósitos de dicha unidad era resolver los mismos problemas que planteamos en esta investigación, proponiéndose en un corto plazo el establecimiento de un nuevo sistema informático que procese todo tipo de reportes de crimen, desde licencias de conducir expiradas hasta homicidios en todo el país.

El resultado fue el RMS (Record Management System), un sistema capaz de recibir, retener, manipular, archivar y visualizar documentos, archivos y sobretodo data del crimen. Hasta el momento funciona de manera efectiva (LETISC 2003: IX-X). Por otro lado, este país genera estadísticas basadas en encuestas nacionales o estatales sobre victimización y miedo al crimen, información que para el uso de tomadores de decisión relacionados al problema público, así como investigadores y criminólogos que estudian al crimen como fenómeno social y político.

Teniendo en cuenta la importancia de contar con información fiable y completa sobre incidencia de crimen, esta investigación propone comprender cuáles son los problemas de gestión, uso y procesamiento de la data policial peruana. Aunque es claro que existen diversas realidades y problemas en cada comisaría del Perú que debe ser observado en su contexto individual, el campo que vamos a explorar se va a circunscribir solamente al proceso de gestión regular de los procedimientos formales para el registro de denuncia policial, considerando que la idea es identificar un patrón común de vulnerabilidades.

3.5 PROCEDIMIENTOS FORMALES PARA EL REGISTRO Y TRASLADO DE INFORMACIÓN

Una de las funciones del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC)⁴, dependiente del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC)⁵, es la de “centralizar, consolidar, procesar y analizar la información estadística sobre la violencia y criminalidad”, para ello solicita dicha información a las distintas entidades del Estado encargadas de registrar las denuncias. Una de ellas son las comisarías o dependencias policiales desplegadas a nivel nacional. Partiendo del marco legal “Directiva, Normas y Procedimientos para la Formulación de Estadísticas del Ministerio del Interior” (2013) podemos construir un flujograma oficial que guía las distintas actividades de los agentes policiales al momento de procesar la información recibida. Las actividades son variadas pero es posible dividirlo en cuatro fases. El flujo de información comprende el circuito en el que participan los procesos de recepción, registro, clasificación, procesamiento, análisis y difusión de cifras delictivas, involucrando a todas las entidades del sistema policial y en segundo plano a otras entidades estatales (Dammert et al 2008: 50).

TABLA 1

FASES	FASE 1: REGISTRO, CLASIFICACIÓN	FASE 2: CLASIFICACIÓN Y PROCESAMIENT- TO	FASE 3: PROCESAMIENTO	FASE 4: PROCESAMIENTO Y DIFUSIÓN
ACCIONES	Reconocimiento del hecho delictivo, en	Colocación de los hechos en el formato	Consolidación de la información	Consolidación de la información a

⁴ Órgano dependiente del CONAPOC, formado por representantes del Instituto Nacional de Estadística e Informática, Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerio del Interior, PNP, Instituto Nacional Penitenciario, y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

⁵ El CONAPOC es un órgano interinstitucional y transectorial que se encarga de la coordinación de la elaboración de los lineamientos generales de la lucha contra el crimen.

	comisaría o en campo y elaboración del relato del acontecimiento o en el libro de registro de denuncias	estadístico establecido para cada delito y remite a la Dirección Territorial de la PNP	mensualmente y la envía a la Dirección de Estadística	nivel nacional y realiza el vaciado en Excel. Difusión del informe al Estado Mayor, entidades y externas y usuarios
ENCARGADOS	Comisarías y dependencias policiales	Comisarías y dependencias policiales	Dirección Territorial de la PNP	La Dirección de Estadística a nivel nacional

Fuente: Documento de Trabajo N°2 “ Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad” (CEIC 2, 2013). Elaboración propia

Fase 1: Registro y clasificación

El flujo de información establecido por el CEIC inicia con la denuncia policial, el pedido de garantías personales o grupales para un evento, o la participación de las autoridades políticas en algún evento. Todo esto es registrado en la comisaría o por el oficial que llena el parte de una intervención. Es posible decir que estos elementos constituyen datos “en duro”, tal como son recibidas, por lo tanto, objeto de clasificación, y procesamiento para su posterior difusión.

Fase 2: Clasificación y procesamiento

La información es consolidada en un formato estadístico en cada comisaría para luego ser enviado a la Dirección Territorial de la PNP. Los criterios de clasificación responden a distintas variables como los tipos penales infringidos, datos de los denunciadores y denunciados. Para ello, se ordenan los partes policiales y se elaboran de los libros de denuncias que serán los principales insumos para el procesamiento. Dado que en esta etapa se realiza la colocación de los hechos en el formato estadístico establecido, se asume que desde esta fase se inicia con el procesamiento de la información sobre victimización.

Fase 3: procesamiento

Toda la información recopilada es vaciada una vez al mes en un formato de Excel, el cual es remitido a cada sede territorial policial. Esto empieza en las comisarías y dependencias policiales, donde se reciben las denuncias de victimización por crimen. Los partes policiales, libros de denuncias, y datos del Sistema de Denuncia Policial (SIDPOL) constituidas por estas denuncias son centralizadas, sistematizadas y organizadas en su conjunto por la Dirección de Estadística de la PNP, y por el área de estadística del Ministerio del Interior. El uso de tecnologías se limita al uso de Excel y sus formatos estadísticos, además del lenguaje de programación SQL, que sirve para la administración de base de datos.

