

# PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

## Escuela de Posgrado



Modelo de Reforma “Política Pública Viva” para Enfrentar los  
Problemas del Servicio de Seguridad Pública a Cargo de la  
PNP en un Contexto de Reformas Fallidas 1985 al 2024

Trabajo de Investigación para obtener el grado académico de Maestro  
en Gobierno y Políticas Públicas que presenta:

*Julio Bladimir Rivera Vera*  
*Miguel Angel Bryson Portillo*  
*Lizardo Américo Ramírez Salas*

**Asesor:**

*Leonidas Lucas Ramos Morales*


Lima, 2025

## Informe de similitud

Yo, Leonidas Lucas Ramos Morales, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor del Trabajo de Investigación titulado “Política Pública Viva” para Enfrentar los Problemas del Servicio de Seguridad Pública a Cargo de la PNP en un contexto de Reformas Fallidas 1985 al 2024”, de los autores: Julio Bladimir Rivera Vera; Miguel Angel Bryson Portillo y Lizardo Américo Ramírez Salas; dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 16%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 21JUL2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 01 de agosto de 2025

Apellidos y nombres del asesor: <u>Ramos Morales Leonidas Lucas</u>	
DNI: 44385069	Firma: 
ORCID: 0000-0001-9285-2953	



## **DEDICATORIA**

Al Eterno que nos ha permitido llegar a este punto en nuestras vidas. A nuestras esposas e hijos por las ausencias en nuestros hogares con la finalidad de poder cumplir con las exigencias académicas que genera una maestría que normalmente dura dos años, realizada en tan solo siete meses.

## Resumen

El servicio de seguridad pública que brinda la Policía Nacional del Perú, viene a ser el resultado de las funciones sustantivas que cumple, desde su creación no ha sido el más adecuado, pues en el transcurso de los años se ha percibido como ineficiente, por lo que los diferentes gobiernos de turno, para revertir esta situación, optaron por los procesos de reforma policial y de esta manera se desempeñó eficientemente; sin embargo, considerando los resultados que se han obtenido en cada una de ellas, se ha decidido seleccionar como problema público: *Inadecuado servicio de seguridad pública entregado por la policía como consecuencia de los deficientes procesos de reforma conducidas por el MININTER en la Policía Nacional del Perú durante los años 1985 al 2024*. Del estudio y análisis de la problemática seleccionada se ha establecido como variable de estudio el servicio de seguridad pública y como variable interviniente las reformas policiales, habiéndose construido un marco teórico causal que explica cuáles son las causas de que estas reformas hayan sido deficientes y en consecuencia no se haya podido entregar a la población un servicio de seguridad pública adecuado. Entre ellas encontramos, el insuficiente apoyo político para el proceso de reforma, la resistencia institucional al cambio (abona a esta causa la inadecuada interpretación de la matriz cultural de la organización), la falta de recursos para materializar la reforma; la presencia de corrupción institucional y la ausencia de medición del proceso de reforma.

Ante esta problemática explicada y habiendo priorizado dentro de las causas el insuficiente apoyo político, se planteó como desafío de innovación: *¿Cómo podemos comprometer el apoyo político para brindar un servicio de seguridad pública adecuado como resultado de conseguir un eficiente proceso de reforma en la PNP?* Siguiendo esta línea argumentativa, se optó por construir en el prototipo de innovación

el concepto de una *“Política Pública viva”*, la cual consta de cinco componentes y se constituye como una metodología a emplear para conseguir un servicio de seguridad pública eficiente llevando adelante un proceso de reforma policial exitoso y no solo superar la causa priorizada, sino otras como la resistencia institucional al cambio, la ineficiente medición del proceso y en cierta medida la presencia de corrupción institucional.

**Palabras claves:** Seguridad Pública, Reforma policial, Insuficiente apoyo político, Política pública viva.



## Abstract

The public security service provided by the Peruvian National Police is the result of the substantive functions it performs. Since its creation, it has not been the most adequate. Over the years, it has been perceived as inefficient. Therefore, various governments in power, to reverse this situation, have opted for police reform processes so that its can perform efficiently. However, considering the results obtained in each of them, it has been decided to select the following as a public problem: *Inadequate public security services provided by the police as a result of the deficient reform processes conducted by the MININTER in the Peruvian National Police between 1985 and 2024.* From the study and analysis of the selected problems, a causal theoretical framework has been constructed that explains the reasons why these reforms were deficient and why they have not been able to provide the population with an adequate public security service. These reasons include insufficient political support for the reform process; institutional resistance to change (which is furthered by the inadequate interpretation of the organization's cultural matrix); a lack of resources to implement the reform; the presence of institutional corruption; and a lack of measurement of the reform process

Given this explained problem and having prioritized insufficient political support among the causes, the following innovation challenge was posed: How can we commit political support to provide an adequate public security service as a result of achieving an efficient reform process in the PNP? Following this line of argument, it was decided to build into the innovation prototype the concept of a "Living Public Policy," which consists of five components and constitutes a methodology to be used to achieve an efficient public security service by carrying out a successful police reform process and

not only overcoming the prioritized cause, but also others such as institutional resistance to change, inefficient measurement of the process, and, to a certain extent, the presence of institutional corruption.

**Keywords: Public Safety, Police reform, Insufficient political support, Living public policy.**

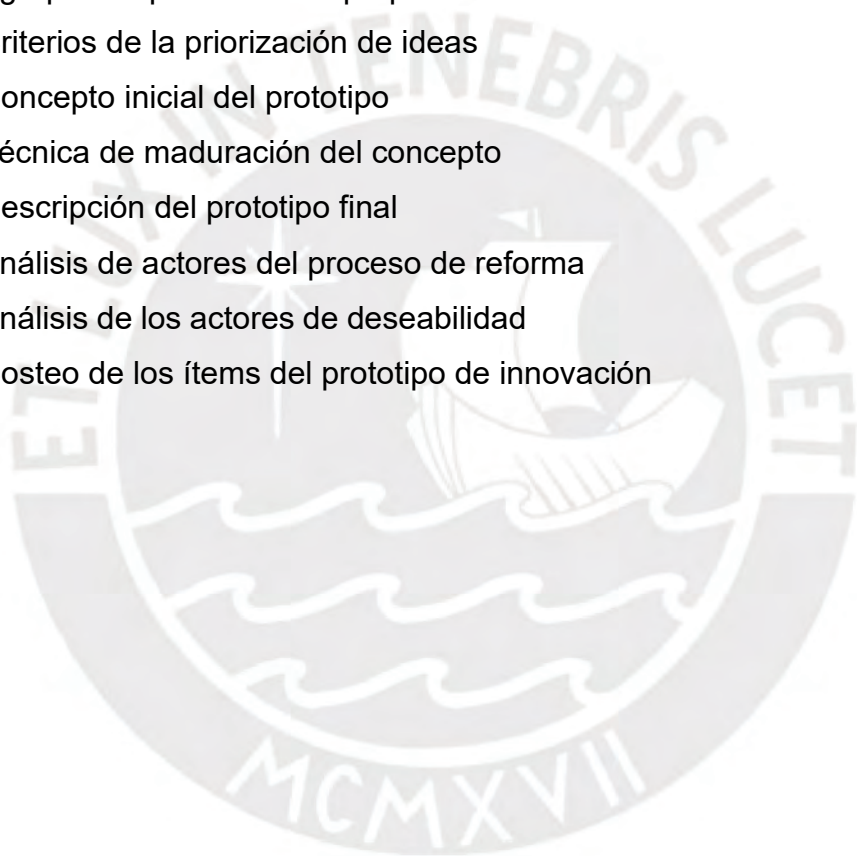


## Índice

Carátula	i
Informe de similitud	ii
Dedicatoria	iii
Resumen	iv
Abstract	vi
Índice	viii
Lista de tablas	x
Lista de figuras	xi
Lista de siglas y acrónimos	xii
Introducción	1
<b>Capítulo I: Definición y descripción del problema</b>	<b>6</b>
1.1. Redacción formal del problema	6
1.2. Marco conceptual del problema	8
1.2.1. Concepto 1 Seguridad Pública	8
1.2.2. Concepto 2 Reforma	6
1.2.3. Concepto 3 Reforma deficiente	11
1.2.4. Concepto 4 Instituciones	13
1.2.5. Concepto 5 Organizaciones	14
1.3. Arquitectura del problema	16
1.3.1. Dimensión 1 Magnitud del problema: El servicio de seguridad pública que se brinda a la población y la institución policial.	16
1.3.2. Dimensión 2 Proceso histórico de las reformas policiales	24
1.3.3. Dimensión 3 Actores del proceso de reforma	36
1.3.4. Dimensión 4 Los procesos de reforma que no cumplieron su finalidad	39
1.4. Marco normativo e institucional	45
1.4.1. Marco normativo	45
1.4.2. Marco institucional	46
<b>Capítulo II: Causas del problema público</b>	<b>47</b>
2.1. Marco teórico causal	48
2.1.1. Causa 1 Insuficiente apoyo político	48
2.1.2. Causa 2 Resistencia institucional al cambio	50
2.1.3. Causa 3 Presencia de corrupción institucional	52
2.1.4. Causa 4 Reducida asignación de recursos	53
2.1.5. Causa 5 Insuficiente medición de los procesos de reforma	54
2.1.6. Causa 6 Inadecuada interpretación de la matriz cultural	55
2.2. Análisis causal	55

2.2.1.	Causa 1 Insuficiente apoyo político para el proceso de reforma	56
2.2.2.	Causa 2 Resistencia de la institución policial al cambio	59
2.2.3.	Causa 3 Presencia de corrupción en la institución policial	61
2.2.4.	Causa 4 Reducida asignación de recursos para el proceso de reforma	62
2.2.5.	Causa 5 Insuficiente medición del proceso de reforma	63
<b>Capítulo III: Concepto y prototipo de innovación</b>		<b>66</b>
<b>3.1.</b>	<b>Desafío de innovación</b>	<b>66</b>
3.1.1.	Problema público reformulado	66
3.1.2.	Causa seleccionada	66
3.1.3.	Formulación del desafío de Innovación	67
<b>3.2</b>	<b>Experiencias similares para hacer frente al desafío de innovación</b>	<b>67</b>
3.2.1.	Proceso de reforma de la policía Uruguay	68
3.2.2.	Proceso de reforma de la policial Colombiana	71
3.2.3.	Proceso de reforma de la policía de Hong Kong	74
<b>3.3.</b>	<b>Proceso de conceptualización y prototipado</b>	<b>76</b>
3.3.1.	Proceso de lluvia de ideas	77
3.3.2.	Agrupación preliminar de propuestas	84
3.3.3.	Priorización de ideas	85
3.3.4.	Proceso de conceptualización de nuevas ideas	86
3.3.5.	Bosquejo de innovación	89
3.3.6.	Técnicas de maduración del bosquejo de innovación	90
<b>3.4.</b>	<b>Concepto y prototipo final de innovación</b>	<b>91</b>
3.4.1.	Concepto de innovación	91
3.4.2.	Prototipo final de alta resolución	98
<b>Capítulo IV: Análisis de deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo</b>		<b>125</b>
<b>4.1.</b>	<b>Análisis de deseabilidad</b>	<b>125</b>
<b>4.2.</b>	<b>Análisis de factibilidad</b>	<b>127</b>
<b>4.3.</b>	<b>Análisis de viabilidad</b>	<b>129</b>
4.3.1.	Costeo del proyecto	129
4.3.2.	Fuente de financiamiento	130
<b>CONCLUSIONES</b>		<b>131</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>		<b>135</b>

<b>Índice de tablas</b>	<b>Pag.</b>
Tabla 1: Procesos de reformas policiales	24
Tabla 2: Actores del proceso de reforma	36
Tabla 3: Análisis del desafío de innovación	66
Tabla 4: Descripción proceso de reforma de la policía uruguaya	70
Tabla 5: Descripción proceso de reforma de la policía colombiana	73
Tabla 6: Descripción proceso de reforma de la policía de Hong Kong	76
Tabla 7: Generación de lluvias de ideas	78
Tabla 8: Agrupación preliminar de propuestas	85
Tabla 9: Criterios de la priorización de ideas	86
Tabla 10: Concepto inicial del prototipo	89
Tabla 11: Técnica de maduración del concepto	90
Tabla 12: Descripción del prototipo final	95
Tabla 13: Análisis de actores del proceso de reforma	105
Tabla 14: Análisis de los actores de deseabilidad	127
Tabla 15: Costeo de los ítems del prototipo de innovación	129



<b>Índice de figuras</b>	<b>Pag.</b>
Figura 1: Principales problemas que enfrenta el país	18
Figura 2: Indicador de victimización del año 2015 al 2022	19
Figura 3: Indicador de percepción de inseguridad del año 2015 al 2022	20
Figura 4: Indicador de confianza en la PNP	21
Figura 5: Vigilancia en su zona o barrio	22
Figura 6: Población que denunció el hecho delictivo	23
Figura 7: Diagrama de Ishikawa sobre las causas del problema	65
Figura 8: Diseño de la Política Pública viva	102
Figura 9: Etapas del proceso de reforma policial	104



## **Acrónimos**

CPP	Constitución política del Perú
PNP	Policía Nacional del Perú
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
MININTER	Ministerio del Interior
CGR	Contraloría General de la República
PPv	Política Pública viva.
PP	Política Pública
SINASEC	Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana



## Introducción

Desde hace varios años la delincuencia y la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas del país, el servicio de seguridad pública que brinda el Estado no ha sido el más adecuado ni eficiente para afrontar esta problemática, es por ello que el presente trabajo de investigación considerando que uno de los principales actores del Estado para afrontar esta problemática es la Policía Nacional del Perú a través de los servicios que entrega a la población y de la revisión de la literatura especializada sobre este tema podemos señalar que estamos abordando, lo que denominamos, un problema público de alta complejidad, que es el que guía el Proyecto de Innovación y al que lo hemos definido como los *“Inadecuado servicio de seguridad pública entregado por la policía como consecuencia de los deficientes procesos de reforma conducidas por el MININTER en la Policía Nacional del Perú durante los años 1985 al 2024”*. Se debe tener en cuenta que son siete gobiernos que han querido solucionar la problemática de la seguridad pública apostando por un proceso de reforma policial, o al menos manifestaron su intención política de llevarla a cabo, sin que se haya alcanzado los resultados que inicialmente se propusieron en cada caso.

Como se ha mencionado este problema público es de alta complejidad, por las características que se describen en la arquitectura del problema, la cual aborda tres dimensiones, en la primera de ellas, la magnitud del problema en la que describe la situación por la que ha atravesado la seguridad pública en el país y el desempeño que ha tenido la organización policial desde su creación, la segunda dimensión comprende el proceso histórico de las reformas policiales que abarca desde 1985 con el primer gobierno de Alan García Pérez, hasta la declaratoria de la presidente Dina Boluarte en su discurso presidencial del 28 de julio 2024 y que posteriormente fue

ampliamente ratificado por el Ministro del Interior Juan José Santiváñez Antúnez. La tercera dimensión identifica a los diferentes actores que participan o influyen en un proceso de esta naturaleza con roles diferenciados pero complementarios; y por último se detalla en la cuarta dimensión en la que se visualiza el ¿por qué?, los procesos de reforma fueron deficientes. Esta metodología empleada a través de estas cuatro dimensiones grafica la complejidad del problema planteado.

Siguiendo con la investigación, se analizan las causas del problema público y se establecen líneas teóricas que explican la situación de los servicios de seguridad pública brindados por la policía y porque los procesos de reforma no alcanzaron su finalidad para revertir esta situación, en todos los casos lo que se ha perseguido es que la institución policial tenga un mejor desempeño funcional y consecuentemente se brinde un mejor servicio de seguridad pública. Hay que señalar que han existido reformas que solo fueron enunciativas, otras que se limitaron a emitir un dispositivo legal, pero también hubo las que fueron inconclusas o que simplemente fueron dejadas en el tiempo, pero en todas ellas un factor ha sido preponderante, el apoyo político al proceso de reforma. No puede darse un proceso de esta naturaleza sin un apoyo político comprometido y sostenido por parte de la primera autoridad política del país, que garantice llevar adelante una tarea tan compleja como esta.

Existen otras causas como la resistencia de la institución policial a los propios cambios que se impulsan como parte de la reforma y que los perciben desde su matriz cultural como amenazantes o desestabilizadores de su status quo; la presencia de corrupción institucional constituye otra de las causas, ya que muchas veces detienen las medidas anticorrupción que acompañan a este proceso. El deficiente presupuesto que se asigna también es una causa limitante, una reforma que no cuente con los recursos necesarios está condenada al fracaso; otro de los aspectos que se visualiza

en las reformas policiales, es la ineficiente medición del mismo proceso, que no permite visualizar en qué dirección se está avanzando y qué medidas se deben corregir o redefinirse. Estas son las causas que se han encontrado del análisis de los procesos de reforma materia del estudio, de la revisión de la literatura especializada, de las entrevistas a los expertos académicos y ex ministros del interior que en su momento estuvieron a cargo de dichos procesos y enfrentando situaciones de inseguridad que aquejan hasta ahora al país.

Luego de identificar, mencionar y analizar las causas de por qué, los procesos de reformas policiales han sido deficientes, se ha visto necesario seleccionar como causa a abordar el insuficiente apoyo político al proceso de reforma policial, planteándose como desafío de innovación, *¿Cómo podemos comprometer el apoyo político para brindar un servicio de seguridad pública adecuado como resultado de conseguir un eficiente proceso de reforma en la PNP?* teniendo en consideración que el insuficiente apoyo político es transversal a todo el proceso, porque se presenta tanto en una etapa ex ante, que se constituye como el esfuerzo que se tiene que hacer para que la autoridad política decida llevar adelante un proceso de esta naturaleza, y en una etapa ex post, ya que una vez decidido, se tiene que materializar todo un conjunto de acciones y actividades en un horizonte de intervención que puede durar varios años y es donde más se necesita un respaldo político comprometido para tener éxito.

De la explicación plasmada anteriormente, el concepto de la innovación está dirigido a conseguir ese apoyo político de la máxima autoridad política para un proceso de reforma policial que permita brindar un servicio de seguridad pública adecuado y en esa línea aborda otras causas, como la resistencia institucional al cambio y en cierta medida, la presencia de la corrupción institucional. Ante esto se

plantea como alternativa de solución una “Política Pública viva” (PPv), concepto acuñado recurriendo a la interdisciplinariedad y extrapolando las propiedades de la vida hacia esta propuesta, que no debe entenderse como, solo una política pública, ya que no alcanzaría para dar solución al problema público planteado por las características que se establecen en la Guía para la elaboración de PP aprobada por CEPLAN. Esta PPv tiene que ser un documento flexible que responda a las exigencias cambiantes de un entorno político altamente volátil y que fácilmente pueda re direccionarse conforme al rumbo que muestren los instrumentos de medición que se diseñen para la reforma y se vaya consolidando en el tiempo, reaccionando tanto a los estímulos internos (institucionales) como externos (sociales) y teniendo siempre como norte el poder brindar un servicio eficiente de seguridad pública.

El prototipo de innovación denominado “Política Pública viva” está diseñada para que un proceso de reforma policial cuente con el compromiso y el apoyo político de la más alta autoridad y del entorno político, que podría desestabilizarlo, abarcando las etapas ex antes y ex post del inicio de este proceso. Este prototipo para que cumpla este propósito planteado está compuesto por cinco componentes, cada uno de ellos debe cumplir una función complementaria e integradora que sume a la finalidad que se busca. El primer componente que resulta necesario para tener una visión adecuada y una comprensión del escenario donde se va a plantear la reforma es un “Análisis de Actores” en esta etapa no se limita a identificar actores formales, sino a todos aquellos que puedan influir en el proceso, incluyendo a los informales e ilegales que con uso de capitales ilícitos pueden sabotear una reforma, recordemos que la reforma apunta en esencia a ser eficiente el servicio de seguridad pública que se brinda a la población, esto evidentemente impacta a muchos sectores y por lo tanto hay intereses de por medio.

El segundo componente son los “Valores de la Reforma”, que guían todo el proceso de reforma y que debe ser una barrera que no admita negociación alguna como límites a toda acción pública. Un tercer componente sumamente importante es la “Estrategia Comunicacional”, que tiene que comunicar las bondades y fortalezas de una reforma policial dirigida principalmente a las autoridades y actores políticos, a la sociedad en general como beneficiaria del servicio de seguridad pública que brinda la policía y al propio personal policial como público interno, para que estos actores formen una corriente de opinión favorable al proceso y se constituyan como garantes del mismo. El cuarto componente es la Política Pública propiamente dicha cuyo diseño tiene que estar a la altura de la complejidad de lo que significa llevar adelante un proceso de reforma policial, adoptándose el enfoque “Bottom Up”, recogiendo información tanto a nivel de usuarios del servicio como de los funcionarios denominados “burocracia de la calle” con la finalidad de estar más cerca a la realidad problemática. El último componente es un conjunto de indicadores que a través de un “Balance Score Card” permita conocer a quien conduce la reforma y al Alto Mando Policial el avance del proceso y los aspectos a reconducir.

Por último en el presente trabajo de investigación se encontraran con cuatro capítulos, el primero de ellos es la definición y la descripción del problema público seleccionado, en el capítulo II se explican la líneas teóricas de las causas que originan que los procesos de reforma policial hayan sido deficientes, en el tercer capítulo se detalla el concepto y el prototipo de innovación y en el capítulo IV se plasma el análisis de la deseabilidad, factibilidad y viabilidad del prototipo de innovación, culminando el trabajo con unas conclusiones que recogen lo principal del estudio realizado.

# CAPÍTULO I

## DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

### 1.1. Redacción formal del problema

“Inadecuado servicio de seguridad pública entregado por la policía como consecuencia de los deficientes procesos de reforma conducidas por el MININTER en la Policía Nacional del Perú durante los años 1985 al 2024”

Todo Estado está obligado a brindar a su población servicios públicos esenciales y de calidad que permitan la vida en sociedad, en esa dinámica existe actores importantes a través de los cuales el Estado materializa estos servicios, como el caso de la Policía Nacional del Perú que brinda, en el marco del cumplimiento de sus funciones sustantivas, el servicio de seguridad pública, que permite el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la personal y la defensa del Estado democrático de derecho. Sin lugar a dudas los cuerpos policiales son una de las instituciones más importante para un país. Por ello una de las obligaciones del Estado es tener una institución policial eficiente, profesional y que goce de legitimidad. Debido a esto, el primer gobierno de Alan García Pérez ante la situación por la que atravesaban las instituciones policiales, (enfrentamiento por campos funcionales, micro corrupción, deficiente desempeño, desacreditación pública), la revista Debate de Julio de 1985 daba cuenta que los cuerpos policiales se encontraban dentro de las cinco instituciones que peor funcionan en el Estado (Ortiz de Zevallos, 1985, pág. 56), decide iniciar un proceso de reforma policial.

El proceso de reforma policial que dio nacimiento a la Policía Nacional del Perú, tuvo como finalidad solucionar los problemas que arrastraban las ex tres instituciones policiales (Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana), y mejorar

en consecuencia el servicio de seguridad pública que brindaban; sin embargo, lo que ya es conocido, es que dichos problemas se potenciaron y hasta en la actualidad persisten, no hubo una planificación, un rumbo ni objetivos establecidos en dicho proceso de reforma, no se supo a qué modelo de policía migrar, no se atendió los más mínimos criterios de lo que la teoría de las PP recomienda, por último no existe hasta la fecha una evaluación seria de lo que generó dicho proceso (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 41).

Como se ha mencionado hasta la actualidad la institución policial presenta serias deficiencias en su desempeño, principalmente, en el servicio de seguridad pública que brinda a la población, siendo uno de los servicios más fundamentales que permite que un país logre un desarrollo y convivencia pacífica sostenibles. Desde la creación de la Policía Nacional del Perú hasta la actualidad, han pasado cuarenta años y en ese periodo de tiempo al menos siete reformas policiales anunciadas por la principal autoridad del país en igual número de gobiernos, sin que la situación de la institución policial y del servicio de seguridad pública haya mejorado. Debemos precisar que no solo es el servicio de seguridad pública también lo es el componente humano de la institución policial, aproximadamente más de 130 mil efectivos, que se ven directamente afectados por los procesos de reforma fallidos, inconclusos o solo enunciativos.

