

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO**



**PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ**

**“Evaluación de la ejecución presupuestal de la Policía Nacional del
Perú y su implicancia en la Política Pública de Seguridad
Ciudadana”**

**Tesis para obtener el grado académico de Magister en Ciencia
Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión
Pública**

AUTOR

Oscar Alexis Rodríguez Valles

ASESOR

Dr. Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

JURADO

Verástegui Ledesma, Rocío Del Pilar

López Villanes, Noam Dante Valentín

Lima, Perú

marzo, 2017



HOJA RESUMEN

La fase de ejecución del proceso presupuestario es una de las más importantes por el significado y trascendencia que tiene dentro del logro de los objetivos de toda entidad del Estado; sin embargo, es la menos explotada y la de menor interés dentro de dicho proceso. La presente investigación estuvo orientada al estudio de caso de la evaluación de la ejecución presupuestal de la Policía Nacional del Perú y la forma en que esta repercute en la política pública de seguridad ciudadana. El análisis de la ejecución presupuestal en la Policía Nacional del Perú es un área poco estudiada, casi imperceptible, y menos su implicancia en la política pública de seguridad ciudadana; partiendo del tema que de la adecuada ejecución y eficiente gasto público, debidamente planificados, beneficiará la operatividad de la organización, que, si se aúna al hecho de una decisión política de priorizarla para hacerla sustancial a los intereses del gobierno como instrumento insertado en su agenda y como parte del gran plan nacional de desarrollo como política de Estado, que le permita ser implementada en toda su magnitud, se lograrían resultados sorprendentes, llegando, incluso, a disminuir sustancialmente el problema público de inseguridad que es uno de los grandes desafíos pendientes para cualquier gobierno. Se ha establecido que la coordinación de los actores del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú responsables de la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú para su aplicación en la política pública de seguridad ciudadana, se desarrolló de manera desarticulada, con invasión y superposición de funciones y competencias, con falta de personal técnico capacitado y apoyo logístico, así como sin respetar los avances normativos o metodológicos.



Dedicatoria

*A mi mamita Petty, a mi esposa
Harumi y, por supuesto, a mis
hermosas hijas Marcela, Flavia y
Alexia, que son la fuente de mi
constante superación.*

Índice

Introducción	6
Capítulo 1.- Marco teórico y estado de la cuestión.....	11
1.1 Marco teórico sobre presupuesto público, problema público, política pública y seguridad ciudadana.....	11
1.1.1 Presupuesto público.....	12
1.1.2 Problema público.....	16
1.1.3 Política pública.....	17
1.1.4 Seguridad ciudadana.....	20
1.2 Estado de la cuestión sobre estudios de evaluación de diseño y ejecución presupuestal.....	25
Capítulo 2.- Marco normativo sobre presupuesto público, su ejecución y evaluación en el contexto de la política pública de seguridad ciudadana, y la situación actual de la ejecución del presupuesto en la Policía Nacional del Perú.....	32
Capítulo 3.- La política pública de seguridad ciudadana y la ejecución presupuestal.....	39
3.1 Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana.....	40
3.2 La ejecución presupuestal del Programa Presupuestal 0030.....	42
Capítulo 4.- La problemática de la regulación actual en seguridad ciudadana.....	49
4.1 Descoordinación de los actores del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú; y, la superposición de direcciones del primero sobre las direcciones del segundo duplicando las mismas funciones asignadas.....	50
4.2 Falta de capacitación del personal y alta rotación de los actores.....	52
4.3 Injerencia política en temas de gestión privilegiando decisiones políticas antes que técnicas. Así como falta de participación de los actores policiales al formularse las Políticas.....	53
4.4 Atomización de Unidades Ejecutoras.....	54
Capítulo 5.- La ejecución del presupuesto de la Policía Nacional del Perú y su impacto en el servicio público.....	55
5.1 Sobre la evaluación de la ejecución presupuestal y del gasto público.....	55

5.2	Sobre la asignación y ejecución del presupuesto y su repercusión en la operatividad de la Policía Nacional del Perú.....	57
	Conclusiones	61
	Bibliografía	70



Introducción

La fase de ejecución del proceso presupuestario es una de las más importantes por el significado y trascendencia que tiene dentro del logro de los objetivos de toda entidad del Estado; sin embargo, es la menos explotada y la de menor interés dentro de dicho proceso (se prioriza la programación, la formulación y la aprobación del presupuesto). Las políticas públicas surgen como una respuesta del Estado a las necesidades y exigencias de la población que requieren ser atendidas ante la aparición de determinados problemas que pasan a ser reconocidas y formar parte de la agenda gubernamental. La inseguridad ciudadana representa uno de los mayores problemas que aqueja a la población y por exigencia de ésta el Estado se encuentra obligado a atenderla y solucionarla.

La presente investigación estuvo orientada al estudio de caso de la evaluación de la ejecución presupuestal de la Policía Nacional del Perú y la forma en que esta repercute en la política pública de seguridad ciudadana. El objetivo general de la investigación fue: Conocer el nivel de coordinación entre la Policía Nacional del Perú y el Ministerio del Interior para la ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú y su implementación en la política pública de seguridad ciudadana. Se plantearon los objetivos específicos siguientes: a) Describir la interrelación existente entre la política pública de seguridad ciudadana y la ejecución presupuestal; b) Determinar las limitaciones en las relaciones de coordinación de los actores comprometidos en la ejecución del

presupuesto de la Policía Nacional del Perú, y c) Analizar en qué medida el nivel de ejecución presupuestal de la Policía Nacional del Perú repercute en el servicio público de seguridad ciudadana.

La investigación absolvió la pregunta siguiente: ¿De qué manera la descoordinación entre el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú afectó la ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú, y cuál fue el resultado en la implementación de la política pública de seguridad ciudadana, período 2011-2015?

El trabajo de investigación nos llevó a plantear la hipótesis siguiente: La coordinación de los actores del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú responsables de la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú para su aplicación en la política pública de seguridad ciudadana, se desarrolló de manera desarticulada, con invasión y superposición de funciones y competencias, con falta de personal técnico capacitado y apoyo logístico, así como no se respetaron los avances normativos o metodológicos. Estos elementos constitutivos han limitado la ejecución presupuestal en la política pública de seguridad ciudadana que ha dificultado dar solución al problema público planteado.

La metodología de investigación fue cualitativa, las herramientas utilizadas por las técnicas de investigación fueron las entrevistas semiestructuradas, revisión documental y análisis de contenido. Se tuvo en cuenta los criterios de cargos y

experiencia profesional y funcional para la selección de los entrevistados, y se identificaron como actores a la Policía Nacional del Perú, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Economía y Finanzas, se realizaron trece entrevistas. Conforme al protocolo para entrevistas para tesis, se informó a los entrevistados sobre el protocolo de consentimiento informado, determinando que los entrevistados serían citados mediante seudónimos. Tanto el Director de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior como el Director Ejecutivo de Planeamiento y Presupuesto de la Policía Nacional del Perú, prefirieron no ser entrevistados por temas netamente personales. Para la revisión documental se utilizó las fichas de registro para el análisis de contenido, así como el uso de tablas y gráficos para el ordenamiento de datos y reportes estadístico, lo que se articula con informes económicos sobre ejecución presupuestal en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana; evaluación de ejecución presupuestales de sectores relacionados con la administración estatal.

El tema de investigación fue analizado bajo los ejes temáticos siguientes: a) ejecución presupuestal; b) problema público; c) política pública; y d) la seguridad ciudadana. Para la ejecución presupuestal se tomó en cuenta a Rodríguez (2008), Paredes (2011), Marcel (2013), Mostajo (2002), Camarasa (2004), Chong (2009), Cillóniz (2014) y el MEF; para el problema público se consideró lo definido por Subirats (2008) y el CONASEC (2013); para la política pública se consideró lo planteado por Lahera (2004), Torres (2001), Grindle (2009), Frühling (2009), Montero (2012) y Marcel (2013), así como lo planteado por la Defensoría del Pueblo (2009); y para la seguridad ciudadana se consideró a Machado (2006)

y Barrera (2011). Asimismo, se tuvo en consideración a lo indicado por Althaus (2016) cuando aborda el tema de la reforma del sistema policial que concatena los ejes mencionados articulándolos en el aspecto de la seguridad y la justicia.

El presente trabajo consta de cinco capítulos, en el Capítulo 1 se exponen los temas relacionados al marco teórico sobre presupuesto público, problema público, política pública y seguridad ciudadana, y el estado de la cuestión presenta casos de investigaciones nacionales e internacionales. En el Capítulo 2 se describe el marco normativo sobre presupuesto público, su ejecución y evaluación en el contexto de la política pública de seguridad ciudadana, así como la situación actual de la ejecución del presupuesto de la Policía Nacional del Perú. En el Capítulo 3 se analiza la política pública de seguridad ciudadana y la ejecución presupuestal, y se describe el programa presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana y su ejecución presupuestal, así como se analiza si la política pública planteada se articula o no con la ejecución presupuestal, permitiéndonos conocer respecto a los aciertos o errores encontrados durante el proceso de programación, planeamiento, aprobación, ejecución y evaluación de la política pública, para concluir y recomendar acciones que permitan mejorar su implementación en concordancia con el ciclo de las políticas públicas que diversos autores y teóricos han escrito sobre el particular. En el Capítulo 4 se describe la problemática de la regulación actual en seguridad ciudadana, y se analizan las deficiencias que se presentan en el proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana relacionadas a la fase de ejecución presupuestal que tienen sus raíces en

desconocimiento de la normatividad, de los procedimientos y técnicas de construcción de los programas y políticas relacionados con la ejecución del presupuesto de la Policía Nacional del Perú y su impacto en el servicio público, incidiendo en la evaluación de la ejecución presupuestal y del gasto público y sobre la asignación y ejecución del presupuesto y su repercusión en la operatividad de la Policía Nacional del Perú. En el Capítulo 5 se analiza la ejecución del presupuesto de la Policía Nacional del Perú y su impacto en el servicio público. Para culminar con las conclusiones correspondientes en las que se confirma la hipótesis de investigación, asimismo, se proponen alternativas de solución a la problemática planteada.

La investigación realizada encontró respuesta a las interrogantes planteadas sobre la ejecución presupuestal, sobre la política pública, sobre la seguridad ciudadana y sobre el impacto que los dos primeros hayan tenido sobre la última. Específicamente, se analizó si la política pública de seguridad ciudadana se había implementado adecuadamente, si la asignación presupuestaria de la Policía Nacional del Perú y su ejecución respondieron al logro de los objetivos programados en el plan operativo, si existió articulación con la política pública planteada y si ésta influyó en la calidad de la operatividad de las Unidades policiales; y por último, si la evaluación de la ejecución presupuestaria del gasto público permitió conocer si los insumos se transformaron en productos cuyos resultados respondieron a las necesidades y exigencia de la población, o sea, si se solucionó el problema público.

Capítulo 1

Marco teórico y estado de la cuestión

1.1 Marco teórico sobre presupuesto público, problema público, política pública y seguridad ciudadana

Este capítulo nos permitirá ubicarnos en la parte conceptual, teórica y de investigaciones realizadas respecto de los temas que abordan la presente investigación, presentando las posturas teóricas de Paredes (2011), Camarasa (2004) y Chong (2009), investigaciones realizadas por Cillóniz (2014) y Mostajo (2002) sobre el presupuesto público. De igual forma se presentará la postura teórica de Subirats (2008) respecto al problema público. En otro momento los teóricos Lahera, Montero y Marcel serán mencionados cuando se trate el tema de las políticas públicas. Y, cuando se trate el tema de seguridad ciudadana se mencionará a Barrera y organismos como el MEF y PNUD, y porque no, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a través del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018.

Los ejes teóricos que forman parte de la presente investigación se relacionan con la política pública de seguridad ciudadana, entendida para el caso de la Policía Nacional del Perú como Programa Presupuestal 0030 - Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana; el presupuesto público asignado al Sector Interior – Policía Nacional del Perú – PP-0030 y, finalmente,

la seguridad ciudadana visto como el problema público a ser atendido con el objeto de contrarrestar el aumento del índice delictivo, su repercusión negativa en la comunidad, incidiendo sobre los indicadores de victimización y percepción de inseguridad.