Tabla 2

Institución		Formatos de captación de información		Software	Lenguaje de programación	Base de datos
MININTER	Dirección de Estadística - Policía Nacional del Perú	Parte policial	Libro de registro de denuncias	Excel (Formatos estadísticos)		
			Libro de denuncias reservadas			
			Sistema de denuncia policial - SIDPOL		(SIDPOL) Visual.net	(SIDPOL) SQL SERVE
MININTER- Estadística		Formatos estadísticos		Excel		

Fase 4: procesamiento y difusión

Como ya se mencionó, las herramientas utilizadas para esta tarea son el Microsoft Excel y el SQL Serve, para la aplicación de la descripción estadística, y la gestión de bases de datos. El análisis realizado a partir de estas herramientas se sintetiza en los informes anuales, que son enviados a diversas entidades, principalmente al Ministerio del Interior, u otros organismos que la soliciten. De esta manera, lo que se busca es tener un proceso simple que permita procesar la información de denuncias y trasladarlas a la Unidad Estadística de la PNP. Sin embargo, aunque este proceso parece está bien especificado, en la práctica surgen distintos tipos de problemas que generan distorsión al proceso de recojo de información, y sobre todo al procesamiento de traslado de la información sobre crimen medida desde las denuncias.

De acuerdo al documento del CEIC (CEIC 2, 18), el registro administrativo de las denuncias verbales de la comisaría son condensados en formatos estadísticos del Ministerio del Interior que no están diseñados para observar cada víctima o caso individualmente, sino que se crean categorías nominales que resultan en información poco detallada. Por ejemplo no hay una estandarización ni en el modo en que las denuncias son recogidas (no hay formato), ni en las variables con las que se denomina cada suceso (asalto, homicidio, robo, etc.). Estas suelen estar categorizadas de manera diferente en cada comisaría, o de forma distinta en una misma comisaría en dos periodos de tiempo. Por otra parte, en el Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, los atestados policiales son recolectados directamente para luego ser clasificados y procesados por el Observatorio de Criminalidad. Mientras tanto, en el Poder Judicial el Registro Nacional de Condenas elabora boletines anuarios basados en expedientes judiciales. Por último, el INPE se alimenta de mandatos de detención y sentencias judiciales, constatándose con la información que reciben de los penales.

Esta diversidad de fuentes y formas de llenado de la información hacen muy difícil el procesamiento efectivo de los datos, dado que ni siquiera se estandariza en el uso de herramientas y *software* comunes en las distintas dependencias policiales. Actualmente la disposición para generar información en la PNP se puede encontrar en el *Informe de los registros de la información de las unidades estadísticas del comité estadístico interinstitucional de la criminalidad de Julio 2013* elaborado por el Ministerio de Justicia (CEIC 2 2013, 13), del cual podemos extraer la siguiente normatividad pertinente:

TABLA 3

MOMENTO DEL FLUJO DE INFORMACIÓN	NORMA	FUNCIÓN
Recepción de denuncias en la comisaría	Decreto Supremo N°008-200-IN	Reglamenta las funciones y alcances de la Policía Nacional del Perú
	Manual de Usuario de Sistema de Denuncias	En caso de denuncias directas por el SIDPOL, guía el actuar tanto del

	Policiales “SIDPOL”	denunciante como de la PNP
Llenado de formatos estadísticos predeterminados	DIRECTIVA N° DPNP-10-01-2004	Establece los procedimientos para la recopilación y procesamiento de denuncias dentro del sistema de Información Estadística en la PNP
Consolidado de la información por la comisaría	Manual de Organización y Funciones (MOF) de la Comisaría respectiva	Norma que establece la función de cada comisaría de consolidar la información de los libros de denuncias y partes policiales.
Oficina de Estadística del MININTER elabora anuarios	Directiva N°08-2011-IN-0306	Establece la función de la Oficina de Estadística de la Oficina General de Planificación del MININTER como la encargada de consolidar la información estadística, ingresando los datos a esquemas establecidos
Uso de la información sistematizada por el Sistema Estadístico de la PNP	Res. N°3192-89-DGPNP/EMG	Creación del Sistema Estadístico de la PNP
	Res N° 911-91-DGPNP/EMG	MOF del Sistema Estadístico de la PNP
	Directiva N°DPNP-10-01-2004	Norma el funcionamiento del Sistema Estadístico Policial
Uso de la información por el	Res. Fiscalía de la Nación N° 1485-2005-	Creación del Observatorio de la

Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público	MP-FN	Criminalidad del Ministerio Público
--	-------	-------------------------------------

La importancia de información ordenada y fiable va en el sentido de la posibilidad ejercer acciones más eficientes y efectivas de lucha contra el crimen, y para el diseño de estrategias sectoriales que cuenten con programas y lineamientos de política y evolución de política eficaces a nivel nacional. Esto requiere tornar a un enfoque de política basada en la evidencia y es importante debido a que existe un problema de subreporte del crimen. América Latina ofrece experiencias variadas en cuanto a sistemas de registro y acceso a la información, existiendo enfoques mejores desarrollados de políticas basadas en evidencia en países con menor densidad territorial. En el caso de Estados Unidos, por otra parte, es evidente la existencia de sistemas y políticas integrales de registro, como es el caso del *Record Management System*. Enfocado en el caso peruano, el proceso de registro y sistematización de información de las denuncias cuenta con cuatro pasos importantes que van desde el recibimiento de la denuncia en las dependencias policiales, pasando por las dependencias territoriales, hasta la sistematización y generación de bases de datos a nivel nacional por parte de la máxima entidad encargada de la estadística policial: registro, clasificación, procesamiento y difusión.

