

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA  
**UNIVERSIDAD**  
**CATÓLICA**  
DEL PERÚ

“Egreso anticipado de los alumnos de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú 2012-2014”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política

AUTOR

Walter Feliciano Fernandez Martinez

ASESOR

Enrique Patriau Hildebrandt

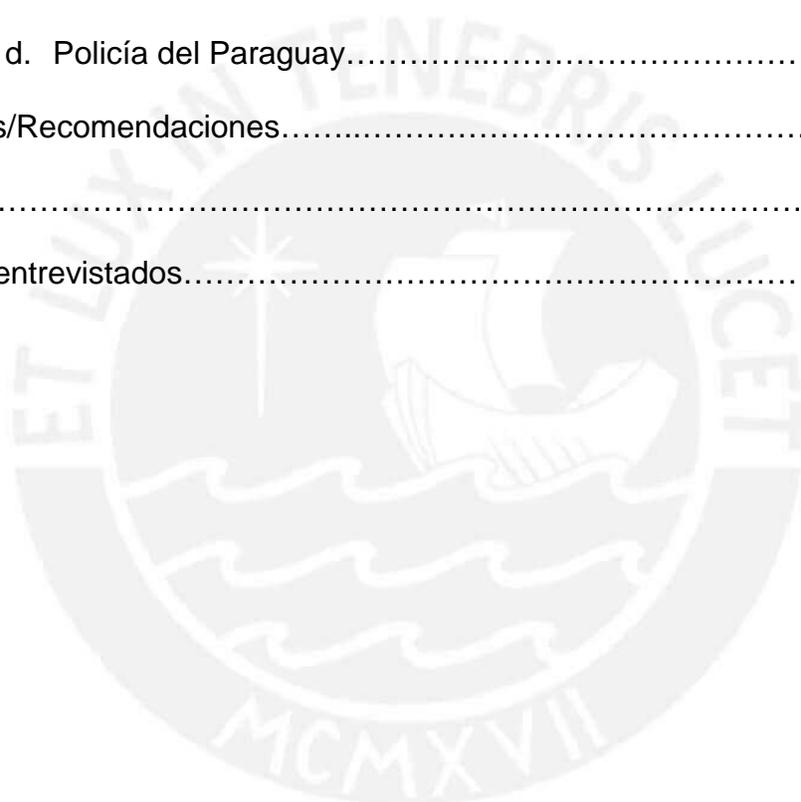
Lima, diciembre del 2015



## ÍNDICE

Introducción.....	4
Capítulo 1: Marco teórico y estado de la cuestión.....	8
1. Política pública.....	8
2. La inseguridad como problema público.....	10
Capítulo 2: Estudio de caso: el problema del egreso anticipado en la formación de los futuros policías: factores y consecuencias.....	16
2.1 Factores que explican el egreso anticipado de los alumnos de la PNP y sus consecuencias.....	18
a. La intervención política.....	18
b. No se ha elaborado una reestructuración curricular para las EESTP-PNP, que adecue la enseñanza de los futuros policías a los requerimientos actuales.....	20
c. La dirección de educación de la PNP no cuenta con personal profesional y técnico para formular planes de educación y una nueva currícula educativa adaptada a las nuevas exigencias.....	23

d. Consecuencias del egreso anticipado de los alumnos PNP	26
2.2 La importancia de una buena malla curricular.....	28
2.2.1 Casos de reestructuración curricular en instituciones policiales de América del Sur.....	30
a. Policía de Bolivia.....	30
b. Policía del Ecuador.....	30
c. Policía de Colombia.....	31
d. Policía del Paraguay.....	31
Conclusiones/Recomendaciones.....	35
Bibliografía.....	37
Relación de entrevistados.....	42



## INTRODUCCIÓN

Uno de los principales problemas públicos que los últimos gobiernos vienen enfrentando sin encontrar una solución es el de la inseguridad ciudadana, problema que día a día se va acrecentando y que demanda del Estado y los gobiernos el estudio y la implementación de políticas públicas serias, consensuadas y debidamente planificadas.

La Policía Nacional del Perú (PNP), por mandato constitucional, es la institución cuya finalidad fundamental es la de garantizar, mantener y restablecer el orden interno (Art. 166). Por lo tanto, tiene una responsabilidad enorme en esa materia. Sin embargo, es necesario precisar que la PNP no es la única institución encargada de la seguridad ciudadana, toda vez que la Ley N° 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), incide en la necesidad de una acción integrada del Estado con la colaboración de la ciudadanía.

El Acuerdo Nacional, que es el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y el consenso, en su primera sección, referida a la Democracia y Estado de Derecho, enuncia la VII política cuya finalidad es la

erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, y precisa que se promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la PNP, así como su adecuada capacitación y retribución.

Una adecuada capacitación de los miembros de la PNP obliga a la institución a desarrollar -o reestructurar- una currícula educativa acorde con los desafíos de nuestra sociedad actual, como medio principal de cambio, buscando obtener como producto final policías debidamente capacitados, es decir, que cuenten con conocimientos, destrezas, habilidades, competencias y un desarrollo emocional acorde con el momento que vivimos, para que de esta manera la policía sea capaz de enfrentar con eficiencia y eficacia el encargo de la sociedad y de la Constitución.

El Decreto Legislativo N° 1151, Ley del Régimen Educativo Policial, tiene por objeto regular la formación, capacitación, especialización y perfeccionamiento profesional del personal de la PNP. La educación técnica para los alumnos de las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional (EESTP-PNP) es parte del Sistema Educativo Nacional, en concordancia con la Ley General de Educación y Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior.

Formalmente, la formación académica de los alumnos se divide en dos semestres de formación general y cuatro semestres de especialización, es decir, seis semestres en total.