1.1.1 Presupuesto público

El Ministerio de Economía y Finanzas (2006) ha definido el presupuesto público como un instrumento de gestión orientado a asignar recursos, realizar gastos y alcanzar las metas formuladas en los planes sectoriales, estratégicos y operativos, cuya finalidad fundamental radica en el logro de los objetivos y resultados esperados. En este sentido el especialista Rodríguez (2008), en su tratado del presupuesto público para entidades territoriales, refiere que el presupuesto público representa la herramienta fundamental de la que se sirve todo gobierno para la toma de decisiones que le permitirá cumplir con los programas planteados por éste, lograr los objetivos diseñados en los planes nacionales de desarrollo y atender las necesidades básicas de la población. Por otro lado, precisa que, la importancia del presupuesto público radica en que permitirá, en cuanto se cumpla con la finalidad de su asignación, tener una mejor redistribución del ingreso, buscar una equidad tributaria, definir las fuentes de financiamiento, combatir la pobreza extrema, coadyuvar a la competitividad con transparencia, alcanzar las metas consignadas en el plan de desarrollo y programas de gobierno, satisfacer las necesidades básicas de la población y atender las demandas exigidas por esta. En este mismo sentido, Paredes ha

precisado que: “El presupuesto público es uno de los principales instrumentos del Plan Operativo Anual, en el cual se asignan los recursos financieros para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por el gobierno. El presupuesto constituye una herramienta que le permite a la entidad pública cumplir con la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades de la población” (Paredes 2011: 37). Sobre el mismo tema, Marcel (2013) refiere que el presupuesto es uno de los elementos principales y definitorios del contexto en que se desarrolla la gestión pública.

El presupuesto y su ejecución son temas centrales en la calidad de la gestión pública. Diversos autores señalan que el presupuesto puede afectar de determinadas maneras la calidad de un servicio público, al respecto Mostajo (2002), Camarasa (2004) y Chong (2009), coinciden en indicar que el presupuesto público es una de las principales herramientas que tiene el gobierno para obtener resultados en términos de calidad, costo, eficiencia y efectividad, entre otros; cumple una función fundamental en el apoyo de reformas administrativas y políticas del sector público y necesariamente debe orientarse al ciudadano.

El análisis del sistema presupuestario y su ejecución es importante porque permite conocer los aciertos de la gestión, así como también las falencias que limitan su efectividad. Al respecto, Mostajo (2002) al analizar el sistema presupuestario en el Perú encuentra que muchas de las causas de los principales problemas que presenta el sistema presupuestario en el Perú están

directamente articuladas a las instituciones presupuestarias que lo sustentan, que son las reglas y regulaciones que guían dicho proceso. Por ejemplo, con respecto al sistema presupuestario, identifica una serie de inconsistencias que originan el problema, precisando que en el tema de asignación y ejecución presupuestaria existen criterios que no son congruentes con los planes nacionales o sectoriales de desarrollo, siendo que estos se asignan por inercia y predominan criterios políticos que guardan relación con el discurso del presidente y con el plan del gobierno de turno, a veces un tanto alejado de los objetivos nacionales. En tanto existen problemas de coordinación intrasectorial en el MEF, destacando la fragmentación de los procesos de planificación, programación y presupuesto, observando que los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación. Así como una predominante atomización y fragmentación de pliegos y unidades ejecutoras. Y, por último, no hay evaluación de resultados ni de calidad, las evaluaciones del presupuesto son ex post y desfasadas, se miden y evalúan los procesos, procedimientos y actividades, en lugar de resultados, y la capacidad del gasto al inicio de año es mínima y al final se trata de gastar todo para cumplir con la ejecución programada, entre otros.

Existen problemas de ejecución de presupuesto en distintos lugares, Cillóniz (2014) ha señalado que Ica ostenta los últimos lugares en el ránking de ejecución presupuestal a nivel nacional; indica que, en los últimos años, incluyendo el año del terremoto del 2007, el gobierno regional y los gobiernos municipales apenas gastaron el 60% del presupuesto aprobado para obras públicas y se pregunta

¿qué sucedió?, al respecto refiere que las obras no ejecutadas tenían proyectos aprobados y presupuestados, y que la corrupción es la causante de la baja ejecución.

De acuerdo a Vargas (2008), el presupuesto público es la principal herramienta de las que se sirven las autoridades para ejecutar las políticas públicas y éstas representan la intención de todo gobierno respecto a atender las demandas y necesidades de la población; por lo que el gasto público en seguridad ciudadana refleja el enfoque que el gobierno de turno le da a la seguridad, entendida esta como la situación de tranquilidad y paz deseadas. Enfoque que se verá reflejado en la asignación presupuestal.

La ejecución presupuestal en la Policía Nacional del Perú responde a las necesidades de los órganos que la integran en la medida de cubrir sus requerimientos logísticos de equipamiento e implementación, entre otros. La Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto de la PNP ha hecho suyo el compromiso de articular los planes operativos con los estratégicos sectoriales y nacionales que le permita asegurar la asignación presupuestal necesaria para mantenerse actualizado, operativo y vigente en defensa de los intereses de seguridad que la ciudadanía reclama por ser uno de los derechos constituidos en la normatividad vigente nacional e internacional. Las evaluaciones realizadas por el mismo órgano respecto de los planes operativos presentan indicadores de ineficiencia, desinterés, descoordinación, intereses ajenos a la finalidad fundamental, intereses externos que no permiten articular lo programado con lo

ejecutado, falta de capacitación en temas de gestión administrativa y estratégica, entre otros. Resultados opuestos al emprendimiento de la organización de realizar una mejora continua, situación que debe ser analizada con mayor detenimiento a fin de proponer alternativas de mejoras oportunas. Al respecto Subirats (2008) ha indicado que para el logro de los objetivos es necesario concatenar las actuaciones e interacciones de los actores, las reglas institucionales generales y específicas, los recursos y el contenido de las políticas públicas; y la eficiencia del gasto público debe responder a las necesidades satisfechas de la población. Sobre el mismo tema Machado (2006) refiere que la eficiencia del gasto público representa lo sustancial de toda política fiscal, y a través de ella se puede lograr los objetivos de desarrollo económicos, social e institucional y los efectos que el primero tiene sobre las condiciones económicas y sociales, así como sobre la vida misma de la ciudadanía.

1.1.2 Problema público

La seguridad pública es uno de los principales problemas que afecta a la ciudadanía, incidiendo en la baja aceptación de la efectividad del Estado para atender esta necesidad como una política pública. A inicios del 2013 la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana elaboró el árbol de los principales efectos de la inseguridad ciudadana en el Perú, precisando que “Esta genera percepción de inseguridad, contribuye a la corrupción y afecta al desarrollo. El temor, a su vez, impide la plena vigencia de

los derechos humanos y deteriora la calidad de vida de los ciudadanos” (CONASEC-PNSG 2013-2018).

Para Subirats (2008) el problema público es la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público, en este mismo sentido y al hablar del ciclo de las políticas públicas refiere lo siguiente: “La fase de *surgimiento y de percepción de los problemas* la podríamos definir como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución” (citado en Jones 1970)¹.

1.1.3 Política pública

La literatura en ciencia política y políticas públicas da importancia a los procedimientos ágiles y efectivos para cumplir las funciones estatales. Según Lahera (2004) las políticas públicas representan la articulación que debe existir entre la política y las decisiones del gobierno y de la oposición. En el mismo sentido, refiere que una política pública de excelencia responde a un objetivo político definido democráticamente, desarrollado por el sector público, con la participación de la comunidad y en algunos casos, también por el sector privado e incluirá orientaciones, instrumentos y definiciones institucionales orientados a

¹ El fragmento fue tomado del libro “Análisis y gestión de Políticas Públicas”. Editorial Ariel S.A. Barcelona. España. 1ra. Edición. Octubre de 2008. p. 44. Joan Subirats.

resultados programados. Refiere, asimismo, que “Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda de establecer o de bloquear políticas públicas sobre determinados temas, o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas” (Lahera 2004: 5). En esta misma línea de pensamiento, Montero (2012) y Marcel (2013) señalan que la gestión pública debe propender a la atención de las demandas de la ciudadanía y la burocracia estatal debe internalizar las experiencias de la actividad privada, adaptando sus modos más eficientes de gestión y su objetivo de satisfacción del cliente.

Los autores Lahera (2004), Montero (2012) y Marcel (2013), han coincidido en aseverar que el aparato burocrático de la administración pública debe orientar sus esfuerzos a una mejora continua de sus procesos. La articulación que debe existir entre la política, políticas públicas y la solución de los problemas sociales, debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia, considerando la secuencia de las dimensiones del desempeño público: insumos, productos y resultados, medibles a través del impacto que repercute en la gobernabilidad; siendo esto así, la asignación presupuestal debe articularse con las políticas públicas, éstas con la tarea de resolver un problema social detectado, identificado y reconocido, y la ejecución presupuestal del gasto público debe ser medible en relación con el impacto social, es decir, con el hecho de haber solucionado el problema público.

De acuerdo a Subirats (2008) las políticas públicas responden a problemas sociales y tienen un fin común, atender las necesidades de la población resolviendo un problema público, las que deben encontrarse reconocidas como tal en la agenda gubernamental, respondiendo a una secuencia lógica a la que denomina el “ciclo de una política pública”. En este sentido, el gobierno tiene un gran compromiso al momento de planificar políticas en materia de seguridad ciudadana, éstas deben representar los verdaderos intereses, necesidades y requerimientos de la población; la construcción de políticas públicas en materia de seguridad debe considerar el otorgamiento de herramientas que permitan su implementación para una gestión de éxito. De igual forma, a la Policía Nacional del Perú se le debe otorgar los instrumentos necesarios para el cumplimiento de su finalidad fundamental. Y, por último, la asignación presupuestal debe encontrarse articulada a los planes nacionales, estratégicos y operativos, que le permita una adecuada ejecución; por ende, la ejecución presupuestal debe estar orientada a asegurar la operatividad de las unidades orgánicas de la Policía Nacional del Perú, y el gasto público debe estar orientado a un resultado final que sea medible y evaluable, pero principalmente que cumpla su finalidad fundamental, solucionar el problema público.

La implementación de una política pública, se articula, entre otros, a la asignación presupuestal que, en algunos casos, por no decir en la mayoría, conforme lo indica Mostajo (2002) responden a políticas de gobierno que estructuran sus planes desde una visión de partido y de una necesidad de aceptación y aprobación de la ciudadanía. La política pública de seguridad

ciudadana, a través de los años, se ha visto beneficiada con el incremento sostenido de su presupuesto que es transversal y para el caso de la PNP representa casi el 50% de su presupuesto. La Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial 142 ha precisado lo siguiente: “El gasto público en la Policía Nacional tiene como fundamento la función democrática de control del orden interno. En razón de ello, la evolución del presupuesto de la Policía o del Sector Interior en su conjunto ofrece la visión de cómo los actores políticos han trasladado su visión y discurso al apoyo policial en dichas funciones” (Defensoría del Pueblo 2009: 71). Siguiendo esta lógica, las limitaciones en la etapa o fase de implementación de las políticas públicas responden a los problemas que surgen de la ejecución presupuestal que se encuentran ligados a coyunturas políticas, de ineficiencia profesional, de intereses ajenos al real objeto de su finalidad, la inoperancia de los actores, en algunos casos a temas de corrupción. En este sentido el autor Grindle argumenta lo siguiente: “Hasta las políticas bien diseñadas y bien intencionadas salen mal cuando se realizan esfuerzos para ejecutarlas en contextos económicos, políticos y sociales que son hostiles al cambio. Para empezar, las estructuras de poder pueden no favorecer la implementación de nuevas políticas” (Grindle 2009: 37).

1.1.4 Seguridad ciudadana

Sobre la política pública de seguridad ciudadana se han escrito diversos artículos, al respecto Torres (2001) en un artículo de la revista electrónica de la Universidad de Chile, Revista del Magíster en Análisis Sistemático aplicado a la

Sociedad, ha escrito sobre Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década, en la que precisa, entre otros, que en el caso chileno los actores realizaron esfuerzos por construir una política de Estado sobre seguridad ciudadana, se presentaron propuestas de acción, se crearon instituciones de prevención del delito, se crearon los Comités Vecinales de Seguridad Ciudadana, se incorporó a la empresa privada a través de su colaboración económica con la finalidad de impulsar la política de seguridad ciudadana. Acciones que el Estado a través del gobierno debe propender en buscar aplicar políticas públicas que permitan asegurar una situación de tranquilidad y paz social en la comunidad que contribuya a incrementar el nivel de seguridad ciudadana deseado a través de una adecuada ejecución presupuestal de la política pública de seguridad ciudadana.