4. EL PROBLEMA PARA ESTANDARIZAR LA INFORMACIÓN: HABILIDAD MANUAL-RÚSTICA ANTE ESCASES DE MEDIOS Y CAPACIDAD TECNOLÓGICA

El funcionamiento del flujo de información necesario para la elaboración de políticas basadas en evidencia depende de la capacidad logística de la policía para hacer llegar estos datos. Por ello es importante establecer las capacidades y necesidades de las comisarías del país encargadas de la recolección de estos datos. Contrario a esto, el I Censo Nacional de Comisarías (2012, 13-14) nos indica que una de cada cuatro comisarías no tiene ningún tipo de equipo de comunicación (teléfono o radio) y sólo un 59,3% tiene acceso a una computadora operativa, de las cuales sólo un 29,9% están conectadas a internet. Por otro lado, poco más de la mitad (54,5%) de las comisarías tienen acceso a información clasificada de Requisitorias Policiales y sólo un 38,8% puede acceder al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Esta situación agrava mucho la

posibilidad de establecer un sistema nacional de información adecuado, dejando gran número de las dependencias policiales sin información y sin herramientas para poder tomar acciones eficientes en su lucha contra la criminalidad. La existencia de problemas logísticos tiene como una de sus características que varía según la geografía y la región donde opera la policía nacional. Por ejemplo, las ciudades de la costa tienen el mayor número de computadoras. Esta y otra información pueden observarse en el presente cuadro:

CUADRO 1



**PORCENTAJE DE COMISARÍAS QUE CUENTAN CON AL MENOS UNA COMPUTADORA PROPIA,
OPERATIVA Y NO OBSOLETA POR EL TIEMPO DE USO, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2012**

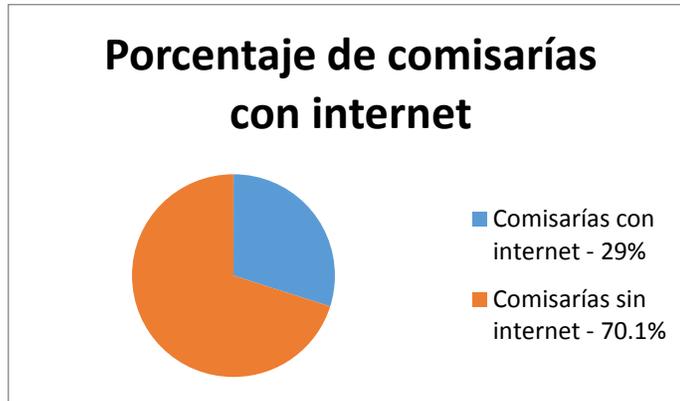
Departamento	Nº de comisarias que cuentan con al menos una computadora propia (de la comisaría), operativa y no obsoleta	Nº de comisarias	% de comisarias con al menos una computadora propia (de la comisaría), operativa y no obsoleta
Nacional	828	1 397	59,3
Amazonas	7	51	13,7
Áncash	21	80	26,3
Apurímac	37	49	75,5
Arequipa	84	114	73,7
Ayacucho	14	40	35,0
Cajamarca	74	121	61,2
Prov. Const. del Callao	10	20	50,0
Cusco	77	95	81,1
Huancavelica	28	40	70,0
Huánuco	17	28	60,7
Ica	16	40	40,0
Junín	27	44	61,4
La Libertad	44	85	51,8
Lambayeque	39	51	76,5
Lima Provincia 1/	80	123	65,0
Provincias de Lima 2/	19	53	35,8
Loreto	11	42	26,2
Madre de Dios	10	12	83,3
Moquegua	17	22	77,3
Pasco	15	25	60,0
Piura	77	85	90,6
Puno	44	68	64,7
San Martín	15	44	34,1
Tacna	18	31	58,1
Tumbes	17	18	94,4
Ucayali	10	16	62,5

1/ Comprende los 43 distritos de la provincia de Lima.

2/ Incluye las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huesca, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

GRÁFICO 2



Situación similar encontramos con la conexión a internet, donde hay provincias como Ancash (en donde sabemos existe un alto nivel de criminalidad) en donde sólo un 5,9% de comisarías tienen acceso a la web. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, salvo en Lima y en el Callao, ninguna región tiene más del 50% de sus comisarías conectadas a internet.