Sin embargo, como se explicará en las páginas siguientes, los alumnos de las EESTP-PNP egresan anticipadamente y se incorporan al servicio activo con el grado de Sub-oficiales de 3ra PNP al concluir, apenas, tres semestres académicos de estudios presenciales. Los tres semestres restantes los desarrollan de forma semipresencial en un lapso de 10 meses, con asistencias los días sábados.

En este sentido, el presente trabajo de investigación parte de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son las razones de este egreso anticipado de los alumnos PNP? Hay que considerar que una completa formación del personal policial es indispensable como parte de la política pública de seguridad ciudadana.

El texto ha sido dividido en tres capítulos. En el primero se desarrolla el marco teórico y se explica la metodología empleada en la investigación. En el segundo capítulo se ha desarrollado el estudio de caso. La investigación ha permitido concluir que el egreso anticipado de los alumnos PNP responde a los siguientes factores: 1) no se ha realizado una reestructuración curricular que permita adecuar la enseñanza a los futuros policías peruanos con las necesidades y urgencias actuales; 2) existe una presión que proviene desde el Ejecutivo por la presencia de mayores policías en las calles, lo que provoca este egreso anticipado; 3) la PNP no cuenta con personal especializado para la formulación de una currícula de estudio moderna y actualizada.

Para culminar, se presentan las conclusiones y se esgrimen algunas recomendaciones que están orientadas a mejorar el sistema educativo policial en las EESTP.



## CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

### **1. Política Pública**

La política pública es “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye 1995: 2). Esta definición supone que la decisión de los gobiernos de no llevar a cabo una determinada acción o actividad en forma consciente y razonada debe ser entendida también como política pública. De igual forma, política pública se define como un “conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público” (Gracas, 2009:5).

Así, en el proceso de elaboración de una política pública no existe solamente una decisión; existen muchas decisiones.

Según Lindblom (1979), cuando hablamos de políticas públicas “nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas”.

De otro lado, Lahera (2004) sostiene que el sector público tiene una gama de instrumentos que habitualmente utiliza con la finalidad de llevar a cabo una buena gobernanza. Uno de ellos son las políticas públicas, que, de acuerdo con este autor, son cursos de acción y flujos de información dirigidos específicamente a un objetivo público -que pudiera ser pequeño mediano o grande-, el cual ha sido determinado como tal por el conjunto de personas que son afectadas o que necesitan que el Estado les solucione su problema; es importante mencionar que esta solución pasa por la acción principalmente del sector público, aunque en muchas ocasiones también tendrán participación la comunidad en su conjunto y el sector privado.

Por su parte, Manuel Tamayo (1977) señala que las políticas públicas son el conjunto de objetivos o ideales a los que “se quiere o aspira llegar”. Añade que este resultado se dará en forma favorable siempre y cuando las decisiones y acciones hayan sido consideradas previamente por el gobierno y los ciudadanos.

Así, todos los autores revisados coinciden en determinar que las políticas públicas son acciones que desarrolla un gobierno, con la finalidad de solucionar los graves problemas que aquejan a los ciudadanos. Por esa razón, los gobiernos deben diseñar e implementar políticas públicas tendientes a la reducción significativa de la inseguridad ciudadana.

En este sentido, parte trascendental de la política pública que busca combatir la inseguridad ciudadana que vive el país debe apuntar a mejorar la calidad educativa de la formación de los alumnos de la PNP, con el fin de tener una policía altamente calificada y capaz de enfrentar la delincuencia en sus diferentes variantes.

## **2. La inseguridad como problema público**

Un problema público, de acuerdo con Aguilar (2003), se puede generar en distintos lugares de un territorio, afectando a un grupo humano, desde el más pequeño hasta el más grande.

Algunos de estos problemas por su estructura y tipicidad interesan o engloban a la mayor cantidad de ciudadanos, por no decir a todos, (por ejemplo, los problemas relativos a la seguridad personal y patrimonial).

Además, Aguilar (1996a) dice que la solución a los problemas públicos se realizan mediante acciones gubernamentales, y para ello se requiere de la participación y uso de recursos humanos, institucionales y financieros; este último como uno de los principales aspectos, toda vez que la mayoría de las soluciones a los problemas públicos requieren de inversión, ya sea pública o privada.

Para que un problema sea considerado como público deben existir necesariamente tres condiciones: "(i) una demanda que surge de grupos sociales, (ii) el desarrollo de un debate público y (iii) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas" (Garraud: 1990:20).

Desde este punto de vista, podemos decir, entonces, que un problema social no siempre se convierte o es un problema público. Según Subirats (2008: 10), el problema se convierta en público "sólo cuando una situación se juzga políticamente como problemática y es objeto de un debate político". Es decir, se convierte en problema público cuando es puesto en agenda. En la misma línea, Montecinos (2007) explica que no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o culmine en decisiones públicas acertadas.

Salazar Vargas (1994), menciona que lo público es lo opuesto a lo privado, y que ambos conceptos van ligados, y, por lo tanto, sería difícil de entender a uno sin la existencia del otro. Cuando hablamos de lo público, agrega este autor, nos referimos a algún tema que tiene que ver con aquello que afecta a los demás, a un colectivo, a una comunidad. De esta manera, define problema público como:

"Una situación que afecta negativamente a los demás, perjudica el bienestar de la población, lesiona algún aspecto de la vida de los ciudadanos... y de ahí se desprende que es necesaria la intervención

del Estado para la solución de esa inequidad, pues ni los individuos, ni los conglomerados lo pueden hacer por sus propios medios". (Salazar, 1994).

Un problema público serio que vivimos en la actualidad es el de la inseguridad ciudadana, y está en la agenda nacional no solo como política de gobierno si no como política de Estado, descrita en el Acuerdo Nacional como la séptima política concerniente a la erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

La inseguridad ciudadana, en tanto problema público, capta la atención del Gobierno, de los ciudadanos y de las instituciones y es discutido por todos los estamentos de la sociedad. En ese sentido, debe ser enfrentado en una forma multisectorial, para obtener los logros que deseamos alcanzar.