La política pública de seguridad ciudadana articula las necesidades de la ciudadanía de una convivencia pacífica con una acertada planificación que contiene una asignación presupuestal para atender los requerimientos de las unidades orgánicas de la Policía Nacional del Perú que les permitan encontrarse en perfecto estado de operatividad. Su análisis ayuda a conocer el real alcance de la ejecución e implementación de esta política. En este sentido Subirats en su obra análisis y gestión de políticas públicas hace mención a lo siguiente:

El análisis de políticas públicas propone interpretar al Estado², y de manera más amplia al sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. El análisis de políticas públicas —sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político administrativo— se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos (Subirats 2008: 8).

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018³ hace una aproximación al concepto de seguridad ciudadana:

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el desarrollo humano es un proceso de expansión de las libertades efectivamente disfrutadas por las personas. Ese desarrollo no es automático. Por el contrario, está plagado de amenazas. Precisamente por ello, el desarrollo humano debe estar indisolublemente ligado a la seguridad humana, que tiene como propósito proteger al individuo frente a amenazas de distinta naturaleza: desastres naturales, criminalidad, enfermedades y epidemias, hambre, pobreza extrema, dictaduras y totalitarismo....., la seguridad ciudadana es solo uno de los componentes de la seguridad humana....., Desde una perspectiva de derechos humanos, el concepto de seguridad ciudadana es el más

² “Entendemos aquí por Estado el conjunto de las instituciones públicas que forman lo que llamamos el sistema político administrativo de un país. Es importante señalar que en Francia o España el término Estado puede hacer referencia de manera precisa a las instituciones centrales y desconcentradas y no a las instituciones públicas que incluyen el conjunto de actores tanto centralizados como descentralizados” (Subirats 2008: 8).

³ El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana fue aprobado mediante DS. N° 012-2013-IN el 27 de julio del 2013, como política nacional del Estado Peruano.

adecuado para el tratamiento de los problemas de criminalidad y violencia, en lugar de los conceptos de seguridad pública, seguridad interior u orden público, por cuanto tiene un enfoque centrado en la construcción de mayores niveles de ciudadanía democrática, con la persona humana y los grupos sociales como objetivo central de las políticas, a diferencia de la seguridad del Estado o de determinado orden político (PNSG 2013-2018).

En la actualidad existe un problema de seguridad que afecta la percepción de la ciudadanía sobre la efectividad de las instituciones públicas. Sobre este tema hay diversos autores que han analizado el problema en cuestión, así Barrera refiere que: “La inseguridad se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la población y, por ende, en una prioridad para las autoridades, no solo de policía y militares, sino también para las autoridades político administrativas, que comienzan a concentrar importantes esfuerzos en la búsqueda de la tranquilidad ciudadana” (Barrera 2014: 157). La encuesta del Barómetro de las Américas 2014 y la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2015 (ENAPRE) coinciden en indicar que el problema de seguridad ciudadana representa la mayor preocupación de la población con un 30,8% y 30,6% de la población encuestada que indica que ha sido víctima de la delincuencia, lo que nos sitúa como el país con mayor tasa de victimización en la Región. En este sentido “la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria

para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz” (PNUD 2013: 6).

El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), lleva a cabo la encuesta del Barómetro de las Américas cada dos años. En su última encuesta de la cultura política de la democracia en el Perú y las Américas 2014, refiere lo siguiente: “Pocos pueden poner en duda que el Perú, en algunos aspectos demográficos y económicos, está experimentando un rápido proceso de modernización. La tasa de crecimiento anual del PBI en la última década ha sido sostenida y robusta..., sin embargo, está atravesado por serios problemas. Un importante desafío es la incapacidad del Estado de proveer seguridad a sus ciudadanos” (Barómetro de las Américas 2014: 127). Esta aseveración se ve corroborada en las estadísticas actuales sobre el nivel de seguridad ciudadana que se mide a través de sus dos indicadores: Victimización y Percepción de Inseguridad, que contemplan los aspectos objetivo y subjetivo referidos a un tema real y un tema previsible, y éstos permiten conocer el verdadero nivel en que la seguridad ciudadana se encuentra en nuestro país.

En las estadísticas que manejan los órganos competentes respecto al tema de victimización en el país, uno de los referentes medibles respecto al nivel de seguridad ciudadana existente demuestra que la victimización en el año 2015, según el INEI, registra un nivel nacional en el área urbana de 30,8%. Se suma a ello, el hecho de que la tasa de homicidios se ha incrementado en el último año,

llegando a tener 7.2 homicidios por cada cien mil habitantes. Estos datos confirman el resultado del Barómetro de las Américas 2014 respecto a la tasa de victimización, lo que nos sitúa en el primer lugar de la tasa de victimización en la región, o sea, una de las países con alto grado de inseguridad.

1.2 Estado de la cuestión sobre estudios de evaluación de diseño y ejecución presupuestal

Toda política pública está orientada a atender las necesidades de la población convertidas en problema público, reconocida e insertada en la agenda gubernamental, su adecuada implementación está directamente relacionada con la programación, planificación y ejecución presupuestal; siendo esto así, podemos afirmar que el Estado a través del gobierno de turno ha diseñado la política pública de seguridad ciudadana con vigencia a mediano plazo, plasmada en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, que comprende la provisión de cuatro servicios dentro de los cuales la PNP, entre otros organismos del Estado (por ser una política de corte transversal), se encuentra comprometida en dos servicios: Prevención de la violencia y el delito, y Control y persecución del delito. Dentro de este plan se ha considerado dotar a la PNP de un importante equipamiento para el ejercicio de la función policial, lo que hace necesaria una articulación del presupuesto asignado y su ejecución con la política pública en referencia, siendo relevante para la presente investigación en la medida que permitirá determinar el impacto de la implementación de la política pública en la solución del problema público que aqueja a la población.

El autor Vargas (2008) publicó un artículo denominado “Seguridad Ciudadana y Gasto Público: Reflexiones sobre el caso colombiano”, en que analizan dos aspectos sustanciales, el primero referido a la existencia de una clara política de seguridad ciudadana, y el segundo referido a la forma de caracterizar el gasto del Estado en seguridad ciudadana, y sobre estos aspectos refieren lo siguiente:

El presupuesto público es la principal herramienta con que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno Nacional. De este modo, el análisis del gasto en seguridad refleja claramente el enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno Nacional, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas, lo cual se verá reflejado en la asignación y destino de los recursos públicos (Vargas 2008:1).

En relación al gasto en Defensa y Seguridad, Vargas (2008) refiere que en el caso colombiano la respuesta frente a los altos niveles de violencia y criminalidad se centró en el aumento del presupuesto público en los temas de justicia, defensa y seguridad y que en los últimos 30 años se ha asumido implícitamente que un mayor gasto genera mayor eficiencia en la lucha contra la criminalidad, por lo que este tema no ha sido objeto de un estudio profundo en relación al diseño o aplicación de las políticas.

El mismo autor concluye que, con relación a las interrogantes planteadas, en “Colombia existe un marco legal y constitucional que desarrolla la seguridad ciudadana y el tratamiento alternativo de la violencia y la delincuencia” (Vargas 2008: 49). Sin embargo, precisa, hay serios problemas que involucran a actores nacionales y locales, así como amenazas inmediatas a la seguridad interna que determinan el desarrollo de una política de seguridad con un marcado énfasis en lo militar y en la lucha contrainsurgente, dejando de lado problemáticas igualmente serias que afectan el bienestar de los ciudadanos, donde es necesaria la implementación de una política de seguridad clara y amplia; así como, se requiere de un viraje hacia una política de seguridad ciudadana y la voluntad política para un cambio en la disposición presupuestal.

Asimismo, existe un documento analítico elaborado por Imbachi (2015) denominado «Ejecución del Presupuesto del gasto: Un tema a mejorar en las entidades públicas» en el que el autor hace un análisis de la ejecución presupuestal de las entidades públicas de Colombia, documento en el que refiere lo siguiente:

La efectiva ejecución presupuestal en las entidades del Estado tiene una gran importancia, porque incide directamente en el cumplimiento y desarrollo de las políticas de gobierno encaminados en fortalecer la educación, la seguridad, la económica nacional, mejoramiento de calidad de vida, las oportunidades de trabajo, el impulso de grandes proyectos de inversión, el avance en materia de infraestructura, el campo social, el campo

cultural, ambiental, la prestación de servicios de salud y la buena prestación de los servicios de todas las personas del Estado colombiano, frente a lo anterior, como mejorar la ejecución presupuestal en las entidades públicas (Imbachi 2015: 1).

En el análisis de la ejecución presupuestal en las entidades públicas, Imbachi (2015) detectó tres problemas: 1) Relacionado a la planeación efectiva de los gastos de los recursos, que son las dificultades que se le presentan a las entidades públicas del estado en materia de planeación y distribución de los techos presupuestales en relación con el cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos en una vigencia fiscal. 2) Relacionado a los procesos técnicos de la ejecución presupuestal, dice que, en la cadena presupuestal, se presentan deficiencias por parte del jefe de presupuesto al no tener un amplio conocimiento para poder afectar todas las apropiaciones disponibles con respecto a la ejecución efectiva del presupuesto. 3) Relacionado al tema de la contratación Estatal de los servicios, indica que, se presenta una alta deficiencia en las demoras de los tiempos establecidos para iniciar las etapas precontractuales, contractuales y de adjudicación de los recursos. Los que deberían ser tomados en cuenta a fin de implementar la solución a la problemática planteada en el sentido de aprovechar los recursos asignados y ejecutarlos de una manera eficiente y eficaz que les permita satisfacer las necesidades de la población.

El Informe Anual de Evaluación Presupuestaria correspondiente a la gestión del año 2012 de la Municipalidad Distrital de Carabaylo – Lima (2013), presenta la evaluación de los ingresos, gastos, metas presupuestarias, estructura funcional, entre otros. Se centra especialmente en el indicador de eficiencia, incidiendo en la eficiencia del gasto en razón de las metas presupuestarias, determinando que en este aspecto la meta fue cumplida, sin embargo, esta eficiencia no se articula al resultado del gasto o conocer cuál ha sido el impacto en la población. Lo que entra en contradicción con lo referido por Machado que precisa: “La eficiencia del gasto público es un aspecto esencial de la política fiscal, y un elemento indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de los países, tales como la aceleración del crecimiento, la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la legitimidad del Estado” (Machado 2006: 2); concordante por lo precisado por Sablich que dice: “durante los últimos años se ha dado más énfasis a los resultados en la medición de la eficiencia del gasto público. Esta es una manera directa de medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población” (Sablich 2012: 54). Observándose que en el caso de la Municipalidad de Carabaylo solo se ha evaluado la eficiencia de la meta presupuestal, pero no se ha evaluado el resultado final o impacto referido a la solución al problema que aqueja a la población, consiguientemente, la evaluación estaría alejada de la búsqueda de conocer el resultado de la implementación de las políticas públicas en las que se encuentra comprometida y en qué medida se ha mejorado las condiciones de vida de la población.

Sin embargo, conforme se muestra en el cuadro siguiente, es destacable hacer notar que en el detalle a nivel genérica de gasto de la Municipalidad de Carabayllo se da prioridad al rubro Bienes y Servicios del Presupuesto Institucional Modificado (PIM) que es el segundo de mayor presupuesto, triplicando al presupuesto asignado al rubro Personal y Obligaciones del PIM. Lo que es totalmente opuesto en el caso de la Policía Nacional del Perú donde el presupuesto asignado al rubro Personal y Obligaciones representa en promedio el 81% del total del presupuesto, en tanto que el rubro Bienes y Servicios representa solo el 13%. Contrariamente a lo observado en el presupuesto de la Municipalidad de Carabayllo, en el caso de la Policía el rubro Personal y Obligaciones sextuplica al rubro Bienes y Servicios.

Cuadro: Detalle a Nivel Genérica de Gasto (Municipalidad de Carabayllo)

RUBRO	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL DE APERTURA (PIA) (1)	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO (PIM) (2)	EJECUCION PRESUPUESTARIA (Devengado) (3)	INDICADOR DE EFICACIA	
				IEI (PIA) (4)=(3)/(1)	IEI (PIM) (5)=(3)/(2)
2.1 Personal y Obligaciones Sociales	5,989,438.00	6,113,684.00	6,009,595.90	1.00	0.98
2.2 Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	3,905,671.00	3,953,260.00	3,938,277.74	1.01	1.00
2.3 Bienes y Servicios	15,921,540.00	24,244,071.00	21,752,147.32	1.37	0.90
2.4 Donaciones y Transferencias	2,488,555.00	2,488,555.00	1,866,411.00	0.75	0.75
2.5 Otros Gastos	38,043.00	410,379.00	409,156.27	10.76	1.00
2.6 Adquisición de Activos No Financieros	14,854,378.00	49,063,527.00	26,722,741.56	1.80	0.54
2.8 Servicio de la Deuda Publica	210,148.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	43,407,773.00	86,273,476.00	60,698,329.79	1.40	0.70

Fuente: Evaluación Anual Presupuestal 2012 - Carabayllo

En el Informe de Ejecución Presupuestal de los Años Fiscales 2013 y 2014 del Pliego 443 – Gobierno Regional de Arequipa, formulado por la CPC Inés Abarca Salas, Jefa de la Oficina de Presupuesto y Tributación, se determina que en promedio se dejó de ejecutar el 32% del presupuesto asignado a la genérica de gasto adquisición de activos no financieros, siendo éste el de mayor asignación presupuestal; señal inequívoca de una deficiente ejecución presupuestal que implicaría el desconocimiento del impacto social en relación a la implementación de las políticas públicas.