CUADRO 2

PORCENTAJE DE COMISARÍAS QUE TIENEN CONEXIÓN PROPIA Y ADECUADA A INTERNET, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2012

Departamento	Nº de comisarias que tienen conexión propia y adecuada a internet	Nº de comisarias	% de comisarias que tienen conexión propia y adecuada a internet
Nacional	418	1 397	29,9
Amazonas	3	51	5,9
Áncash	9	80	11,3
Apurímac	2	49	4,1
Arequipa	57	114	50,0
Ayacucho	5	40	12,5
Cajamarca	8	121	6,6
Prov. Const. del Callao	12	20	60,0
Cusco	23	95	24,2
Huancavelica	3	40	7,5
Huánuco	2	28	7,1
Ica	15	40	37,5
Junín	12	44	27,3
La Libertad	37	85	43,5
Lambayeque	13	51	25,5
Lima Provincia 1/	113	123	91,9
Provincias de Lima 2/	38	53	71,7
Loreto	1	42	2,4
Madre de Dios	-	12	-
Moquegua	-	22	-
Pasco	1	25	4,0
Piura	27	85	31,8
Puno	3	68	4,4
San Martín	7	44	15,9
Tacna	13	31	41,9
Tumbes	9	18	50,0
Ucayali	5	16	31,3

1/ Comprende los 43 distritos de la provincia de Lima.

2/ Incluye las provincias de Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Hurochiri, Husura, Oyón y Yauyos.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI

Además, la Dirección de Estadística que forma parte de la Dirección Ejecutiva de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de la PNP tiene también deficiencias logísticas para cumplir con el objetivo de brindar información actualizada y detallada a los planificadores de políticas de seguridad. En el diagnóstico situacional elaborado por esta Dirección (PNP 2014) se establecen las siguientes limitaciones:

1. Los órganos del sistema estadístico de la PNP no cumplen con los plazos establecidos para la remisión de datos debido a la falta de infraestructura antes mencionada.

2. El sistema estadístico no se encuentra automatizado en un programa único
3. La consolidación de la información no tiene un sistema de procesamiento estandarizado
4. El 100% de los equipos que tiene la Dirección tienen más de 6 años de antigüedad

La escasa capacidad tecnológica es la principal causa de la falta de acceso a información relevante para una investigación policial. De acuerdo al Censo Nacional de Comisarías, tan sólo 18 de las 1,397 comisarías a nivel nacional tienen acceso a registros públicos, 138 a atestados judiciales y tan solo 171 al Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL). En algunas regiones, como Amazonas, Arequipa y Junín sólo 2 comisarías tienen acceso al SIDPOL, y en otras como Cusco (a pesar de su perfil turístico), Ayacucho o Loreto, no hay ningún acceso a este sistema. En la región Madre de Dios, donde cunde la delincuencia relacionada a la minería ilegal y el narcotráfico, sólo hay dos comisarías, y ninguna tiene acceso a la RENIEC, o a las requisitorias policiales, o a registros públicos, procesos judiciales ni –obviamente- al SIDPOL.

Toda esta información la podemos encontrar sintetizada en el siguiente cuadro:

DEPARTAMENTO	TOTAL DE COMISARÍAS	RENIEC		REQUISITORIAS POLICIALES		REGISTROS PÚBLICOS		PROCESOS JUDICIALES		SISTEMA DE DENUNCIAS POLICIALES (SIDPOL)		OTRO	
		Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No
NACIONAL	1,397	542	855	761	636	188	1,209	138	1,259	171	1,226	30	1,367
AMAZONAS	51	22	29	41	10	9	42	14	37	2	49	1	50

ÁNCASH	80	17	63	52	28	4	76	3	77	4	76	3	77
APURÍMAC	49	41	8	44	5	29	20	34	15	11	38	0	49
AREQUIPA	114	23	91	59	55	3	111	0	114	2	112	5	109
AYACUCHO	40	37	3	37	3	19	21	25	15	0	40	0	40
CAJAMARCA	121	12	109	28	93	2	119	3	118	2	119	0	121
PROV. CONST. DEL CALLAO	20	15	5	20	0	3	17	4	16	18	2	2	18
CUSCO	95	13	82	23	72	3	92	2	93	0	95	1	94
HUANCAVELIC A	40	11	29	26	14	3	37	5	35	2	38	0	40
HUÁNUCO	28	5	23	13	15	0	28	0	28	0	28	1	27
ICA	40	24	16	30	10	7	33	2	38	4	36	2	38
JUNÍN	44	19	25	32	12	5	39	2	42	2	42	0	44

LA LIBERTAD	85	68	17	76	9	49	36	27	58	3	82	5	80
LAMBAYEQUE	51	16	35	26	25	5	46	0	51	1	50	1	50
LIMA PROVINCIA^{1/}	123	117	6	116	7	29	94	12	111	110	13	6	117
PROVINCIAS DE LIMA^{2/}	53	36	17	47	6	3	50	1	52	4	49	0	53
LORETO	42	1	41	4	38	0	42	0	42	0	42	0	42
MADRE DE DIOS	12	0	12	0	12	0	12	0	12	0	12	0	12
MOQUEGUA	22	2	20	2	20	0	22	0	22	2	20	0	22
PASCO	25	3	22	4	21	2	23	0	25	1	24	0	25
PIURA	85	26	59	41	44	6	79	2	83	1	84	1	84
PUNO	68	7	61	6	62	2	66	0	68	2	66	0	68
SAN MARTÍN	44	9	35	17	27	3	41	1	43	0	44	1	43

TACNA	31	8	23	9	22	1	30	1	30	0	31	1	30
TUMBES	18	2	16	2	16	1	17	0	18	0	18	0	18
UCAYALI	16	8	8	6	10	0	16	0	16	0	16	0	16

Fuente: INEI. Censo Nacional de Comisarías 2012

Las deficiencias en el registro provienen también de dificultades logísticas, tecnología y de capacitación, herramientas a través de las cuales se espera que contribuyan a los agentes involucrados a tener una labor más fructífera en el registro de la información sobre el crimen en el Perú. Esto es visible en la escasa cantidad de dependencias policiales con acceso a internet, así como el escaso número de comisarías que cuentan con acceso al Sistema de Denuncias Policiales.