Ahora bien, ¿a qué se refiere el concepto de seguridad?, seguridad es una condición necesaria para el funcionamiento de la sociedad y un criterio principal para asegurar la calidad de vida. (Brotat 2002:1)

Otro concepto relevante sobre seguridad ciudadana es aquel que la entiende 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” (Ley N° 27933, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana).

Asimismo, para el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la seguridad ciudadana es entendida como:

“La condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. El concepto de violencia, a su vez, denota el uso o amenaza del uso de la fuerza física o psicológica con el fin de causar daño o doblegar la voluntad. La noción de despojo remite al acto de privar ilegítimamente de su patrimonio a una persona física o jurídica” (Programa de Naciones Unidas para el desarrollo-Costa Rica 2006:35)

Es decir, la violencia puede entenderse en dos formas: de tipo físico y psicológica, cuando el perpetrador busca doblegar la voluntad del agredido o de la víctima. En ese sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo nos dice que existen tres instrumentos para medir y analizar la seguridad ciudadana.

“El primero es la percepción de la inseguridad, entendido como la probabilidad de que ocurran tales hechos o el temor a ser víctima de estos. El segundo es la victimización, entendida como la ocurrencia real de hechos de violencia o despojo. El tercero, la segurabilidad, evalúa la confianza de la población frente a la posibilidad de que esos hechos sean prevenidos, o investigados y sancionados adecuadamente en caso de que ocurran (PNUD 2006: 35)

Cabe señalar que, de acuerdo con Zárate, Aragón y Morel (2013), el término seguridad ciudadana no es patrimonio o creación de nuestra sociedad, si no que viene derivado del término orden público acuñado principalmente en

Europa hace cientos de años”; por lo tanto, el concepto, señalan los autores, busca hacer énfasis en el *ciudadano* como el objeto y el sujeto de las políticas de seguridad. En realidad, el concepto de orden público no ha sido ajeno a nuestro sistema de seguridad, habiendo sido muy desarrollado por la policía en décadas pasadas como una función principal de la Guardia Civil del Perú.

Estos autores sostienen que los Estados han promovido y promueven políticas de seguridad que van dirigidas a los ciudadanos. También que frente a las visiones que pensaban en la seguridad como una política de defensa del Estado frente al desorden interno, el concepto de seguridad ciudadana llama la atención, en cambio, sobre el protagonismo que las políticas de seguridad tienen sobre la vida de las personas antes que sobre la subsistencia del Estado” (Zárate, Aragón y Morel, 2013). Los autores sostienen lo siguiente:

“Frente a la imagen de un Estado que monopoliza la función de proveer orden, empieza a aparecer en occidente una visión más “territorializada” del fenómeno de la seguridad que requiere como protagonistas a los mismos ciudadanos, verdaderos conocedores de las dinámicas de los barrios en los que viven. De ahí la importancia de la participación en la implementación de políticas de seguridad con el apoyo directo de los moradores (Zárate, Aragón y Morel 2013:15).

En resumen, uno de los principales problemas públicos en el Perú guarda relación con la inseguridad ciudadana.

La solución a este problema no es únicamente de corte policial, la lucha contra este flagelo tiene que ser necesariamente multisectorial.

Sin embargo, para la lucha frontal es importantísimo contar con efectivos policiales debidamente entrenados. En ese sentido, una adecuada formación policial resulta un eslabón indispensable de la política pública que busca mejorar los índices de seguridad en el país. Una formación adecuada supone, desde luego, que los futuros policías puedan beneficiarse de un sistema educativo que los capacite. ¿Esto ocurre realmente así? Esta interrogante se responderá a continuación.



CAPITULO 2: ESTUDIO DE CASO: EL PROBLEMA DEL EGRESO ANTICIPADO  
EN LA FORMACIÓN DE LOS FUTUROS POLICÍAS: FACTORES Y  
CONSECUENCIAS

Como se ha visto, en nuestro país tenemos un gran problema público que es la inseguridad ciudadana, y enfrentar este problema es de una responsabilidad multisectorial toda vez que sus raíces son también multicausales, aunque queda claro que la PNP debe asumir un rol preponderante.

Es necesario que el Estado diseñe e implemente políticas públicas destinadas a mejorar la capacitación de los miembros de la PNP en la etapa de formación, la cual debe estar regida por una malla curricular acorde a las exigencias y expectativas de la sociedad actual y a los cambios de paradigmas del servicio policial, en un contexto en el que se habla de la necesidad de contar con políticas más próximas a los ciudadanos.

Es muy importante, entonces, conocer los problemas que se dieron y aún se vienen dando con la construcción y ejecución de las mallas curriculares. La actual malla curricular en las Escuelas de Educación Superior Técnico Profesional de la Policía Nacional del Perú está programada para seis semestres académicos, con 4680 horas y 130 créditos. Sin embargo, los alumnos, por diferentes razones que se explicarán a continuación, no terminan sus estudios, tal como están programados, produciéndose, en cambio, un egreso anticipado. Este problema deja en evidencia que se necesita repensar la formación de los futuros suboficiales de la PNP, de modo que sea más acorde con las exigencias actuales.

En el cuadro siguiente se puede apreciar cómo la división entre semestres presenciales y semipresenciales se ha convertido en una costumbre institucional, a pesar de que la malla curricular establecida habla de seis semestres de estudios a tiempo completo (dos semestres de formación general y cuatro de especialización).