La política pública de seguridad ciudadana diseñada en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013 -2018 compromete a la PNP en la construcción de estrategias orientadas a atacar dos frentes: Prevención de la violencia y el delito, y Control y persecución del delito; concatenada con la asignación presupuestal y su ejecución. Sobre este último aspecto, de estudios realizados sobre aspectos sustanciales, se observa la articulación de una clara política de seguridad ciudadana y el eficiente gasto público, considerando que el presupuesto público es la principal herramienta con que cuentan las autoridades para ejecutar las políticas públicas, conforme lo asevera Vargas (2008); sin embargo, al realizar el análisis de la ejecución presupuestal se detectan problemas en relación a la planeación que concierne el cumplimiento de las metas y objetivos propuestos, aunados a las deficiencias respecto a la ejecución del presupuesto, conforme lo sustenta Imbachi (2015). Un punto débil en la evaluación de la ejecución presupuestal es incidir respecto a la eficiencia del gasto en razón de las metas presupuestarias sin considerar aspectos relevantes como medir y conocer el

impacto de la implementación de la política. El presupuesto de la PNP se centra principalmente en la Genérica de Gasto: Personal y Obligaciones Sociales con el 80% del presupuesto, en tanto, de la investigación realizada se observa que en el caso de la Municipalidad de Carabayllo el mayor porcentaje presupuestal se orienta a la Genérica de Gasto: Bienes y Servicios que le permite contar con el presupuesto necesario para mantener la operatividad de los instrumentos de atención a la sociedad. Por lo tanto, la asignación presupuestal representa la orientación y prioridad del gobierno respecto a las políticas públicas sustanciales para su período de gestión; por lo que siendo esto así, en el caso de la seguridad ciudadana, no se estaría considerando esta política como prioritaria en la agenda gubernamental.

Capítulo 2

Marco normativo sobre presupuesto público, su ejecución y evaluación en el contexto de la política pública de seguridad ciudadana, y la situación actual de la ejecución del presupuesto en la Policía Nacional del Perú

En el presente Capítulo se presenta la normatividad vigente sobre presupuesto público, su ejecución y evaluación respecto de la política pública de seguridad ciudadana que sustenta la actuación procedimental dentro del campo funcional del MININTER y de la PNP; por otro lado, se hace un análisis y correlación de hechos sobre los factores que determinan la ejecución del presupuesto en la

PNP, sus debilidades y fortalezas, que permitirán concluir si esta política pública es sustancial para el gobierno.

El Decreto Legislativo N° 1266 – Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior (2016) centra su contenido en precisar a los integrantes del Sector Interior que lo componen: Ministerio del Interior, Policía Nacional del Perú, Organismos Públicos y Fondo de Aseguramiento adscrito a él. Asimismo, otorga al MININTER la función rectora de planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas públicas, ejerciendo rectoría sobre los organismos que la integran; por otro lado, confiere a la Policía Nacional del Perú la ejecución de políticas públicas en campos policiales; siendo esto así y entendiendo que la ejecución de una política pública implica el manejo presupuestal derivado de una adecuada planificación estratégica que integra la programación, planeamiento, aprobación, ejecución y evaluación presupuestal, la PNP debería tener autonomía para el manejo del presupuesto que se le asigna, lo que no necesariamente se observa en la realidad del Sector Interior.

Conforme lo precisa el Decreto Legislativo N° 1267 – Ley de la Policía Nacional del Perú (2016): “La Policía Nacional del Perú es una Institución del Estado orientada a velar por la protección, seguridad y libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas”, lo que implica contar con una adecuada plataforma de programas planteada en el cumplimiento de metas y logro de objetivos, situación que requiere de un estructurado sistema administrativo y operativo para una gestión de éxito que le permita contar con el soporte

presupuestal, logístico y tecnológico. Sin embargo, esta aseveración podría entrar en contradicción cuando se analice la ejecución presupuestal del gasto público y se vincule con el nivel de operatividad de la propia Entidad, así como con los indicadores de seguridad ciudadana.

En el tema presupuestal la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (2004), precisa que el presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en su Plan Operativo Institucional (POI), siendo esta la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades que forman parte del sector público y reflejan los ingresos que financian dichos gastos. Cuenta a su vez con fases en el proceso presupuestario que comprenden la programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. La evaluación nos permitirá medir los resultados obtenidos y hacer un análisis de las variaciones físicas y financieras observadas en relación a lo aprobado en los presupuestos del sector público. Sin embargo, esta ley se centra, a partir de las diversas directivas para la evaluación semestral y anual de los presupuestos institucionales que el Ministerio de Economía y Finanzas emite anualmente, en la evaluación de la ejecución presupuestal a partir de las metas financieras por lo que solo se evalúa el nivel de ejecución del gasto, más no así, el impacto que dicha ejecución haya podido tener en la ciudadanía. Para el presente caso, en cumplimiento a los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana, solo se evalúa el nivel de la ejecución del gasto, conforme se observa en el Informe Anual de Evaluación que elabora la Dirección

General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, responsable del Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana (entidad que está a cargo de la política pública de seguridad ciudadana – Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018), lo que nos indica la existencia de deficiencias en el proceso de las políticas públicas, consecuentemente, conforme lo precisa Subirats (2008), no se estaría cumpliendo con el ciclo de las políticas públicas, que incluso hace referencia a un filtro en cada nivel de evaluación que permite la retroalimentación orientada a mejorar el producto y su implementación.

El DS. N° 012-2013-IN que aprobó la política pública de seguridad ciudadana plasmada en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 presenta, entre otros, los objetivos estratégicos y la matriz del plan; sin embargo, no se observa que la evaluación abarque los niveles de resultados e impacto en la sociedad, lo que deja un vacío respecto a determinar si el procedimiento de implementación ha sido el más adecuado y si la fase de ejecución logró el objetivo del plan, consecuentemente, no se puede determinar si la política pública tuvo éxito en su implementación.

Sobre el presupuesto público en el Perú, Shack (2006) dijo que el proceso de elaboración del presupuesto público continúa siendo un ejercicio primariamente incremental, donde no se toma en consideración los avances normativos ni metodológicos en torno al planeamiento estratégico y otros, dicho de otra forma, refiere que, la variabilidad para cada año fiscal es menor, manteniendo las

estructuras de gasto de los años previos, y que, al interior de los pliegos no se observan cambios sustanciales en razón que las unidades ejecutoras reasignan sus presupuestos sin seguir necesariamente órdenes de prelación y prioridades establecidas. Diagnóstico que pinta de cuerpo entero la situación caótica que se vive en el Perú respecto del presupuesto público, así como respecto a la ejecución y al gasto público.

Conforme se menciona en los párrafos precedentes, el presupuesto público y su ejecución se rigen por la Ley del Presupuesto del Sector Público para cada Año Fiscal encuadrado dentro de lo establecido por la Ley N° 28411 - Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, concordante con los artículos 77° y 78° de la Constitución Política del Perú. En este orden de ideas, la Policía Nacional del Perú que forma parte del Sector 07: Interior, Pliego 007: Ministerio del Interior, tiene asignado para cada año fiscal, en promedio, un aproximado del 84% del presupuesto del Sector Interior (2011-2015), sin ser pliego presupuestal, lo que de por sí representa el de mayor asignación presupuestal en comparación con los otros órganos (pliegos) integrantes de este sector (SUCAMEC, ONAGI, MIGRACIONES, CGBVP); sin embargo, no cuenta con la autonomía presupuestaria y de gestión que le permita disponer de dichos recursos.

La Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, responsable del Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana, presenta limitaciones de personal y capacidad técnica para realizar un correcto seguimiento y una adecuada

evaluación de la ejecución presupuestal e implementación de la política pública en seguridad ciudadana. Asimismo, el Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestal del Gasto realizado al programa en el 2015, nos muestra que, en cumplimiento a lo dispuesto por el MEF, solo se ha evaluado el nivel de ejecución del gasto más no así el impacto que dicha ejecución haya podido tener en la ciudadanía conforme a los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana, situación que se contrapone con lo referido por el autor Subirats (2008) quien hace referencia a la existencia de un ciclo de las políticas públicas que debe cerrarse con la evaluación del impacto, incluyendo un proceso de filtro en cada nivel, que permita retroalimentar a las entidades con información relevante para mejorar el proceso de implementación y logro de los objetivos.

La superposición de direcciones entre el MININTER y la PNP, según Althaus (2016) se ha convertido en un espejo una de la otra, si nos fijamos en las estructuras administrativas de ambos, observamos que “las direcciones ejecutivas de administración, de planeamiento y presupuesto, de tecnología de las comunicaciones, de personal y de infraestructura y equipamiento de la Policía tienen sus Direcciones generales rectoras equivalentes en el Ministerio” (Althaus 2016: 76), situación que implica la duplicidad de funciones, donde, en muchos casos y al momento de tomar decisiones que atañen directamente a la PNP, se presentan divergencias de opiniones dificultando la correcta toma de decisiones, especialmente cuando se trata de la ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional.

El presupuesto por resultados (PPR) es una política impulsada por el MEF con la finalidad de racionalizar los recursos y obtener resultados en favor de la población. Si bien es cierto que ésta ha originado una mejor adecuación de los planes y programas al interior de la Policía, también es cierto que presenta limitaciones de carácter evaluativo impidiendo conocer en profundidad el resultado final en razón que las evaluaciones se realizan sobre las metas físicas y financieras, lo que debe ser objeto de preocupación y atención prioritaria para que se realice una evaluación que vaya más allá del mero conocimiento de la ejecución presupuestal y se oriente a conocer el resultado final de la implementación y logro de los objetivos programados, en este sentido sería necesario que tanto el MEF como los órganos del Estado evalúen la necesidad de potenciar y fortalecer el diseño de la políticas públicas y los instrumentos de gestión que se generan a partir de este escenario, incidiendo en la implementación de las políticas públicas, la ejecución del presupuesto asignado y la evaluación del impacto sobre la solución de los problemas sociales.

De lo mencionado anteriormente se desprende que el proceso de elaboración del presupuesto público continúa siendo un ejercicio primariamente incremental, donde no se toma en consideración los avances normativos ni metodológicos en torno al planeamiento estratégico y otros; y que si bien el marco normativo sobre el presupuesto, su ejecución y evaluación confiere a la Policía Nacional del Perú la ejecución de políticas públicas en campos policiales, lo que implica el manejo presupuestal derivado de una adecuada planificación estratégica, esta autonomía para el manejo del presupuesto que se le asigna no necesariamente

se observa en la realidad del Sector Interior, prevaleciendo la carencia de un adecuado proceso de planeamiento, programación, ejecución y evaluación de la política pública. Por otro lado, existen problemas al interior del Sector Interior por la superposición de direcciones entre el MININTER y la PNP, notándose que la primera ha creado direcciones generales sobre las direcciones ejecutivas de la segunda, situación que implica la duplicidad de funciones que presentan divergencias de opiniones en ambos niveles dificultando la correcta toma de decisiones, especialmente cuando se trata de la ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional. Por último, la evaluación de la ejecución presupuestal del gasto nos muestra que solo se ha evaluado el nivel de ejecución más no así el impacto que dicha ejecución haya podido tener en la ciudadanía conforme a los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana, finalmente, esta política pública no sería una de las más sustanciales para el gobierno, porque en tanto se realizan cambios estructurales en la organización responsable de su implementación, no se atiende el fondo del problema real.

Capítulo 3

La política pública de seguridad ciudadana y la ejecución presupuestal

En el presente Capítulo se describirá al programa presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana y su ejecución presupuestal, asimismo se analizará si la política pública planteada se articula o

no con la ejecución presupuestal, permitiéndonos conocer respecto a los aciertos o errores encontrados durante el proceso de programación, planeamiento, aprobación, ejecución y evaluación de la política pública, para concluir y recomendar acciones que permitan mejorar su implementación en concordancia con el ciclo de las políticas públicas que diversos autores y teóricos han escrito sobre el particular.