5. PROBLEMAS OPERACIONALES EN EL FLUJO DE INFORMACIÓN POLICIAL

Además de los problemas logísticos listados, también hay problemas operacionales relacionados al funcionamiento del flujo de información. Como ya hemos visto, el flujo de información inicia en la comisaría, la cual recibe la denuncia verbal por parte de un afectado. Esta denuncia debe ser procesada o bien por el SIDPOL en Lima y Callao, - donde tienen mayor capacidad informática - o por los libros de denuncias directas, reservadas u ocurrencias de calle. Es en este primer paso que podemos observar los primeros problemas operacionales, dado que en la práctica las personas no sienten la necesidad de presentar una denuncia, teniendo de por sí un sistema con información incompleta.

Por otro lado, las estadísticas recogidas por el SIDPOL o por el Libro de Denuncias de cada comisaría demandan de un personal capacitado para la

sistematización de la información en formatos estadísticos predeterminados. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los responsables del personal, éstos en la mayoría de los casos no está capacitado o no tienen la diligencia necesaria para utilizar el sistema de forma adecuada, en especial en las regiones, donde tienen que pasar toda la información escrita a una hoja de Excel cuando muchos de ellos no manejan este programa; de la misma manera, el personal no tiene incentivos para cumplir su trabajo de forma efectiva, dado que su productividad no es apreciada en la institución. Además, hay un problema serio relacionado a los formatos estadísticos, dado que estos recogen información nominal (número de casos de cada tipo de delito), diluyéndose así la información precisa por cada hecho específico.

En la siguiente etapa la oficina de estadística del MINITER elabora anuarios, pero normalmente esto es luego del largo proceso de recopilación de información descrito anteriormente, el cual puede demorar mucho por los problemas operacionales mencionados relacionados a la falta de personal y formatos adecuados. A esto se le suma el control de calidad por el que tiene que pasar la información enviada por la PNP, lo cual puede demorar otro tiempo importante. El Plan de Trabajo del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad CEIC 1 (2013, 14) identifica además la duplicidad en el envío de información. Dado con las comisarías envían un reporte a la región policial al mismo tiempo que envía otro la DIVINCRI u otra unidad que investigue el caso.

Por otro lado, el mismo documento identifica que la tipificación de los crímenes no siempre se encuentra definida o no se consignan detalles en los partes policiales. Incluso, de acuerdo a este documento hay muchas comisarías que no cuentan con fuentes directas de información para contrastar la información recibida o producida.

En entrevista a la Dirección de Estadística de la PNP se pudo reafirmar estos problemas operativos, confirmando que uno de los principales problemas es la carencia de personal técnico capacitado, añadiendo que uno de los problemas principales es la alta rotación del personal, por lo cual nunca llegan a tener la especialización suficiente para hacer su labor de forma adecuada. Al preguntársele a un agente policial el motivo por el cual el Ministerio Público maneja datos diferentes al de la PNP, se respondió:

“La PNP registra las denuncias por delitos con la presunción de los hechos delictuosos los mismos que en el proceso de la investigación muchas veces cambian de naturaleza, tipificación y hasta son desestimados. Este registro, en la actualidad se hace en aproximadamente en el 70 % de las

Comisarías a nivel nacional en forma manual en libros de denuncias, mientras que el 30 por ciento registra las denuncias a través de Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL). En ambos casos las estadísticas son extraídas en forma manual y en muchos de los casos por personal inexperto para ser transcritas a los formatos estadísticos de la DIRECTIVA N° DPNP- 10-01-2004. Por su parte, el MP cuenta con DOS (02) Sistemas Informáticos de registro de denuncias el Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF) y Sistema de Gestión Fiscal (SGF), cuyo procedimiento de generación de reportes estadísticos desconozco si son automatizados mediante programas informáticos o son generados manualmente.”

Así mismo, sobre el nivel de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y la Oficina de Estadística del Ministerio del Interior para el registro de datos y elaboración de informes se afirmó que:

“Para el registro de datos no se tiene ninguna coordinación, más para la generación de informes se tiene en cuenta los requerimientos de información estadística de instituciones, públicas y privadas, personas naturales y jurídicas y usuarios en general.”