Cuadro 1

EGRESADOS DE LA EESTP PNP-PP (2006 – 2014)			
Periodo de Instrucción	Semestres presenciales	Semestres semipresenciales	Alumnos egresados
2006 – 2008 – II	3	3	553
2007-2009	3	3	976
2008-2010 – I	4	2	488
2008-2010 - I Licenciados	1	5	496
2008-2010 - II Licenciados	4	2	984
2008-2010 - II	4	2	282
2009-2011	4	2	580
2009-2012 – II	6	0	856
2011-2013 – I	4	2	653
2012-2013	3	3	1503
2013-2015 – I	3	3	1179

2013-2016 – II	3	3	1013
----------------	---	---	------

Fuente Dpto. Académico EESTP-PNP Puente Piedra  
Elaboración propia

Para explicar cuáles son los factores que explican el egreso anticipado en la PNP se ha recurrido a la recolección de información mediante la técnica de entrevistas semiestructuradas con informantes clave: personas que “poseen conocimiento y habilidades en determinadas materias que comparten a través de entrevistas o conversaciones más informales, permitiéndole al interesado obtener información a la que no podría acceder mediante otras vías” (Gilchrist y Williams 1999: 73). Se recurre a estas personas porque son fuentes expertas de información (Marshall 1996: 92).

## **2.1 Factores que explican el egreso anticipado de los alumnos de la PNP y sus consecuencias**

### **a) La intervención política**

Sobre las causas que originan el egreso anticipado de los alumnos PNP, una de ellas se refiere a la presión política, en un contexto de inseguridad ciudadana en el que la gente exige más efectivos en las calles. Al respecto, el Director de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP, el coronel PNP Raúl Artica Sotomayor, sostiene lo siguiente:

“Una de las causa principales (para el egreso anticipado) que puedo observar, ha sido la intervención política, para poder generar más elementos policiales, en aras de la protección de la seguridad ciudadana”.

Del mismo modo, el coronel PNP Víctor Patiño Zeballos, Director de la EESTP de Tacna (2013 y 2014), manifiesta:

“Todos sabemos que las escuelas han sido creadas más por presiones políticas que por criterios técnicos, y este caso del incremento de efectivos también responde a eso, responde aún más a una presión política que a un criterio técnico”

En la misma línea, el coronel PNP Jorge Castillo Pelaez, Director de la EESTP PNP de Arequipa, (2012 y 2013), explica lo siguiente:

“Este egreso anticipado obedece a disposiciones de comando institucional, pero también tengo entendido que es parte de la política del actual gobierno y del sector Interior, con la finalidad de incrementar el número de efectivos policiales suboficiales, por las necesidades de la seguridad ciudadana; esto lo ha manifestado en más de una oportunidad el Presidente”

El asesor principal de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP, Giofianni Peirano Torriani, al respecto manifiesta:

“La coyuntura política y la alta sensibilización de la inseguridad ciudadana, que es un tema más urbano costero antes que de la sierra y selva, configura una agenda mediática política que distorsiona la calidad educativa; eso hace que se disponga de estudiantes, en este caso son alumnos de educación técnico superior de la PNP, y que vayan a cumplir funciones en unidades o áreas donde presten sus servicios, pero sin la debida capacitación, afectando la calidad de enseñanza y aprestamiento”

Cabe señalar que la versión ofrecida por los informantes clave respecto a que uno de los motivos de egreso anticipado de los alumnos PNP es la presión política se refuerza por las disposiciones de los propios presidentes de la República. A continuación, se muestran algunos ejemplos de ello:

“El presidente de la República, Alan García, destacó hoy la necesidad de incrementar el número de efectivos de la Policía Nacional del Perú para garantizar el orden y la seguridad entre la población. "Es fundamental cumplir los objetivos de aumentar la proporción de policías en relación al número de ciudadanos que hoy tenemos (27,412,157)", sostuvo. Agregó que se necesita recuperar el número de policías porque no puede haber una institución empedregada, "quién sabe por qué intereses", a través de la formación brindada en las 19 escuelas policiales a lo largo de todo el país". (Cusco Web, 10 de junio del 2007)

“Presidente (Ollanta Humala) reconoce que existe alto déficit de policías en casi todas las regiones del país y promete 30 mil nuevos agentes en un lapso de 2 a 3 años. Expertos advierten de falta de infraestructura y de escuelas para estos nuevos efectivos. En el marco de la ceremonia de clausura del año académico en la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional, el mandatario anunció ayer la incorporación de 30 mil policías a nivel nacional en un lapso de 2 a 3 años" (La República, 19 de diciembre del 2012).

**b) No se ha elaborado una reestructuración curricular para las EESTP-PNP, que adecúe la enseñanza de los futuros policías a los requerimientos actuales**

Parte del problema es que la actual currícula de estudios no se ha adecuado a las nuevas exigencias que tiene el país. Así, la presión política - explicada arriba- más una malla de cursos inadecuada, se combinan para tener policías ejerciendo su función en las calles sin haber completado su formación. En

realidad, lo que ha venido ocurriendo es que, frente a la necesidad del egreso anticipado, la currícula se ha tenido que adecuar en el camino.

Por ejemplo, el Coronel PNP Víctor Patiño Zeballos, Director de la EESTP-PNP Tacna (2013 y 2014), refiere:

“La estructura de las mallas curriculares la formula en Lima la Dirección Ejecutiva de Educación, quien es la que dicta las políticas y los lineamientos para todo el desarrollo curricular. Remite la adecuación de las currículas para que los alumnos estén en posibilidad de egresar”.

Lo anterior es refrendado por el Coronel PNP César Arredondo Ramos, Jefe de la División de Planeamiento Educativo de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP (2012 al 2014), quien sobre el tema de reestructuración curricular en las EESTP PNP manifiesta lo siguiente:

“La currícula inicial es para los tres años (de estudio). El quiebre que se produce al año y medio se toma como una adecuación (de la currícula)”

Así, se trata de modificar, en el camino, la currícula de los estudiantes PNP para que puedan egresar anticipadamente y cubrir las necesidades en labores diarias de seguridad. Lo que se hace es dividir en dos etapas -una presencial y otra semipresencial- la malla curricular, a pesar de que, originalmente, los estudios deberían durar seis meses presenciales. En realidad, no se trata de ninguna reestructuración. Es más una medida de emergencia.