3.1 Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana

El Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana se crea como una respuesta del Gobierno a la necesidad de atender a la población respecto a resolver el problema de inseguridad que a través de los años fue incrementándose progresivamente. Desde su creación, el Programa Presupuestal 0030, ha sido concebido para implementar estrategias coherentes que permitan ejecutar adecuadamente acciones tendientes a disminuir la tasa de victimización, la percepción de inseguridad y, sobre todo, recobrar la tranquilidad y paz social en la comunidad. La asignación presupuestal otorgada a este PP a través del tiempo (considerando el rango desde el 2011 hasta el 2015) ha ido en constante incremento, considerando que en el año 2011 representaba el 45% del presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú y para el año 2015 representaba el 51% de dicho presupuesto, conforme se observa en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO SECTOR INTERIOR 2011 - 2015					
(En Soles S/.)					
PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO - PIM					
Años	MININTER	PNP	PP-030 SEGURIDAD CIUDADANA	% PP-030 vs. MININTER	% PP-030 vs. PNP
2011	5,633,968,487	5,304,494,391	2,383,127,225	42%	45%
2012	6,617,891,520	5,565,230,475	2,844,516,731	42%	51%
2013	7,327,187,703	6,197,621,371	2,907,188,183	40%	47%
2014	8,778,316,115	7,994,074,259	3,906,324,635	44%	49%
2015	10,104,597,752	8,241,598,154	4,240,896,720	42%	51%

Fuente: Consulta Amigable – MEF

Elaboración propia

Del cuadro mostrado se desprende objetivamente que el Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana, como política pública es el de mayor fortaleza económica en la Policía Nacional del Perú y Sector Interior.

PRESUPUESTO PP-030: 2011 -2015										
(En Soles S/.)										
Años	PRESUPUESTO INSTITUCIONAL MODIFICADO - PIM			GASTOS			PORCENTAJE (PP-030)			
	MININTER	PNP	030 SEGURIDAD CIUDADANA	Ejecutado	Personal y Obligaciones Sociales	Bienes y Servicios	% Ejecución	% Devolución	% Gasto en personal y obligaciones sociales	% Gasto en Bienes y Servicios
2011	5,633,968,487	5,304,494,391	2,383,127,225	2,342,748,025	1,962,639,764	373,867,870	98,30%	1,70%	82,36%	15,70%
2012	6,617,891,520	5,565,230,475	2,844,516,731	2,769,079,872	2,243,828,840	364,389,255	97,30%	2,70%	78,90%	12,81%
2013	7,327,187,703	6,197,621,371	2,907,188,183	2,860,614,552	2,416,916,772	336,002,487	98,40%	1,60%	83,13%	11,60%
2014	8,778,316,115	7,994,074,259	3,906,324,635	3,854,547,902	3,252,842,904	483,433,375	98,70%	1,30%	83,30%	12,40%
2015	10,104,597,752	8,241,598,154	4,240,896,720	4,119,433,109	3,193,293,929	462,575,522	97,10%	2,80%	75,30%	10,90%

Fuente: Consulta Amigable – MEF

Elaboración propia

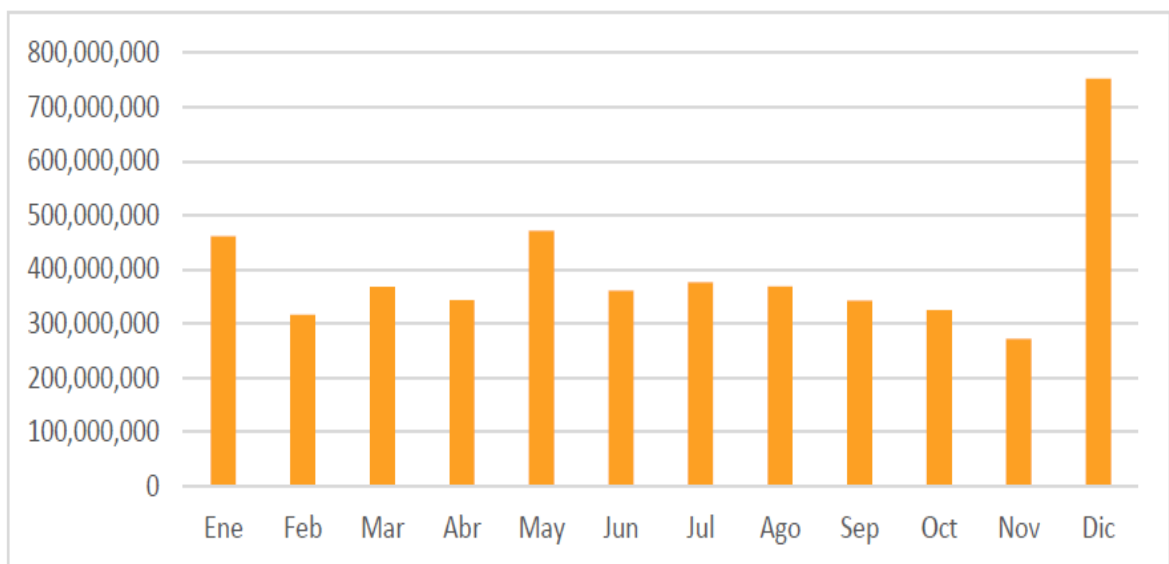
Del cuadro mostrado se observa que del año 2011 al 2015 ha habido un incremento en la asignación presupuestal otorgada al Programa Presupuestal 0030; donde destaca que el compromiso para el pago de personal y obligaciones sociales refleja en promedio un 81% del presupuesto, y que sólo el 13% del presupuesto está destinado atender las necesidades de bienes y servicios para ejecutar los cuatro productos que otorga el programa: Patrullaje por sector, Comunidad organizada a favor de la seguridad ciudadana, Operaciones policiales para reducir los delitos y faltas, y Comisarías implementadas para el servicio a la comunidad; se observa, igualmente, que en el mismo periodo de tiempo, el incremento del presupuesto para el año 2015 ha sido de un 44% en comparación al 2011.

3.2 La ejecución presupuestal del Programa Presupuestal 0030

En el Informe Final de evaluación de diseño y ejecución presupuestal de seguridad ciudadana formulado por Shack (2013) se detectaron debilidades destacando que de los diversos productos diseñados por el Ministerio del Interior solo tres se mantienen y han sido considerados en la evaluación: patrullaje, los operativos y la mejor relación con la comunidad. Asimismo, establece que el programa presupuestario analizado no es del todo claro en su diseño, carece de un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es problema delictual que se está enfrentando y su particular focalización, el diseño del programa presupuestario no cuenta con mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación, las debilidades del diseño del programa evidencian

significativos problemas de gestión en su ejecución. Asimismo, se detectaron errores en la planificación, sumados a sistemas de información y mecanismos de seguimiento deficientes, que no permiten que la programación de los productos corresponda con la ejecución de actividades. En este sentido Shack señala los principales problemas identificados: “a) No todos los productos se ejecutan. b) Las metas y proyecciones se encuentran descoordinadas. c) No se considera la naturaleza reactiva de la función policial. d) La capacidad operativa de las fuerzas policiales es desconocida. e) No se considera el trabajo coordinado entre los gobiernos locales y regionales, junto con la Policía Nacional del Perú” (Shack 2013: 65).

Gráfico: Ejecución del Gasto del PP 0030, por mes.



Fuente: Dirección General de Seguridad Ciudadana – MININTER (2015).

En el gráfico precedente formulado por la Dirección General de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, responsable del Programa Presupuestal 0030, como parte de la evaluación anual 2015 de dicho programa, consigna el

cuadro de ejecución del gasto por mes, observándose que el mayor gasto se ejecutó en el mes de diciembre que resulta poco habitual, lo que podría interpretarse en el sentido de tener que ejecutar el gasto para cumplir metas presupuestales, aunque no necesariamente con los objetivos programados.

La asignación presupuestal del AF-2015 del PP-0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana indicaría un ostensible mejoramiento (se pasó de S/. 2,383,127,225 en el año 2011 a S/. 4,240,896,720 en el 2015) lo que significa un incremento de casi el 44% de presupuesto; sin embargo, es necesario precisar que el 81% del presupuesto está comprometido en gasto en personal y obligaciones sociales y solo el 13% está comprometido en gasto de bienes y servicios, es decir no se ha incrementado recursos para la mejora administrativa y operativa, que permita a ésta, contar con el soporte educativo, logístico, tecnológico, entre otros, para una mejor preparación, así como para contar con mejores y mayores recursos de infraestructura y de equipamiento, que faciliten el trabajo operativo policial.

Los actores entrevistados de la Policía Nacional del Perú refieren que aún no hay una articulación adecuada entre los instrumentos de gestión (Plan Operativo Institucional, Plan Anual de Contrataciones y Presupuesto), considerando que en primer lugar el planeamiento debe estar articulado a los planes nacionales, para posteriormente trabajar hacia el interior de la organización, existiendo limitaciones de coordinación entre los actores responsables del planeamiento, de la programación presupuestal y de la formulación del plan anual de

contrataciones. En la actualidad el presupuesto se aprueba antes de la formulación del Plan Operativo Institucional, lo que representa de por sí un limitante entendido que no se conoce en su verdadera dimensión las necesidades de la organización ni los costos que significa programar las actividades, proyectos y tareas para cada año fiscal. En esa misma línea, los actores entrevistados a nivel del Ministerio del Interior coinciden en aseverar que visto desde el tema de la Política Pública de Seguridad Ciudadana, los instrumentos de gestión se articulan al Programa Presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana que cuenta con el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018, que a la fecha se viene implementado; sabido que la Policía Nacional del Perú tiene asignado el 93% del presupuesto del Sector Interior, y de éste, un 70% le corresponde a la política pública de seguridad ciudadana. A su vez, el sectorista del Ministerio del Interior, actor representante del Ministerio de Economía y Finanzas, refiere que falta alinear los instrumentos de gestión con la ejecución presupuestal en el tema de programación presupuestal, no ve en los documentos de gestión del pliego el tema de los programas presupuestales de manera expresa y concreta lo que se ve afectado en la parte presupuestal. El MININTER tiene actualmente cinco programas presupuestales siendo uno de ellos el de seguridad ciudadana, pero como programa presupuestal no se encuentra expresado en sus instrumentos de gestión; lo otro es que haya mayor difusión del contenido de estos instrumentos ya que en la actualidad solo quedan a nivel central, sin que el personal tome conocimiento de éstos, por último, las capacitaciones no tienen el

resultado esperado, debería llevarse unas capacitaciones más focalizadas por grupos.

Si bien la programación y ejecución presupuestal en la PNP en el contexto de la política pública de seguridad ciudadana se realiza por la herramienta del Programa Presupuestal 0030 - Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana, en el que se han considerado varios elementos coincidentes en ambos instrumentos de gestión, aún no se ha establecido un protocolo de coordinación entre el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y el Plan Estratégico Institucional de la PNP, asimismo, al no existir un Plan Operativo Institucional aprobado oportunamente, el presupuesto que es aprobado en el tiempo establecido pone el techo presupuestal sobre el cual se debe planificar y programar las actividades en este contexto, lo que de por sí representa un problema al no existir una vinculación entre los aludidos instrumentos de gestión; de igual forma, otra limitación existente es la inexistencia de personal idóneo para la formulación y programación que no conocen o no saben determinar lo que se necesita; asimismo, el tema de la alta rotación del personal dificulta la continuidad de la programación y formulación de los instrumentos de gestión y por ende de la ejecución presupuestal; finalmente, lo que se espera es que una formulación venga acompañado de resultados.

El análisis de lo referido, la lectura de los artículos de autores sobre la materia y de los teóricos, nos hace concluir que la ineficiencia del gasto público no es aquella que se observa en la devolución o no ejecución del presupuesto

asignado a un sector, entidad u órgano del Estado. Hoy, la ineficiencia del gasto público trata de ser engañosa en cuanto que a ésta se la quiere maquillar con la imagen de que se devuelve lo presupuestado por no haberse podido gastar, resultando ser eficiente aquel que gastó todo, aunque sea en el último mes, sin importar en qué gastó. La ineficiencia del gasto público debe ser vista como aquella en la que se gasta todo, pero, no se observan resultados positivos o no se miden los impactos, y si se miden, éstos se encuentran alejados de los objetivos y la finalidad para los que fueron programados. Sobre este tema el autor Sandoval refiere que: “El problema principal de los métodos no paramétricos al medir la eficiencia, ha sido su incapacidad para distinguir la ineficiencia atribuible a las malas prácticas gubernamentales de gestión de la ineficiencia que surgen de las diferencias en los entornos socioeconómicos o factores atribuibles a otros factores que favorecen el desempeño de gobierno” (Sandoval 2012: 3). Sin embargo, resulta esperanzador saber que las nuevas tendencias conceptuales y teóricas respecto al presupuesto, su ejecución, el gasto público y el impacto sobre la ciudadanía, representan una cadena fortalecida por el abrumador reclamo y exigencia de quienes otorgan el poder a las autoridades y funcionarios de la administración pública integrantes de la burocracia gubernamental, para que direccionen sus actuaciones y decisiones hacia objetivos concretos, visibles, viables y medibles. Sobre este punto, el mismo autor indica: “Durante los últimos años se ha dado más énfasis a los resultados (outcomes) en la medición de la eficiencia del gasto público. Esta es una manera directa de medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población” (Sandoval 2012: 2).