En suma, podemos observar que además de los problemas logísticos relacionados a décadas de postergación y falta de presupuesto, hoy el Ministerio Público no cuenta con el soporte operacional necesario para que el flujo de información funcione, manteniendo a la institución policial y a los fiscales en un estado de paralización generalizada. Esto se relaciona también a lo que López (2015: 6) señala entorno a los niveles de flujo de información entre policía y serenazgos, para concluir que la ausencia de iniciativas para elaborar una base de datos común y confiable se da en dos direcciones: en la relación de la PNP con el Ministerio Público, y con los agentes de seguridad municipal. Este problema, como bien hemos mencionado, responde a múltiples factores. La autoridad policial en el área de estadística señala que el punto más importante para una mejor gestión de datos es la estabilidad laboral del personal que trabaja en el Sistema Estadístico, para poder lograr una mayor capacitación y supervisión de su labor. Está claro además que para que funcione un sistema operativo tiene que haber un mínimo nivel de coordinación con otras dependencias y una convocatoria a personal idóneo para la tarea. Podemos agregar también la especialización de los agentes policiales tanto en una única labor en sí misma como en cuestiones administrativas, que permita la implementación de políticas ágiles y eficientes, de la mano con un manejo especializado de bases de datos y análisis estadístico.

6. CONCLUSIONES

La seguridad ciudadana requiere de una categorización que incluya dos dimensiones. En primer lugar, entendiendo este concepto como las potenciales respuestas que se puede dar contra la victimización por crimen y violencia. Y en segundo lugar, se debe entender que la seguridad pública está en el centro de la sociedad, dado que evita las alteraciones del orden social, la convivencia armónica y el respeto a los derechos, considerándose como inseguridad la ausencia de una estructura que asegure esas condiciones. Mencionamos que la inseguridad afecta directamente el ejercicio de derechos, libertades y capacidades en los ciudadanos, agrave la pobreza, afecta la democracia, y no permite el desarrollo económico ni humano.

La intervención del Estado en este rubro se da a partir de la implementación de políticas públicas que aspire a los ideales de modernidad, transparencia, eficacia y democracia. Esto se hace posible a partir de permitir que estas políticas a) sean democráticas y lideradas por el poder democrático, b) compartidas, c) informada, d) eficaces y eficientes, e) profesionalmente implementadas), f) financiadas, y g) medible y monitoreada. En ese sentido, la perspectiva que asume que el rol del Estado se limita a tipificar, calificar, prevenir y reducir las conductas criminales establecidas encuentra limitaciones vista desde un enfoque de políticas públicas. Esto debido a que la acción del Estado trasciende el formalismo penal, y asume un papel activo en la formulación de soluciones para problemas públicos, a través de políticas. Como tal, son necesarios el diseño de políticas públicas eficaces y el establecimiento de herramientas fiables para medir y evaluar la situación inicial y el impacto de estas políticas sobre la seguridad ciudadana.

Identificar cuáles son y dónde se encuentran los problemas de gestión de los datos delictivos en el país se hace relevante para el Estado peruano, ya que no solo va afectar en la toma de decisiones de los agentes policiales para la planificación de sus acciones operativas, sino que va a afectar a todo el sistema de seguridad interna, ya que con estos datos es que se producen indicadores que permiten dar cuenta sobre la consecución de las metas y el monitoreo continuo del impacto de estas políticas sobre seguridad en el país.

Por ello, el objetivo de este estudio ha sido proponer las líneas de base para la resolución de los problemas de capacidad logística, recolección de datos, sistematización de la información y la correcta interpretación de los datos, que siempre tendrán un margen de error y que no hablan necesariamente de las

causas que ayudarían a la prevención del delito. Es por ello que el sistema de información policial tiene que tener una instancia consultiva que colabore con proponer estrategias con indicadores claros que nos permitan reducir, en el menor plazo posible, las limitaciones que hasta el momento tiene la policía para la elaboración de políticas basadas en evidencia.

En segundo lugar, los problemas en el manejo de información por parte de la policía se dan en distintas dimensiones: en la uniformidad de las categorías de análisis; en los tiempos de recojo y de elaboración de bases de datos; en el bajo nivel de reporte y denuncia; en el poco nivel de utilización de encuestas fiables y representativas sobre victimización y miedo al crimen; en la coordinación para el uso estandarizado de herramientas de gestión, archivo y análisis; y en la incongruencia y variados niveles de coordinación entre las Policía Nacional y otros organismos como el Ministerio Público y la policía municipal o serenazgos.

En tercer lugar, el proceso que se establece desde la denuncia del hecho delictivo hasta el uso de la información por las distintas carteras del Estado comprende un tránsito a través de cuatro etapas fundamentales: recolección, clasificación, procesamiento y difusión. Este proceso no es estrictamente lineal, sino, más bien es posible que se realicen sub-etapas de distintas fases en simultáneo. La recolección consiste en la recepción de la denuncia y la elaboración del parte policial. La clasificación consiste en el ordenamiento de la información según tipos de delitos y la contabilización de los mismos, y su registro en los libros de denuncias y en formatos básicos de bases de datos.

En cualquiera de estas etapas se pueden incurrir en errores que disminuyen la calidad de la información policial. Esto se da principalmente en la incongruencia de las categorías de recojo de información, en la mera contabilización de las denuncias y sus tipos penales como unidades de análisis más que en las cualidades y detalles del crimen cometido. Esto conlleva a que las oficinas de estadística de la policía y del Ministerio del Interior cuenten con bases de datos de baja calidad que no sirven de mucho para una política basada en evidencia fiable y generalizable.