La mayor PNP Evelyn Soto Martinez, Jefe de la División de Planeamiento Educativo de la Dirección de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP, indica en ese sentido:

“Es una pequeña modificación para hacer lo que es presencial y semipresencial; no ha habido ninguna reestructuración”

Queda claro, entonces, que no existe una currícula pensada y formulada específicamente para que los alumnos PNP estudien de forma presencial y semipresencial. En otras palabras, una malla curricular para que dure seis semestres se adapta en el camino.

Los directores de las EESTP-PNP consultados para esta investigación confirman que, a poco de terminar el tercer semestre, reciben un memorándum en el cual se dispone el egreso anticipado de los alumnos.

Vale decir, los directores de las escuelas PNP se enteran de la necesidad de implementar un egreso anticipado con muy poco tiempo de anticipación, lo cual evidencia que no ha habido una planificación seria y responsable para el manejo óptimo del problema en cuestión. Por ejemplo, el coronel PNP Víctor Patiño Zevallos, ex –Director de la EESTP-PNP de Tacna, señala:

“Los alumnos entran con una sola currícula y prácticamente en el tercer semestre envían una adecuación de currícula. Algunas asignaturas son modificadas para que ellos se puedan graduar”

Por su parte, el coronel PNP Jorge Castillo Pelaez, ex –Director de la EESTP-PNP de Arequipa, sostiene:

“En la escuela de Arequipa no ha habido una reestructuración de la currícula para el egreso anticipado de los alumnos, ellos han egresado al culminar su tercer semestre. Es decir, solo se ha adelantado el egreso pero no ha habido ninguna reestructuración ni modificación en la currícula”

**c) La Dirección de Educación de la PNP no cuenta con personal profesional y técnico para formular planes de educación y una nueva currícula educativa adaptada a las nuevas exigencias**

De un lado existe una presión política para tener más policías en las calles, lo cual es un importante aliciente para el egreso anticipado de los alumnos PNP y, del otro, la estructura de los estudios de los futuros policías no se ha adaptado a estas nuevas exigencias. Esto podría solucionarse si esta malla curricular se rediseñara y contemplara modificaciones necesarias para enfrentar los retos de hoy. Sin embargo, la ausencia de personal idóneo y especializado para esta tarea dentro de la PNP ha impedido que esto ocurra. Recientemente se están tomando algunas medidas correctivas. Por ejemplo, el coronel, Director de Educación de la DIREED –PNP, PNP Raúl Artica Sotomayor, sostiene:

“En verdad, siempre en esta esfera educativa hemos participado solamente policías. Este año hemos tenido la oportunidad de abrir nuestra visión y asesorarnos por profesionales, ya sea expertos en planificación y pedagogos, para, con lo dispuesto por el Director General, cambiar la estructura curricular en las escuelas de formación. Viendo esa necesidad, se está en un proceso de contratación”.

En el mismo sentido, la mayor PNP Evelin Soto Martinez, Jefe de la División de Planeamiento Educativo de la Dirección de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP manifiesta:

“Nosotros mismos, los elementos policiales, hacíamos las curriculas. Lamentablemente no teníamos especialistas. A partir de este año, el director de educación ha contratado cuatro asesores externos para poder ayudarnos en todo este proceso, no solamente en lo que es planificación curricular, también en lo que es acreditación y evaluación”.

El Mg. Giofianni Peirano Torriani, asesor principal de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP, es enfático en afirmar:

“En la DIRACA (Dirección Académica) hay una pedagoga que ve el día a día, que más bien hace labor administrativa y no de perfil pedagógico, no existen pedagogos ni en las 27 Escuelas de nivel Técnico Profesional ni en la Escuela de Oficiales.....habría que hacer una inversión en pedagogos que revisen el sílabo”.

Se puede decir, entonces, que no se ha llevado una reestructuración curricular para prevenir situaciones como el egreso anticipado debido a la falta de profesionales especializados. Esta reestructuración curricular podría haber ayudado a adecuar los estudios policiales a las urgencias actuales nacionales. Además, como se observa en el siguiente cuadro, la duración de estos estudios en el Perú es más larga si se compara con otros países de América Latina, incluso España.

Cuadro 2

DURACIÓN DE ESTUDIOS PARA AGENTES Y/O SUBOFICIALES DE POLICÍAS	
PERU	3 Años(6 Semestres)
CHILE	1 año
BOLIVIA	2 años, (4 Semestres)
ECUADOR	1 año de estudios y 6 meses de práctica
COLOMBIA	1 año
ARGENTINA	1 año de estudios y 1 año de práctica
GUARDIA CIVIL ESPAÑA	9 meses de academia y 40 semanas de práctica

Que la educación de los alumnos de la PNP sea de tres años o seis semestres académicos obedece a que el DL. N° 1151, Ley del Régimen Educativo de la Policía Nacional del Perú, ubica al régimen educativo de las EESTP-PNP como parte del Sistema Educativo Nacional en la etapa de educación técnico superior.

Sin embargo, como se ha descrito, estos alumnos en realidad solo estudian tres semestres, lo cual se contrapone con la ley, que estipula seis semestres de estudios, lo cual obliga a la recalendarización de las asignaturas. .

Esto perjudica el aprendizaje de los alumnos ya que no llegan a cumplir con los estudios programados. Es importante mencionar que la mayoría del personal que se encuentra entre los 20 años a más de servicios, provenientes de las ex instituciones policiales (GC, PIP y GR), son efectivos cuya instrucción demoró, en promedio, un año.

#### **d. Consecuencias del egreso anticipado de los alumnos PNP**

Los planes de estudio en cualquier institución educativa se elaboran pensando en el perfil profesional de los egresados. Como resulta obvio, un egreso anticipado no permite que los estudiantes de las escuelas PNP concluyan su preparación como se debe.