El programa presupuestal 0030 como política pública de seguridad ciudadana fue diseñado para atender las necesidades de la población y resolver el problema de inseguridad, a éste se le asignó un presupuesto que a través del tiempo fue en constante crecimiento llegando a representar el 51% del presupuesto asignado a la PNP; sin embargo, es notorio observar que este presupuesto podría resultar engañoso a la vista de la población por cuanto el mayor porcentaje asignado es para atender el pago de personal y obligaciones quedando un mínimo porcentaje para atender las necesidades de bienes y servicios, que es donde se requiere de una fuerte inyección económica para mantener en óptimas condiciones de operatividad a las unidades policiales. Por otro lado, este programa no es del todo claro en su diseño por carecer de un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es problema delictual que se está enfrentando, no existe una adecuada planificación y se evidencian errores en los mecanismos de seguimiento y evaluación, o sea, no hay articulación entre los instrumentos de gestión y se nota una falta de coordinación entre los actores comprometidos que evidencian significativos problemas de gestión en su ejecución. Por último, y en concordancia con lo indicado por el autor Marcel (2014) la revisión de lo planteado permite observar la existencia de tendencias que no se articulan adecuadamente, en un principio el Estado debe propender a que la ejecución del gasto público logre los objetivos programados en las estrategias nacionales y consignados en los respectivos planes en todos los niveles de gobierno, lo que significa que se debe implementar adecuadamente el presupuesto por resultados, sin embargo en la práctica parece no ser así. Situación concordante

con el resultado de la evaluación que la Dirección de Planeamiento de la Policía Nacional del Perú realiza periódicamente al Plan Operativo Institucional, donde se encontró deficiencias en relación a la planificación, programación, asignación y ejecución presupuestal, destacando que en el año 2014 el financiamiento de los proyectos de inversión fue habilitado a la UE001–DGGGA (Dirección General de Gestión en Administración del Ministerio del Interior) y que para el año 2015 la Policía Nacional contaba con una inadecuada infraestructura y su parque automotor se encontraba con operatividad limitada. De lo precisado de puede colegir que, en tanto que parte del presupuesto de la Policía Nacional es otorgado a un órgano ajeno al policial y las limitaciones al interior de la misma Policía subsisten, la inseguridad ciudadana se incrementa sustancialmente siendo uno de los principales problemas y preocupaciones de la población, y paralelamente no se tiene información respecto al impacto de la aplicación de la política pública de seguridad ciudadana, porque la evaluación de la ejecución presupuestaria del plan en referencia solo se limita a la ejecución del gasto público, más no así, a determinar el impacto de su implementación.

Capítulo 4

La problemática de la regulación actual en seguridad ciudadana

En el presente Capítulo se analizarán las deficiencias que se presentan en el proceso de implementación de la política pública de seguridad ciudadana que se encuentran relacionadas con la fase de ejecución presupuestal en la Policía

Nacional del Perú y tienen sus raíces en el desconocimiento de la normatividad, de los procedimientos y de las técnicas de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que son el limitante para que los actores identifiquen oportunamente las actividades a realizar en cada etapa del proceso. Por otro lado, se describirá como la inadecuada gestión en el gasto público surge de la falta de articulación del plan operativo institucional con el presupuesto, determinado, entre otros, por el hecho que la PNP no es pliego presupuestal.

4.1 Descoordinación de los actores del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú; y, la superposición de direcciones del primero sobre las direcciones del segundo duplicando las mismas funciones asignadas

Para el Ministerio de Economía y Finanzas el problema radica en la existencia de dos organizaciones en el Sector Interior, la PNP y el MININTER, donde se observan discrepancias y disputas entre ambos que impide que se coordine, se converse, se consensue respecto a la ejecución presupuestal; en este sentido el MEF pone como ejemplo a las FFAA donde las organizaciones del Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina son Unidades Ejecutoras únicas que les permite un mejor manejo de su presupuesto.

Otro gran problema existente es la falta de articulación de los planes en todos los niveles, un claro ejemplo es el Plan Estratégico Sectorial Multianual del

Ministerio del Interior (PESEM-MININTER) que tiene objetivos que no están articulados a los planes estratégicos y operativos lo que hace difícil trabajar. En el PESEM actual la inseguridad ciudadana tiene 3 objetivos y no se la ha dado la importancia. Notándose una falta de articulación de los objetivos y falta de identificación de los problemas por objetivos.

El Ministerio del Interior ha creado la Dirección General de Planificación y Presupuesto, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Infraestructura, para la gestión del tema administrativo en la parte de su competencia; en tanto, la Policía Nacional del Perú que cuenta con la Dirección Nacional de Gestión Institucional creada para gestionar y administrar sus propios recursos, cuenta con la Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto, Dirección Ejecutiva de Administración y Dirección Ejecutiva de Infraestructura. Lo que genera una superposición de Direcciones que cumplen funciones similares, es más, el MININTER ha absorbido funciones de competencia policiales que ya se venía trabajando en este sentido, consecuentemente genera pugnas e ineficiencia en el tema de gestión. Lo que coincide con la referido por Althaus (2016) quien indica que existe división y superposición de funciones entre el MININTER y la PNP: “El resultado fueron unas estructuras orgánicas del Ministerio y de la Policía que son, en cierta medida, espejo una de la otra. Si en la Policía hay unas direcciones ejecutivas de investigación criminal, antidrogas y de lucha contra el terrorismo, en el Ministerio del Interior hay una Dirección General contra el Crimen Organizado..., y así sucesivamente” (Althaus 2016: 76).

4.2 Falta de capacitación del personal y alta rotación de los actores

La debilidad en la organización policial se centra en que el personal policial designado para trabajar en las áreas relacionadas a gestión no tiene la adecuada capacitación ni especialización en estos temas, lo que repercute en las insuficientes, inadecuadas e inoportunas acciones de administración interna, presentando carencia en la programación y formulación de requerimientos de sus necesidades, que de por sí representa un problema, si tenemos en consideración que la legislación vigente ha dado un sitio importante a las unidades usuarias quienes son el punto de partida o punto inicial para que la maquinaria de gestión de recursos se articule oportunamente para el logro de los objetivos.

La ejecución presupuestal presenta otra debilidad debido a la alta rotación de los actores de la PNP encargados de la programación, formulación y ejecución del planeamiento, del presupuesto, de los requerimientos logísticos y de las contrataciones públicas, pues todos los años la Policía a través de los cambios generales de Oficiales hace rotar al personal que, por lo general, solo permanece en el cargo por un año. Situación que no permite la debida articulación de las áreas antes mencionadas, replicándose esta rotación hasta el nivel del MININTER que cuenta con personal que trabaja bajo el sistema de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) cuya permanencia en el cargo es relativamente volátil.

4.3 Injerencia política en temas de gestión privilegiando decisiones políticas antes que técnicas. Así como falta de participación de los actores policiales al formularse las Políticas

Existen criterios políticos que rigen el manejo presupuestal que han sido observado y corroborados por Mostajo (2002) en su investigación realizada al sistema presupuestario en el Perú, quien refiere que: “Los criterios de asignación y ejecución de recursos no son congruentes con los planes nacionales o sectoriales de desarrollo. No revelan prioridades nacionales ni sectoriales: se asignan por inercia y predominan criterios políticos referidos al discurso presidencial y al «plan» del gobierno en turno” (Mostajo 2002: 17). Las decisiones políticas en temas de ejecución presupuestal han limitado, por un lado, alcanzar las metas físicas y presupuestales programadas, y por otro, han limitado realizar evaluaciones para conocer el nivel de implementación de las políticas y si se llegó a solucionar el problema público motivo de la política en referencia.

Los programas presupuestales en los que se encuentra comprometida la Policía Nacional del Perú son formulados sin participación directa de los actores de esta organización, por tanto, no necesariamente se encuentran vinculados con la problemática real. Siguiendo esta correlación de hechos debemos entender que existe una débil articulación entre el planeamiento, el presupuesto y la logística, porque no coordinan al momento de formular los instrumentos de gestión, lo que repercute en la baja ejecución presupuestal.

4.4 Atomización de Unidades Ejecutoras

La Policía Nacional del Perú cuenta con catorce Unidades Ejecutoras que de por sí ya representa un problema para una adecuada ejecución presupuestal. En este sentido, según lo referido por el sectorista del Pliego del Sector Interior, la PNP está muy dispersa, se está desagregando demasiado, no necesita tener ejecutoras en cada departamento, porque no es conveniente. Lo que coincide con la referido por Mostajo, “La atomización de un sector entre distintas instituciones genera una ineficiente asignación y ejecución de recursos debido a la superposición y duplicidad de funciones entre distintas entidades” (Mostajo 2002: 22).

El problema de la regulación actual en seguridad ciudadana se centra en la descoordinación sustancial existente entre el MININTER y la PNP que dificulta una ejecución presupuestal de éxito, que se relaciona, a su vez, con una débil articulación de los instrumentos de gestión; asimismo, la superposición de direcciones del primero sobre el segundo genera pugnas e ineficiencia en el tema de gestión, sus actores no coordinan y frecuentemente se niegan información de gestión. Asimismo, la alta rotación de los actores en ambos niveles y su escasa capacitación en temas de gestión repercuten en la deficiente gestión, aunado al tema de injerencia política donde se privilegian decisiones políticas, muchas veces, con escaso nivel de asesoramiento técnico. Por último, se ha detectado que los programas presupuestales donde se encuentra comprometida la PNP se construyen sin la participación de sus actores, ocasionando una débil articulación

de éstos con los instrumentos de gestión internos; peor aún, si consideramos que la atomización de unidades ejecutoras representa un limitante en la asignación y ejecución de recursos, recayendo en ineficiente gestión.

Capítulo 5

La ejecución del presupuesto de la Policía Nacional del Perú y su impacto en el servicio público

En el presente Capítulo se describirá la forma como se realiza la evaluación de la ejecución presupuestal, destacando las limitaciones encontradas y la repercusión que tiene sobre la operatividad policial; en otro momento, se destaca la atomización de Unidades Ejecutoras que presenta problemas de gestión, concluyendo que, si bien es cierto que el presupuesto de la PNP en el transcurso del tiempo se ha incrementado, éste, en términos porcentuales, ha disminuido.

5.1 Sobre la evaluación de la ejecución presupuestal y del gasto público

Los entrevistados, tanto de la PNP, del MININTER, como del MEF, coinciden en aseverar que la evaluación de la ejecución presupuestal y del gasto público se hace sobre los programas presupuestales que tienen un resultado específico cuyo objetivo es brindar un mejor servicio al ciudadano y que, la evaluación que hace la Policía Nacional del Perú está enmarcada dentro de los lineamientos que

dicta el MEF, a través de una directiva de evaluación, la ley de presupuesto establece la periodicidad de evaluación, que generalmente es semestral y anual, además de eso se puede hacer seguimiento, monitoreo y control presupuestario; sin embargo, estas evaluaciones no son fáciles de realizar, existen limitaciones tangibles, en primer lugar, para realizar una evaluación presupuestal se requiere de especialistas con los que no se cuenta; en segundo lugar, para evaluar hay que tener información concienzuda, de calidad, segura, con la que tampoco se cuenta; y por último, debemos tener indicadores estandarizados y claros, en ese aspecto se observan deficiencias, considerando que la alimentación de la información a los centros de evaluación carece de confiabilidad en razón que existen dificultades para que se logre la alimentación oportuna.

Los programas presupuestales están enfocados en brindar un servicio al ciudadano, su evaluación se hace con respecto al cumplimiento de las metas físicas y financieras, estos programas presupuestales tienen productos que están dirigidos a la ciudadanía como el patrullaje, comunidad organizada, entre otros, y cada uno de estos productos tienen indicadores y metas, de alguna manera se trata de que los indicadores midan lo que se puede realizar en la realidad. Hay dos tipos de evaluaciones: el Impacto como tal que cuyo objetivo es fortalecer el programa para buscar un mejor resultado, pero también hay una evaluación del diseño presupuestal como tal, que permite brindar las recomendaciones pertinentes a ser implementadas, sin embargo, éstas se encuentran alejados de su implementación.