Los procesos de reforma policial se dan como consecuencia de la urgencia de brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la población y en esa línea querer mejorar la situación y el desempeño de la organización policial y también del componente humano que forma parte de la organización policial (más de 130,000 efectivos cabezas de familia – cantidad que se ha mantenido en promedio a través de las cuatro décadas que aborda este estudio). El proceso de reforma, como conjunto

de servicios e intervenciones que realiza el Estado para mejorar de manera estructural el funcionamiento de una organización, no solo ha sido la alternativa propuesta en el Perú, sino en diferentes países a nivel mundial como respuesta a una situación crítica de uno de los actores más importantes del Estado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, a la luz de lo que dice Huntington, sobre las reformas políticas, habiéndose examinado la historia reciente del Perú, muchas veces las reformas en un contexto de una institucionalidad débil, no son aptas o efectivas, esto principalmente recae en la débil capacidad de la burocracia Estatal, tanto técnica como de identidad. Señala, además el hecho de aceptar rápidamente reformas, generalmente llevan a una deficiente aplicación, lo que queda corroborada con la experiencia peruana. (Awapara & Dargent, 2017, pág. 139)

## **1.2. Marco conceptual del problema**

### **1.2.1. Concepto 1: Seguridad Pública**

Una perspectiva interesante para comprender mejor este concepto, es desde la explicación de la formación del Estado por Thomas Hobbes en su obra El Leviatán, en la que se explica cómo es que el hombre en su estado de naturaleza, por su afán de su seguridad y de obtener lo que él quiere para satisfacer su deseo personal, estaría expuesto a los peligros que de ello se genera, ya que los otros hombres en su mismo afán van a querer lo mismo, lo cual mantendría a todos en permanente conflicto y en un estado de inseguridad. Es por ello que se genera el Pacto del que nace la transferencia del poder individual de cada hombre en su estado de naturaleza hacia lo que denomina el Soberano, y que hoy se conoce como Estado, y es quien revestido de poder se sujeta al Pacto para **obligarse** a brindarles seguridad y paz a cada individuo (Arbelaez, 2009, pág. 121).

La Seguridad Pública, como ha quedado claro en el concepto de Thomas Hobbes, es responsabilidad y obligación del Estado, a través de las entidades creadas para tal fin, está destinada a garantizar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos (claro está, incluida la seguridad física y propiedad de la persona), y generar un entorno social estable y seguro, es por ello que se entiende que también comprende defender la vigencia de un Estado de derecho, en el que el conjunto de reglas claras se erijan para vivir en armonía social (Canales, 2021, pág. 141).

Considerando los conceptos de Seguridad Ciudadana y el marco normativo existente en nuestro país, es necesario hacer la distinción con la Seguridad Pública. La Seguridad Ciudadana es la acción de brindar seguridad a los ciudadanos para el ejercicio pleno de sus derechos en un ambiente de tranquilidad y normalidad social, en dicho marco si bien, es responsabilidad del Estado, esta se desarrolla con la participación de la propia ciudadanía y del sector privado, ellos participan de esta seguridad con la finalidad de garantizar, entre otros, no tener miedo al utilizar los espacios públicos frente a la criminalidad y tener un relacionamiento armonioso entre los ciudadanos. Esto se establece tanto en la Ley 27933 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, como en el Decreto Legislativo 1618 Que actualiza la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y el desarrollo constitucional que hace el Tribunal Constitucional peruano en el fundamento 42 de la STC 281/2022 (Exp. N°02455-2021-PA/TC).

### **1.2.2. Concepto 2: Reforma**

Reforma, entendida como un cambio de un sistema u organización ya sea por conveniencia, mejora, utilidad u otro aspecto razonable, puede ser a veces moderado o en algunas ocasiones más integral, supone una mejora de lo que se reforma, o incluso retornar a su forma original si esta se ha deformado, en este sentido dicho

termino se utilizó a fines del siglo XVIII tal como se conceptualiza, y se estima que su origen surgió en la "Christopher Wyvill's Association movement", que entonces se identificaba con la "Reforma Parlamentaria" (Innes & Burns, 2003, pág. 7).

Las diferencias entre los conceptos de reforma y modernización no están debidamente delineadas por lo que a veces, como en el presente caso, hacer dicha distinción es necesario: **Reforma** cuando se entiende como proceso político, es cuando el Estado en su poder infraestructural penetra de otro modo en la vida pública de la sociedad afectando su relación con ella, es allí cuando se habla principalmente de un ámbito político. **Modernización** en cambio por su propia naturaleza se entiende como un proceso administrativo, es decir que el propio Estado genera un cambio en uno de sus ámbitos de gestión para mejorar lo que está haciendo (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, pág. 10). Explicando estos conceptos se entiende por lo tanto que, la reforma es algo más estructural abarca el funcionamiento mismo de la organización y su interrelación con la población, en el marco de sus funciones sustantivas, por ello se dice que es un acto eminentemente político. En el caso de una Modernización no se puede decir que se está hablando de un acto político y una acción de esta naturaleza, si bien mejora su desempeño, no necesariamente es estructural, por ello se dice que está en el campo administrativo.

Equiparar reformas con la adopción de nuevas leyes es una mirada formal de lo que es un cambio institucional. Se suele asociar cambiar leyes con un cambio institucional. Los políticos suelen centrarse en ello al predicar su compromiso por el cambio, pues permite tener algo que mostrar. Suena bien y sin duda el éxito de la receta radica en que tiene algo de cierto: cambiar leyes es parte de un proceso de reforma. El problema es que esta suele ser una frase vacía a pesar de la buena voluntad de sus predicadores, casi siempre esta receta asume que las nuevas normas

sí tendrán efectos positivos a diferencia de sus predecesoras (Dargent, 2021, pág. 20).

Por otro lado, cuando el Estado intentar plantear reformas, se suele apelar a: **Reformas Sustanciales**, son las que buscan transformar las acciones de la actividad pública, es decir la misma acción pública y cuyo fin implica grandes cambios afectando objetivos, metas, fines o alcance. En tanto las **Reformas Institucionales**, son cambios que están destinados a realizar transformaciones en un diseño, modelo o procesos en las instituciones, “cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido” (Pollit y Bouckaert, 2000) o como acota Waissbluth “para que funcionen con eficacia, eficiencia y calidad en términos comparables internacionalmente”. Citados en (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, pág. 11).

En los últimos años, el campo de la economía política ha prestado una enorme atención a las condiciones que generarían una demanda interna de buenas instituciones y reforma política... se presupone la existencia de un marco institucional estable y negociaciones voluntarias sobre las distintas normas institucionales. Los diferentes actores políticos (propietarios, sindicatos, burócratas) se sientan a la mesa con intereses económicos específicos que pueden verse beneficiados o perjudicados por los diversos acuerdos institucionales; la teoría del juego se aplica a menudo para comprender los distintos tratos que se pueden alcanzar para llevar a cabo la reforma... (Fukuyama, 2004, pág. 57).

### **1.2.3. Concepto 3: Reforma deficiente**

Para definir mejor lo que es una deficiente reforma, debemos señalar que el adjetivo “deficiente” según la RAE es entendido como algo “*falto o incompleto; o que*

*tiene algún defecto o no alcanza el nivel considerado normal*"; para comprender mejor este concepto un ejemplo del uso del adjetivo "deficiencia" se aprecia claramente en la "Deficiencia en el Estado de derecho" en la que se señala: cuando las instituciones comúnmente son incapaces de responder a las exigencias ciudadana a causa de la corrupción, de una institucionalidad débil, de la ausencia de voluntad, o de recursos para atenderlos, lo que se espera de ese sistema se ve menoscabado. Cuando se dan estas condiciones, el sistema fracasa en su finalidad al ejercer su función, a esta situación se le denomina: deficiencia sistémica en el Estado de derecho (Armin & Ionanidi, 2014). Por otro lado, Fernández- Ríos y Sánchez señalan que el adjetivo eficiente hace referencia a la "expresión que mide la capacidad o cualidad de la actuación de un sistema o sujeto económico para lograr el cumplimiento de un objetivo determinado, minimizando el empleo de recursos" (1997), citado en (Rojas, Jaimes, & Valencia, 2018, pág. 3)

Sobre deficientes reformas debemos considerar que existen enormes obstáculos que hacen muy difícil reformar y construir mejores instituciones para el desarrollo. Reformar es un tema de poder, se requieren procesos de cambio profundos y sostenidos que pueden afectar intereses de los beneficiados por el statu quo. Para resaltar la necesidad de ver las reformas como algo más profundo y lo que implicaría realmente conseguir una madera distinta, se deben de evaluar las políticas y reformas que un país debe adoptar para mejorar su bienestar, así como las herramientas limitadas que tiene para lograrlo (Dargent, 2021, pág. 1).

Respecto de las deficiencias en las reformas debemos de tener en cuenta que las reformas organizacionales cuanto más integrales sean mayor es su nivel de complejidad y consecuentemente más fino es el análisis que hay que desarrollar para poder asumir los retos que ella presenta, es por ello que en el último decenio cientos

de empresas han tenido como desafío reinventar su competitividad a través de distintas denominaciones: reforma, reestructuración, cambio cultural, reingeniería, calidad total, entre otros adjetivos; sin embargo en la mayoría de ellos los procesos han sido deficientes. Desaciertos en procesos críticos pueden generar consecuencias sumamente adversas, desincentivando el proceso y perdiendo resultados ya obtenidos. ...tal vez porque tenemos poca experiencia en renovar organizaciones, gente muy capaz a menudo comete al menos un gran error (Kotter, 1995, parr 3).

De los conceptos anteriormente esbozados podemos colegir que una “Reforma deficiente”, es aquel proceso que si bien su finalidad fue hacer un cambio profundo y estructural en una organización o sistema del Estado para mejorar su desempeño, eficiencia o calidad del servicio que brinda (un proceso de reforma en su concepción primigenia siempre está destinado a mejorar el estado actual de las cosas), por distintas razones no logra su finalidad u objetivo propuesto, quedando este proceso, inconcluso, fallido, incompleto, abandonado o simplemente nunca se ejecutó lo concebido.

#### **1.2.4. Concepto 4: Instituciones**

Las instituciones políticas concebidas como constructos sociales en la dinámica de una comunidad, ideadas dentro de un marco formal y cuyo desarrollo también es permisible en un marco informal, pero que en ambos casos van a condicionar comportamientos en las personas que se desarrollan en un espacio político, citado en (Levitsky & Murillo, 2010, pág. 33). El concepto de institución está referido al marco construido que tiene la capacidad de regular o conducir las relaciones que se generan en el espacio social, su aspecto formal lo entendemos como un conjunto de reglas sustantivas y cuando hablamos del informal estamos ante el aspecto subjetivo social (Diaz, Urbano, & Hernandez, 2005, pág. 210).

El mejor sistema (best system), que se puede aplicar a una institución es el que mejor funciona y cumple su finalidad, no existe una solución universal a la medida de una receta para aplicarla en un caso concreto o a cualquier caso. Lo que siempre se debe tomar en cuenta es que para cualquier solución a nivel institucional no se puede soslayar las fuerzas políticas que se encuentran presentes, ni dejar de lado los recursos con que se cuentan para ello, como se ha mencionado toda reforma afecta la distribución de poder en una institución, por lo tanto unos ganan y otros pierden algo (Nohlen, 2006, pág. 145). Ante cambios que se quieren institucionalizar mediante reformas. Se debe señalar que un cambio en la consciencia colectiva o mentalidad del individuo, no se puede realizar a través de una norma legal o administrativa. Esto obedece más a un cambio en la cultura organizacional, en el cambio de costumbres o en el cambio de buenas prácticas en el marco de una democracia. Este cambio generándose en un entorno social que aún no está involucrado con la nueva forma de pensar o actuar, se siente ajeno a ello y en consecuencia en riesgo de no prosperar ya que existen en su entorno valores, comportamientos, costumbres que predominan en los espacios de la familia, la organización, la iglesia, entre otros. (Nohlen, 2006, pág. 14).

Las reglas informales, aunque no oficialmente sancionadas, son cruciales para estructurar la interacción social y política. Las instituciones informales en la democracia son importantes y las instituciones son apreciadas como procedimientos y reglas que incentivan o desincentivan comportamientos políticos (Levitsky & Murillo, 2010, pág. 36).

#### **1.2.5. Concepto 5: Organizaciones**

Según la teoría institucional de Douglass North, establece que las organizaciones son "los jugadores" que interactúan dentro del marco institucional, que

son "las reglas del juego". Por otro lado, Bernard el primero en insistir que las organizaciones son, por su naturaleza, sistemas cooperativos entre el trabajador individual, sus compañeros de trabajo y la organización. Reconoce que la supervivencia organizacional depende de obtener una cooperación sostenida de los empleados. Esto era un propósito moral para los directivos de las organizaciones. Para muchos, este aserto proporciona las raíces de varias teorías actitudinales de la motivación laboral (Barnard, 1938, pág. 112).

El conocimiento en las organizaciones es sólo en pequeña medida explícito. Usando la metáfora del iceberg podemos decir que sólo la pequeña parte visible sobre el agua es explícito conocimiento y la gran parte oculta bajo el agua es conocimiento tácito. Este último es la experiencia y la experticia interiorizado en cada uno de ellos, mientras que el primero es el conocimiento formal que está debidamente sistematizado y codificado, disponible en la medida de las necesidades de la organización (North & Kumta, 2014, pág. 34).

Arellano señala sobre las Organizaciones complejas desde la premisa que estas son duales:

Las organizaciones públicas no existen por sí misma, sino que cumplen una misión externa. Este cometido tiene parámetros muy complejos que unen ámbitos variados y prerequisites de grupos y actores en situaciones diferentes unos de los otros. Pero además de responder a esta lógica externa que es la finalidad formal de la existencia de una organización pública, ésta debe hacerlo mediante los instrumentos y en las circunstancias propias de su situación. Una organización tiene su vida, su propio contexto, situaciones y grupos en espacios coyunturales y estructurales específicos. Aunque exista por una razón externa y abstracta, tiene que actuar en una situación contextual e interna particular, específica y concreta. (Arellano, 1997, pág. 6).

Las organizaciones gubernamentales por su propia naturaleza son los llamados a implementar las políticas públicas que el gobierno haya propuesto o formulado, estas organizaciones son las llamadas a realizar la acción pública que se encuentra delineada en el diseño de la política pública y que más tarde se convertirán

en los servicios o productos que en el marco del bienestar general el Estado otorga a la sociedad a la que regula. Cada organización del Estado cuenta con una capacidad técnica instalada y con un alcance social para brindar servicios público, en la medida de su cobertura y alcance son trascendentes en la vida política del país, es por ellos que los actores en la arena política quieren tener control y dominio sobre estas organizaciones ya que se constituyen como núcleos ejecutores con condiciones propicias para alcanzar un gran potencial de influir en la vida de las personas y en el manejo de cuantiosos recursos, evidentemente esto se va moldeando en la medida que las oportunidades, capacidades y también restricciones que se presenten en su entorno lo vayan permitiendo (Torres-Melo & Santander, 2013, pág. 111).

### **1.3. Arquitectura del problema**

Esta parte está diseñada para poder comprender y explicar mejor el problema público que el presente trabajo de investigación está abordando, con la finalidad de poder analizarlo detalladamente, delimitar su estudio y en ese sentido direccionar adecuadamente los esfuerzos para poder encontrar y diseñar la probable solución innovadora.

#### **1.3.1. Dimensión 1: Magnitud del problema: El servicio de seguridad pública que se brinda a la población y la Institución Policial.**

Esta dimensión tiene una doble función para comprender mejor el problema público seleccionado. De manera exógena, porque visibiliza como está la situación de la seguridad pública en el país y de manera endógena, ya que muestra cómo sigue siendo percibido el desempeño de la institución policial luego de los procesos denominados reformas policiales (o intentos de reforma). Estos hechos sugieren y justifican la necesidad de una intervención pública en la Institución Policial quien, por

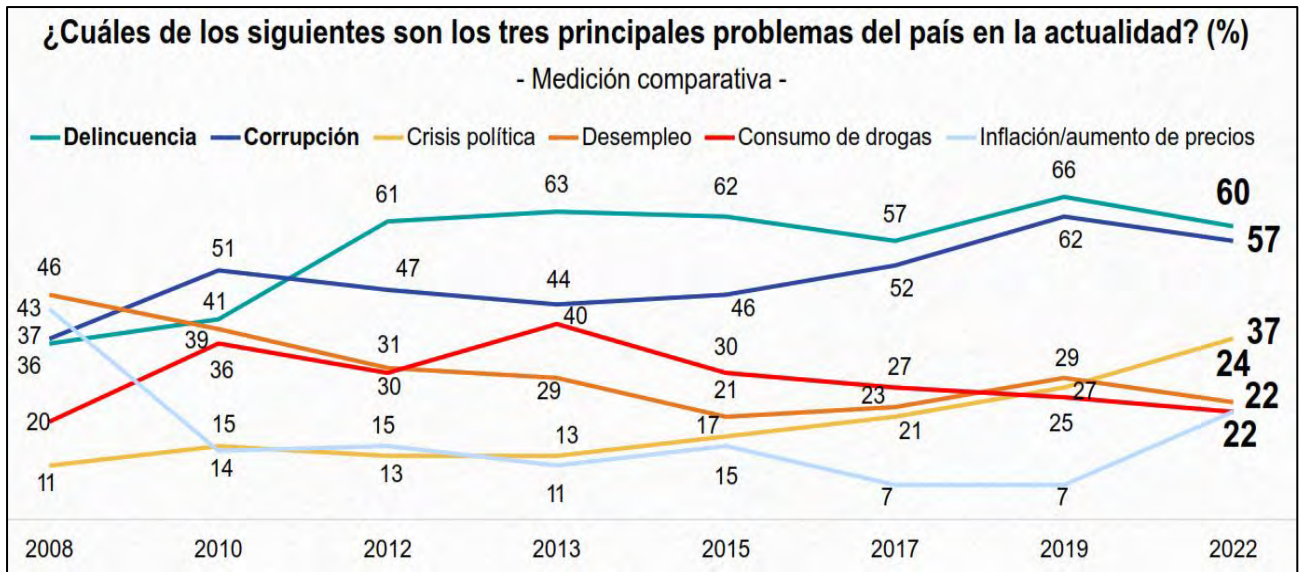
mandato constitucional, es la principal institución que tiene como responsabilidad brindar servicios de seguridad pública a la población.

A continuación, se detallan una serie de indicadores sobre la situación del servicio de seguridad pública que se brinda al país y del desempeño y de la percepción que se tiene de la institución policial.

### **Principales problemas del país.**

Uno de los principales problemas que afecta al país es la delincuencia, con un 39,9% solo por debajo de la corrupción que alcanza un 54.6%; sin embargo, se debe señalar que este problema en el semestre OCT2023 a MAR2024 ha registrado un incremento de 10 puntos porcentuales, respecto del mismo periodo del año anterior (INEI, 2024, pág. 3). En el año 2002 la situación no era muy diferente ya que la delincuencia y la corrupción se encontraban dentro de los principales problemas que afectaban al país con 31% y 29% respectivamente, superados solo por la falta de trabajo y la crisis económica (Proética, 2002, pág. 7). En el 2008 la Defensoría del Pueblo daba cuenta de encuestas de opinión en la que un 65% de la población percibía a la delincuencia como el principal problema de la ciudad (Defensoría del Pueblo, 2008, pág. 23). En el 2012 la delincuencia/falta de seguridad y la corrupción/coimas se situaron como los dos principales problemas del país con 61% y 47%, respectivamente (Proética, 2012, pág. 14). Sin embargo, hay que tener en consideración que las cifras presentadas por Proética sobre los principales problemas que aquejan a la población, en sus últimas ocho encuestas nacionales sobre percepción de la corrupción, arrojan resultados distintos situando desde el año 2012 a la delincuencia como el principal problema que enfrenta el país, conforme se aprecia en la figura 1 (Proética, 2022, pág. 13).

**Figura 1: Principales problemas que enfrenta el país**



**Nota:** Fuente: XII encuesta nacional sobre percepción de corrupción en el país,

p.13

### Percepción de corrupción

En la última encuesta sobre percepción de corrupción, el 22% de la población del país considera a la PNP como una institución corrupta, situándose en el sexto lugar de las instituciones más corruptas del país (Proetica, 2022, pág. 28). En el año 2002 la situación no era mejor un 23% de la población (primera mención espontánea) señalaba que la institución policial era la segunda más corrupta en el país, luego del Poder Judicial (Proetica, 2002, pág. 13). Luego de diez años en el 2012 la situación era la misma la PNP era percibida como la segunda institución más corrupta del país luego del Poder Judicial, con un 52% (Proetica, 2012, pág. 51).

### Lucha contra la delincuencia

El 79% de la población considera que la “LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA HA EMPEORADO” durante el gobierno de Dina Boluarte (IPSOS, 2024, pág. 20). Si bien es una percepción de la población, esta se traduce por el estado de la seguridad pública en el país actualmente, no cabe duda que los medios

de comunicación no aportan nada al problema, pero si lo magnifica y le otorgan bastantes horas al tema, lo que podría incidir en este factor, pero lo que objetivamente ha incrementado esta cifra son las modalidades violentas en la comisión de los delitos que ha sido importado por ciudadanos extranjeros. Si bien esta medición del indicador es como resultado de una encuesta exprés esto no significa que pierde su valor.

### Indicador de victimización

En el semestre Ene – Jun2024, el 27,7% de la población de 15 años a mas señala que ha sido víctima de algún hecho delictivo, registrándose un aumento de 4,5 puntos porcentuales respecto del semestre Ene - Jun2022 (INEI, 2024, pág. 2). En el año 2015 la victimización estuvo en 30.8% de la población que había sido víctima de algún hecho delictivo que atento contra su seguridad y en el año 2019 se situó en un 26,6% (INEI, 2023, pág. 113). Este indicador es evidentemente mucho más objetivo sin embargo en el transcurso del tiempo se ha incrementado respecto del año 2019, en 1.1 punto porcentual.

**Figura 2:** Indicador de victimización del 2015 al 2022

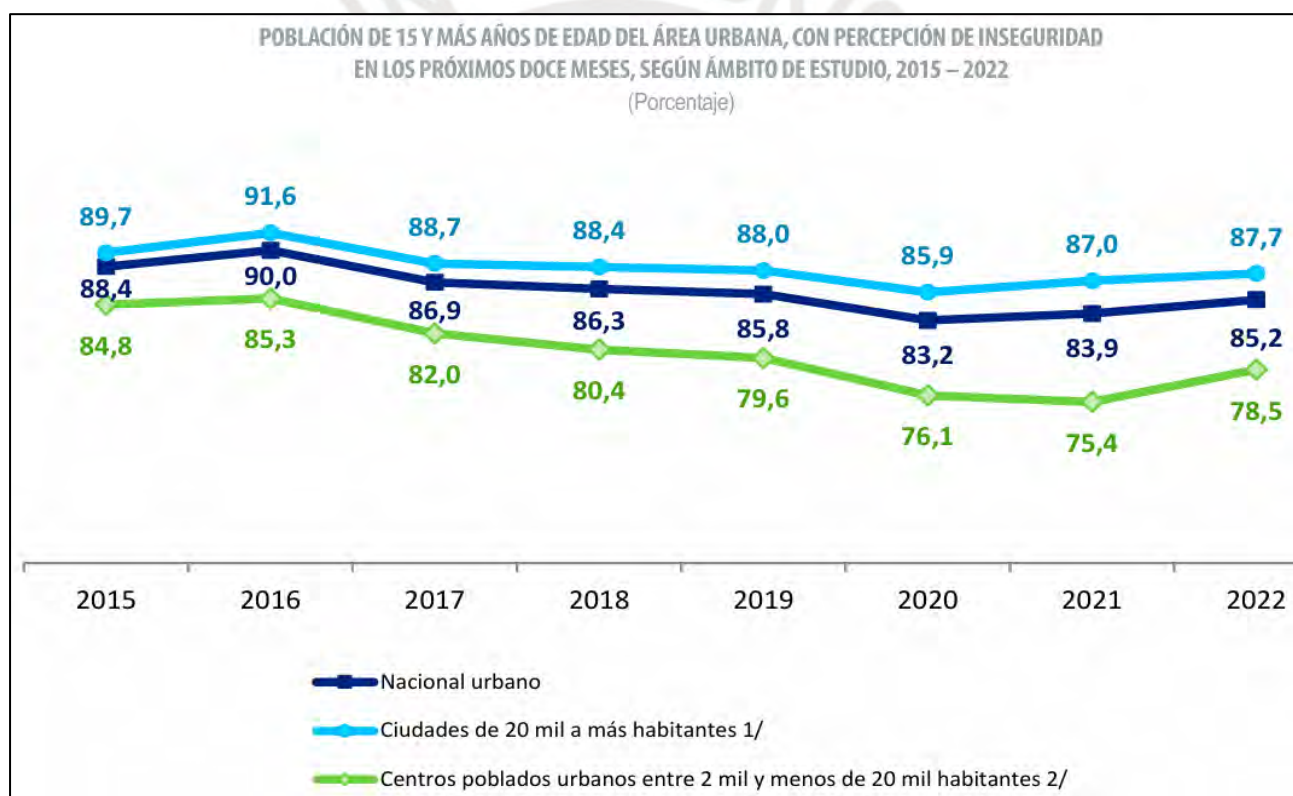


**Nota:** Fuente INEI – ENAPRES Julio 2023, p.18

## Indicador de Percepción de inseguridad

Respecto de la Percepción de Inseguridad, el 86,1% de la población de 15 años a más percibe que puede ser víctima de algún hecho delictivo en los próximos doce meses, registrando un incremento de 3,5 puntos porcentuales respecto del mismo semestre del año anterior, Ene - Jun 2023 (INEI, 2024, pág. 69). En el año 2015 se registró un 88.4% de percepción de inseguridad y en el año 2019 se registró un 85.8% (INEI, 2023, pág. 121).