El coronel PNP de servicios (psicólogo), Jorge Saldarriaga Ruiz, Jefe del Departamento Sicopedagógico de la Dirección de Educación de la DIREED, manifiesta al respecto:

“El egreso anticipado es una medida de carácter político y en ese contexto no se está logrando tener policías, en este caso suboficiales, con el perfil deseado”

El egreso anticipado de los alumnos PNP a la postre perjudica el cumplimiento de la función policial, ya que un policía formado a medias no brindará un servicio de las características que se necesitan.

Cabe señalar, aunque se produzca el egreso anticipado, los policías que ya salieron a cumplir sus funciones profesionales igual deben culminar sus estudios. Como de lunes a viernes se encuentran sumergidos en sus tareas diarias, se ha dispuesto que asistan los sábados para culminar con sus cursos. Pero esto genera una serie de problemas logísticos.

Por ejemplo, la mayor PNP Evelin Soto Martinez, Jefe de la División de Planeamiento Educativo de la Dirección de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP, manifiesta lo siguiente:

“Han llegado a Lima, procedentes de provincias, más de mil efectivos de reciente egreso. Los directores de San Bartolo y Puente Piedra se han visto en serios problemas porque no tienen suficientes aulas para albergarlos a todos. No hay infraestructura”.

Sobre este punto, el informe N° 35-2015-DIREED PNP-DIRACA/As.A del 09 de junio de 2015, dirigido al Gral. PNP Director de Educación de la PNP, informa que esta práctica de condensar cursos durante los fines de semana no ha logrado los objetivos educativos planeados, por las siguientes razones:

- Inasistencia de los suboficiales a las clases por razones de servicio o distancia entre el centro de formación y el puesto laboral asignado.
- Desinterés de los suboficiales para culminar su carrera

- Carencia de personal docente especializado en educación a distancia
- Las EESTP no cuentan con una plataforma tecnológica para el dictado de clases virtuales

## 2.2 La importancia de una buena malla curricular

Habiendo llegado a este punto, resulta necesario revisar por qué es importante plantear la renovación de la malla curricular.

Elisa Robles (2005) manifiesta que cuando se habla de reforma curricular se refiere al cambio, renovación y mejora en torno a la teoría curricular. Zabalza, (1995) la define como el proceso de construcción de la estructura curricular que a lo largo de los años se va revitalizando.

La Universidad Autónoma San Luis Potosí, en su estudio titulado “Trascendencia e Importancia del Proceso de Reestructuración Académica y Curricular 2013”, señala que la reforma curricular es el acto en el cual se determina la periodicidad de los procesos de revisión en una universidad, lo que garantiza en cierta medida que los contenidos de los programas educativos se encuentren actualizados y que sean acordes a las necesidades de la sociedad, así como de las expectativas de los estudiantes.

Por su parte, Young Mi Kim (1989) dice sobre el cambio curricular lo siguiente:

“Acerca de mejora, revisión y cambio curricular, se dice que en la mayoría de los casos estos tres conceptos son usados como sinónimos. Todos son procesos que involucran cambio y transformación, pero normalmente cuando se trata de una mejoría o una revisión curricular esto significa cambiar solo ciertos aspectos del currículo, sin tocar sus concepciones fundamentales ni su organización. Un cambio curricular, en contraste, implica una transformación radical de todo el esquema curricular, incluyendo muchas veces los supuestos básicos detrás del diseño, las metas, las actividades de aprendizaje y el contenido” (Mi Kim 1989:10).

La currícula es el instrumento que nos va a marcar el norte a seguir en la enseñanza, que incluye las materias a estudiar, las horas de aprendizaje teórico y práctico, así como el perfil que obtendrá el educando una vez culmine los estudios.

En su estudio sobre el Perú, Bernaola Martínez (2014) propone una reestructuración del currículo de estudios en las Escuelas de la PNP, la cual, sugiere el autor, deben operarse desde el punto de vista de una administración por competencias. Ello con la finalidad de tener policías que sean capaces de actuar y que cuenten con los suficientes conocimientos, habilidades y aptitudes, a fin de combatir la inseguridad ciudadana y demás delitos. Este autor señala, por ejemplo, que las currículas de los centros de formación PNP deben contener

tópicos relacionados con nuestra realidad social y criminológica, la inseguridad ciudadana, la lucha contra la corrupción y, en especial, el derecho.

A continuación, se analizarán algunos ejemplos de diferentes policías de América del Sur, las cuales a partir de diagnósticos y estudios serios al interior de sus instituciones llegaron a la conclusión de que el servicio que prestaban no era el mejor, por lo que decidieron cambiar o reestructurar sus currículas educativas.

### **2.2.1.- Casos de reestructuración curricular en instituciones policiales de América del Sur.**

a).- La Policía de Bolivia realizó un diagnóstico del desempeño profesional de sus integrantes, que señala que el trabajo desarrollado por la Policía Boliviana satisface parcialmente las necesidades y exigencias de la ciudadanía en materia de seguridad ciudadana. Según este informe del 2010 titulado Rediseño Curricular en Escuelas Básicas Unipol, además de los graves problemas de corrupción internos, está la cada vez menor confianza de la ciudadanía en el trabajo policial, y los resultados derivados de él. En el caso boliviano, se modificó la malla curricular para preparar policías capacitados para enfrentar los nuevos retos en materia de seguridad ciudadana.

b) La policía de Ecuador, en el año 2012, publicó un cuadernillo de rendición de cuentas, en el cual informó que respecto a la educación policial una de las prioridades del mando institucional fue reestructurar y fortalecer la educación policial, estableciendo nuevos parámetros y perfiles para que los

policías cumplan su trabajo acorde a los retos del cambio que la sociedad exige. Así, se elaboraron nuevas mallas curriculares mediante un contrato de consultoría con la PUCE (Pontificia Universidad Católica de Ecuador) que realizó el rediseño y mejoramiento de la malla curricular del sistema educativo acorde al plan de carrera policial, con la intención de acentuar conocimientos en temas como seguridad ciudadana, derechos humanos, policía comunitaria y liderazgo, entre otros.

c) La policía de Colombia, en el año 2013, formuló su Proyecto Educativo Institucional, en el cual se propusieron varios objetivos, entre ellos posicionar a la educación policial como un proceso de potenciación del conocimiento, en el contexto de la formación integral, con una visión humanista, para formar profesionales competentes y éticos que respondan a las exigencias de la comunidad.

d) En la Policía del Paraguay, de acuerdo con información oficial del Ministerio del Interior de ese país, se llevó a cabo un cambio de la malla curricular, lo que implicó una reforma profunda empezando por los criterios de pre selección y selección de aspirantes a policías. Entre otras novedades, se incluyó la enseñanza del idioma inglés.