En cuarto lugar, Los errores en los que incurre la policía en todo el proceso de gestión de la información suele responder a varios factores. Uno de ellos es la escasa implementación tecnológica de las dependencias policiales. Esto afecta al registro de información en distintas formas. Por ejemplo, la imposibilidad de interconectar y generar flujos de información entre diversas entidades que trabajan en temas de seguridad. Buena parte de las comisarías a nivel nacional no cuentan con internet, e incluso con otros medios de comunicación más básicos, existiendo

una brecha entre las ciudades de la costa o ciudades grandes y las demás regiones del Perú.

Por otro lado, los órganos del sistema estadístico de la PNP no cumplen con los plazos establecidos para la remisión de datos debido a la falta de infraestructura antes mencionada. Esto porque el sistema estadístico no se encuentra automatizado en un programa único, la consolidación de la información no tiene un sistema de procesamiento estandarizado, no se han implementado programas de implementación adecuados, y el 100% de los equipos que tiene la Dirección de Estadística PNP, tienen más de 6 años de antigüedad.

En quinto lugar, las estadísticas recogidas por el SIDPOL o por el Libro de Denuncias de cada comisaría demandan de un personal capacitado para la sistematización de la información en formatos estadísticos predeterminados. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los responsables del personal, existen distintos factores que inciden en las deficiencias operacionales de los sistemas de información. Por ejemplo, en caso que el personal encargado no está capacitado o no tienen la diligencia necesaria para utilizar el sistema de forma adecuada. A esto se le suma el escaso control de calidad por el que tiene que pasar la información enviada por la PNP, lo cual puede demorar otro tiempo importante. Por otro lado, la tipificación de los crímenes no siempre se encuentra definida o no se consignan detalles en los partes policiales, y resalta la carencia de personal técnico capacitado, añadiendo que uno de los problemas principales es la alta rotación del personal y la escasa estabilidad laboral.

Finalmente, es posible observar que además de los problemas logísticos relacionados a décadas de postergación y falta de presupuesto, hoy el Ministerio Público no cuenta con el soporte operacional necesario para que el flujo de información funcione, manteniendo a la institución policial y a los fiscales en un estado de paralización generalizada. Esto se relaciona a los variados niveles de flujo de información entre policía y serenazgos, de lo que se concluye que no se ha llegado a institucionalizar la relación y los flujos de información entre la PNP, el Ministerio Público, y los agentes de seguridad municipal. Finalmente, la escasa capacidad tecnológica es la principal causa de la falta de acceso a información relevante para una investigación policial. De acuerdo al Censo Nacional de Comisarias, tan sólo 18 de las 1,397 comisarías a nivel nacional tienen acceso a registros públicos, 138 a atestados judiciales y tan solo 171 al Sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL).

Esta investigación se enmarca principalmente en temas de criminalidad y la acción del Estado para hacer frente a este problema público. Consideramos

importantes aquellos estudios que se centran en, por ejemplo, la relación entre medios de comunicación y miedo al crimen, así aquellas investigaciones que se buscan describir y establecer mecanismos causales que explican la victimización al crimen y el miedo al crimen. Este último tipo de investigación, al utilizar herramientas cuantitativas a partir del levantamiento de encuestas, permite reportar problemas como el bajo nivel de denuncias comparado con los niveles de victimización. Sin embargo, esto solo constituye una herramienta, más no un objetivo del presente estudio.

En el mismo se plantea observar la seguridad ciudadana desde la construcción de indicadores como problema público debido a la importancia de contar con indicadores fiables y válidos para el diseño de políticas públicas y para el monitoreo de las mismas. El establecimiento de un proceso operacional claro, eficiente, efectivo y aplicable a la realidad estructural e institucional del Estado peruano constituye uno de los elementos primordiales para la toma de decisión, así como otro tipo de levantamientos de información que no son objetos del presente estudio.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis.

2003. Problemas públicos y agenda de gobierno – Luis F. Aguilar Villanueva estudio introductorio y edición. Colección Antologías de Política Pública – Tercera antología Miguel Angel Perrúa Librero-Edrror. México

2007 Gobernanza y gestión pública, México: Fondo de Cultura Económica.

Bardach, Eugene

2001, Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica. México, CIDE

Bas i Vilafranca, ALex, David Colma i Guerrero.

Sistemas de información policial y calidad. Gabinete de Estudios y Desarrollo de la Dirección General de Seguridad Ciudadana. Departamento de Gobernación de la Generalitat de Cataluña.

Bustos Ramirez & Hormazabal

1997 Lecciones de Derecho Penal. España. Edit Trotta

CAVAGNOUD Robin

2013, “La trata de personas como forma extrema de dominación social”, prólogo del libro de Franco Gamboa y Pamela Alcocer *Ensayo sobre la tristeza: derechos humanos y problemas de trata de personas en Bolivia*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, pp. 8-10.

CEIC 1. 2013

Plan de Trabajo 2013-2014. Doc CEIC N°1-2013-JUS

CEIC 2. 2013.

Documento de Trabajo No. 2. “Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad”

Concha Eastman, A

2000. *Violencia Urbana en América Latina y el Caribe: dimensiones, explicaciones y acciones*. Caracas: Nueva Sociedad.