**Figura 3:** Indicador de percepción de inseguridad del 2015 al 2022



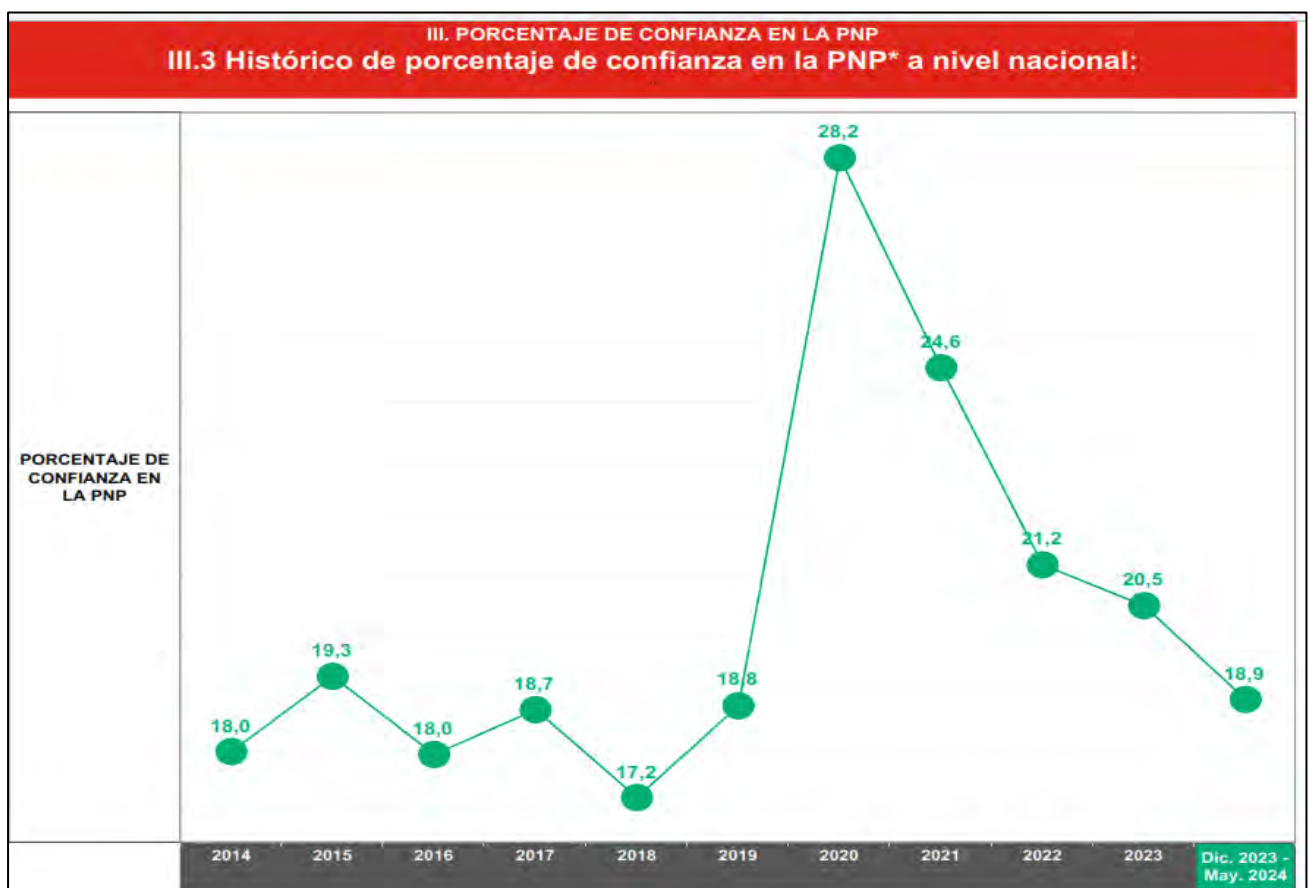
**Nota:** Fuente INEI – ENAPRES Julio 2023. p.18

## Confianza en la Policía Nacional del Perú

La PNP es la sexta institución con mayor confianza de la población; sin embargo, solo el 19,6% confía en ella, registrándose un descenso de 2 puntos

porcentuales, respecto del mismo semestre del año anterior (Oct2022 – Mar 2023), es decir de cinco personas solo una confía en la PNP (INEI, 2024, pág. 6). En el semestre Nov2016 – Abr2017 la PNP la situación era igual, si bien se situaba en la octava institución con mayor confianza solo registraba la misma cifra porcentual el 19.6% de la población (INEI, 2017, pág. 8).

**Figura 4:** Indicador de confianza en la PNP



**Nota:** Fuente INEI ENAPRES Dic.2023 - May.2024, Elaboración:

Observatorio MININTER Dic.2023 – May.2024, p.19

### **Vigilancia en su zona de residencia.**

El 31,1% de la población de 15 años a mas, señalan que tiene vigilancia de la PNP en su barrio, si bien se registra un incremento 3,8 puntos porcentuales, respecto de Ene – Jun 2023, aún es insuficiente la cobertura que brinda, menos de la

tercera parte de la población (INEI, 2024, pág. 63). La situación en el 2010 no era mejor solo el 24.6% de la población señalaba que existía vigilancia de la policía en su zona o barrio y en el año 2015 solo contaba el 21.2% de la población. (INEI, 2018, pág. 172).

**Figura 5:** Vigilancia en su zona o barrio

POBLACIÓN DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD DEL ÁREA URBANA, QUE MANIFIESTA QUE EXISTE VIGILANCIA EN SU ZONA O BARRIO, SEGÚN TIPO DE VIGILANCIA Y ÁMBITO DE ESTUDIO, 2015 – 2022									
(Porcentaje)									
Ámbito de estudio y tipo de vigilancia	Año								Variación porcentual (2022 - 2021)
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
<b>Nacional Urbano</b>									
Policía Nacional del Perú	21,2	19,7	25,9	26,2	25,4	33,6	29,5	27,9	-1,6
Serenazgo	34,2	33,4	37,8	34,3	34,4	38,2	36,9	37,0	0,1
Patrullaje integrado	8,3	8,6	11,8	11,5	11,2	15,9	14,0	13,1	-0,9
<b>Ciudades de 20 mil a más habitantes 1/</b>									
Policía Nacional del Perú	20,6	18,8	25,9	25,4	24,7	32,3	28,7	27,5	-1,2
Serenazgo	32,9	31,9	38,1	33,8	33,0	36,5	35,9	36,2	0,3
Patrullaje integrado	9,2	9,3	13,5	12,9	12,1	16,7	14,7	13,0	-1,7
<b>Centros poblados urbanos entre 2 mil y menos de 20 mil habitantes 2/</b>									
Policía Nacional del Perú	22,6	22,2	25,9	28,1	27,1	37,2	31,4	29,1	-2,3
Serenazgo	37,8	37,7	37,1	35,8	38,1	42,9	39,7	39,4	-0,3
Patrullaje integrado	6,0	6,6	7,0	7,8	8,6	13,9	12,1	13,2	1,1

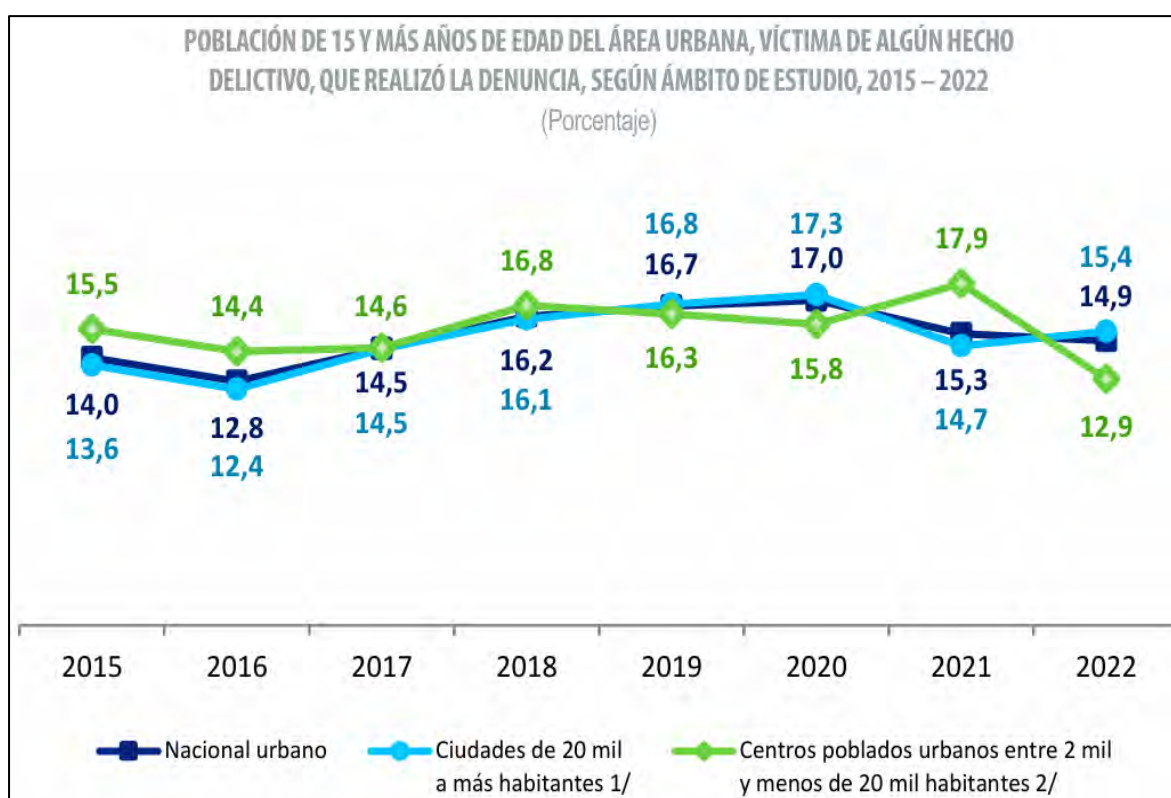
**Nota:** Fuente INEI – ENAPRES, julio 2023, p.119

### Porcentaje de los que denuncian un hecho delictivo.

Hay que tener en cuenta que, de la población que ha sido víctima de un hecho delictivo en el año 2010 solo el 15,6% realizó la denuncia, en el año 2015 solo fue el 14% (INEI, 2018, pág. 29) y en el semestre ENE-JUN 2024 solo realizó la denuncia un 16,7%, se puede apreciar que en los últimos tres lustros el porcentaje que no realizaron su denuncia es bastante alto. Cuando se observa el motivo de no haber realizado la denuncia, los resultados son preocupantes, en el semestre ENE-

JUN2024 un 40% señala que es una pérdida de tiempo y el 13,1% manifiesta que desconfía de la policía (INEI, 2024, págs. 38,41). En el año 2011 el 29.4% mencionaba que el principal motivo de no denunciar, es que es una pérdida de tiempo; en el año 2017 seguía siendo el principal motivo de la no denuncia, con un 32,7% y un 14.3% señalaba que desconfiaba de la policía (INEI, 2018, pág. 34).

**Figura 6:** Población que denunció el hecho



**Nota:** Fuente INEI – ENAPRES Julio 2023, p.25

### Desempeño Policial con la ciudadanía

Un 45% de la población señala que la PNP debe mejorar en la eficiencia y rapidez en sus acciones y un 36% refiere que debe mejorar su trato al público/tener empatía, esto claramente se relaciona cuando mencionan los aspectos negativos, un 39% señala que los policia de la calle son deshonestos y un 31% indican que son abusivos y prepotentes (MININTER, 2023, pág. 65). Por otro lado, la revista Debate

de Julio de 1985 daba cuenta que los cuerpos policiales se encontraban dentro de las cinco instituciones que peor funcionan en el Estado (Ortiz de Zevallos, 1985, pág. 56)

### **Protección de la PNP a la ciudadanía y su Percepción respecto de la PNP**

El 56% de la población señala que se siente desprotegido o muy desprotegido por la Policía Nacional del Perú (MININTER, 2023, pág. 61). Un aspecto que debe llamar la atención es que el 94% de los ciudadanos cree que hay policía que están involucrados en acciones ilegales. Al margen de que tan verdadero sea esto el mensaje es contundente que da la ciudadanía y la cifra que recoge esta encuesta es preocupante ya que en la percepción del colectivo social es muy negativa con respecto a la integridad de los policías (MININTER, 2023, pág. 71)

#### **1.3.2. Dimensión 2: Proceso histórico de las reformas policiales**

La Policía Nacional se crea como consecuencia de un proceso de reforma al unificar las tres fuerzas policiales existentes en 1985 (Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana), actualmente la institución ha celebrado su 36 aniversario y han pasado cuatro décadas del inicio de dicha reforma, sin que la institución policial o la seguridad pública hayan mejorado sustancialmente en el país. A continuación, se explican las experiencias de este tipo de procesos inconclusos, fallidos, deficiente o solo enunciativos que han devenido en el tiempo hasta la fecha.

**Tabla 1.** Procesos de reformas policiales

<b>Gobierno</b>	<b>Periodo</b>
Primer Gob. Alan García	1985 - 1989
Gob. Valentín Paniagua	2000/2001
Gob. Alejandro Toledo	2001-2004
Gob. Alan García	2007
Gob. Ollanta Humala	2011- 2013

### **Proceso de unificación y creación de la PNP (1985 - 1988)**

Durante la década de los 80s en la dinámica del escenario social peruano se contaba con tres cuerpos policiales con funciones y competencia distintas pero complementarias. Estas eran la Guardia Civil que tenía por misión<sup>1</sup> la del mantenimiento del orden público y la prevención de delitos y faltas, la Policía de Investigaciones que tenía por función sustantiva<sup>2</sup> investigar y denunciar los delitos e identificar a las personas naturales, y la Guardia Republicana cuyo encargo<sup>3</sup> era la de vigilar las fronteras, la seguridad de los establecimientos penales y la seguridad de los establecimientos y servicios públicos. Sin embargo, la problemática presentada por estos cuerpos policiales, entre otros, enfrentamientos constantes con motivo del ejercicio de sus funciones (acciones a veces yuxtapuestas), generados por los celos institucionales, motivaban críticas constantes por parte de la población, más aún si estos enfrentamientos se desencadenaban en espacios públicos por lo que en ocasiones eran mediatizados, contribuyendo así a la mala imagen de los cuerpos policiales (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 35).

Esta situación se vio agudizada por la aparición del terrorismo y la situación de violencia por la que se atravesaba en esa época, materializada por el autodenominado Partido Comunista Peruano – Sendero Luminoso. Se percibía a los cuerpos policiales como ineficaces para hacer frente a este fenómeno criminal, lo que

---

<sup>1</sup> Decreto Ley 18069 que aprueba la LO de la Guardia Civil del Perú, promulgada el 23 de diciembre de 1969.

<sup>2</sup> Decreto Ley 18071 que aprueba la LO de la Policía de Investigaciones del Perú, promulgada el 23 de diciembre de 1969.

<sup>3</sup> Decreto Ley 18070 que aprueba la LO de la Guardia Republicana del Perú, promulgada el 23 de diciembre de 1969.

conllevo a que se involucrara a las fuerzas armadas, sumado al deterioro progresivo de la imagen de la fuerzas policiales por la realización de actos al margen de la ley por parte de sus miembros (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, pág. 172). Algunas encuestas de esa fecha dan cuenta que las fuerzas policiales se encontraban dentro de las cinco instituciones que peor funcionaban en el Estado peruano (Ortiz de Zevallos, 1985, pág. 56). Estos hechos originaron que al asumir el gobierno Alan Gabriel García Pérez en su discurso inaugural del 28 de julio señalara que solicitaría las facultades legislativas para dar inicio al proceso de reforma de las FFPP a fin de restaurar la confianza en la población (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, pág. 173)

Como resultado de lo antes mencionado a los pocos días del discurso inaugural del presidente Alan García, se promulgó la Ley 24294<sup>4</sup> con la que se dio inicio al proceso de reforma y se nombró una comisión reorganizadora que estaba presidida por el entonces Ministro del Interior Abel Salinas, una de las primeras medidas que se tomó fue relevar a 37 generales de la Guardia Civil y de la Policía de Investigaciones del Perú y pasar al retiro a una gran cantidad de oficiales y suboficiales de los tres cuerpo policiales (Rodríguez, 1985, parr 1). Posteriormente se promulga la Ley de Bases de las Fuerzas Policiales<sup>5</sup>, así como las nuevas leyes orgánicas<sup>6</sup> de cada instituto policial y en las que se menciona la pertenencia como parte integrantes de las Fuerzas Policiales del Perú. Hay que notar que respecto al proceso de reforma policial no se menciona ningún diseño, modelo de policía,

---

<sup>4</sup> Ley 24294 del 15 de agosto de 1985, Declaran en Reorganización total a las Fuerzas Policiales y a la Sanidad de las Fuerzas Policiales y se dispone que se nombre una Comisión Reorganizadora encargada del cumplimiento de la presente Ley

<sup>5</sup> Decreto Legislativo 371 que aprueba la Ley de Bases de las Fuerzas Policiales, promulgado el 04 de febrero de 1986

<sup>6</sup> Se emiten los Decretos Legislativos 372, 373 y 374 aprobando las Leyes Orgánicas de la Guardia Republicana, Guardia Civil y Policía de Investigaciones, en las que se indicaba que cada institución forma parte integrante de las Fuerzas Policiales.

planificación, ni proceso de implementación; solo se visualizó el pase al retiro de una gran cantidad de oficiales, mayoritariamente de la Guardia Civil y de la Policía de Investigaciones, y se suspendió el ingreso a la Escuela de Oficiales de las Fuerzas Policiales y a la Escuela Nacional de Policía. Lo que si se evidencio fue la influencia política en la institución policial, dada la coyuntura que se dio en dicha década.

Finalmente, el 06 de noviembre de 1988 se promulgó la Ley 24949, de reforma de la Constitución Política del Perú (Constitución de 1979), en la que se modifica diversos artículos de dicho cuerpo legal, entre ellos el artículo 277 en la que se señala la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú; asimismo, en el artículo 2 de la citada Ley se establece que, *“La organización y funciones de las Fuerzas Policiales: Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana serán asumidas por la Policía Nacional con todos sus derechos y obligaciones”*. De esta forma se da nacimiento formal a la Policía Nacional del Perú, sin ninguna mención a la planificación, diseño organizacional, modelo de policía que se deba adoptar, plan de implementación, gestión a la resistencia al cambio, o como se iban a abordar los problemas por los cuales se decidió la reorganización de las Fuerzas Policiales. Tampoco el presupuesto necesario para consolidar e implementar el proceso de reforma. Esto potenció algunos problemas de los que ya adolecía las ex instituciones policiales y genero nuevos problemas, como la falta de especialización, ya que todos pasaron hacer de todo. Respecto del equipamiento y la concurrencia de actos al margen de la ley por parte de miembros de la PNP, la situación no mejoro. (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 45). Asimismo, en mayor medida las culturas organizacionales de las ex instituciones causaron conflictos entre sus integrantes por posicionar su propia cultura, observándose mayor preponderancia por la imposición de la cultura organizacional de la Guardia Civil.

La consolidación formal de todo este proceso de unificación (mal llamado reorganización o reforma) se da tres años después y durante el gobierno de Alberto Fujimori el 08 de noviembre de 1991 con la promulgación del Decreto Legislativo 744 que sustituye el Título III del Decreto Legislativo. 371, y en la que establece la estructura orgánica de la Policía Nacional, en dicho decreto legislativo no se consideraron aún especialidades funcionales y se consigna textualmente que la PNP no tiene personería jurídica propia. Al respecto no existe proceso de evaluación integral de lo que significó la unificación de los ex institutos policiales.

### **La Policía Nacional durante 1990-2000**

Prácticamente estuvo caracterizada por el curso de las acciones y actividades del primer y segundo gobierno de Alberto Fujimori Fujimori, como las malas prácticas que su gobierno adoptó permearon a todos los organismos del Estado, especialmente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional. Un elemento importante en tomar en cuenta es la situación por la que atravesó la Policía Nacional en sus primeros años de formación (unificación) durante el primer gobierno de Alan García Pérez, quien anunció la reorganización de las fuerzas policiales al iniciar su gobierno precisamente para generar eficacia en la policía y acabar con la corrupción; sin embargo fue un periodo caracterizado por las continuas purgas policiales, no existía una cultura organizacional propia de la naciente Policía Nacional, pues se encontraban en pugna las culturas organizacionales de la ex instituciones. Había una constante inseguridad personal como consecuencia de la lucha frontal que asumieron las instituciones policiales contra el terrorismo (algunos fueron víctimas de aniquilamientos selectivos), no se contaba con el apoyo de otros poderes del Estado, el escenario policial era de desconcierto; asimismo, existe una apreciación que estos cambios traumáticos y de desafección a la nueva organización, facilitaron un sometimiento al poder político

(entiéndase como intereses partidarios) del gobierno de turno (Canaval, 2015, pág. 24).

La lucha contra el fenómeno criminal del terrorismo que persistía aun con gran fuerza durante los primeros años del primer gobierno del presidente Alberto Fujimori, generó indeseados resultados, uno de los principales es el alejamiento de la fuerza policial de la sociedad, ya que se reforzó por un lado la visión de la doctrina militar, el repliegue de unidades policiales por los continuos ataques de la subversión, se tuvo que cerrar varias comisarías (mayormente rurales), las que se encontraban en la ciudad se convirtieron en pequeños cuarteles en las que se extremaban las medidas de seguridad a fin de evitar ataques terroristas, el personal policial interactuaba menos con la ciudadanía y en lo posible no andaba uniformado, esto demostraba que la policía no estaba preparada para afrontar dicho fenómeno criminal (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, pág. 109). Sin embargo, gracias a la Policía Nacional y al trabajo especializado y profesional que sus unidades elites realizaron se pudo capturar a toda la cúpula terrorista y generar su derrota, sacando adelante nuevamente al país.

La reforma constitucional que generó la nueva Constitución de 1993, posicionó a la organización policial nuevamente cercana a la doctrina castrense<sup>7</sup>, desarrollando su finalidad fundamental en el Art. 166 del nuevo contrato social, creando a su vez la figura del militar policía, al dotarlos de funciones policiales a los militares (Cabanillas, 2017, parr 3), la Policía Nacional no se constituyó como prioridad política ni presupuestal en la década de los noventa. Una característica importante en el segundo gobierno de Fujimori fue la politización de la policía, instrumentalizada para

---

<sup>7</sup> El Capítulo XII se denomina “De la Seguridad y de la Defensa Nacional”, en reemplazo de señalado en la Constitución de 1979 que se denominaba “Defensa Nacional y Orden Interno”

fines no legales, que permitieran su permanencia en el poder, y el mantenimiento y funcionamiento del copamiento de los organismos del Estado. La PNP estuvo sujeta a las FFAA, ya que estos en casi todos los dos periodos de gobierno de AF estuvieron a cargo del Ministerio del Interior desde donde se digitaba las decisiones más críticas para el funcionamiento de la organización policial (ascensos, asignación de personal, ejecución del gasto, entre otros) facilitando la corrupción y el manejo por la persona de Vladimiro Montesinos de los principales recursos (el Fondo de la caja militar policial). Toda esta situación generó un distanciamiento mayor con la ciudadanía y menoscabo en la eficiencia del servicio policial (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 29).