Asimismo, a partir del 2000 otros países de la región como Brasil, Chile y Argentina han llevado a cabo distintas acciones con el objetivo de contribuir en la actualización de los marcos formativos de sus fuerzas policiales bajo el paradigma

de la seguridad ciudadana, ante la emergencia de la inseguridad como fenómeno de preocupación pública (Ruiz 2014).

Como se aprecia, hay varios ejemplos de países de la región que han iniciado procesos de reformas curriculares en la formación de futuros policías para adaptarse a las nuevas exigencias que la realidad demanda.

Al respecto, Arias, Rosada Granados y Saín (2009: 66) dicen que “es fundamental que la reforma y modernización del sistema policial vaya acompañada por la actualización de su sistema educativo”. En este marco, la formación y capacitación policial debe:

- Ser continua y permanente, es decir, estructurarse a lo largo de la carrera profesional constituyendo un criterio fundamental para las promociones u ocupación de cargos orgánicos.
- Orientarse a la generación de capacidades y competencias profesionales para cumplir con las labores de los perfiles y especialidades policiales y resolver los problemas e incidentes propios del trabajo.

Estos mismos autores proponen, incluso, una formación policial que gire en torno de cinco núcleos curriculares teóricos y prácticos:

- El legal-institucional, para la formación en las bases legales e institucionales de la labor policial.
- El social-criminológico, para la formación en sociología, ciencia política y, particularmente, criminología, aplicadas a las problemáticas delictivas e institucionales referidas a la seguridad pública.
- El ético-profesional, que impartirá los conocimientos de la profesión y función policiales; los principios de actuación; los derechos humanos, en sus bases legales y los tratados y la doctrina internacional; y todo lo referido a la libertad y protección ciudadana.
- El técnico-policial, que formará en los conocimientos del ejercicio de las labores generales y, en particular, de las relativas a la seguridad preventiva y compleja, la gestión policial estratégica y táctica, las acciones técnicas-operacionales de supervisión y de dirección superior, la inteligencia criminal y la logística.
- El de orientación especializada, para la formación práctica en el desarrollo de las labores del agrupamiento y especialidad seleccionada durante la última etapa de la formación inicial.

Así, diversas instituciones policiales han sentado las bases para mejorar sus servicios a los ciudadanos promoviendo un cambio de currícula educativa, para estar a la par de los cambios sociales y de las necesidades de las personas.

Si, como se ha visto, la inseguridad ciudadana es un problema público que debe ser abordado a través de una política pública eficiente, la buena formación

de los policías es, sin duda alguna, parte trascendental de la cadena. Una adecuada enseñanza (con una currícula actualizada y sin egresos anticipados que generan confusión y solo son paliativos para el momento) permitirá tener mejores agentes en las calles.



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. En el Perú, frente al problema público de la inseguridad ciudadana, una medida adoptada por los gobiernos, a través de Ministerio del Interior-PNP, es la disposición del egreso anticipado de los alumnos de las EESTP, con la finalidad de tener más policías en las calles cumpliendo labores de prevención e investigación.
2. Sin embargo, para este egreso anticipado de los alumnos de las EESTP no se ha previsto una reestructuración necesaria en la política pública respectiva, específicamente en lo que concierne a la malla curricular de estudios. Como se ha demostrado, frente a factores como la presión política, la PNP se ve obligada a apurar el egreso de los policías en formación, obligándolos a cumplir funciones profesionales sin siquiera haber culminado su preparación. Como es lógico suponer, una medida de esta naturaleza es contraproducente si lo que se busca es mejorar las condiciones de seguridad ciudadana en el país.
3. La inseguridad ciudadana es un problema público que debe ser abordado a través de una política pública eficiente. En ese sentido, la buena formación de los policías peruanos es un elemento fundamental del ciclo. Una adecuada enseñanza permitirá tener mejores agentes en las calles.

4. Por todo lo anteriormente expuesto, la PNP y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) deberían formular, implementar y, posteriormente, evaluar una política pública que proponga la reestructuración curricular en el sistema educativo policial, con la finalidad de tener efectivos policiales que al egresar de las EESTP-PNP tengan los conocimientos, habilidades, destrezas y, en general, el perfil deseado. Hay que insistir en lo siguiente: solo con policías bien preparados se va a poder enfrentar con efectividad y eficiencia la inseguridad ciudadana.
5. Un punto importante es el siguiente: no se debe permitir la injerencia política en el sistema de formación de efectivos policiales. En otras palabras, el efectivo policial tiene que ser formado e instruido respetando los tiempos necesarios en el proceso.
6. Finalmente, debería disponerse, en forma inmediata, la evaluación de los policías que han egresado anticipadamente con la finalidad de recoger información y, de ser necesario, mejorar su capacitación profesional, fiscalizando su asistencia a las clases complementarias de los días sábados o de lo contrario diseñando un curso especial de reentrenamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

ARIAS, Patricia; ROSADA-GRANADOS, Hector (2009). Reformas policiales en América Latina Principios y Lineamientos.

AGUILAR, Luis (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno.

BERNAOLA, Carlos (2014). Tesis doctoral: Gestión por competencias en los sistemas formativos policiales y su influencia en la calidad del servicio.

BROTAT, Ricardo (2002). Un concepto de seguridad ciudadana.