Costa, Gino y Carlos Romero.

2011. *Inseguridad en el Perú ¿Qué hacer desde el Congreso?* Ciudad Nuestra y Centro para la Competitividad y el Desarrollo – Universidad San Martín de Porres.

Dabroy, Jair.

2009. *La Importancia de la labor de inteligencia criminal en Guatemala*. RESDAL, Buenos Aires.

Dammert, Lucía; Feliz Ruz B y Felipe Salazar T.

2008. *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. FLACSO. Santiago, Chile.

Dammert, Lucía; Salazar, Felipe; Montt, Cristóbal y González, Pablo A.

2010. *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*, FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile.

Dammert, Lucía Salazar

2012. *Seguridad Ciudadana: Diagnóstico y medidas urgentes para salir de la crisis*. En *La República*, Lunes 16 de enero 2012.

Diez Ripolles, Jose

2007 La política criminal en la encrucijada. España: B de F

Friauf

1997. Zur rolle. Der grundechete im sozialstaad. España: Traducción. Centro de estudios constitucionales

Garraud, Philippe.

1990 Politiques nationales, élaboration de l'Agenda. France: Année sociologique

Garza, Salinas, Mario A.

2002 "Políticas Públicas y Seguridad en el Marco de la Acción del Estado" *Los Desafíos de la Seguridad Pública en México*, Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A., coords, México. Unidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México y Procaduría General de la República, 2002

IDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos).

2005. Monitoreo de Derechos Humanos. Fundación Helsinki para los Derechos Humanos – San José. Costa Rica.

Imbusch, Peter; Michel Misse y Fernando Carrión

2011. *Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review*. International Journal of Conflict and Violence. Vol. 5 N°1.

INEI

2012. I Censo Nacional de Comisarías. Resultados Definitivos

Laswell, Harold.

2004 La orientación hacia las políticas. En Aguilar, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa.

Lindblom, Charles

1991. El proceso de elaboración de políticas públicas. México: Miguel Ángel Porrúa.

López, Noam

2015. *Crime and fear of crime in four neighborhoods in Lima, Peru*. Papers from the Violence Research and Development Project N°3. Institute for Interdisciplinary Research on Conflict and Violence – Universidad de Bielefeld, Bielefeld.

LEITSC

2003. Standard Functional Specifications for Law Enforcement Records Management Systems (RMS). Developed by the Law Enforcement Information Technology Standards Council (LEITSC)

Merlo Ivana

2004. Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación. Tesis para optar el grado de magíster en Gestión Pública. Universidad Católica de Córdoba

MINITER

2013 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Acuerdo Nacional por la Seguridad Ciudadana – Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

2013. Normas y Procedimientos para la Formulación de Estadísticas del Ministerio del Interior. Promulgada el 9 de marzo 2013

2014. Plan estadístico del sector interior: 2014-2016

OEA

2008. La seguridad pública en las Américas: retos y oportunidades. Segunda edición. Secretaría General Organización de los Estados Americanos

UNDOC - OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO.

2010. Sistemas policiales de información e inteligencia: Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Nueva York, E.E.U.U

Olguín, Eduardo Enrique.

2007. Eje policial: Programa estratégica para el redireccionamiento de las acciones policiales de seguridad. Documenos Bases. Plan Integral de Seguridad para la provincia de Mendoza

ONSP – Observatorio Nacional de Seguridad Pública

2011. Informe descriptivo de las fuentes de información sobre convivencia y seguridad ciudadana en Chile. Documento Final. Santiago de Chile

ONU. 2004.

Manual para la elaboración de un sistema de estadísticas sobre justicia penal. Estudios de Métodos (Ser.F) N°89 United Nations, Department of Economic and Social Affairs.

Pérez S., R.

2008. Uso de Tecnologías de la Comunicación e Información en Jóvenes de 12 a 18 años del Gran Área Metropolitana

PNP

2014. Diagnóstico situacional de la dirección de estadística de la DIRETIC- DIRNAGEIN-PENP.

Ranelleti Oreste

1998 Teoría de derecho administrativo. España: Temus

Bustos Ramirez & Hormazabal

1997. Lecciones de Derecho Penal. España. Edit Trotta.

Recasens, Amade

1995 La seguridad y el modelo policial español, Madrid: Seguridad y Estado Autónomo.

Stein, Ernesto y Mariano Tomassi

2008. Policymaking in Latin América: How politics shapes policies. Inter-American Development Bank. David Rockefeller Center for Latin American Studies – Harvard University

Subirats Joan et al

2012 Análisis y gestión de políticas públicas. España: Huertas Industrias Gráficas SAC

Sutcliffe, Sophie y Julius Court.
2006. Herramientas para diseñadores de políticas públicas en países en desarrollo. Programa de Investigación y Políticas Públicas en Desarrollo. Instituto de Desarrollo en Píses Extranjeros. Londres.

Tudela, Patricio Poblette
2011. La evaluación de la labor policial preventiva: Logros y aprendizajes recientes en Chile. Fundación Paz Ciudadana, Chile.

Wolfers, Arnold
1998. National Security as an Ambiguous Symbol, in: Discord and Collaboration. Essays on International Politics John Hopkins. Usa; University Press: Baltimore.