Casi al término del segundo periodo del gobierno de Fujimori se promulgó la Ley 27238<sup>8</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, en la que se desarrollaban sus funciones sustantivas, se establecía su estructura organizativa, los regímenes especiales e incorporaron las especialidades funcionales, dejadas de lado al momento de la unificación, las cuales nunca se llegaron a implementar.

### **Los Procesos de reformas entre los 2000-2024**

**2000/2001 Gobierno transitorio de Valentín Paniagua Corazao.-** Al entrar en crisis tercer gobierno de Fujimori y hacerse públicos los actos corruptos que se materializaban en el SIN bajo la dirección de Vladimiro Montesinos, se originó una situación de insostenibilidad que tuvo por desenlace que el presidente Alberto Fujimori renunciara desde Japón vía fax; pese a esto, no fue obstáculo para que el Congreso de la República lo vauque por el abandono del cargo, instalándose un gobierno de transición asumiendo la presidencia Valentín Paniagua Corazao el 22 de noviembre

---

<sup>8</sup> Promulgada el 14 de diciembre de 1999

de 2000. Al asumir el cargo encontró a los principales organismos del Estado, permeados por la corrupción e instrumentalizados para los fines de un sistema deformado y contaminado por intereses subalterno, principalmente las FFAA y la Policía Nacional.

Un reto significativo del gobierno de transición era devolver la confianza ciudadana, la credibilidad y la legitimidad de su accionar a la Policía Nacional, y transformarla en una organización eficiente y eficaz, es por ello que como primera medida se dictó las bases para la reforma policial y ponerla a la altura de Las exigencias ciudadanas de este siglo, por lo que con el DS 005-2001-IN, del 21 de julio de 2001 se aprobó la pre publicación del “Proyecto de Bases de la Reforma Policial”, otra de las medidas adoptadas fue la de pasar a la situación de retiro a casi 250 Oficiales de la PNP. Una de los principales motivos de la reforma policial, al margen de lo que ya se ha mencionado, era la de fortalecer el sistema de especialización al interior de la PNP para luchar contra el crimen organizado (nacional y transnacional). Debido al corto tiempo que duró su mandato (gobierno de transición) no alcanzo para materializar el proceso de reforma policial.

**2001-2006 Gobierno de Alejandro Toledo.**- Con la asunción del mando el 28 de julio de 2001 anunció en su mensaje a la nación la reforma de la policía siguiendo la línea dejada por el gobierno de transición. A los dos meses de asumir su mandato mediante RS N°0965-2001-IN, de fecha 03 de octubre del mismo año constituyó la Comisión Especial encargada de llevar a cabo el diagnóstico institucional y definir la agenda y cronograma del proceso de reestructuración policial, la cual estuvo integrada por altas autoridades del MININTER así como de la PNP, diversos asesores y personal civil. Esta comisión llevó a cabo su trabajo a través de subcomisiones, entre estas se encontraban a cargo del marco normativo, así como del sistema de

control interno y externo, doctrina policial, la parte de los RRHH, el aspecto de los RR Logísticos, así como del bienestar policial y salud, estructura organizacional, instrucción y policía femenina, cada comisión tuvo como premisa metodología el recojo de información en su campo respectivo en la misma organización policial, en la ciudadanía, especialistas en el tema, autoridades civiles afines al campo seleccionado (Costa & Basombrio, 2004, pág. 38)

Esta comisión tuvo como resultado la elaboración de un informe final que respondía al encargo de realizar un diagnóstico y delinear una agenda y el cronograma que incluya todo el proceso de reestructuración; asimismo se constituyó la Comisión Especial de Modernización de la PNP mediante Resolución Ministerial 0694-2002-IN-0102, encargada de conducir y desarrollar el mencionado proceso considerando el Informe Final de la Comisión de Reestructuración, liderada por el ministro Fernando Rospigliosi Capurro, asimismo se instala la Secretaria Ejecutiva que tiene por encargo la coordinación para el impulso de las acciones de las subcomisiones y centralizar la información que se produzca (dicha tarea estuvo a cargo del entonces Coronel PNP Juan Briceño Pomar), en esta Resolución Ministerial se conforman las subcomisiones y se nombran a los integrantes de las mismas.

Este proceso se llevó a cabo entre los años 2001 al 2004 bajo los adjetivos de reforma y modernización, se avanzó en los aspectos que dependían directamente del MININTER, como fue la instalación de la Defensoría del Policía, así como la Oficina de Asuntos Internos. De igual forma los procesos que dependían de la institución policial a cargo de oficiales que se encontraban identificados con la reforma, como fue el caso de la educación policial y la participación ciudadana. Este proceso también fue acompañado con el pase a la situación de retiro de 1300 oficiales, pero sin señalar cuales fueron los criterios por los que fueron pasados al retiro. (Costa & Basombrio,

2004, pág. 42). Finalmente, la reforma fue perdiendo interés político con los constantes cambio de ministros del Interior, en dicho periodo cinco ministros y la natural resistencia al cambio por parte de la institución policial que no se vio representada en las acciones de reforma (cambio de uniforme solo la camisa, los zapatos “chavitos”, los galones de tela, y el cambio del término “Mi” por el de “Señor” para dirigirse a un superior.

**2007 Segundo gobierno de Alan García.-** En este periodo nuevamente se tomó la intención de realizar cambios en la Policía Nacional, en su plan de gobierno respecto del tema de la seguridad ciudadana consigno modernizar a la organización policial, sus procedimientos, infraestructura y equipamiento, así como las condiciones de vida y de trabajo; sin embargo, dos iniciativas se rescatan de su gobierno (2006 – 2011), la incorporación del plan de patrullaje a pie remunerado, más conocido como “plan Mazetti”, este plan se implementó en el año 2006 y contribuyó a la seguridad ciudadana ya que consistía en comprar el día de descanso del efectivo policial (franco) o sus vacaciones, para emplearlo en la prevención del delito (específicamente patrullaje a pie en las calles en los principales puntos de las jurisdicciones en base al mapa del delito), recuperando de esta manera el servicio público del efectivo policial, y constituyendo también un ingreso económico adicional a la remuneración, esto también sirvió para un acercamiento de la policía con la ciudadanía ya que el patrullaje era a pie.

Otro elemento importante es la distritalización de la policía nacional que se dio específicamente en Lima metropolitana, llevada a cabo en el año 2007, los recursos policiales se concentraron en las jurisdicciones de un distrito y se conformaron las Jefaturas Distritales a cargo de un Oficial superior en el grado de coronel, si bien la idea era que solo haya un comando único en una determinada jurisdicción compatible

con la de los municipios distritales, pero esta fue en detrimento de las comisarias, ya que sus recursos pasaron a depender ya no del comisario, sino del jefe distrital, que también asumió el comando sobre las unidades de control de tránsito y de patrullaje motorizado que se atomizaron en los diversos distritos (anteriormente estaban concentradas en Divisiones) y las comisarias que transfirieron su sección de patrullaje motorizado, solo se convirtieron en unidades de investigación ya que no se hacía prevención. Esta situación generó una pérdida de capacidad operativa en las comisarías, que son las células básicas de la PNP, en la atención a la ciudadanía, las personas cuando iban a denunciar no eran atendidas inmediatamente ya que se tenía que estar coordinando con la jefatura distrital para que las unidades móviles se dirijan al lugar o realicen patrullaje en la zona afectada (Romero, 2013, pág. 60).

**2012 Gobierno de Ollanta Humala Tasso.** - Asumió su mandato el 28 de Julio de 2011, una de sus acciones como gobernante fue la de iniciar una reforma en la Policía Nacional, un hecho importante que caracterizó su gobierno fue el problema concurrente de la inseguridad ciudadana, que lo motivo a tomar la decisión de que la figura presidencial lidere personalmente el sistema de seguridad ciudadana, (al término de su mandato no se apreciaron que eso halla significado un cambio en la seguridad). El gobierno de Ollanta Humala adoptó como una de sus primeras acciones la de pasar al retiro a 32 generales de la Policía Nacional aduciendo la excesiva cantidad de generales y la intensión de conservar la pirámide de los grados de oficiales dentro de la institución, que más tarde nuevamente se deformó.

En dicho proceso de reforma se realizan diversas acciones que fueron positivas para la institución policial a saber fue:

La Resolución Ministerial 0844-2012-IN de fecha 14 de septiembre del 2012 **Crea Comisiones Técnicas para la Reforma y Fortalecimiento del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional del Perú** en el marco las facultades legislativas otorgadas al Poder Ejecutivo para la reforma institucional del Sector Interior y de

Defensa Nacional. Integraron la Comisión Técnica la Alta Dirección del Ministerio del Interior y los principales jefes policiales, a saber, el director general, el jefe de Estado Mayor, el inspector general y los directores de Educación, Recursos Humanos y Asesoría Jurídica. Tres meses después, en diciembre del 2012 se produjo la reforma normativa de la institución. En efecto, se emitieron los decretos legislativos referidos a la estructura de las remuneraciones (1132), el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones (1133), la nueva Ley de la Policía Nacional (1148), la carrera y situación del personal (1149), el régimen disciplinario (1150), el régimen educativo (1151) y la modernización de la función criminalística (1152). Su implementación es progresiva y está acompañada de una importante inversión en la mejora de la infraestructura y equipamiento de las unidades policiales. (Romero, 2013, pág. 58).

**2020 Gobierno transitorio de Francisco Sagasti Hochhausler.**- Al asumir el 17 de noviembre de 2020 el gobierno transitorio el presidente Francisco Sagasti anunció a los pocos días que se llevaría a cabo un proceso de reforma en la PNP, esta como reacción a la naturaleza de las operaciones que la policía realizó para el control del orden público, con motivo de las manifestaciones contra el gobierno de Manuel Merino y el hecho de la muerte de dos manifestantes, que hasta la fecha, pese al excesivo tiempo transcurrido, no existe resultado alguno de las investigaciones que aún se encuentran a cargo del Ministerio Público. Este anunciado proceso de reforma consistía en el fortalecimiento y modernización de la institución policial, bajo dicho pretexto pasó al retiro a los 18 oficiales generales más antiguos de la PNP y relevó al alto mando policial, dos meses antes el Comandante General de la PNP por haberse contagiado de COVID 19 en el ejercicio de sus funciones, casi pierde la vida por el grave estado de salud que estuvo, también fue pasado a la situación de retiro.

En este marco reformista se emitieron las Resoluciones Ministeriales N°1165-2020-IN y N°0104-2021-IN, la primera de ellas se creaba el Grupo de Trabajo sectorial de naturaleza temporal encargado de elaborar la propuesta y estrategia para el fortalecimiento y la modernización de la PNP, y la segunda resolución es con la que se aprueba las Bases para el Fortalecimiento y la Modernización de la Policía Nacional del Perú y se crea la comisión de seguimiento, un dato importante de esta resolución es que disponen que el financiamiento y sostenibilidad para este proceso

de reforma no demanda recursos adicionales al tesoro público, es decir que para dichas actividades no existe ningún tipo de recurso presupuestal adicional a dicha tarea. Finalmente, este proceso de reforma policial anunciado por el Presidente Francisco Sagasti, termina presentando el Plan Mariano Santos Mateo al 2023 (MS-30) como producto de este proceso; sin embargo, dicho Plan ya había sido iniciada su elaboración dos años antes como un Plan de Capacidades de la PNP.

**2024 Gobierno de Dina Boluarte.-** En este gobierno en el mensaje presidencial del 28 de julio del 2024, la presidente Dina Boluarte con motivo de la presentación de la nueva escala salarial de la PNP y de las FFAA, anunció un proceso de reforma en la institución policial, bajo el adjetivo de fortalecimiento, y ampliamente promocionado por el Ministro del Interior Juan Santiváñez, anunciando el pase a la situación de retiro entre ochocientos y mil oficiales de la PNP; sin embargo hasta la fecha no se ha emitido ningún documento de acción al respecto ni presentado la nueva escala remunerativa del personal. Siendo hasta la fecha enunciativa.

### 1.3.3. Dimensión 3: Actores en el proceso de reforma policial.

Atendiendo al problema público que se aborda, a su naturaleza y a su nivel de complejidad, no se puede atribuir a un solo actor llevar adelante un proceso de reforma policial, ya que en él intervienen varios actores, estatales y no estatales, con roles diferenciados pero complementarios (DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad, 2015, pág. 3).

**Tabla 2.** Actores en el proceso de reforma policial

<b>Actores</b>	<b>Condición/Integrantes</b>	<b>Influencia</b>
Presidente de la república	Jefe supremo de las FFAA y PNP	Muy alta
Ministro del interior	Responsable político	Alta

Congreso de la república	Comisión de defensa, seguridad y Orden Interno	Alta
Agentes estatales externos	CGR, Defensoría del Pueblo, SGP-PCM – Operadores de justicia.	Media
Agentes no estatales	ONGs, Comunidad académica, Colegios profesionales, Agencias Internacionales cooperantes (BM, BID, UE)	Media
Agentes de supervisión pública	Sociedad civil organizada, medios de comunicación, partidos políticos	Alta
Institución policial	Alto mando y personal policial base	Muy alta

---

La autoridad política de mayor jerarquía, es el **Presidente de la República**, quien como primer mandatario es el Jefe Supremo de las FFAA y PNP, ejerce la voluntad política de llevar a cabo una reforma policial, de este actor depende la decisión de emprender una reforma policial y que se mantenga en el tiempo durante todo el horizonte de intervención, generalmente la decisión obedece a los incentivos y desincentivos políticos que se puedan presentar en ese momento, dispone a los demás actores del Poder Ejecutivo para que allanen el camino con tal fin.

**Ministro del Interior**, quien es el ente político que por ley está a cargo del sector interior, asumiendo su rectoría, en él está comprendida la PNP, en ese sentido es quien debe asumir, debido a sus competencias funcionales, la conducción de un proceso de reforma policial, constituyéndose en el órgano político y técnico de dicho proceso; es el llamado a impulsar el proceso de reforma policial gestionándolo a nivel político y generar las sinergias y articular con los demás actores involucrados.

**El Congreso de la Republica** por la naturaleza de sus funciones es quien habilita el proceso de reforma policial ya sea brindando el marco legal apropiado o

habilitando al Ejecutivo a través de la figura de delegación de facultades, luego de un proceso de debate y concertación entre las diferentes fuerzas políticas. Considerando la importancia de reformar una Institución como la PNP, este es el espacio más propicio para concertar y articular con las fuerzas políticas necesarias, para asegurar más adelante que sectores políticos no traten de frenar o paralizar dicho proceso, o que más tarde la Comisión de Seguridad y Orden Interno del Congreso no habilite un marco legal contradictorio a los fines de la reforma.

**Los Agentes Estatales Externos**, aquí se encuentran involucradas todas las instituciones públicas cuya naturaleza involucre la supervisión estatal de la correcta administración pública, entre ellas se encuentran, la CGR, la Defensoría del Pueblo, la Secretaria de Gestión Pública de la PCM; y en el relacionamiento funcional, se encuentran los operadores de justicia (MP, PJ, Defensa Pública-MINJUS). Todos estos agentes involucrados de alguna manera con intereses en las actividades y nuevos procesos que se generen como consecuencia del cambio que resulta de una reforma policial.

**Los Agentes No Estatales**, son aquellos que tienen interés en el proceso de reforma, ya sea por algún aspecto funcional que desea que se mejore, porque pueden aportar en la construcción de una mejor Institución Policial o por aspectos económicos, aquí se encuentran las ONGs (generalmente las de derechos humanos) cuyo principal interés casi siempre es la transparencia y el uso de la fuerza; la comunidad académica quien está en mejor condición de aportar aspectos técnicos, tecnológicos y conocimiento científico; los Colegios Profesionales que tiene interés en el campo funcional de la PNP y pueden aportar conocimiento altamente especializado y las Agencias Cooperantes que juegan un rol principal generalmente

con el financiamiento, aquí tenemos al Banco Mundial, al BID, la Unión Europea, entre otros.

**Actores de Supervisión Pública**, en este grupo se encuentra la sociedad civil organizada, quienes tienen legítimo interés en fiscalizar los procesos de cambio que se puedan dar en la Policía, y pedir transparencia y rendición de cuenta de los mismos; los medios de comunicación que sirven de fiscalizadores de la gestión pública, los partidos políticos, considerando que un proceso de reforma policial, por la naturaleza e importancia de la Organización, se convierte en un proceso político.

Por último, **la Institución Policial**, un actor sumamente importante como organización sujeta a cambio. El Alto Mando Institucional, tiene como función allanar el camino al interior de la institución para el proceso de reforma y a la vez ejecuta las actividades y tareas propias de dicho proceso, en esa línea ejecutiva contribuir a que el personal policial haga suyo este proceso; en esto tiene que ver la gestión a la resistencia al cambio y una adecuada interpretación de la matriz cultural de la organización.

#### **1.3.4. Los procesos de reforma que no cumplieron su finalidad.**

En esta dimensión se recogen los rasgos característicos que podríamos mencionar para dar cuenta de por qué los procesos de reforma no alcanzaron su finalidad o los objetivos propuestos.

##### **Primer Gobierno de Alan García Pérez (1985 - 1990)**

Se llevó a cabo una reforma policial, unificando a los tres cuerpos policiales existentes, dando nacimiento a la Policía Nacional del Perú, esto fue impulsado como consecuencia de la mala imagen que los cuerpos policiales tenían (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 35); así como la percepción de su ineficacia frente al fenómeno criminal terrorista, sumado los actos al margen de ley por parte de algunos

de sus miembros (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003, pág. 172). La revista Debate de Julio de 1985 daba cuenta que la policía se encontraba dentro de las cinco instituciones que peor funcionan en el Estado (Ortiz de Zevallos, 1985, pág. 56), en ese sentido se promulgo la Ley 24294 el 14 de agosto de 1985 dando inicio al proceso de reforma, que solucionaría la problemática antes señalada. Una de las primeras medidas fue relevar a 37 generales de la GC y PIP y pasar al retiro a una gran cantidad de oficiales de los tres cuerpos policiales (Rodriguez, 1985), no se sabe cuáles fueron los criterios del pase al retiro de esos oficiales y no de otros.

La reciente PNP heredo los problemas de las ex instituciones policiales, los problemas antes interinstitucionales se extrapolaron a grupos internos lo que evidenció aún más la injerencia política en la institución, dada la coyuntura. Finalmente se promulgo el 06 de diciembre 1988 la Ley 24949 de reforma constitucional creando la PNP, en la que se pierden la especialidades, no se mencionado el modelo policial a seguir, ni al diseño organizacional considerando las funciones que asumía, tampoco el gobierno asignó presupuesto alguno ni diseño alguna planificación o medida para abordar la problemática que llevo a la reforma policial, los objetivos iniciales de la reforma (al menos los que mencionó el presidente Alan García al evocar el proceso de reforma) quedo en el olvido ya que la situación policial no mejoro (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 45). No existió una evaluación formal de lo que significó dicha reforma policial.

### **La Policía Nacional durante 1990 al año 2000**

Si bien no se llevaron a cabo procesos que se podrían señalar como reformas policiales, el gobierno de Fujimori el 08 de noviembre de 1991 con la promulgación del Decreto Legislativo 744 en la que establece la estructura orgánica de la Policía Nacional, consolida la mal llamada unificación que inició el primer gobierno de Alan

García Pérez. En este periodo la PNP y FFAA se instrumentalizaron para los fines de permanencia en el poder, caracterizado por actos de corrupción que permearon a todo el aparato estatal lo que facilitó un sometimiento al poder político (entiéndase como intereses partidarios) del gobierno de turno (Canaval, 2015, pág. 24). Lo que condujo a un distanciamiento de la ciudadanía y el deterioro en la eficiencia del servicio de seguridad pública.

Casi al término del segundo periodo del gobierno de Fujimori se promulgó la Ley 27238<sup>9</sup> Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú, en la que se desarrollaban sus funciones sustantivas, se establecía su estructura organizativa, los regímenes especiales e incorporaron las especialidades funcionales, dejadas de lado al momento de la unificación, las cuales nunca se llegaron a implementar.

### **Gobierno transitorio de Valentín Paniagua Corazao 2000 al 2001**

El 22 de noviembre de 2000, al asumir la presidencia encontró a los principales organismos del Estado permeados por la corrupción e instrumentalizados para los fines de un sistema deformado y contaminado, principalmente las FFAA y la Policía Nacional. Es por ello que dicta las bases para la reforma policial a fin de responder la demanda ciudadana por un servicio de seguridad pública de calidad, por lo que el 21 de julio de 2001 promulga el DS 005-2001-IN, que aprueba la pre publicación del “Proyecto de Bases de la Reforma Policial”.

Otra de las medidas adoptadas fue la de pasar a la situación de retiro a casi 250 Oficiales de la PNP, sin establecer los criterios técnicos para tal fin. Una de los principales motivos de la reforma policial, era la de fortalecer el sistema de especialización al interior de la PNP para luchar contra el crimen organizado lo cual

---

<sup>9</sup> Promulgada el 14 de diciembre de 1999

nunca se llegó a materializar ni se asignó un presupuesto especial para tal fin. Considerando el corto tiempo de su mandato no alcanzo para materializar el proceso de reforma policial.

### **Gobierno de Alejandro Toledo Manrique 2001 al año 2006**

El 28 de julio de 2001 anunció en su mensaje a la nación la reforma de la Policía Nacional y con fecha 03 de octubre del mismo año, mediante RS N°0965-2001-IN, constituyó la Comisión Especial encargada de llevar a cabo el diagnóstico institucional y definir la agenda y cronograma del proceso de reestructuración policial, (Costa & Basombrio, 2004, pág. 38); asimismo se constituyó la Comisión Especial de Modernización de la PNP mediante Resolución Ministerial 0694-2002-IN-0102, encargada de conducir y desarrollar el mencionado proceso.

Este proceso también fue acompañado con el pase a la situación de retiro de 1300 oficiales (Costa & Basombrio, 2004, pág. 42), pero sin señalar cuales fueron los criterios por los que fueron pasados al retiro. Finalmente, la reforma fue perdiendo interés político con los constantes cambio de ministros del Interior, en dicho periodo cinco ministros y la natural resistencia al cambio por parte de la institución policial que no se vio representada en las acciones de reforma (cambio de uniforme solo la camisa, los zapatos “chavitos”, los galones de tela, y el cambio del término “Mi” por el de “Señor” para dirigirse a un superior. No se aseguró un presupuesto destinado para el proceso de reforma en todo el horizonte de intervención que duro dicho proceso.

### **Segundo gobierno de Alan García durante el año 2006 al 2011**

Durante su segundo gobierno dos iniciativas se rescatan la incorporación del plan de patrullaje a pie remunerado, más conocido como “plan Mazetti”, que se implementó en el 2006 para contribuir a la seguridad ciudadana, quedando como un

hecho aislado. El elemento representativo de la reforma policial fue la llamada distritalización que se dio específicamente en Lima metropolitana en el año 2007, los recursos policiales se concentraron en las jurisdicciones de un distrito y se conformaron las Jefaturas Distritales a cargo de un Oficial superior en el grado de coronel para estar acorde con la demarcación política (Romero, 2013, pág. 60). Sin embargo, esta fue en detrimento de las comisarias, ya que sus recursos pasaron a depender del jefe distrital, que también asumió el comando sobre las unidades de control de tránsito y de patrullaje motorizado que se atomizaron en los diversos distritos (anteriormente estaban en Divisiones), incrementando la burocracia y generando una pérdida de capacidad operativa en las comisarías y en la atención a la ciudadanía, las personas cuando iban a denunciar no eran atendidas inmediatamente ya que se tenía que estar coordinando con la jefatura distrital que absorbió los recursos de las comisarias (Costa, Briceño, & Romero, 2008, pág. 31)

No se generó mayor eficiencia en el servicio policial, no hubo una planificación sobre el modelo policial a seguir, no se asignó un presupuesto específico para este proceso de reforma y perdió el apoyo político que tenía, ya que al año siguiente se dejó sin efecto con la promulgación del DS 008-2008-IN publicado el 25 de diciembre de 2008.