CANTO, Manuel (2002). Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local.

Dye, Thomas (1995: 2). Understanding public policy.

GARRAUD, Oliver (1990). Análisis y gestión de políticas públicas: Las claves para el análisis. Consultado en internet el día 15 de agosto 2014 <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000200007&script=sci_arttext)>

GRACAS, Maria (2006). En Aguilar Astorga y Lima Facio. ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?

GILCHRIST, Valerie y WILLIAMS, Robert (1999). "Key informant interviews", en "El Congreso peruano: políticas públicas e influencia informal sobre la burocracia". Santiago de Chile: FLACSO.

LAHERA, Eugenio (2004). Introducción a las políticas públicas. Fondo de cultura económica de Chile.

LINDBLON, Charles (1991). El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Madrid: Ministerio para las Administraciones Publicas.

MARSHALL, M. N. (1996). "The key informant technique". Family Practice, vol. 13, núm. 1. Londres.

MONTECINOS, Elier (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un "problema público".

Policía Nacional de Bolivia (2010). Rediseño curricular escuelas básicas policiales UNIPOL-2010.

La policía de Ecuador (2012). Cuadernillo de rendición de cuentas,

Policía Nacional de Colombia (2013). Potenciación del conocimiento y formación policial. Proyecto Educativo Institucional.

Policía de Paraguay (2015). Inauguraron las aulas y el Instituto de Idiomas de la Policía Nacional. Consultado en internet el día 18 julio 2015. <[https://www.facebook.com/permalink.php?id=155369444540412&story\\_fbid=782016848542332](https://www.facebook.com/permalink.php?id=155369444540412&story_fbid=782016848542332)>

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - Costa Rica (2006) Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social.

ROBLES, Elisa Socorro (2005) Los docentes en el proceso de gestión de un currículo por competencias. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Escuela de graduados.

RUIZ, Consuelo (2014). La formación de las fuerzas de seguridad y policiales bajo el paradigma de la Seguridad Ciudadana: un desafío educativo nacional y regional. Revista Latinoamericana de Educación Comparada.

SALAZAR, Carlos (1994). La definición de Política Pública.

SUBIRATS, Joan y otros (2008). Análisis y gestión de políticas públicas: Las claves para el análisis. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública. México Distrito Federal. Consultado en internet el día 10 noviembre 2015. <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792009000200007&script=sci_arttext)>

TAMAYO, Manuel (1997). Bañón y Carrillo En La Nueva Administración Pública.

Universidad Autónoma San Luis de Potosí (2013). Reestructuración Académica y Curricular 2013.

YOUNG, Mi (1989). Fundamentos y práctica del currículo.

Zárate, Aragón y Morel (2013). Inseguridad, Estado y desigualdad en el Perú y en América Latina.

ZABALZA, Miguel (1995). Diseño y desarrollo curricular.

LA REPÚBLICA (2012). Humala admite que faltan 30 mil policías a nivel nacional. Consultado en internet el 15 noviembre 2015. <<http://larepublica.pe/19-12-2012/humala-admite-que-faltan-30-mil-policias-nivel-nacional>>

CUSCO WEB (2007). Pide más policías. Consultado en internet el 15 noviembre 2015. <<http://www.cuscoweb.com/noticias/detalles.php?d=7156>>

PUBLIMETRO (2014). Lima tiene grave déficit de policías. Consultado en internet el 20 noviembre 2015. <<http://publimetro.pe/actualidad/noticia-lima-solo-tiene-policia-cada-953-habitantes-22673>>

#### LEYES Y REGLAMENTOS:

Constitución Política del Perú.

Acuerdo Nacional, políticas de Estado.

DL. N° 1148 Ley de la Policía Nacional del Perú.

DL N° 1151 Ley del Régimen Educativo de la Policía Nacional del Perú, y su Reglamento Decreto Supremo N° 009-2014-IN.

Ley N° 28044 Ley General de Educación

Ley N° 29394 Ley de Institutos y Escuelas de Educación Superior

Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC)

LEY N° 27238 Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú (derogada)

DECRETO SUPREMO N° 008-2000-IN Aprueban el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú (derogado)

DIRECTIVA N° 01-72-2006-DGPNP/DIRREHUM-EM del 21 de noviembre de 2006

MEMORANDUM MULTIPLE N° 12-30013-DIREED PNP/DIRACA del 21 de diciembre 2013.

Informe N° 35-2015-DIREED PNP-DIRACA/As.A del 09 de junio de 2015



## RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

1. Crnl. PNP Raúl ARTICA SOTOMAYOR, Director de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP
2. Crnl. PNP Teófilo MARIÑO CAHUANA, Director de la EESTP-PNP de Puente Piedra – Lima (2014 y 2015)
3. Crnl. PNP Mario TORRES ALVAREZ, Ex - Director de la EESTP-PNP de Huánuco. (2013 y 2014).
4. Crnl. PNP Jorge CASTILLO PELAEZ, Ex - Director de la EESTP-PNP de Arequipa (2013 y 2014).
5. Crnl. PNP Víctor PATIÑO ZEBALLOS, Ex - Director de la EESTP-PNP de Tacna. (2013 y 2014). .
6. Crnl. PNP César ARREDONDO RAMOS, Ex – Jefe de la División de Planeamiento Educativo de la Dirección de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP (2012 al 2014)
7. Crnl. PNP (S) Jorge SALADARIAGA RUIZ, Director de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP
8. Cmdte. PNP Juan RAMOS GALINDO, Jefe del Departamento Académico de la EESTP Puente Piedra

9. My.(F) PNP Evelyn SOTO MARTINEZ, Jefe de la División de Planeamiento Educativo de la Dirección de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP
10. Mg. Giofianni PEIRANO TORRIANI, asesor principal de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP
11. Sra. Ruby ROJAS ALVAN, asesora de la Dirección de Educación de la Dirección Ejecutiva de Educación y Doctrina de la PNP