El Ministerio de Economía y Finanzas (2015) en el Informe de Evaluación de la Ejecución Presupuestal del Gasto realizado al Programa en el 2015, precisa que solo se ha centrado en la evaluación sobre el nivel de ejecución del gasto, más no así, en el impacto que dicha ejecución haya podido tener en la ciudadanía en cumplimiento a los objetivos de la política pública de seguridad ciudadana. Situación que concuerda con lo precisado por Shack cuando argumenta que “las evaluaciones presupuestarias son por lo general una revisión del grado de aproximación del gasto ejecutado respecto del gasto autorizado. Por lo tanto, no tienen incidencia significativa sobre las decisiones de asignación de los recursos o sobre la operatividad de los mismos” (Shack 2006: 58).

5.2 Sobre la asignación y ejecución del presupuesto y su repercusión en la operatividad de la Policía Nacional del Perú

La asignación y ejecución del presupuesto repercute en la operatividad de la Policía Nacional del Perú en razón que éste es producto de la programación y asignación de recursos anuales, sin embargo, ésta no necesariamente representa la verdadera necesidad de la organización policial porque en promedio anualmente existe un déficit presupuestal de apertura de poco más de 2,000 millones de soles, conforme lo precisa el especialista entrevistado a quien de conformidad al protocolo para entrevistas para tesis se le asignó la Clave A-5. Por otro lado, y según lo referido por el entrevistado con Clave C-1, es frecuente que la programación formulada sea modificada por diferentes motivos, pueden ser motivos coyunturales o políticos, puede haber nuevas prioridades o

puede ser que se presenten imprevistos que deben ser atendidos, lo que determina la transferencia de recursos de una partida a otra, signo ineludible de debilidad en la programación y la asignación. Si bien es cierto que el sector tiene la facultad de variar la ejecución presupuestal, ésta no debería ser así por cuanto en su momento se sustentó la importancia y prioridad de lo programado; sin embargo, ésta se realiza por situaciones de prioridad no contempladas, por cambio en la política de una nueva gestión o por imprevistos que en su momento no fueron contemplados; consiguientemente, se realiza la reasignación de los recursos afectando, por lo general, la operatividad de las Unidades policiales.

La Defensoría del Pueblo (2009) en el Informe Defensorial 142 «Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente» precisa la dependencia presupuestal que tiene la Policía Nacional del Perú del Sector Interior, y este último al ser un pliego⁴ tiene dependencia del Ministerio de Economía y Finanzas. En dicho documento se consigna que “El desarrollo práctico de las funciones constitucionalmente asignadas a la Policía requiere de un sostén de planificación apoyado en el plano económico que les aporte sustento a sus acciones, y que una Policía diseñada bajo estrictos parámetros democráticos, pero con escasos recursos o con una gestión deficiente, probablemente implicaría una menor calidad del servicio al ciudadano” (Defensoría del Pueblo 2009: 66-67). Por otro lado, se argumenta que, la Policía Nacional al estar compuesta por varias Unidades Ejecutoras, presentaría un

⁴ En el artículo 4° de la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado se señala que los pliegos mantienen una relación técnico – financiera con el Ministerio de Economía y Finanzas (Dirección de Presupuesto Público).

problema de gestión y este debe ser abordado técnicamente. Por último, concluye que, en tanto ha existido un incremento en el presupuesto del Sector Interior y de la Policía Nacional del Perú, este no responde necesariamente a una lógica de incremento proporcional, por el contrario, se observa que porcentualmente la asignación presupuestal a la PNP ha disminuido en términos comparativos.

En otro sentido Shack (2013) en el Informe de evaluación del diseño y ejecución presupuestal del programa presupuestal de seguridad ciudadana – Policía Nacional del Perú, correspondiente al período 2010-2012, indica que el nivel de ejecución del programa se mantiene cercano al 99% del presupuesto y concluye, entre otros, lo siguiente: “a) El presupuesto no está sincerado de tal manera que muestre costos de los productos y actividades, b) Hay una baja capacidad de inversión que se manifiesta en solicitudes de mejora en infraestructura física y de comunicaciones a nivel de comisarías, las cuales no son atendidas. c) Los procesos de contratación son largos y engorrosos. Las debilidades del diseño del programa evidencian significativos problemas de gestión en su ejecución” (Shack 2013: 94).

Asimismo, la Dirección General de Planificación y Presupuesto del Ministerio del Interior y la Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto de la Policía Nacional del, periódicamente realizan la evaluación del Plan Operativo Institucional de cada año fiscal. Para el caso de la Policía Nacional del Perú, en la evaluación de la programación y ejecución del presupuesto correspondiente a

los AF-2013, 2014 y 2015, se muestran las deficiencias encontradas en relación a la planificación, programación, asignación y ejecución presupuestal. En la evaluación del POI 2013 se presentan limitaciones del cumplimiento de los objetivos: “no existe costificación de sus actividades, en razón de lo cual sus metas físicas se programan al cálculo y sus metas presupuestales son impuestas históricamente” (EVA-POI-PNP 2013: 57). De igual forma la evaluación del POI 2014 permitió determinar que la ejecución atendió diversos gastos corrientes, contratación de bienes y servicios, entre otros necesarios para la operatividad policial; destaca, por otro lado, la necesidad de “contar con personal para el desarrollo de actividades de contrataciones, planeamiento y presupuesto, que planifique y proyecte mejoras a mediano y largo plazo en las Regiones Policiales, que en la actualidad es reducido” (EVA-POI-PNP 2014: 182). Por último, en la evaluación del POI 2015 refiere que “existe déficit de recursos humanos y logísticos que no permite atender la demanda creciente de los diversos servicios de seguridad ciudadana, así como existe inadecuada infraestructura y parque automotor con operatividad limitada” (EVA-POI-PNP 2015: 228).

Considerando que el presupuesto y su ejecución son factores predominantes para mantener la operatividad policial, es necesario entender que la programación y asignación de recursos presupuestales son relevantes para una gestión de éxito, sin embargo, la realidad estudiada parece encontrarse en dirección opuesta a lo argumentado, por cuanto se observa en el presupuesto de la PNP un déficit presupuestal de apertura que origina que se realicen modificaciones presupuestales incrementándose sustancialmente, clara muestra

de mala planificación o deficiente compromiso de los actores; sin embargo, esta situación, en muchos casos, obedece a temas políticos que escapan a lo programado y planificado, corroborado por la Defensoría del Pueblo (2009) que resalta la importancia del plano económico, pero, advierte respecto a la baja calidad del servicio al ciudadano ante una deficiente gestión o escasos recursos, concordante por lo referido por Shack (2013) quien en una investigación concluye que las debilidades del diseño del programa evidencian significativos problemas de gestión en su ejecución. De los diversos estudios y evaluaciones realizadas, los autores e investigadores coinciden en referir la existencia de deficiencias y errores en los diversos niveles de gestión y la deficiente asignación de recursos humanos y logísticos que dificultan atender las demandas sociales. Otra prueba ineludible de la falta de compromiso gubernamental con la política pública planteada, con la asignación presupuestal necesaria y querer resolver el problema público de inseguridad; esta política pública parece no ser sustancial para el gobierno.

Conclusiones

El análisis de la ejecución presupuestal en la Policía Nacional del Perú es un área poco estudiada, casi imperceptible, y menos su implicancia en la política pública de seguridad ciudadana; partiendo del tema que de la adecuada ejecución y eficiente gasto público, debidamente planificados, beneficiará la operatividad de la organización, que, si se aúna al hecho de una decisión política de priorizarla para hacerla sustancial a los intereses del gobierno como

instrumento insertado en su agenda y como parte del gran plan nacional de desarrollo como política de Estado, que le permita ser implementada en toda su magnitud, se lograrían resultados sorprendentes, llegando, incluso, a disminuir sustancialmente el problema público de inseguridad que es uno de los grandes desafíos pendientes para cualquier gobierno. En este contexto, las entrevistas realizadas a los actores, las teorías estudiadas, el análisis rescatado de los autores que han escrito sobre el tema en estudio, así como el marco teórico y el estado de la cuestión planteados, han contribuido a profundizar el análisis del presente caso, identificando los aciertos y errores encontrados en la etapa de ejecución presupuestal y su articulación con la política pública planteada, para concluir y recomendar acciones que permitan mejorar su implementación.

Existe una tendencia que permanece intangible en el tiempo, pese a los esfuerzos que una parte del Estado realiza, relacionada al proceso de elaboración del presupuesto público ignorándose en algunos casos los avances normativos o metodológicos donde se mantienen las estructuras de gastos de años anteriores, observándose que al interior de los pliegos no se notan cambios sustanciales en razón que las unidades ejecutoras reasignan sus presupuestos sin seguir necesariamente órdenes de prelación y prioridades establecidas. La normatividad presentada nos muestra la existencia de un marco diseñado para el presupuesto público y su ejecución, teniendo en consideración que la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior discrimina y otorga a la PNP la ejecución de las políticas públicas en los campos policiales; sin embargo, en el caso del presupuesto asignado a la PNP su ejecución lo realiza el propio

MININTER en el mayor porcentaje. En el presente caso, sería necesario que tanto el MEF como los órganos del Estado evalúen la necesidad de potenciar y fortalecer el diseño de las políticas públicas y los instrumentos de gestión que se generan a partir de este escenario, incidiendo en la elaboración, planeamiento, programación e implementación de las políticas públicas, en la ejecución del presupuesto asignado y, en especial, la evaluación del impacto respecto a la solución del problema público reconocido en la agenda gubernamental, otorgando autonomía administrativa a la PNP, respetando los avances normativos o metodológicos.

La asignación presupuestal, su interrelación con los bienes públicos y con la eficiencia del gasto no se articulan adecuadamente; asimismo, se puede colegir la existencia de una incongruencia de estos factores, por cuanto, en la medida que el presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú se ha incrementado, éste no necesariamente se ha visto reflejado en la eficiencia de la distribución presupuestal y el gasto generado, y fundamentalmente en el resultado, o dicho de otra manera, éste no se conoce en su verdadera dimensión por no haber sido medido o por no evaluarse el impacto de la ejecución del gasto público, no se conoce en qué medida la operatividad de las unidades policiales ha mejorado en su capacidad de respuesta al llamado de la ciudadanía y a resolver el problema público de inseguridad. Las evaluaciones realizadas al programa presupuestal materia de estudio arrojan resultados negativos como las limitaciones de personal y capacidad técnica para realizar un correcto seguimiento y una adecuada evaluación de la ejecución presupuestal e implementación de la

política pública en seguridad ciudadana; solo se realiza en el nivel de ejecución del gasto, más no así, en el impacto que dicha ejecución debería tener en la ciudadanía. En este sentido, el programa presupuestal debe tener una continuidad en la política, no porque cambie una gestión, se debe variar la política, los programas presupuestales deben contar con personal profesional y técnicos permanentes de lo que se carece por temas coyunturales y políticos. A esto se aúna la superposición de direcciones entre el MININTER y la PNP que dificultan una correcta toma de decisiones en razón de la duplicidad de funciones y, principalmente, divergencias de opiniones existentes en ambos niveles del Sector Interior, disminuyendo la capacidad de gasto y de ejecución presupuestal. Si bien es cierto que existe una política impulsada por el MEF denominada presupuesto por resultados, ésta presenta limitaciones de carácter evaluativo impidiendo conocer en profundidad el resultado final en razón que las evaluaciones se realizan sobre las metas físicas y financieras. Este hallazgo debe ser objeto de preocupación y atención prioritaria para que se realice una evaluación que vaya más allá del elemental conocimiento de la ejecución presupuestal y se oriente a conocer el resultado final de la implementación para lograr los objetivos programados. Se debe valorar la necesidad de potenciar y fortalecer el diseño de la política pública y los instrumentos de gestión que se generan a partir de este escenario, incidiendo en el impacto sobre la solución de los problemas sociales.