### **Gobierno de Ollanta Humala Tasso 2011 al año 2016**

En el marco de la reforma policial el gobierno de Ollanta Humala adoptó como una de sus primeras acciones la de pasar al retiro a 32 generales de la Policía Nacional aduciendo la excesiva cantidad de generales y la intención de conservar la pirámide de la institución, que más tarde nuevamente se deformó. Mediante RM 0844-2012-IN crea Comisiones Técnicas para la Reforma y Fortalecimiento del MININTER Y PNP. Este proceso de reforma se podría decir que fue el más serio en tratar de

reformular a la institución policial, ya que se dio un importante paquete de normas que ordenaron, el sistema pensionario, la escala remunerativa, la organización policial, el sistema de carrera y situación del personal, así como su régimen disciplinario, se fortaleció la función criminalística de la PNP y el régimen educativo; en este periodo se dieron importantes inversiones en el equipamiento de la institución (Romero, 2013, pág. 58).

Si bien no se visionó un modelo de policía a seguir, ni se abordaron problemas estructurales como la micro corrupción, la implementación de las reformas legislativas poco a poco fue perdiendo fuerza, no se llegó a materializar las especialidades, ni se apreció una mejora sustancial en los servicios de seguridad pública, perdiendo el apoyo político con el que se empezó por parte del mismo MININTER.

### **Gobierno transitorio de Francisco Sagasti Hochhausler 2020 al 2021**

Al asumir el 17 de noviembre de 2020 el gobierno transitorio anunció a los pocos días que se llevaría a cabo un proceso de reforma en la PNP, como reacción al desempeño durante las manifestaciones contra el gobierno de Manuel Merino y la muerte de dos manifestantes, y que hasta la fecha, no existe resultado alguno de las investigaciones que se encuentran a cargo del Ministerio Público, emitiendo las Resoluciones Ministeriales N°1165-2020-IN y N°0104-2021-IN, la primera creaba el Grupo de Trabajo sectorial de naturaleza temporal encargado de elaborar la propuesta y estrategia para el fortalecimiento y la modernización de la PNP, y la segunda se aprueba las Bases para el Fortalecimiento y la Modernización de la Policía Nacional del Perú y se crea la comisión de seguimiento.

Este proceso de reforma solo fue enunciativo, ya que no se realizaron actividad alguna con dicha finalidad, solo se presentó el Plan Mariano Santos Mateo al 2030 que es un Plan de Capacidades que se estuvo formulando dos años antes del

Gobierno de Sagasti y en los dispositivos legales que emitió para la reforma, menciona claramente que serán con cargo al presupuesto institucional sin demanda recursos adicionales, finalmente el proceso de reforma quedó en el olvido pese al corto tiempo de su mandato de transición.

### **Gobierno de Dina Boluarte 2022 a la fecha**

En el mensaje presidencial del 28 de julio del 2024, la presidente Dina Boluarte con motivo de la presentación de la nueva escala salarial de la PNP y de las FFAA, anunció un proceso de reforma en la institución policial, que fue ampliamente promocionado por el Ministro del Interior Juan Santiváñez. Sin embargo, solo se pasó al retiro por proceso regular a 319 oficiales, sin que se haya realizado hasta la fecha alguna medida que materialice el inicio de un proceso de reforma.

## **1.4. Marco normativo e institucional**

### **1.4.1. Marco normativo**

- Constitución Política del Perú, cuyo mandato constitucional recae en el artículo 166. Finalidad fundamental de la PNP.
- Ley 24294 Ley que declara en reorganización total a las Fuerzas Policiales y a la Sanidad de las Fuerzas Policiales.
- Ley 24949 Ley que crea a la Policía Nacional del Perú
- Ley 27238 Ley orgánica de la Policía Nacional del Perú
- Ley Orgánica 29158 que aprueba la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Decreto legislativo 1267 Ley de la PNP
- Decreto Legislativo 1266 Ley de Organización y Funciones del MININTER
- Ley 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
- Dcto Supremo 026-2017-IN aprueba el Reglamento de la Ley de la PNP

- Dcto Supremo 004-2013-PCM, aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
- Dcto. Supremo 054-2018-PCM, que aprueba los lineamientos de organización del Estado,
- Dcto. Supremo 005-2001-IN Aprueban pre publicación del Proyecto de Bases de la Reforma Policial
- Dcto. Supremo 002-2007-IN Declaran en reestructuración la VII Dirección Territorial de Policía –Lima.
- Dcto. Supremo 008-2008-IN Declaran en reestructuración la VII DIRTEPOL y la Dirección de Investigación y Apoyo a la Justicia de la PNP.

#### **1.4.2. Marco institucional**

- RS 0965-2001-IN, constituyen Comisión Especial encargada de llevar a cabo el diagnóstico institucional y la agenda y cronograma del proceso de reestructuración policial.
- RS 0694-2002-IN-0102 Constituyen la Comisión Especial de modernización de la Policía Nacional
- RM 0844-2012-IN Crean comisiones técnicas para la Reforma y Fortalecimiento del MININTER y de la PNP
- RM 1165-2020-IN Crean grupo de trabajo sectorial de naturaleza temporal encargado de elaborar la propuesta y estrategia para el fortalecimiento y la modernización de la PNP.
- RM 0104-2021-IN Aprueban las Bases para el fortalecimiento y la modernización de la PNP
- RCG 280-2021-CG PNP/EMG. Aprueba el Plan de Capacidades Mariano Santos Mateo al 2030

## **CAPÍTULO II**

### **CAUSAS DEL PROBLEMA PÚBLICO**

En el problema público claramente se visibiliza como está el servicio de seguridad pública que la policía brinda a la sociedad (dimensión 1 de la arquitectura del problema) y la situación de la misma institución policial con respecto a los beneficiarios de su servicio (toda la población). En el transcurso de cuatro décadas ha existido esfuerzos de distintos gobiernos (siete para ser exactos) para revertir esta situación, apelando a los procesos de reforma policial que se han llevado a cabo sin mayor éxito, lo que no ha permitido a la policía brindar un adecuado servicio de seguridad pública. En esta línea argumentativa lo que se pretende en este II Capítulo es establecer cuáles son las causas que han originado que las reformas policiales no puedan cumplir con su finalidad y no permitan que la organización policial brinde un servicio adecuado de seguridad pública, en el marco de un cumplimiento eficiente y adecuado de sus funciones sustantivas. Esta situación anteriormente descrita ha conllevado a que desde hace varios años la violencia y delincuencia se sitúe como uno de los principales problemas que enfrenta el país.

Continuando con esta línea explicativa, el presente capítulo se ha procedido a plasmarlo en dos partes, un sub capítulo denominado “Marco Teórico Causal” que directamente recoge las construcciones teóricas que los expertos académicos han elaborado en su intento por explicar el fracaso de las reformas que no permiten que la organización policial tenga un desempeño eficiente y en consecuencia no pueda cumplir con su misión fundamental que es entregar adecuados servicios de seguridad pública a la población; y un segundo subcapítulo denominado “Análisis Causal”, en el que se hace un análisis de las causas que a nivel teórico se han encontrado, y estas se compulsan con la información recogida del análisis de la documentación histórica y las opiniones, sugerencias y explicaciones de los expertos académicos y

funcionarios que estuvieron a cargo de este tipo de procesos reforma y del porque han fracasado y no han permitido brindar un eficiente servicio de seguridad pública a la ciudadanía, que finalmente es el objetivo que se busca en un proceso de esta naturaleza..

## **2.1. Marco teórico causal**

### **2.1.1. Causa 1. Insuficiente apoyo político**

Hay que tener en cuenta que para realizar una reforma cuando existe una institucionalidad política que se encuentra en una situación bastante crítica con instituciones débiles y que no responde a criterios de eficiencia, lo que caracteriza a las instituciones peruanas materia de estudio en tiempos recientes, esto acompañado de una burocracia estatal con faltas de capacidad técnica y sin incentivos, genera un escenario aún menos propicio para realizar una reforma estructural exitosa (Awapara & Dargent, 2017, pág. 139); en ese sentido “Un gobierno débil para llevar a cabo un proceso de reforma policial y la falta de apoyo presidencial emergen claramente como puntos de quiebre del proceso” (Costa & Neil, 2007, pág. 123). En el caso peruano se puede decir que en el país ejecutar políticas a toda prisa nos conducen a ser mal aplicadas ya que no consideran el contexto en el que están siendo ejecutadas (Drinot, 2017, pág. 22).

Sabiendo que el apoyo político sostenido de la figura presidencial es fundamental para iniciar los actos preparatorios de un proceso de reforma policial y también para posteriormente poder materializarlo y mantenerlo en el tiempo, esto se torna aún más complejo cuando existen múltiples factores políticos, internos y externos, que influyen en la máxima autoridad política para la toma de decisiones, (incentivos como desincentivos) tales como intereses de grupo de poder o partidistas, presiones, negociaciones; así como, intereses particulares, que se manejan en este

tipo de escenario como: el sostenimiento de su liderazgo, ambiciones políticas, afianzamiento de la figura presidencial, entre otros. Es por esto que no existen recetas mágicas para llevar a cabo una reforma, debe existir un mínimo de criterios técnicos que se cumplan, pero también sus aspectos medulares deben estar acorde con el contexto de la organización, pero sobre todo al **contexto político** (Lora, 2007, pág. 60). Esta situación se ha identificado como una de las principales causas que no permite que un proceso de reforma se lleve a cabo, o iniciado éste se abandone o se deje a la suerte de quienes se resisten al cambio, que subyace naturalmente a este tipo de procesos, sobre todo cuando es de naturaleza estructural. No se puede pensar en un proceso de reforma policial sin un apoyo político comprometido y sostenido en el tiempo. La falta de apoyo presidencial sin duda se constituye claramente como punto de quiebre en el transitar de un proceso reformista de esta naturaleza (Costa & Neil, 2007, pág. 123).

Es decir, para llevar adelante este tipo de procesos es necesario un compromiso del entorno autorizante, más aún si se trata de reformar a una de las organizaciones más importantes del país, por la naturaleza del servicio que brinda a la ciudadanía, el de la seguridad pública. Para entender las restricciones y obstáculos que se presentan en una reforma es necesario prestar cuidadosa atención en los incentivos y desincentivos políticos, su análisis, su impacto, su relieve, que van a influir en la toma de decisiones del gobierno de turno. Por eso es importante: “analizar los procesos de reforma institucional en el ámbito de la “voluntad del poder” que caracterizan las acciones u omisiones políticas y los marcos referenciales donde se dan estas decisiones” (Ponton, 2014, pág. 52). Por otra lado, la volatilidad en las autoridades políticas al frente de procesos de reforma, enfrenta grandes dificultades al momento de su ejecución, con tendencia a no tener los resultados esperados

(Romero, 2014, pág. 61). “la calidad del funcionamiento de las instituciones y la capacidad de reformarlas dependen de una multitud de factores políticos... ya que reflejan los intereses de los actores importante en cada sociedad” (Fukuyama, 2007, pág. xv)

Hay que dejar en claro que el apoyo político no se define por una declaración política de que afirme la necesidad de realizar cambios de naturaleza estructurales en una organización o que existe la urgencia de formular planes de intervención sobre la reforma, esto de ninguna manera constituye por sí solo una reforma policial (Arias, Rosada-Granados, & Sain, 2012, pág. 45). Al respecto debemos de tener claro que cuando se analiza el entorno autorizante para comenzar con un proceso de esta naturaleza cuya materialización se traduce en formulación de políticas, (en todo América Latina) se debe empezar mirando al Presidente, quien es el que impulsa la propuesta de política, la cual está directamente relacionada con los factores que pueden poner límites, que favorezcan o que de algún modo animen el curso de las acciones que el presidente decida adoptar. Su motivación es diversa, la puede afectar tanto elementos personales como políticos, es lícito pensar que un presidente siempre quiere mantener un liderazgo en su partido como en el electorado, afianzar su poder, su influencia y si el marco legal lo permite (incluso así no sea el caso) consolidar una reelección. Esto en mayor o menor medida puede influir en si obra a favor o no del bien común. (Stein & Tommasi, 2006, pág. 401). Siempre hay que considerar que, es inevitable que las reformas en el marco de un contexto político se tengan que ver influenciadas por intereses particulares, ya sea de grupo de poder o de élites que en ese momento detenten intereses (Payne & Cruz, 2007, pág. 66)

### **2.1.2. Causa 2. Resistencia institucional al cambio**

Una de las causas por las que fracasan las reformas policiales y no alcanzan

los resultados esperados es por las resistencias internas al cambio, conforme lo señala la coordinadora del área de seguridad ciudadana y justicia del BID, institución que ha acompañado a más de una veintena de procesos de reforma y fortalecimiento de organizaciones policiales (Alvarado, 2016, parr 2); Hay que dejar claro que no se resisten a brindar un mejor servicio de seguridad pública o están en contra de ser más eficiente en el cumplimiento de las funciones sustantivas de la organización policial, que son las finalidades que busca un proceso de reforma. El gran obstáculo al que un proceso de reforma policial se enfrenta es la resistencia interna de la institución policial al cambio que trae consigo este tipo de procesos (Dammert, 2019, pág. 104). Esta situación de que la misma institución se resista al cambio se debe principalmente a que el poder estructural que tiene la policía en América Latina es tan grande que tiene la capacidad de resistir cambios profundos, como son, los procesos de reforma policial. Es claro que la policía es una institución difícil de transformar por su poder y su resistencia al cambio y también porque en ella se decanta las acciones que deben de ejecutarse como parte del proceso reformista (GIL & NINO, 2021, pág. 108).

Es común que en las organizaciones policiales en las que se están tratando de llevar a cabo un proceso de reforma, una de las barreras principales a las que se enfrenta, es una de tipo interna que se genera por la incertidumbre a iniciativas que son percibidas como hostiles o ajenas a su cultura organizacional y que en muchos casos son críticas y afectan la organización interna (Dammert, 2019, pág. 104). Es por ello que se dice que el proceso de reforma genera diversa motivación a la resistencia al cambio, la primera y más obvia es no verse afectados por medidas anticorrupción, generalmente los procesos de este tipo vienen acompañados por estas medidas. Otros por temor al cambio y sentirse amenazado por las nuevas reglas, es decir no quieren dejar el status quo, ya que el hombre de por sí se aferra a

situaciones que son conocidas, rechazando los procesos que generan incertidumbre, y finalmente el temor a la desmilitarización que podría traer como consecuencia la afectación en la disciplina, así como pérdida de beneficios y tradiciones institucionales (Costa & Neil, 2007, pág. 119).

En un proceso de reforma uno de los obstáculos más evidentes y tal vez el más complejo de manejarlo en esta dinámica reformista, es apelar a la buena voluntad de la parte gerencial y responsables de la organización. Para un proceso de reforma no se requiere de sus voluntades, estas ya deben estar comprometidas con este tipo de procesos, lo que se requiere es que sean eficaces para el poder público (Urusquieta, 2014, pág. 72). Ya que el poder público lo que busca es brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la población y de esta forma satisfacer la demanda ciudadana.

### **2.1.3. Causa 3 Presencia de corrupción institucional**

Otra causa de que las reformas policiales no arriben a los resultados esperados es la extendida corrupción, este fenómeno delictivo permea toda la administración pública y afecta directamente a la sociedad a través de servicios públicos menos eficientes que brindan las entidades del Estado, como por ejemplo el servicio de seguridad pública que la policía entrega a la población, ya que no obedecen al bienestar general o bien común, sino a intereses subalternos, se complejiza aún más cuando estos hechos la ciudadanía lo empieza a normalizar. Esta causa y a la vez problemática, es de naturaleza estructural y se constituye como un obstáculo a todo proceso de reforma, ya que una de las características de estos procesos es que viene acompañada de diversas medidas anticorrupción las cuales son percibidas como no compatibles con sus intereses. Por otro lado, la PNP es percibida como una institución

corruptible pero además porque es percibida como muy poco confiable al momento de llevar la lucha anticorrupción (Romero, 2014, pág. 59).

De hecho, la corrupción sistémica ha sido un factor importante, que ha tenido como resultado el debilitamiento de las organizaciones del Estado y de la confianza pública en la policía y a la vez inhibe los esfuerzos para llevar adelante un proceso de reforma policial (Dammert, Malone, & Perez, 2023, pág. 7). Un aspecto de trascendencia es que la reforma policial transcultural es concurrente los desafíos de distinta naturaleza que se presentan para combatir la corrupción dentro de la policía, ya que se entiende ataca profundos intereses particulares y afecta a algunos de sus integrantes cuando se revisa los antecedentes (Nilsson, 2023, pág. 7) (Costa & Neil, 2007, pág. 119).

#### **2.1.4. Causa 4, Reducida asignación de recursos**

Un aspecto importante en los procesos de reforma para que sean exitosos, necesariamente tiene que tener recursos para llevar adelante las reformas y la transformación propuesta; en ese sentido el no asignar recursos o asignarlos de manera reducida genera que estos procesos fracasen, ya que uno de esta naturaleza conlleva a implementar diversas acciones que demandan recursos (Alvarado, 2016). Es evidente también que entregar un adecuado servicio de seguridad pública a la población, entre otros, también demanda recursos en inversión y en gastos operativos. Las reformas requieren tiempo y recursos, no solo en el momento de iniciarlas sino, a largo plazo para consolidarse (GIL & NINO, 2021, pág. 109). Esta situación se presente porque los procesos de reforma siempre van acompañados de equipamiento y modernización tecnológica (Romero, 2014, pág. 58). En este sentido se hace necesario la asignación de recursos para el cierre de brechas para un mejor

desempeño y brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la sociedad, esto debe ir acompañado de la capacidad técnica de ejecución del gasto.

Es necesario señalar que en un proceso de reforma integral de una organización policial se requiere llevar adelante una significativa inversión pública que permita al mismo proceso materializar la reconversión de los aspectos más significativos que se plantean, así como la profesionalización de los integrantes de la organización y cerrar brechas existentes en infraestructura y equipamiento para brindar un mejor servicio de seguridad pública a la población. Esta inversión no está destinada a abarcar actividades aisladas o priorizadas en base a apreciaciones subjetivas sino, que debe hacerse con una mirada estratégica debidamente articulada con los componentes que abarque el proceso de reforma, desde los objetivos planteados. En consecuencia, no se puede hablar de un proceso de reforma con ausencia de inversión pública y no hay inversión pública sin un presupuesto asignado (Sain, 2009, pág. 45).

#### **2.1.5. Causa 5 Ineficiente medición de los procesos**

En un proceso de reforma es importante contar con información de cómo se encuentra la organización, tener mediciones e información suficiente para analizar el desempeño policial, ya que va a tener una doble función, va a ser parte del diagnóstico de la situación problemática y nos permite apreciar hacia donde estamos yendo, es por ello que un componente principal en las instituciones democráticas es tener métricas confiables para poder analizar el desempeño policial y con esa información realizar procesos de fiscalización, control y supervisión de la modernización o del proceso que se esté evaluando. De esta forma también se puede medir los diferentes indicadores que se toman en cuenta para poder señalar que se está entregando un adecuado servicio de seguridad pública a la población.

Para esto es necesario poseer un conjunto de indicadores que nos permita contar en todo momento con información privilegiada y de calidad del proceso de reforma que nos permitan ver los avances y retrocesos a fin de tomar las decisiones más acertadas posibles (Urusquieta, 2014, pág. 73). Solo una pequeña proporción de políticas públicas que intervienen en materia de seguridad pública están respaldadas por información que nos permita hacer una evaluación rigurosa de sus resultados, alcance, impacto o efectos. “Sin datos ni evaluaciones, las reformas y políticas de seguridad, en general quedan a merced de prejuicios, modas, modelos trasplantados y los maximalismos retóricos a los que invita la deteriorada situación de la seguridad pública en América Latina” (Casas, Gonzales, & Mesias, 2018, pág. 26).

#### **2.1.6. Inadecuada Interpretación de la matriz cultural**

Una inadecuada interpretación de la cultura de la organización puede conllevar a que los esfuerzos por realizar una reforma policial, colisionen con prácticas más arraigadas o con fibras más sensibles de la organización. Es necesario que los integrantes de la institución puedan hacer suyo las transformaciones y cambios que impulsa este tipo de procesos para darles sostenibilidad desde adentro. No interpretar de manera correcta el sentir de los integrantes de la organización para motivarlos a apropiarse del proceso de reforma y presentarla como una alternativa atractiva y competitiva con los procesos tradicionales puede conllevar al fracaso de la reforma (Del Castillo, 2023, pág. 39)

### **2.2. Análisis causal**

Para realizar este análisis de las causas detalladas en el sub capítulo anterior sobre el problema público abordado, se ha tenido que recurrir a la revisión y análisis de literatura especializada, documentos que recogen data histórica de la situación del servicio de seguridad pública en el país, de la percepción de la población sobre el

desempeño de la institución policial y de entrevistas a expertos académicos e investigadores internacionales que cuentan con experiencia en políticas públicas y procesos de reforma política, tales como el Dr. Hugo Fruhling Ehrlich, la Dra. Manuela Nilsson, la Dra. Lucia Dammert, Dr. Marcelo Fabian Sain; asimismo se entrevistó a los ex ministros del interior con experiencia en los procesos de reforma tales como el Dr. Gino Costa Santolaya, Dr. Wilfredo Pedraza, Dr. José Elice en su condición de ex ministros del interior a cargo en su momento de procesos de reformas policiales y al Dr. Miguel Lostanau Fuentes en su condición de ex Oficial General de la PNP integrante del Alto Mando Policial, asimismo se entrevistó Giofianni Peirano Presidente de CEPLAN, a Carlos Romero, autor de algunos artículos sobre reforma policial.

### **2.2.1. El insuficiente apoyo político del Gobierno para el proceso de reforma**

Varios expertos académicos internacionales especializados en el tema de reformas que han sido entrevistados coinciden en que un proceso de reforma para que se lleve adelante tiene que contar con la autorización y el respaldo comprometido de la primera figura política del país (el presidente de la república) esta causa es la principal o una de las principales que tiene que afrontar un proceso de reforma para que se pueda llevar adelante, más aun si la finalidad que persigue es para que la policía entregue un adecuado servicio de seguridad pública al país, esto evidentemente involucra a varios actores en el escenario político, en ese contexto el apoyo comprometido y sostenido de la figura presidencial como máxima autoridad política es fundamental, primero para autorizar un proceso de esta naturaleza, luego para dar inicio al mismo y posteriormente para darle sostenibilidad una vez iniciado durante todo el horizonte de intervención. Este apoyo es fundamental para el desarrollo del proceso y defender al actor político a cargo de su conducción, ante

intentos en el escenario político de tratar de desestabilizar u obstaculizar dicho proceso de reforma conforme lo deja ver la Dra. Lucia Dammert al señalar los riesgos que corre un proceso de esta naturaleza y de la misma posición es el Dr. Marcelo Fabián Sain. En la misma línea el Dr. Hugo Frhuling señala que sin condiciones políticas una reforma no podría salir adelante. En el Perú una debilidad de los procesos de reforma para conseguir un servicio de seguridad pública de calidad es la volatilidad que existe en la estabilidad de los actores políticos que puedan estar al frente de la reforma, con tantos ministros del interior en un solo año, no cabe duda que no permite dar continuidad a un proceso de esta naturaleza, ya que cada actor viene con una visión diferente de los que tiene que hacer. Solo en el año 2024 ha habido tres ministros del interior distintos y en otros años como en el 2022 en la cartera del interior llegaron a rotar seis ministros.

Una reforma solo se lleva adelante con un apoyo solido del presidente de la república como máxima autoridad política, ya que la naturaleza de este proceso es un acto eminentemente político. En el desarrollo de este tipo de procesos se presentan un sinnúmero de obstáculos, desafíos, imprevistos, resistencias; los stakeholders, son variados y difusos, generando hechos de diversa naturaleza, más aún si existen intereses tanto externos como internos en pro y en contra de un proceso de este tipo. El involucramiento de la figura presidencial en el caso peruano está debidamente sustentado por la importancia que la organización policial representa para el país y por el marco constitucional que le otorga al presidente el cargo de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú, recordemos que el Ejecutivo está a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Por otro lado, en el extenso contexto político los actores legislativos están en la capacidad de obstaculizar las propuestas que el Ejecutivo quiere llevar adelante, como por ejemplo

un proceso de reforma, también el Congreso puede modificar o alterar las iniciativas que el presidente este tratando de impulsar, esto evidentemente se da en la dinámica del contrapeso que pueda existir entre ambos poderes. Este tipo de conflicto claramente se visibilizó en los años recientes en Perú, hubo vacancias presidenciales y también cierre del congreso, como resultado de ese contrapeso político visto en su máxima expresión.

Sin un respaldo permanente del entorno autorizante no se puede hablar de reforma policial, tal y conforme se puede apreciar que es lo que paso con los intentos de reforma durante los gobiernos de Valentín Paniagua, Alejandro Toledo, segundo gobierno de Alan García, Ollanta Humala, Francisco Sagasti y últimamente la declaración de la presidente Dina Boluarte y que ha sido ampliamente difundido por el actual Ministro del Interior Juan José Santiviáñez Antúnez, esto está debidamente explicado en la segunda dimensión de la Arquitectura del Problema. Un aspecto importante a considerar es que esta causa es transversal a todo el trascurso del proceso, se presenta en una etapa ex ante y en una etapa ex post, primero para dar autorización a un proceso de esta naturaleza y empezar a realizar los actos preparatorios, se requiere de la aprobación del gobierno de turno, posterior a esto para dar inicio al proceso también es necesario la autorización del entorno político, y luego a su inicio y durante todo el horizonte de intervención que dure el proceso, el apoyo político tiene que ser sostenido a fin de que el proceso no caiga en contramarchas, abandonos, retrocesos o ceder a resistencias.

Conseguir la decisión del Presidente de la República para dar inicio a una reforma de esta naturaleza sin duda es un acto político, y se tiene que tener en cuenta que pueden existir múltiples factores que influenciaran la toma de decisión, es inevitable que en las reformas de este tipo aparezcan intereses partidarios, de grupos

de poder o particulares. Estas reformas también pueden obedecer a una demanda insatisfecha de la población y de la sociedad civil organizada en la que juegan un papel importante para determinar la acción pública por parte del Presidente. Hay que dejar en claro que, si no existe la decisión política de la figura Presidencial para realizar una reforma, esta no se realiza, por lo que esta es considerada la única causa para dar inicio o no a un proceso de esta naturaleza, las demás causas se empiezan a explicar y materializar como consecuencia del inicio mismo del proceso.

Respecto de los procesos de reforma policial en el Perú, se menciona que en el ámbito de lo político, la inestabilidad en el Ministerio del Interior (constantes cambios en la conducción del sector) demuestra serias debilidades, es difícil enfrentar un proceso de reforma con Ministros del Interior que no llegan al año de gestión, ni siquiera a los seis meses, en consecuencia enfrenta grandes dificultades al momento de un proceso de esta naturaleza, máxime si un nuevo actor político generalmente viene con nuevas ideas y propuestas. La debilidad institucional política también surge como un reto que superar, en la medida que exista una debilidad institucional, estas no serán capaces de llevar adelante un cambio político de esta naturaleza, para conseguir un servicio de seguridad pública de calidad y afrontar uno de los principales problemas que afecta al país, en este caso la violencia y delincuencia, que se constituye como un problema altamente complejo. Es por ello que conforme podemos apreciar en la magnitud del problema (dimensión 1 de la Arquitectura del problema) desde la creación de la Policía Nacional del Perú, los indicadores de victimización y percepción de inseguridad a la fecha van en aumento.

### **2.2.2. Resistencia de la Institución policial al cambio (Inadecuada Interpretación de la matriz cultural).**

Un proceso de reforma integral, por el que apostamos (no significa que todo se

haga al mismo tiempo), implica profundos cambios en el entramado organizacional e institucional, en ese sentido afecta el status quo, es decir la zona de confort, es por ello que, si no existe un compromiso del propio personal policial para impulsar la reforma, se genera un ambiente de conflicto en el clima organizacional y laboral. El Dr. Hugo Frhuling señala que el veto a la reforma puede empezar desde la propia institución, en esa misma línea la Dra. Lucia Dammert señala que la misma institución puede apreciar la reforma como adversa a ella. Por otro lado, hay que considerar lo que Lipsky llama, los burócratas del nivel de la calle, como el "rostro humano" de la política, ya que son los que interactúan directamente con los ciudadanos y son los que en buena cuenta materializan la acción pública que constituyen en sí mismo el proceso de reforma; son los que brindan el servicio de seguridad pública a la población. Puede existir un excelente diseño en la política pública, pero si al momento de su materialización o implementación el burócrata de la calle no está convencido ni se apropia de las acciones de este proceso, la acción pública no se llega a materializar por la resistencia de los mismos que tienen que llevarla adelante.

Un aspecto a analizar es que la resistencia institucional al cambio se explica en gran medida por la inadecuada interpretación de la matriz cultural de la organización, por ellos el Dr. Marcelo Fabián Saín señala que se debe considerar en la reforma aspectos que muestre las bondades de la reforma para los integrantes de la organización, en esa misma línea señala la Dra. Lucia Dammert que la reforma debe hacerse con la misma institución. Los integrantes pueden asumir a la reforma policial como un conjunto de normas que colisionan y agreden su identidad institucional; por ello es fundamental poder comprender su matriz cultural para poder transmitir y generar un sentido de pertenencia con las medidas adoptadas en el marco de un proceso de reforma policial. En este proceso es fundamental que exista una

comunicación a los integrantes de la organización para que lo perciban como un espacio de desarrollo personal y profesional al interior de la propia organización y como una oportunidad de mejora en las condiciones laborales de la institución, de tal modo que se apropien de este tipo de proceso y sean conscientes que largamente supera las condiciones tradicionales de la organización policial. Conforme así lo señaló el ex ministro del interior Dr. Wilfredo Pedraza, cuando dentro del proceso de reforma que se daba en el gobierno de Ollanta Humala propuso dentro de las líneas de intervención la nueva escala remunerativa del personal.

### **2.2.3. Presencia de corrupción en la Institución Policial**

Este es un problema estructural presente en el Estado peruano, no en vano, las encuestas que publica el INEI señalan que el principal problema del país es la corrupción. En el mes de mayo del presente año el ex Contralor General de la Republica Nelson Shack, señaló que un estudio sobre el Índice de Riesgo de Corrupción e Inconducta Funcional arrojaba que la PNP es una institución con MUY ALTO riesgo de corrupción; esto sin duda se genera debido a la naturaleza de las funciones que cumple, ya que la sitúa como el primer contacto del Estado con la ciudadanía; máxime si ésta se encuentra a cargo de restringir derechos o imponer algún tipo de sanciones por infracción a la ley, esto evidentemente afecta directamente los servicios que la organización policial entrega a la población como en el caso de la seguridad pública. el Dr. Hugo Frhuling señala claramente que la corrupción afecta a las instituciones policiales tanto la que se da en el campo administrativo como en el campo operativo y esto evidentemente afecta su relacionamiento con la población.

Un proceso de reforma policial generalmente va acompañado de medidas anticorrupción y apunta a solucionar problemas estructurales que confluyen de

manera transversal en la organización, como en el caso de la corrupción que genera opacidad en algunos espacios institucionales, ya sea por proteger intereses subalternos o por no alterar el status quo de un sector de la organización, generalmente en donde se administra recursos, por lo que en sí misma, este fenómeno criminal, se constituye como un inhibidor potente de un proceso de cambio. Si bien es una causa estructural, está recién manifiesta su resistencia cuando se empiezan a materializar las acciones públicas destinadas al cambio en el marco del proceso de reforma.

#### **2.2.4. Reducida asignación de recursos para el proceso de reforma.**

Los procesos de reformas fracasan por falta de recursos; estas requieren tiempo y recursos a largo plazo para consolidarse. Hablar de una reforma integral, cuya finalidad es cambiar a toda una organización policial, y mejorar sus estándares de desempeño y calidad de los servicios que brinda, sobre todo el de seguridad pública, sin los recursos necesarios para ello solo es una buena intención o un discurso político que queda en la retórica. Normalmente un proceso serio de reforma que quiera abordar problemas estructurales y cerrar brechas en el servicio público que se da a la ciudadanía, generalmente tiene que ir acompañado de un fuerte programa de proyectos de inversión que fortalezcan a la organización policial y los recursos necesarios para materializarlos a fin de que coadyuven a alcanzar los fines y objetivos que el proceso de reforma se haya propuesto. Sin presupuesto un proceso de este tipo está destinado al fracaso, así lo señala el Dr. Marcelo Fabián Sain al señalar que un proceso de reforma necesariamente requiere de un presupuesto, en esa línea la Dra. Lucia Dammert y la Dra. Manuela Nilsson, coinciden que un proceso de reforma tiene que contener un componente presupuestal para llevarla adelante.

Un claro ejemplo de esto es la dación de la RM 0104-2021-IN del 25 de febrero de 2021 en las que se aprueban las bases para el fortalecimiento y la modernización de la Policía Nacional del Perú, así como la creación e instalación de la Comisión Sectorial de naturaleza temporal para realizar el seguimiento a la implementación de las citadas Bases; sin embargo para tamaña tarea de reforma, se señala que esto no va a demandar recursos adicionales al Tesoro Público, es decir esta tarea adicional no tiene un presupuesto asignado para su ejecución, estamos hablando de la implementación de las Bases para la reforma, pero sin presupuesto. Como era de esperarse dicha reforma solo fue enunciativa ya que no se visualizó ninguna acción en concreto, a excepción del pase a la situación de retiro de los Oficiales Generales sin conocerse los criterios que determinaron dicha decisión, que prácticamente nada tuvo que ver con un proceso de reforma. Finalmente, el servicio de la seguridad pública que entrega la policía a la población, si se aprecia la descripción que se hace en la dimensión 1 de la arquitectura del problema, dicho servicio empeoró.

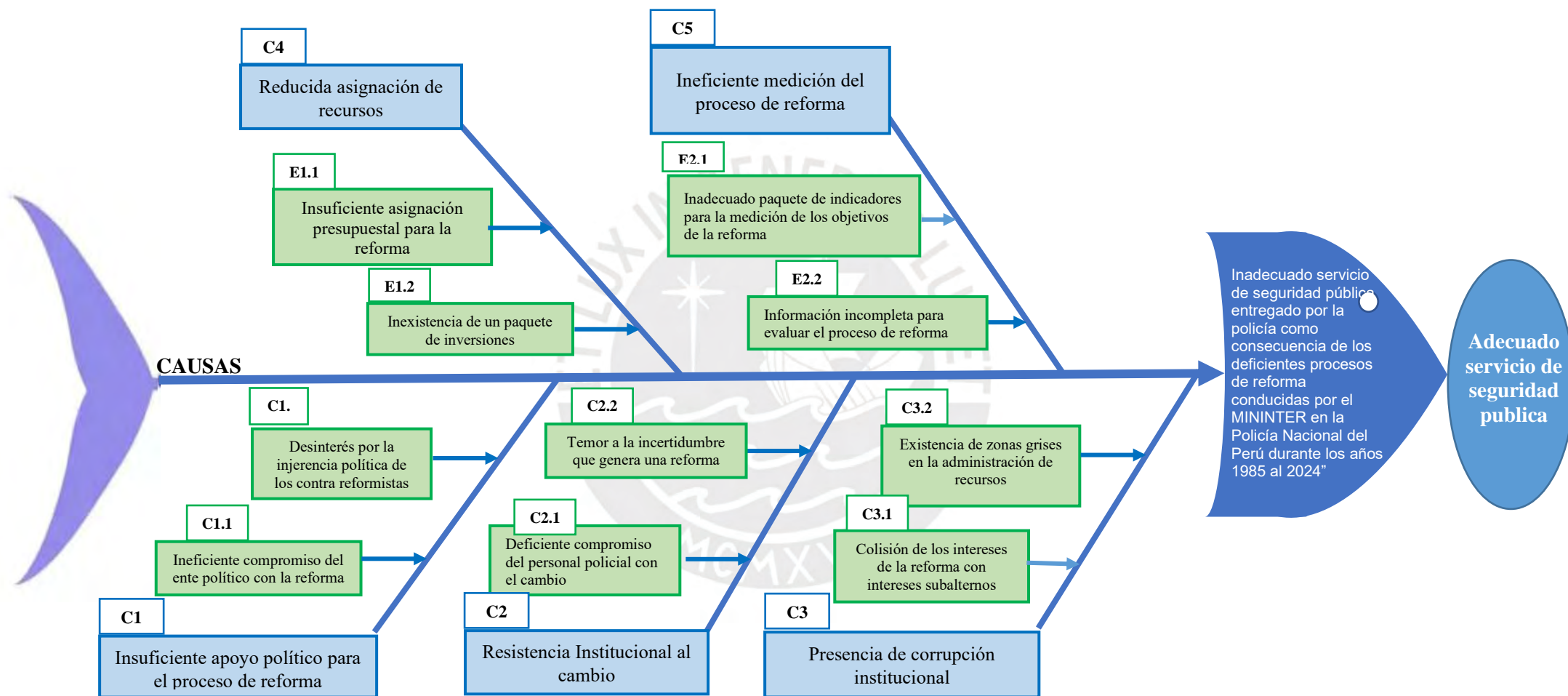
#### **2.2.5. Ineficiente medición del proceso de reforma.**

Sin datos de métrica y sin información no se pueden hacer evaluaciones en procesos tan complejos como los son las reformas policiales o las políticas públicas en materia de seguridad pública. Un proceso de reforma que no tenga indicadores claros y objetivos, que nos permita medir cuanto avanzamos en las actividades que componen la reforma, sería ir a la deriva, desconocer cuál es el avance y si estamos transitando por el camino correcto. Es peligroso dejar un proceso de reforma a la apreciación de quien está liderando el proceso, porque ello puede conllevar a tomar decisiones equivocadas, impactando negativamente en los propósitos que persigue una reforma policial y distorsionando los procesos, con lo que se puede generar mayores problemas de los que se quieren solucionar.

En un proceso de reforma es necesario poder contar con un conjunto de indicadores que nos permitan tener una idea clara del camino que estamos transitando, y del avance que estamos alcanzando, para esto las herramientas de la administración como el Balance Score Card o Tablero de Mando Integral, nos proporcionan instrumentos que permiten a quien esté al frente del proceso, tener información precisa y clara para la toma de decisiones y para el planteamiento de las mejores estrategias a considerar. En un proceso de esta naturaleza el servicio de seguridad pública que entrega la policía a la población debe ser monitoreada, considerando que es la principal demanda de la población.



**Figura 7:** Diagrama de Ishikawa sobre causas del problema. (la causa 6, “Inadecuada interpretación de la matriz cultural de la organización”, en el análisis causal se encuentra sub sumida y explicada en la causa 2 “Resistencia institucional al cambio”)



## CAPÍTULO III

### CONCEPTO Y PROTOTIPO DE INNOVACIÓN

#### 3.1. Desafío de innovación

Para el presente desafío de innovación se tendrá en cuenta la causa que se priorice a fin de poder abordarla convenientemente y encontrar una solución viable e innovativa que garantice superar el problema público seleccionado y poder conseguir en última instancia un adecuado servicio de seguridad pública que se entregue a la población.

##### 3.1.1. Problema Público:

“Inadecuado servicio de seguridad pública entregado por la policía como consecuencia de los deficientes procesos de reforma conducidas por el MININTER en la Policía Nacional del Perú durante los años 1985 al 2024”

##### 3.1.2. Causa seleccionada: Insuficiente apoyo político

**Tabla 3.** Análisis del desafío de innovación

<b>CAUSAS</b>	<b>DIMENSION 1 Nivel de impacto en el problema</b>	<b>DIMENSION 2 Posibilidades de modificación por parte de la organización</b>	<b>DIMENSION 3 Se encuentra en el ámbito normativo de la organización desde el cual pretendo generar la intervención</b>	<b>TOTAL</b>
Insuficiente apoyo político	3	2	1	6
Resistencia Institucional al cambio	2	2	0	4
Presencia de corrupción institucional	1	1	0	3

Reducida asignación de recursos	2	1	0	3
Ineficiente medición del proceso de reforma	1	2	1	4

---

### 3.1.3. Formulación del desafío de innovación:

¿Cómo podemos comprometer el apoyo político para para brindar un servicio de seguridad pública adecuado como resultado de conseguir un eficiente proceso de reforma en la PNP?

### 3.2. Experiencias Similares para hacer frente al desafío de innovación.

Las experiencias de haber logrado brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la población por parte de la policía, generalmente ha sido como consecuencia de haber buscado mejorar el desempeño policial a través de procesos de reforma policial. Para el presente proyecto de innovación se han seleccionado procesos de reforma, en todos los casos exitosas, o al menos en su inicio, nos muestra como abordaron el proceso de reforma, cuál fue su desarrollo y logros obtenidos, y luego en el largo transcurrir del tiempo cual fue el resultado de su sostenimiento. En el primer caso la reforma de la policía uruguaya fue integral y sostenida durante una década que obtuvo logros importantes en la seguridad pública y alcanzo objetivos propuestos en el proceso de reforma siendo evidente el apoyo político. En el segundo caso la reforma de la policía colombiana (la del año 1993), nos muestra como inicia obteniendo resultados en el servicio de seguridad pública, pero desde el interior de la misma organización policial se da inicio a medidas que constituyeron una contrarreforma evidentemente con el respaldo político del gobierno de turno. En el último caso de la reforma de la policía de Hong Kong se analiza como este proceso tuvo bastante éxito, sobre todo en la lucha contra la corrupción

acercando a la institución policial a la comunidad, pero tuvo un decidido apoyo político, en que la máxima autoridad política se involucró con la reforma sosteniéndola por una década, en que hubo cambio de administración estatal y los logros obtenidos se fueron perdiendo.

### **3.2.1. Reforma de la policía Uruguay**

La reforma policial uruguaya se inicia en el año 2010, si bien fue un esfuerzo complicado y difícil se abordó desde tres aspectos, de manera integral, de forma sistemática y finalmente se constituyó un fuerte componente presupuestal, en este aspecto distante de otras reformas en la región. Se debe señalar que la policía uruguaya es una de las organizaciones más antiguas de la república, se fundó en el año 1830, esto si bien le otorga una tradición y costumbres de larga data y por ello constituye una cultura organizacional muy antigua, esto también genera una fuerte resistencia al cambio, más aún si ha pasado por gobiernos militares y dictaduras durante la vida republicana que misionaban a las policías con un fuerte concepto de seguridad nacional; sin embargo, con la llegada de la democracia a todo América Latina las reformas policiales empezaron utilizarse como métodos de espacios de democratización de las policías, como el caso de Uruguay, fuertemente militarizadas.

Con la llegada del partido político Frente Amplio, en las elecciones del 2005, la policía venía con una antigua organización de más de 45 años y una ley de 35 años, su organización territorial aún más antigua de más de medio siglo, carencias de sistemas de información, bajos sueldos, falta de equipamiento y modernización tecnológica, igual suerte corría con el armamento, El proceso de reforma que asumió el gobierno fue decidido, si bien hubieron diálogos con la organización policial, el fuerte liderazgo del gobierno no quedó al margen del proceso, fue consciente de la necesidad de asignar un presupuesto para ello definiendo prioridades la reforma fue

integral (organizacionalmente, con un nuevo marco legal, claridad en sus funciones, el modelo y naturaleza policial a la que querían migrar, régimen formativo régimen disciplinario).

Se acompañó con una reforma educativa completa, se creó una dirección de educación, nueva malla curricular, nuevo plan de estudios, se construyó una estructura nueva para la parte académica que consistía en: Instituto Universitario Policial, Instituto de Posgrados Universitarios y Estudios Superiores, el Instituto de Formación y Capacitación de la Escala Básica, incluido el Instituto Contralor de la formación y capacitación para la seguridad privada - también se crearon zonas operacionales en todas sus circunscripciones, es decir la descentralización de la prevención e investigación, pese a ello sigue siendo una Policía Nacional bajo un solo comando. Para este caso también el Ministerio del Interior se realizaron cambios significativos en las áreas administrativas y de gestión, específicamente escala salarial y un mejor manejo de combustible, la jornada laboral policial se redujo y la creación de la Guardia Republicana avocada al patrullaje preventivo a nivel nacional.

Se mejoró sustancialmente el patrullaje aéreo, nuevo sistema de información que permiten combatir el delito, sistema de tobilleras para las personas con medidas limitativas de derechos y la tecnología de punta en la policía científica. Esta transformación en lo que se conoce como la nueva policía uruguaya, ha dado lugar a una disminución importante de los delitos violentos, se incorporó un Balance Score Card para monitorear el proceso de reforma, la creación del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO), es resultado del estudio científico del comportamiento criminal y la georreferenciación de los delitos. El delito de rapiña descendió en un 40% donde se instalaron los PADO, alcanzando incluso en algunos lugares el 60%, en 2012 se inicia el sistema de video vigilancia que da buenos resultados. El patrullaje

se realiza en base a métodos científicos de análisis, bajo la tasa de homicidios en 9.4% y un 4.3% menos hurtos.

La reforma da cuenta que ha transitado por tres episodios diferenciados pero continuos y concatenados, el primero de ellos “retar el status” al diseñando el modelo a seguir, la segunda es marcar la hoja de ruta a seguir y reforzar los valores de la reforma, es donde se afianzaron las raíces de la reforma y en el que se debe trabajar con más firmeza y brindar el apoyo político para ganar a la institución y por último el periodo de consolidación, en la que se empieza a evaluar el rumbo caminado y de los resultados, fortaleciéndose el vínculo con la comunidad (Bonomio, Cid, Cahiney, Del Castillo, & Fraiman, 2018, pág. 13)

**Tabla 4.** Descripción del proceso de reforma de la policía uruguaya.

<b>REFORMA DE LA POLICIA URUGUAYA</b>	
<b>TIPO DE REFORMA</b>	El proceso de reforma policial fue integral
<b>PERIODO</b>	Inicia en el 2010 hasta el 2020 en que hay cambio de gobierno
<b>DIMENSIONES O COMPONENTES</b>	Tres dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Retar el estatus quo</li> <li>➤ Diseñar la hoja de ruta y efectuar los cambios</li> <li>➤ La consolidación de la reforma, y evaluación.</li> </ul>
<b>ACCIONES</b>	La reforma abarcó cambio organizacional, marco legal, sistema educativo, régimen disciplinario, claridad en su misión y funciones, la naturaleza y el modelo a migrar, renovación tecnológica, sistema de información, tratamiento científico del delito y la prevención, nueva escala remunerativa, mejor equipamiento.
<b>RESULTADOS</b>	Se redujo la victimización, la percepción de inseguridad y los delitos violentos,

Acercamiento a la comunidad y mayor confianza,  
Servicio de seguridad pública más efectivo  
(Bonomio, Cid, Cahiney, Del Castillo y fraiman,  
2018)

---

### **3.2.2. Proceso de reforma de la policía Colombiana**

El proceso de reforma policial en Colombia, inicia en el año 1993 en que la PNC se encontraba bastante desprestigiada por los casos de corrupción, infiltración del narcotráfico, falta de unidad, falta de personal en los Centros de Atención Inmediata, un mal servicio a la ciudadanía, pero el detonador para que el Gobierno de Cesar Gaviria de inicio a este proceso, fue la violación y asesinato de una niña al interior de una estación de policía en Bogotá. Se crea dos grandes comisiones consultivas Interna por la PNC y Externa por la sociedad civil, recogiendo las inquietudes de todos los involucrados en la prestación del servicio policial. Al frente de la reforma se puso al ministro de Defensa Rafael Pardo Rueda, el diagnostico que realizaron de la policía fue desalentador, pero ambas comisiones coincidieron en casi todo, quienes formularon también recomendaciones para su solución.

El gobierno en el marco del proceso de reforma dicto una serie de leyes y decretos (Ago 1993 – May 1994), que generaron relaciones con autoridades civiles y locales, se modifica al máximo órgano policial, quedando como Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, incluyendo al presidente de la república en él y a autoridades locales con la finalidad de armonizar dicho órgano, se dio la creación de los Comando Municipales que a nivel nacional las correspondencias con mandos policiales y autoridades civiles, visibilizando más las necesidades de la comunidad, abordando los vacíos entre la institución y la comunidad, ya que la confianza con la ciudadanía se encontraba muy deteriorada. Se dispuso la creación del Sistema

Nacional de Participación Ciudadana conformada por comisiones Departamentales y Municipales.