Partiendo del hecho que el programa presupuestal 0030 – Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana, es el punto sobre el que se ha

concentrado el presente estudio como política pública, en razón de ser el de mayor presupuesto porcentual del asignado a la PNP, se ve que éste ha ido en constante crecimiento desde el año 2011 hasta el año 2015; sin embargo, es notorio observar que de este programa como de cualquier otro existente en la PNP, el mayor porcentaje presupuestal se destina al gasto en personal y obligaciones sociales y solo un porcentaje menor se destina al gasto en bienes y servicios (que van a permitir mantener en óptimas condiciones de operatividad a las unidades policiales), lo que refleja la verdadera dimensión de las prioridades gubernamentales en materia de seguridad ciudadana, situación que permite concluir que esta política pública, al parecer, no es sustancial para el gobierno. Con relación a este programa en la evaluación de diseño y ejecución presupuestal se detectaron errores en la planificación, sumados a sistemas de información y mecanismos de seguimiento deficientes, que no permiten que la programación de los productos corresponda con la ejecución de actividades. En este sentido sería necesario replantear la programación de la asignación presupuestal entendiendo que se debe potenciar el presupuesto hacia un incremento porcentual al rubro bienes y servicios que permita atender las necesidades de operatividad de las unidades policiales, para, posteriormente incidir en conocer el impacto sobre el problema público de inseguridad, abarcando la evaluación como una meta sustancial de las acciones ejecutadas.

La política pública de seguridad ciudadana es la de mayor porcentaje presupuestal en la PNP; sin embargo, su ejecución presupuestal parece encontrarse distante del verdadero objetivo de su programación en razón que

existen deficiencias en todo el ciclo de las políticas públicas planteada por Subirats (2008). No existe una articulación de los instrumentos de gestión (Plan Operativo Institucional, Plan Anual de Contrataciones y Presupuesto) que, a su vez, dificulta conocer en su verdadera dimensión las necesidades de la organización policial que recae en la inadecuada programación, por cuanto, primero se aprueba el presupuesto sin tener conocimiento del contenido del plan operativo sin que se pueda dimensionar las necesidades logísticas y presupuestales. No existe coordinación entre los actores, destacando las discrepancias y disputas que impide la articulación en la programación de los instrumentos de gestión y presenta una deficiente ejecución presupuestal. El financiamiento de los proyectos de inversión ha sido habilitado a la DGGA-MININTER con resultados poco alentadores para la operatividad de las unidades policiales. En la actualidad el presupuesto se aprueba antes de la formulación del Plan Operativo Institucional, lo que representa de por sí un limitante entendido que no se conoce en su verdadera dimensión las necesidades de la organización ni los costos que significa programar las actividades, proyectos y tareas para cada año fiscal. Falta alinear los instrumentos de gestión con la ejecución presupuestal en el tema de programación presupuestal. No existe difusión del contenido de estos instrumentos y las capacitaciones no tienen el resultado esperado. Asimismo, no existe un protocolo de coordinación entre el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y el Plan Estratégico Institucional de la PNP. Al no existir un Plan Operativo Institucional aprobado oportunamente, el presupuesto, que es aprobado en el tiempo establecido, pone el techo presupuestal sobre el cual se debe planificar y programar las actividades en este

contexto, lo que de por sí representa un problema al no existir una vinculación entre los aludidos instrumentos de gestión. Otro tema es la alta rotación del personal que dificulta la continuidad de la programación y formulación de los instrumentos de gestión y por ende de la ejecución presupuestal. Se debe generar una corriente de acercamiento, coordinación y participación en estos niveles, respetando las autonomías, para lograr articular los planes a los programas y hacer viable la implementación de la política pública en estudio.

La superposición de direcciones del Ministerio del Interior sobre la Policía Nacional del Perú origina duplicidad de funciones, caos, celos, desconfianza, descoordinación, pugnas e ineficiencia en el tema de gestión. Asimismo, la debilidad en la organización policial se centra en que el personal policial designado para trabajar en las áreas relacionadas a gestión no tiene la adecuada capacitación ni especialización en estos temas, lo que repercute en las insuficientes, inadecuadas e inoportunas acciones de administración interna, presentando carencia en la programación y formulación de requerimientos de sus necesidades. La ejecución presupuestal presenta otra debilidad debido a la alta rotación de los actores de la PNP, replicándose esta rotación hasta el nivel del MININTER que cuenta con personal que trabaja bajo el sistema de Contratación Administrativa de Servicios (CAS) cuya permanencia en el cargo es relativamente volátil. Es pertinente plantear la permanencia de los actores que permita la continuidad de la programación y formulación de los instrumentos de gestión y su correspondiente ejecución presupuestal.

Existen criterios políticos que rigen el manejo presupuestal que ha sido observado y corroborado por Mostajo (2002), quien precisa que para la asignación y ejecución de recursos existen criterios que no son congruentes con los planes nacionales o sectoriales de desarrollo. Los programas presupuestales en los que se encuentra comprometida la Policía Nacional del Perú son formulados sin participan directa de los actores de esta organización, por tanto, no necesariamente se encuentran vinculados con la problemática real. Otro tema es la atomización de Unidades Ejecutoras, la Policía Nacional del Perú cuenta con catorce Unidades Ejecutoras que de por sí, ya representa un problema para una adecuada ejecución presupuestal. Se debe considerar la necesidad de participación de los actores de la Policía en la construcción de los programas presupuestales en los que se encuentre comprometida, así como replantear la reorganización y por qué no, la reducción de unidades ejecutoras.

El trabajo de investigación permitió confirmar la hipótesis planteada, estableciendo que la coordinación de los actores del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú responsables de la programación, formulación, aprobación y ejecución del presupuesto asignado a la Policía Nacional del Perú para su aplicación en la política pública de seguridad ciudadana, se desarrolló de manera desarticulada, con invasión y superposición de funciones y competencias, con falta de personal técnico capacitado y apoyo logístico, así como sin respetar los avances normativos o metodológicos. Estos elementos constitutivos han limitado la ejecución presupuestal en la política pública de seguridad ciudadana que ha dificultado dar solución al problema público

planteado. Consiguientemente, permite concluir en la inexistencia de un compromiso gubernamental para resolver el problema público de inseguridad.

Por último, los hallazgos detectados deben ser materia de estudio y evaluación orientados a encontrar los mecanismos pertinentes para fortalecer y potenciar la política pública de seguridad ciudadana que permitan construir diseños coherentes de programas y políticas consistentes que permanezcan en el tiempo y logren los objetivos formulados, debiendo entender que el presupuesto público, el problema público, la política pública y la seguridad ciudadana debidamente concatenados, permitirán atender las necesidades de la población y disminuir, en lo posible, los riesgos ocasionados por la inseguridad pública, y así, medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población, como lo precisa Sablich (2012).

Bibliografía

- ALTHAUS, Jaime de
2016 La Gran Reforma (de la seguridad ciudadana). Editorial Planeta Perú S.A. Lima. setiembre. pp. 73 - 86
- ARAGON, Jorge y Yamilé GUIBERT
2016 Metodología y diseños de investigación en Política Comparada. *Escuela de Gobierno y Políticas Públicas*. PUCP. pp. 13-25, 61-66
- BARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS
2015 Carrión, Julio y otros. Estudio de la cultura política de la democracia en el Perú y las Américas 2014. Febrero. p. 127.
- BARRERA, Carlos
2014 Políticas Públicas para la Seguridad. *Revista del Centro de Investigación de la Universidad Libre*. Cartagena. Vol 9. Num. 2. p. 157, 159
- CAMARASA, Juan José
2004 La Calidad en la Administración Pública, p. 15
- CILLONIZ, Fernando
2014 Baja ejecución presupuestal en Ica. *Perú21*. Lima. 31 de octubre. Consulta: 09 de agosto del 2016.
<http://peru21.pe/opinion/baja-ejecucion-presupuestal-ica-2202702>
- CHONG, Carlos
2009 Ejecución del Presupuesto, pp. 1, 19
- DEFENSORIA DEL PUEBLO
2009 Informe Defensorial 142. “Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente”. *Defensoría del Pueblo*. Primera edición: Lima, abril. pp. 66 - 67, 70
- FRÜHLING, Hugo
2012 La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y El caribe. Cómo medirla y cómo mejorarla. *Banco Interamericano de Desarrollo. BID*. pp. 11, 30.
- GRINDLE, Marilee
2009 Política Pública y Democracia en América Latina: Del Análisis a la Implementación. *Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey*. Campus Monterrey. Escuela de Graduados en Administración Pública y Políticas Públicas. México, D.F. p. 37

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA
2016 Victimización en el Perú 2010-2015

IMBACHI, Tito

2015 Ejecución del Presupuesto del Gasto: Un tema a mejorar en las entidades públicas. *Universidad Militar Nueva Granada de Colombia*. Facultad de Ciencias Económicas – Especialización en Finanzas y Administración Pública, Bogotá D.C. pp. 1-3

LAHERA, Eugenio

2004 Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Desarrollo*. Naciones Unidas. Santiago de Chile. Agosto. pp. 5, 8

MACHADO, Roberto.

2006 ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en los países centroamericanos y República Dominicana. *Banco Interamericano de Desarrollo*. BID. Washington. Noviembre. p. 2

MARCEL, Mario, Marcela GUZMAN y Mario SANGINES

2014 Presupuesto para el desarrollo en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo* – BID. pp. xv, xvi, 21

MINISTERIO DEL INTERIOR

2012 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. *Dirección General de Seguridad Ciudadana*. CONASEC. pp. 8, 12

MONTERO, Gregorio

2012 La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*. p. 28

MOSTAJO, Rossana

2002 Serie de Gestión Pública, El Sistema Presupuestario en el Perú. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social* – ILPES, Santiago de Chile, Naciones Unidas - CEPAL, pp. 5, 17, 20

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO

2013 Informe Anual de Evaluación Presupuestaria 2012. *Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Cooperación Internacional*. Abril. Lima, pp.17, 18, 28, 30, 35 y 48

PAREDES, Fabricio

- 2011 “El Estado y la Administración Pública”. Presupuesto Público. Aspectos Teóricos y Prácticos. Mérida. *Publicaciones Vicerrectorado Académico, Universidad de los Andes – Venezuela*. pp. 36, 37

PODER EJECUTIVO

- 2016 Decreto Legislativo N° 1266. Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior. Lima. 16 de diciembre.

- 2016 Decreto Legislativo N° 1267. Ley de la Policía Nacional del Perú, artículo 4, Función Policial. Lima. 18 de diciembre.

POLICIA NACIONAL DEL PERU

- 2014 Evaluación del Plan Operativo Institucional 2013. *Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto PNP – Dirección de Planeamiento*. Lima. p. 57

- 2015 Evaluación del Plan Operativo Institucional 2014. *Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto PNP – Dirección de Planeamiento*. Lima. pp. 48, 182

- 2016 Evaluación del Plan Operativo Institucional 2015. *Dirección Ejecutiva de Planeamiento y Presupuesto PNP – Dirección de Planeamiento*. Lima. p. 228

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

- 2015 Guía PUCP para el registro y citado de fuentes. Lima, junio

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2013 Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. *Secretaría de Gestión Pública*. Lima. p. 27

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

- 2013 Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York, noviembre. p. 6

RODRIGUEZ, Pedro

- 2008 Presupuesto Público. Programa Administración Pública Territorial. *Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá, noviembre. pp 9, 15

SABLICH, Charles A.

- 2012 Derecho Financiero, Una visión actual en el Perú. SABLICH Consultores E.I.R.L., Abogados Asociados. Pág. 54.

<http://www.eumed.net/libros-gratis/2013b/1347/1347.pdf>

SANDOVAL, Luis

2012 Frontera Estocástica de la Ineficiencia en el Gasto Público en México 1998-2010. *Revista de Investigación: Economía – Cómputo IT – Optimización – Riesgos – Finanzas – Administración – Negocios – ECORFAN*. Vol. 3, Num. 6. La Florida, México, abril. pp. 2, 3

SHACK, Nelson

2006 Serie Gestión Pública. Presupuestar en el Perú. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES*. Santiago de Chile. Junio. p. 58.

SHACK, Nelson, Lucía DAMMERT y Felipe CHACON

2013 Informe Final, Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal de Seguridad Ciudadana, *Ministerio del Interior*. Lima. Mayo. pp. 65, 94, 165.

SUBIRATS, Joan y otros.

2008 “Análisis y gestión de Políticas Públicas”. *Editorial Ariel S.A.* Barcelona. España. 1ra. Edición. Octubre. p. 8

TORRES ROJAS

2001 Universidad de Chile. Revista Mad. Revista del Magíster en Análisis Sistemático aplicado a la Sociedad. Artículo sobre Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década. Consulta: 04 de enero del 2017.

<http://www.revistas.uchile.cl/index.php/RMAD/article/viewArticle/14830/15193>

VARGAS, Alejo y Viviana GARCÍA

2008 Seguridad Ciudadana y Gasto Público: Reflexiones sobre el Caso Colombiano. *Ediciones Universidad de Salamanca, América Latina Hoy*, 50, noviembre, pp. 37-51