Se creó la figura de Comisionada Nacional para Asuntos de Policía, encargado de ver los asuntos disciplinarios graves del personal, fuera de la cadena de mando institucional, se diseñó el nuevo perfil de las Oficinas de Auditoría Interna y Oficina de Investigación; se da la profesionalización de la carrera unificando las escuelas de suboficiales con las de Agentes, quedando vigente la escuela de Oficiales que también querían integrarla, se integran algunos grados y promociones pero hubo resistencia para que sea una sola, continuando solo el de oficiales y suboficiales . Se mejora el ingreso salarial. Para orientar el trabajo policial más cerca a la ciudadanía, se tuvo que introducir reformas a la estructura organizativa orientadas a especializar el servicio policial y capacitar al personal, se definen cuatro especialidades. Policía Urbana, Rural, Judicial y un Cuerpo Administrativo, las que recogían la esencia del trabajo policial.

Un aspecto importante para ambas comisiones fue la del Bienestar y Seguridad Social el policía, que comprendían servicios de salud, educación, recreación, vivienda y atención a discapacitados. Esta reforma dio inicialmente buenos resultados por las actividades que se emprendieron con la finalidad de darle un cambio a la institución policial y hacerla más profesional; sin embargo, los resultados obtenidos por la PNC en la lucha contra el narcotráfico, a nivel interno inicia un proceso de depuración de su personal y de lucha contra la corrupción, lo que generó un reconocimiento internacional y aumento su credibilidad con las Agencias Cooperantes, lo que motivo a que la policía inicie su propio proceso de reforma iniciado desde el interior de la organización denominado Programa de Transformación Cultural y Mejoramiento Institucional, que sirvió para que en el 1995 – 1998, Se pueda iniciar una

contrarreforma con los aspectos que colisionaban con la Institución Policial o les era incómodo, principalmente la eliminación de la figura de los Comando Municipales, y de otro lado, fue la base de la política en materia de Seguridad Ciudadana (Dupuy, 2005, pág. 28) .

**Tabla 5.** Descripción del proceso de reforma de la policía Colombiana

<b>REFORMA DE LA POLICIA COLOMBIANA</b>	
<b>TIPO DE REFORMA</b>	Fue de manera integral a nivel nacional
<b>PERIODO</b>	En 1993 - 1994 se produjo el proceso de reforma de la PNC
<b>DIMENSIONES O COMPONENTES</b>	Se instalaron dos comisiones consultivas al mando del MINDEF, <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Una interna por parte de la PNC y otra</li> <li>➤ Externa compuesta por la Sociedad Civil.</li> </ul>
<b>ACCIONES</b>	La reforma comprende la estructura organizativa, un nuevo marco legal, el relacionamiento con las autoridades municipales en materia de seguridad ciudadana, se creó el Sistema Nacional de Participación Ciudadana y se descentralizó, se creó la Comisión Nacional para Asuntos de Policía y Oficinas de Auditoría, se modifica el sistema educativo, integrando las escuelas de suboficiales con las de Agente, se integran algunos grados, se definen cuatro especialidades, las que recogían la esencia del trabajo policial y se mejoró el Sistema de Bienestar y Seguridad Social del policía
<b>RESULTADOS</b>	Se logró un acercamiento a la sociedad y mejoró la confianza, pero fue por un corto periodo ya que a los dos años empezó lo que se denomina la contrarreforma. (Dupuy,2005)

### 3.2.3. Proceso de reforma de la policía de Hong Kong

Si bien esta experiencia de reforma abarca a la policía de Hong Kong, es una reforma más estructural en la sociedad de Hong Kong que se dio entre los años 1970 y 1980, en una sociedad en la que la corrupción era endémica, es decir se percibía como algo normal, y con su consecuente proceso de deterioro de las instituciones y de la cultura de la sociedad. Esta experiencia de éxito no se pudo lograr, si es que no se hubiera podido contar con el compromiso firme, decidido y sostenido de la más alta autoridad, es decir que sus acciones sean creíbles. Esta experiencia se da en 1973 un año en que había una crisis de valores y de protestas de la ciudadanía que socavaban los cimientos de la legitimidad de las autoridades, la corrupción policial estaba bastante extendida y en algunas ocasiones incluso colegiada acosando al ciudadano, llegando éste a tener una perspectiva de adoptar dos caminos, estar del lado de la corrupción e incorporarlo como parte de su rutina o de lo contrario no meterse con la corrupción y ser un congelado.

La corrupción llegaba hasta los niveles más alto del gobierno. Peter Godber era un funcionario policial de rango elevado que estaba completamente inmerso en la corrupción, su comportamiento errático generó que el jefe de policía le iniciara una investigación determinando que más de un millón de dólares había sido recibido por Godber, cuando allanaron su vivienda se encontró más de 4 millones de dólares, su detención pasaba por la Fiscal General; sin embargo, Godber huyó a Londres con toda su fortuna quedando en la impunidad y como símbolo de la impotencia ante la corrupción, esto generó una deslegitimación de las autoridades que eran nombradas desde Londres, por lo que el Gobernador de Hong Kong tuvo que adoptar medidas drásticas y demostrar que realmente estaba luchando contra la corrupción a fin de ganar legitimidad y controlar la crisis.

Una de sus primeras acciones, fue la de aceptar y reconocer la gravedad del problema en los organismos estatales, una primera medida fue que la policía no realizaría tareas de lucha contra la corrupción, le quedaba claro que era en vano. Por lo que decidió crear un organismo independiente de la policía y con amplios poderes para la lucha contra la corrupción y que rindan cuenta directamente al Gobernador, esta fue la Comisión Independiente contra la Corrupción (ICAC), el éxito inicial y la confianza ganada de la población fue gracias a la investigación y procesamiento de algunos “peces gordos” y del compromiso que mostro en esta tarea, por otro lado el Gobernador había nombrado como Primer Comisionado a un funcionario con un óptimo perfil de integridad, si bien, solo existen sondeos de opinión desde 1977 pero existen indicativos que nos permiten inferir que este compromiso dio buenos resultados, por ejemplo el incremento de las denuncias por corrupción se incrementaron, fue prioritario conseguir el regreso de Godber luego de un año para que afronte su proceso por corrupción. En 1977 la comunicación del Comisionado al Gobernador, era que ya no se registraban casos de corrupción, pues se había tenido el apoyo de la ciudadanía para hacer una vigilancia social más efectivas sobre las autoridades.

Se adoptó estrategias para eliminar la corrupción, tales como detección del delito y sancionarlo, actividades de prevención por del Departamento de Prevención de la Corrupción; y la educación de la opinión pública, se iniciaron campañas públicas contra la corrupción, la policía empezó a gozar de la confianza de la sociedad, se impulsó la edición de series dramáticas en las que se incorporaban roles de anticorrupción basados en hecho reales. Posteriormente con la entrega del gobierno nuevamente a manos de China y el relevo de las autoridades, con los años las tasas de corrupción volvieron a subir tanto en el sector privado como en el público, sin

embargo, esto no es concluyente ya que existen hechos no denunciados, el hecho corrupto al beneficiar a las dos partes no será denunciado. La cercanía a China y el comercio creciente con dicho país, puede influenciar en este fenómeno delictivo, por las prácticas que las empresas chinas traen desde 1997 (Manion, 1996, pág. 13).

**Tabla 6.** Descripción del proceso de reforma de la policía de Hong Kong

<b>REFORMA DE LA POLICIA DE HONG KONG</b>	
<b>TIPO DE REFORMA</b>	El proceso de reforma de la policía de Hong Kong fue en el aspecto de corrupción y servicios públicos
<b>PERIODO</b>	Se da entre los años 1970 – 1980 El caso de corrupción Peter Godber Jefe de la policía detonó la reforma.
<b>DIMENSIONES O COMPONENTES</b>	El Gobierno designó una Comisión Independiente contra la Corrupción, con autonomía solo rendian cuenta al Gobernador y con poderes draconianos,
<b>ACCIONES</b>	Hubo un fuerte compromiso en la lucha contra la corrupción. Se fue tras los altos funcionarios corruptos generando capturas de las principales autoridades corruptas “peces gordos”.
<b>RESULTADOS</b>	Se alcanzó eficiencia policial, y se cambió el pensamiento social de tolerancia hacia la corrupción, se incrementó las denuncias por corrupción, se apeló a la comunicación a través de series dramáticas con valores anticorrupción. Finalmente, luego de un periodo la corrupción y los logros alcanzados con esta reforma empezaron a retroceder (Manion, 1996).

### **3.3. Proceso de conceptualización y prototipado.**

Ante el desafío de innovación ¿Cómo podemos comprometer el apoyo político para para brindar un servicio de seguridad pública adecuado como resultado de conseguir un eficiente proceso de reforma en la PNP?, el equipo de investigación a

cargo del proyecto de innovación con la finalidad de encontrar una alternativa de solución, utilizaron el método del “brainstorm” para generar la mayor cantidad de ideas posibles relacionadas a encontrar una manera de materializar el desafío planteado. En principio es complicado como hacer para convencer a la primera autoridad política de brindar un apoyo comprometido y decidido con un proceso de reforma a largo plazo para poder brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la población; para ello se recurrió a la literatura especializada de las ciencias administrativas, económicas y de las políticas públicas. Luego se trabajó con las ideas propuestas, filtrando las que no eran muy útiles y agrupando las que iban quedando, las cuales se priorizaron utilizando los criterios de deseabilidad, factibilidad, viabilidad, impacto y disrupción, con estos resultados se formuló el Bosquejo de innovación dando el concepto inicial del prototipo en la que se apuesta inicialmente por una política pública para realizar una reforma policial. Posteriormente después de un proceso de revisión y maduración se reformula el concepto de Innovación y se propone como prototipo final de alta resolución una “Política Pública viva” que se estructura con cinco componentes y que aborda completamente el desafío de innovación, para obtener una organización policial con estándares de desempeño eficiente y pueda brindar adecuados servicios de seguridad pública, en el marco del cumplimiento de sus funciones sustantivas.

### **3.3.1. Lluvia de ideas**

En esta parte los integrantes del equipo de investigación inician con una lluvia de ideas, con la finalidad de identificar la mayor cantidad de ideas posible que sean coherentes con la finalidad propuesta y puedan abordar el desafío de innovación planteado.

**Tabla 7.** Generación de lluvia de ideas

N°	Denominación	Descripción de la idea	Fuente de la idea
1	Política Pública	Es una intervención planificada del Estado para dar solución a un problema. En ese sentido la aprobación de una política pública aseguraría la decisión del gobierno de turno para abordar la problemática de la policía y proceder a reformarla.	Teoría de las Políticas Públicas
2	Hoja de Ruta	Es un documento de planificación a largo plazo que guía la conducción de las acciones de una institución o una decisión política del gobierno de turno, a la cual se le puede incorporar objetivos, fuente de financiamiento e indicadores	Experiencia de gobiernos anteriores
3	Plan Estratégico para la reforma policial	Un Plan Estratégico como instrumento de gestión articula las actividades estratégicas que persiguen objetivos propuestos con presupuestos identificados y asignados para la consecución de estos objetivos. De esta forma existiendo una planificación de cinco años ya plasmado en un documento y organizado a través de una metodología. Esto permite presentar una propuesta organizada a la autoridad política para su apoyo sostenido. Y también garantiza un horizonte de intervención de cinco años.	Teoría del Planeamiento Estratégico
4	Incorporación al Acuerdo Nacional de la reforma policial	Apelar a la metodología política para incorporar la reforma policial como una política nacional en el bloque “Democracia y Estado de Derecho”, lo que permitirá asegurar un proceso de reforma policial con el apoyo político necesario para sacarlo adelante al margen de la agrupación política que este en el gobierno.	Marco Político del Acuerdo Nacional
5	Programa Presupuestal	La creación de un Programa Presupuestal, obedece a una decisión técnico política, con aprobación del MEF y para dar solución a un problema que afecta a la sociedad en su conjunto, la existencia o creación del PP ya	DIRECTIVA N° 0005-2020-EF/50.01 “Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco

- supone un apoyo político del más alto nivel y su horizonte de intervención siempre es a largo plazo. Esto permitirá asegurar presupuesto y objetivos claros con medición de resultados que nos permitan alcanzar las metas trazadas. del presupuesto por resultados”
- 6 Programa para la reforma  
 Crear un programa específico que aborde una problemática social como la de seguridad pública relacionada con la reforma policial. Normalmente los programas tienen sus objetivos establecidos y presupuesto propio, para su consolidación requiere previamente una decisión política.
- 7 Creación de una Unidad Ejecutora para la reforma  
 La creación de una UE conlleva de por sí la decisión del titular del Pliego, en este caso el Ministro del Interior, que funcione solo para administrar un presupuesto destinado al proceso de reforma policial, previo a esto se entiende que ya ha existido una asignación presupuestal importante para este proceso. Para el caso de la creación de las unidades ejecutoras a las que se refiere la Septuagésima Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de Presupuesto, dicho proceso se sujeta a lo establecido en la mencionada disposición y a la normatividad vigente que le fuera aplicable.
- 8 Conseguir el apoyo de las Agencias Cooperantes para la reforma policial  
 El apoyo de las Agencias de países cooperantes como USA, UE, CHINA, son países que pueden fácilmente manejar grandes presupuestos e influir en las decisiones políticas al más alto nivel, lo que podría asegurar un proceso de reforma policial sostenido Opinión de experto
- 9 Incluir en la Política General de Gobierno el proceso de reforma de la Policía  
 Todo gobierno a su inicio publica su política de general de gobierno que es el instrumento político que guía el accionar de su administración, de conseguir como un eje de acción la reforma policial como propuesta de ese gobierno para abordar el problema de la seguridad pública. Política General de Gobierno – Eje 6
- 10 Creación de una Comisión  
 La creación de esta Comisión, es integrarla por personajes de alto perfil político o de aceptación Opinión de experto

- permanente para la reforma policial popular que permitan plantear como solución al problema de la seguridad pública la reforma de la policía
- 11 Diseñar e implementar modelos operacionales paraos permita encontrarnos frentes a un proceso de la gestión técnico administrativa para sostenible y comprometido de la autoridad un proceso de reforma Los modelos operacionales sirven para poder generar intervenciones públicas en temas específicos de la policía cuya sumatoria de estas operacionales paranos permita encontrarnos frentes a un proceso de reforma, previamente se debe buscar el apoyo político de la autoridad de turno. Estos modelos operacionales deben mostrarse como solucionadores de problemáticas en específico, de esta forma no lo verán como un gran proceso que demande una línea de tiempo que supere al gobierno de turno y bajo esta metodología sería más fácil lograr el apoyo político de la autoridad de turno. Recomendación de experto
- 12 Construcción de coaliciones y apoyo político de las elites de las burocracias para sacar adelante el proceso de reforma de la policía Generar un proceso que convoque a los diferentes líderes políticos y también de tecnócratas que abonen una mirada técnica del proceso de reforma policial y poder sensibilizar para conseguir apoyo político y técnico que asegure una decisión de la autoridad del más alto nivel y asignación presupuestal Experiencias similares
- 13 Conformar una comisión de notables para llevar a cabo una reforma policial La creación de esta comisión de notables necesariamente debe ser por un instrumento de carácter vinculante para las partes, esta comisión por el nivel que represente puede llevar la voz de la reforma policial para iniciar dicho proceso y se pueda conseguir apoyo político y presupuesto, lo difícil es que previamente el legislativo o ejecutivo debe emitir una norma de creación para esta comisión que conduzca un proceso de esta naturaleza

- |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 14 Generar un acuerdo político, fuerzas para abordar una reforma policial                                       | Un proceso de reforma es complicado y conlleva una decisión política. Que exista un acuerdo político entre las diferentes fuerzas de la nación para llevarlo a cabo y que cuando un ministro o gobierno cambie continúe este proceso de reforma, ya que por su complejidad supera largamente el periodo de un gobierno, así se aseguraría que en el camino no se interponga ninguna fuerza o actor político porque se afecten intereses particulares.       | Recomendación de experto                    |
| 15 Generar una corriente de opinión en la población que exijan a las autoridades políticas una reforma policial | La única fuerza viva que puede asegurar que el actor político asuma una decisión política a largo plazo, que conlleve una gran carga presupuestal y sobre un tema bastante complejo, como lo es la reforma policial, es la opinión y exigencias públicas que pueden presionar para que se lleve a cabo una reforma policial, previo a esto ya debe existir elaborado por parte de un actor involucrado un plan de reforma policial debidamente planificado. | Recomendación de experto                    |
| 16 Un piloto de reforma policial en una gran ciudad o Lima metropolitana                                        | El realizar un piloto de reforma policial para la funcionalidad y cumplimiento del deber por parte de la institución policial, que de resultado en la disminución de la victimización y percepción de inseguridad en una ciudad representativa o en lima metropolitana que asegure resultados exitosos, sería el impulsor para llevar a cabo una reforma policial a nivel nacional con apoyo político y con un presupuesto asegurado.                       | Antecedente de la Distritalización policial |
| 17 Buscar apoyo internacional mediante fuentes de financiamiento que asegure un apoyo político nacional         | El BID, el BM son entes internacionales que pueden financiar proyectos de esta naturaleza, con cargo a endeudamiento público neto o contrapartida estatal, esto pasaría por una decisión técnico-política previa, una vez obtenido el camino se allana para tener un compromiso de                                                                                                                                                                          | Sistema Nacional de Endeudamiento público   |

- la más alta autoridad política para su sostenimiento en el tiempo
- 18 Generar una ley para crear un marco de reforma policial Un proyecto de ley con las bases y diseño que genere un proceso de reforma policial asegurando en el mismo marco legal la fuente de financiamiento y el presupuesto necesario para dichas acciones, el mismo que se presentaría a través de una agrupación o partido político que tenga representación en el congreso y generar las sinergias para conseguir su aprobación. Sistema Legislativo para PL
- 19 Generar un liderazgo fuerte al interior de la PNP que impulse un compromiso de la autoridad política en un proceso de reforma policial En el marco de la lucha contra la delincuencia común y organizada que realiza la PNP a nivel nacional, generar una figura de liderazgo que genere empatía con la población y en ese contexto solicitar su compromiso a la autoridad política para iniciar un proceso de reforma policial sostenido en el tiempo Experiencia Colombia con General Oscar Naranjo
- 20 Formular papers con evidencia cualitativa y estadística que sustenten la necesidad de una reforma policial y el compromiso político Generar documentos de investigación desde la academia y con el acompañamiento de la ESCPOGRA y EMG con la finalidad de evidenciar los problemas actuales y estructurales de la PNP, que afectan la seguridad ciudadana, y la lucha contra la delincuencia común y organizada, para sustentar la necesidad de comprometerse con una reforma policial. Opinión de experto
- 21 Programa de comunicación estratégica sobre la necesidad de una reforma policial y generar consenso en los actores políticos La comunicación estratégica es un proceso fundamental para sensibilizar a las autoridades y población sobre un determinado tema o aspecto y en ese sentido conseguir algunos objetivos propuesta en dicha estrategia. En este caso diseñarla en base a la necesidad de una reforma policial y generar un compromiso de la autoridad Estatal y un consenso en los actores políticos. Teoría de la comunicación estratégica

- |    |                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                       |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 22 | Generar foros y debates públicos sobre una reforma policial                                                  | Generar un programa (calendario) de foros académicos y debates públicos sobre los problemas actuales y estructurales de la PNP y como influye en la lucha contra la delincuencia común y organizada, mostrando un proceso de reforma policial como intervención para abordar dicha problemática                                                                                                                           | Opinión de expertos                   |
| 23 | Proponer una consulta ciudadana sobre un proceso de reforma policial                                         | Un proceso de consulta ciudadana para determinar un proceso de reforma policial, que garantice un compromiso de la autoridad política con dicho proceso de manera sostenida y asegure la asignación presupuestal necesaria que permita su realización.                                                                                                                                                                    | Proceso político                      |
| 24 | Plan de Dialogo con expertos en el tema de reforma policial y líderes políticos                              | Llevar a cabo un plan de conversatorios o diálogos con expertos en el tema de la seguridad y reforma policial y representantes políticos, con la finalidad de sensibilizarlos y comprometerlos para apoyar un proceso de reforma policial de manera sostenida en el tiempo y con el presupuesto necesario para llevarlo a cabo.                                                                                           | Opinión de expertos                   |
| 25 | Programa de difusión de beneficios de una reforma policial y los riesgos de no llevarla a cabo               | Publicar o mediatizar los beneficios que implicaría realizar una reforma estructural en la PNP, así como los riesgos de no llevarla a cabo, respecto de los temas más importantes para la población como el de la seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia común y organizada.                                                                                                                                  | Teoría de la comunicación estratégica |
| 26 | Programa de reuniones con partes interesadas para ir creando consensos y acuerdos sobre una reforma policial | El programa de reuniones que se genere con partes influyentes y gremios interesados en la resolución de los problemas en los servicios de seguridad pública que brinda el Estado a través de la PNP y generar consensos en la forma de abordarlos a través de un proceso de reforma policial, generando de esta forma alianzas para obtener un apoyo de la autoridad política y financiamiento público para este proceso. | Opinión de expertos                   |

27	Uso de redes para comunicaciones que generen corriente de opinión sobre la necesidad de un proceso de reforma	Generar una corriente de opinión apelando a la comunicación estratégica a través de las redes sociales, tanto para el público interno (reconocimiento de derechos y mejoras laborales) así como para el público externo (mejora de los servicios de seguridad pública), con la finalidad de generar la concientización de iniciar un proceso de reforma policial e involucrarlos en impulsar dicho proceso de reforma.	Opinión de Experto
28	Formular un proyecto de inversión pública para la red de servicios (PRED) como parte del proceso de reforma policial que genere el compromiso de la autoridad política	Generar la formulación y aprobación de un Proyecto de Inversión Pública para la Red de Servicios (PRED) que permita intervenir todas las unidades que brindan atención directa al ciudadano como parte del servicio de Seguridad Pública que brinda el Estado, en el marco de un proceso de reforma policial que aborde la problemática actual y estructural por la que atraviesa la institución y que permita mejorar los niveles de eficiencia y eficacia.	Dirección General de Programación Multianual – MEF <a href="https://www.youtube.com/watch?v=i9mV6M--JtQ">https://www.youtube.com/watch?v=i9mV6M--JtQ</a>
29	* Plan escalonado de modificaciones internas que generen un proceso de reforma policial	Formular un Plan escalonado de modificación a los procesos críticos al interior de la PNP, con la finalidad de generar un proceso de reforma interna policial, que impacte en el mejor desempeño en los servicios de seguridad pública que se brindan a la ciudadanía y de este modo conseguir el apoyo político sostenido de .	Reingeniería de procesos

### 3.3.2. Agrupación Preliminar de Propuestas

En esta parte del trabajo se agrupan las ideas propuestas en la lluvia de ideas, con la finalidad de relacionarlas y ordenarlas por materia, para poder complementarlas entre sí y obtener propuestas más concretas.

**Tabla 8.** Agrupación preliminar de propuestas

<b>Instrumento de PP</b>	<b>Gestiones de Financiamiento</b>	<b>Mecanismos Estrategicos</b>	<b>Estrategias Comunicacionales</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoja de Ruta</li> <li>• Plan Estratégico Especial</li> <li>• Incorporación en el Acuerdo Nacional</li> <li>• Programa para la reforma</li> <li>• Incluir como lineamiento en la PGG</li> <li>• Generar un Acuerdo Político</li> <li>• Plan para la consecución de coaliciones ó consensos políticos</li> <li>• Política Pública</li> <li>• Creación de un marco legal para la reforma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Presupuestal</li> <li>• Creación de una UUEE</li> <li>• Apoyo de Agencias Cooperantes</li> <li>• Diseñar modelos operacionales para generar presupuesto</li> <li>• Búsqueda de fuentes de financiamiento Internacional</li> <li>• Formulación de PRED con aval de la autoridad política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una Comisión permanente para la reforma</li> <li>• Comisión de notables para la reforma</li> <li>• Generación de liderazgo fuerte en la PNP que consiga el compromiso político</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar corriente de opinión</li> <li>• Creación de un marco legal para la reforma</li> <li>• Formulación de “papers” evidenciando la necesidad de una reforma sostenible.</li> <li>• Programa de comunicación estratégica sobre la reforma</li> <li>• Generación de foros y debates públicos</li> <li>• Consultas ciudadanas sobre la reforma policial</li> <li>• Plan de dialogo con expertos y líderes políticos</li> <li>• Programa de difusión de beneficios de una reforma policial</li> <li>• Involucramiento de Skateholder sobre la reforma para conseguir su apoyo</li> <li>• Uso de redes para comunicación de la necesidad</li> <li>• Plan de pequeñas reformas exitosas buscando el apoyo político.</li> </ul>

### 3.3.3. Priorización de ideas

En esta parte utilizando criterios establecidos se someten a análisis las ideas propuestas a fin de priorizarlas, con la finalidad de saber cuáles son más adecuadas para hacer frente al desafío de innovación.

**Tabla 9** Criterios de la priorización de las ideas

Grupos de ideas	Deseabilidad	Factibilidad	Viabilidad	Impacto	Disrupción	Total
Instrumentos de PP	x	x	x	x	x	5
Gestión de Financiamiento	x		x	x		3
Mecanismos Estratégicos	x	x		x		3
Estrategias comunicacionales	x	x	x	x		4

### 3.3.4. Proceso de conceptualización de nuevas ideas

**Crear un programa de comunicación estratégica** a cargo del Ministerio del Interior con el cual se vaya sensibilizando tanto a la población como al público interno sobre la necesidad de una reforma policial, acompañado de foros académicos itinerantes impulsados por la Comandancia General y la Escuela de Posgrado de la PNP como articulador con la comunidad académica, para evidenciar los beneficio en la seguridad que trae un proceso de esta naturaleza, como una solución a la problemática de la Seguridad Pública que presenta el país, generando con esto una corriente de opinión pública que impulse y acelere, a través de la metodología adecuada, la adhesión en el Acuerdo Nacional el tema de la reforma policial y en consecuencia su incorporación en la Política General de Gobierno, este tramo impulsado inicialmente por el Ministerio del Interior pero finalmente a cargo de la Presidencia del Concejo de Ministros.. De este modo se convierte este tema en un hito vinculante para los actores involucrados del Gobierno de turno para sacarlo adelante.

En este orden de ideas se hace necesario materializar esta política de Estado y de Gobierno, a través del diseño e implementación de una Política Pública que

aborde la reforma policial como un esfuerzo tangible para la mejora de los servicios de Seguridad Pública que brinda el Estado a la ciudadanía; en dicho diseño, a cargo del Sector Interior, la PNP y el acompañamiento de la comunidad académica, se debe comprometer a las diferentes representaciones políticas del país (con ayuda de la PCM) con la finalidad de construir consensos en el espacio político y de esta forma asegurar la sostenibilidad de un proceso de reforma policial que es generacional y a la vez asegurar el presupuesto necesario que ello demanda. Así, en el marco de la Política Pública se construirá el diseño del marco legal a cargo de la PNP y del MININTER (estructura y sustento), necesario para realizar las diversas acciones que se tienen que materializar tanto a nivel estructural como a nivel administrativo estatal que permita la implementación progresiva de este tipo de proceso. Con esta propuesta se obtiene el apoyo sostenido de la autoridad política del más alto nivel.

**Crear un liderazgo fuerte al interior de la Policía Nacional**, a cargo de la Comandancia General de la PNP, se pueda encontrar las condiciones y espacios necesarios para comunicar y sustentar técnicamente la necesidad de un proceso de reforma policial, como parte importante de la solución a la problemática de Seguridad Pública por la que atraviesa el país, esto a través de un programa de comunicación estratégica y uso de redes sociales (para el público interno y externo), cuyo diseño estará a cargo del MININTER y de la PNP, lo que permitirá sensibilización a la población sobre este tema y crear conciencia en la ciudadanía y el personal policial, de la necesidad de un proceso de reforma, de esta manera se piensa formar una corriente de opinión pública que exija al gobierno de turno una mejora en los servicios de seguridad pública a través de un proceso de reforma de este tipo.

Esta situación va a generar una presión desde el electorado a la autoridad política para llevar adelante un proceso de reforma policial, que asegure un apoyo

político de manera sostenida; esta situación va ir acompañada de un calendario de foros y debates públicos para difundir los beneficios de la reforma y los riesgos que se enfrentarían de no llevarse a cabo, en el marco de la problemática de la seguridad pública, para este caso, la ESPOGRA de la PNP debe servir como vaso comunicante con la comunidad académica que apoye y participe en dicha tarea; generando con esto una sustento académico a la corriente de opinión pública que comprometa a la autoridad política para llevar a cabo un proceso de reforma policial sostenida y con la asignación presupuestal necesaria.

**Creación por parte del MININTER de una comisión permanentes** con alto perfil político y académico (notables) cuyo rol es generar reuniones con las partes interesadas en la búsqueda de la construcción de coaliciones y consensos políticos, con los diferentes actores que puedan contribuir a superar los obstáculos que se puedan presentar ante un proceso de reforma; hacer lo mismo con las elites burocráticas para plantear y apoyar un proceso de reforma policial sostenido en el tiempo. Estas intervenciones deben de preferencia estar sustentado en “papers” académicos que muestren evidencia cuantitativa y cualitativa sobre la necesidad de ello, con esto lograr el apoyo de los stakeholders a fin de conseguir apoyo de las partes interesadas.

Siguiendo el escenario creado conseguir a través de la metodología establecida por el MEF la creación de un Programas Presupuestales que asegure la asignación de fondos para el proceso de la reforma policial, esto estará a cargo del MININTER, MEF y con el apoyo de la PCM, en este programa se establecerá los resultados a obtener, las actividades y productos que se brindan a la ciudadanía y los indicadores de avance o no del programa, en dicho marco para canalizar, asignar y operativizar dicho presupuesto, el MININTER gestionará la creación de una Unidad

Ejecutora, siguiendo los lineamientos establecidos para ello, la que atenderá los requerimientos que genere este proceso de reforma; asimismo, el MINITER con la PNP formulará un Proyecto de Inversión Pública de tipo PRED, que aborde los cambios necesarios en la red de servicios a nivel nacional que brinda la PNP, preferentemente en las unidades de producción de servicios, Comisarias y DEPINCRIIs que son las unidades que tienen un contacto directo con la ciudadanía. En el caso de las Comisarias servicios de seguridad pública y en el caso de las DEPINCRIIs servicio de justicia penal.

### 3.3.5. Bosquejo de innovación

¿Cómo podemos comprometer el apoyo político para para brindar un servicio de seguridad pública adecuado como resultado de conseguir un eficiente proceso de reforma en la PNP?

**Tabla 10.** Concepto inicial del prototipo

<i>Item</i>	<i>Contenido</i>
<b>Denominación de la solución</b>	Una política pública para la reforma policial
<b>Población beneficiada de la solución</b>	Población del Perú estimada para el 2024 34,039,000 habitantes (INEI 2023)
<b>Descripción de la solución</b>	Una Política Pública de Estado que garantice una intervención permanente en el tiempo para un proceso de reforma policial como parte importante en la solución de los servicios de seguridad pública que brinda el Estado, acompañado de un programa de comunicación estratégica que comunique los beneficios de esta política.
<b>Descripción breve del beneficio aportado</b>	Una Política Pública es una intervención que se hace (en este caso el Estado) con la finalidad de abordar un problema público, como el de los servicios de seguridad pública a través de la reforma de la Policía Nacional del

Perú, quien es el principal órgano que los brinda, beneficiando de esta manera a toda la población que requiere servicios de seguridad. Sin embargo, es necesario que esta política pública cobre vida y concientice a la población de su importancia y sostenibilidad al margen de los gobiernos de turno, para ello un programa de comunicación estratégica que genere una supervisión pública sobre su conducción.

### 3.3.6. Técnica de maduración del bosquejo de innovación

La técnica elegida para la maduración del bosquejo de innovación a fin de arribar posteriormente al concepto y prototipo final, es la del “elevator pitch” en la que se describe las principales características que debe contener el concepto inicial del prototipo planteado.

**Tabla 11.** Técnica de maduración del concepto elevator pitch.

<b>Estructura del Elevator Pitch</b>	<b>Descripción</b>
Desafío por resolver	¿Cómo podemos comprometer el apoyo político para para brindar un servicio de seguridad pública adecuado como resultado de conseguir un eficiente proceso de reforma en la PNP?
Oportunidad que se plantea	La propuesta se plantea ante una crisis de inseguridad ciudadana en el país y la necesidad de mejorar los servicios que brinda la principal organización del Estado en materia de seguridad pública, la Policía Nacional del Perú, la cual ha pasado por siete intentos de reforma policial
Usuarios beneficiados	La población del Perú estimada para el año 2024 en 34,039,000 habitantes (INEI) y los integrantes de la PNP que son 135,155 efectivos.
Propuesta de valor	Mejores servicios de seguridad pública que recibe la ciudadanía por parte de la PNP y como consecuencia, la disminución en la percepción de inseguridad ciudadana.

Fuentes de ingresos y principales costos	Se financia a través de: el Programas Presupuestales 030 Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana, y el Programa Presupuestal 086 Mejora de los servicios de justicia penal.
Líneas generales de ejecución	Tener una estrategia comunicacional y realizar un diseño, formulación e implementación de una política pública viva para la reforma de la Policía Nacional del Perú

---

### 3.4. Concepto y Prototipo final de innovación

El desafío de innovación pasa por conseguir el apoyo político de la más alta autoridad del país para llevar a cabo una reforma policial exitosa que permita a la PNP en el marco de un cumplimiento eficiente de sus funciones sustantivas brindar un servicio de seguridad pública adecuado a la población, en ese sentido se ha planteado como Prototipo final de innovación la formulación de una “Política Pública viva”, propuesta que ha sido presentada con una lógica sistémica, con la finalidad de establecer una metodología a seguir ante un proceso de esta naturaleza y que ha sido consultado a expertos académicos sobre el tema a fin de obtener un producto de alta resolución con las mejoras sugeridas. A continuación, presentamos el resultado de todo este proceso.

#### 3.4.1. Concepto de innovación

Habiendo recogido información de los expertos académicos y revisada la literatura especializada respecto del desafío de innovación, de cómo poder comprometer el apoyo de la máxima autoridad política de manera sostenida para llevar a cabo un proceso de reforma policial que permita a la policía brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la población. Se ha planteado el prototipo final denominado “**Política Pública Viva**” (PPV); si bien, las políticas públicas son el instrumento que utiliza el Estado para intervenir en los espacios públicos en la que

interactúa la sociedad para solucionar un problema público, o brindar un nuevo servicio o producto; sin embargo, su estudio y análisis dan cuenta que no existe un modelo único, no es posible dar una receta baremada que permita funcionar correctamente a todas las políticas pública planteadas, estos es debido a la disímil realidad de los países en el orbe y las singularidades de cada grupo social. (Knoepfel, Larrue, Subirats, & Varone, 2008, pág. 25).

Asimismo, no existe en la literatura especializada revisada el concepto de “política pública viva”; por ello se recurre a la interdisciplinariedad para entender mejor este concepto, así definiremos la “vida”, pero no desde su acepción ya que es difícil obtener una definición precisa, sino desde sus propiedades, y comprendiendo estas las extrapolaremos al concepto innovado. Entre las propiedades tenemos: **organización**, existe una compleja estructura de componentes en los seres vivos altamente especializada; **metabolismo**, existen procesos químicos continuos que transforman energía y que se encuentran interconectadas; **homeostasis**, se mantiene un equilibrio delicado interno para un funcionamiento apropiado del organismo a través de distintos procesos que genera estabilidad; **crecimiento**, todo organismo utiliza insumos requeridos para desarrollarse aumentando su tamaño; **respuesta**, todos los seres vivos perciben el entorno y en consecuencia responden al medio interno y externo para su supervivencia (Audesirk, Audersik, & Byer, 2013, pág. 11).

En esta línea argumentativa la naturaleza de una política pública viva, es que debe estar debidamente organizada y coordinar los componente de su diseño e implementación (**Organización**), de tal forma que sus componentes y objetivos se encuentren interconectados para generar una sinergia en la finalidad que se busca (**Metabolismo**), de esta forma dicha política se ira regulando internamente (ser

flexible o innovativa) según los obstáculos o desafíos que perciba para alcanzar sus metas y consecuentemente se ira consolidando como instrumento de la misma reforma (**Homeostasis y Crecimiento**), por ultimo a diferencia de los señalado por CEPLAN esta PPv deberá ser flexible e innovativa para responder al contexto del ambiente político a fin de no quedar postergada (**Respuesta**).

Una respuesta a porque similares políticas y reformas que han sido adoptadas por varios países en América Latina han tenido distintos resultados. El Informe de progreso económico y social del BID del año 2006, señala que: Las Políticas en los países que han logrado establecerlas por largos periodos de tiempo brindan estabilidad y certidumbre en contraste con otros en los que constantemente están modificándolas. Los países que optan por adaptarse rápidamente al cambio volviendo flexibles a sus políticas o innovando ante la pérdida de su eficacia, superan los cambios, en otros países se actúa lentamente priorizando más la política que el entorno externo cambiante. En algunos Estados ejecutan e implementan con eficacia las políticas, en otros se demoran para ponerlas en ejecución o lo hacen de manera ineficaz. Un factor importante es que mientras en algunos lugares las políticas persiguen siempre el interés general o bien común, en otros los intereses particulares priman (Stein & Tommasi, 2006, pág. 396). Esto sin duda son motivos por los que las políticas o reformas fracasan por ellos el concepto innovativo adquiere las características de un PPv ya explicadas.

Por otro lado, es necesario la comunicación estratégica como parte componente de este prototipo, desde el punto de vista de la teoría de la Agenda Setting, señala que el consumo, percepción y valoración por parte de las personas de los medios tradicionales de comunicación y los de prensa alternativa que existen en la web,

siguen delineando la opinión pública, ejerciendo una gran influencia como marcadores de agenda (Grassau, 2016, pág. 13).

Es relevante señalar que la eficacia de las políticas se consigue a través de la dinámica de su discusión sobre su pertinencia, y posteriormente sobre su aprobación y en la forma de cómo se apliquen o implementen. Tal vez ya no es suficiente mirar y centrarse en el contenido de las políticas, sino proyectarse en los procesos críticos de su construcción, su implementación y lo que es necesario para que se mantengan vigentes durante el periodo que se requiera (Stein & Tommasi, 2006, pág. 394) Este concepto innovativo parte de la necesidad de llevar adelante una política pública exitosa de reforma de la PNP, lo que resulta un verdadero desafío en un ambiente político bastante incierto y fragmentado, (con motivo de las próximas elecciones), en la que la ausencia de partidos políticos no hace previsible una estabilidad política en el país en un futuro cercano. Una muestra es el porcentaje de aprobación que registra la presidenta Dina Boluarte, solo un 4% la aprueba, y un 91% la desaprueba, el informe señala también que un 80% de la población refiere que la situación política está peor; y un 80% de la población evalúa a este gobierno como malo o muy malo (Instituto de Estudios Peruanos, 2024, pág. 13).

Por último, existe creciente evidencia sobre la brecha que se produce entre los objetivos originales de una política pública, formulados por la parte directiva, con sus resultados finales (Revuelta, 2007, pág. 138). Es por ello que se debe incorporar a este prototipo el enfoque “bottom up” en la que se redefinen la relación autoridad – bases, para la formulación y ejecución de las políticas públicas en las que se aprovechan las experiencias y conocimientos de las bases quienes están más en contacto con la problemática que se presenta (Fierro, 2024, pág. 2). El objetivo en este enfoque es analizar la ocurrencia de los problemas, por ello se presta atención

a los actores en contacto directo con la población objetivo, a los que podemos llamarlos como burocracia a nivel de calle (Pinzon, 2023, pág. 134).

**Tabla 12** Descripción del prototipo final

Item	Contenido
¿Cómo se denomina?	Política pública viva (PPv) para brindar un adecuado servicio de seguridad pública en el contexto de la reforma policial
¿En qué consiste la solución? ¿Cómo describiría su solución?	Es una intervención que realiza el Estado de manera metodológica a fin de conseguir un proceso de reforma policial exitoso a través de la puesta en ejecución de varios componentes que se enmarcan dentro de una política pública viva que aborda la problemática que presenta la organización policial, como parte del problema estructural que se presenta en el país en materia de Seguridad Pública. Específicamente el proceso de la reforma policial, (aspectos organizativos como institucionales) y que <b>impacta en el servicio de seguridad pública que se brinda a la ciudadanía en sus dos funciones básicas</b> (conforme el mandato constitucional: la de prevención y la de investigación del delito). Esta política pública viva adopta el enfoque “Bottom Up”, considerando que una de las causas que no permiten un proceso de reforma es la resistencia por parte de la propia institución policial y una interpretación errónea de su matriz cultural, si bien no han sido las causas seleccionadas para el desafío de innovación, pero se correlacionan con el prototipo planteado. En el caso concreto se le denomina “ <b>Política pública viva</b> ”, considerando el escenario político actual (fragmentación política y ausencia de partidos políticos que conduzcan propuestas a largo plazo), en este sentido es necesario que cuidemos de la elaboración y posterior implementación del prototipado propuesto y asegurar su permanencia en el tiempo consiguiendo un apoyo político sostenible, lográndose en cierta medida con la participación fiscalizadora de su avance por parte de la población que es directa beneficiaria del servicio de seguridad pública que brinda la PNP. En adición a esto, se le denomina viva, porque debe ir acompañada de un Plan Estratégico comunicacional que incluya

tanto al público externo como al interno: los primeros para que conozcan el proceso de reforma propuesto y los beneficios que pueden gozar en materia de seguridad pública en la medida que la reforma se vaya consolidando y a la vez como veedores en el proceso de rendición de cuentas; y al público interno, para difundir los valores de la reforma (que se constituyen como otro componente este prototipo) y los beneficios que este proceso trae para el componente humano policía, de tal forma que lo vayan interiorizando como un proceso que contribuye a su desarrollo y a mejores condiciones laborales y de proyección profesional. Mostrar el valor público tanto al público interno como externo. De esta forma la PPv se mantendrá “viva” durante todo el horizonte de intervención.

- ¿Para quién es la solución? La población del Perú estimada para el año 2024 en 34,039,000 habitantes (INEI) y los integrantes de la PNP que son 135,155 efectivos
- ¿Para qué es la solución? Para que la principal institución del Estado en brindar servicios a la ciudadanía en materia de Seguridad Pública, lo haga con niveles de eficiencia aceptables.
- ¿Cuáles son los indicadores claves de desempeño (KPI, por sus siglas en inglés) para identificar que la propuesta ha resultado exitosa?
- En el caso del componente de la PP no son indicadores Kpi, sino de Política Pública, en ese sentido el principal sería “Nivel de Confianza de la Población en su policía”.
  - Para el caso del Plan Estratégico el indicador sería “Comunicaciones que han generado reacción en la población” (externa como interna),
    - número de comentarios,
    - número de seguidores,
    - número de compartidos.
- ¿Qué valor agrega a los usuarios respecto de lo que hoy existe? Claramente se ha señalado la situación actual del servicio de seguridad pública que desarrolla la PNP en la dimensión 1 de la arquitectura del problema. Lo que se busca es brindar un mejor servicio policial en materia de seguridad pública.
- ¿Por qué se indica que su propuesta es innovadora? Desde la creación de la PNP no ha existido una política pública que este destinada específicamente a la Reforma Policial. Asimismo, no se ha llevado a cabo un proceso de esta naturaleza que abarque de manera integral esta problemática.

La Política Pública viva es un nuevo concepto que comprende, pese al escenario político, lo vigente que debe estar esta política en el escenario público para conseguir el compromiso del apoyo político de manera sostenida para tener éxito en todo el horizonte del proceso de reforma.

¿Cuáles son los riesgos asociados a la solución (internos y externos)?

La innovación al momento de su implementación genera un consumo de recursos financieros bastante importante.

¿Qué impactos positivos tiene la solución en su entorno?

Mejorando los servicios en materia de seguridad pública que brinda el Estado a través de la PNP, impacta directamente en el nivel de confianza en la población, y consecuentemente en la reducción de percepción de inseguridad y victimización.

¿Cuáles son las principales acciones del usuario?

- La población debe estar vigilante de que el proceso de reforma policial avance conforme a la PPv, exigiendo a sus representantes políticos su compromiso con tal cambio.
- Visto desde la organización policial, sus integrantes deben abrazar e impulsar los valores que componen el proceso de reforma policial, debiéndolo entender como un espacio de realización personal y reconocimiento de mejores condiciones laborales.

¿Cuáles son las principales acciones de la organización?

La PNP como organización interesada en que el proceso de reforma policial se lleve a cabo y se implemente la política pública viva de manera sostenida debe entre otras cosas realizar las siguientes acciones.

- Antes de la formulación de la PPv debe conseguir el compromiso de la autoridad política en el proceso de reforma policial (presidencia de la república y del ministro del interior)
- Impulsar la formulación de la PPv identificando previamente todos los actores involucrados en dicha tarea.
- Elaborar un plan de comunicación estratégica, como parte componente de la PPv, dirigido al público externo e interno a fin de que se comprometa con el proceso de reforma policial, el primero para estar vigilante y el segundo para apropiarse de los valores de este proceso y realizar las actividades y tareas de la implementación.

- Tener una bolsa de indicadores de política pública y de gestión para su implementación, que nos permita evaluar el avance o no de dicho proceso.
  - Asumir un liderazgo al interior de la PNP para el proceso de reforma policial, considerando el enfoque “bottom up”.
- ¿Quiénes son sus aliados estratégicos internos?
- Alto Mando Policial
  - Jefes de Regiones Policiales
  - Direcciones Especializadas
  - Jefes de las Divisiones policiales
  - Personal policial
- ¿Quiénes son sus aliados estratégicos externos?
- Presidente de la República
  - El Congreso de la República
  - Presidente del Consejo de Ministros
  - Ministro del Interior
  - Ministro de Economía y Finanzas
  - Sociedad civil organizada
  - Agencias cooperantes con el proceso de reforma policial
  - La comunidad académica

---

### 3.4.2. Prototipo final de alta resolución

Considerando que muchas veces las políticas para una reforma son aprobadas de manera rápida lo que genera que al momento de aplicarlas no se consigan los resultados deseados; sumado a esto en el contexto político reciente de la realidad peruana caracterizada por una débil institucionalidad no es adecuado para emprender una reforma; y finalmente las reformas políticas a veces no consideran el impacto político de su aplicación, importan políticas o se centran en los requisitos técnicos, pero olvidan considerar o desconocen aspectos trascendentes como el escenario social y político en el que se van a desarrollar, dejando de lado los actores importantes de la misma reforma (Awapara & Dargent, 2017, pág. 139). Es por ello que la metodología planteada con este Prototipo final, lo que busca es que a través de una lógica sistémica se consiga una **reforma policial integral y progresiva** en función al

contexto político y social por la que atraviesa el país, que son elementos dinámicos en que se desarrolla este proceso, involucrando también a los principales actores que deben intervenir en dicho proceso. **Principalmente los objetivos que una reforma espera conseguir**, es que la organización policial funcione con eficiencia, eficacia y calidad, en términos comparables internacionalmente (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005, pág. 11), elevando sus estándares de desempeño profesional y con esto dar un buen servicio en materia de seguridad pública a la población, garantizando el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y un Estado democrático de derecho. Todo esto se percibirá con el indicador de impacto “Nivel de confianza ciudadana en la PNP”

En dicho contexto las observaciones y aportes realizados por los académicos expertos en el tema, como por ejemplo el Dr. Hugo Frhuling, Dr. Flavio Ausejo y el Dr. Ángel Merino, entre otros se incorporan presentando el Prototipo final como: una **Política Pública viva**, esta metodología planteada lo que busca es asegurar el compromiso y el apoyo político de la más alta autoridad para llevar a cabo un proceso de reforma policial integral. “Cabe señalar que el proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo...puede conducir a reformas inadecuadas” (Stein & Tommasi, 2006, pág. 395). Esta PPv abarca la etapa ex antes y ex post del inicio de este proceso de manera transversal, para ello se han desarrollan cinco componentes: el primero es un “**Análisis de los Actores**” para tener claro que desafíos presenta la arena política en la que la reforma se aprobará, diseñará y ejecutará (se identifican actores formales, informales e incluso ilegales que puedan afectar el curso de las acciones), de esta manera se podrá adoptar las medidas que el caso amerite, identificando los principales actores, se podrá conocer sus roles, las preferencias con que participan, los incentivos con que actúan,

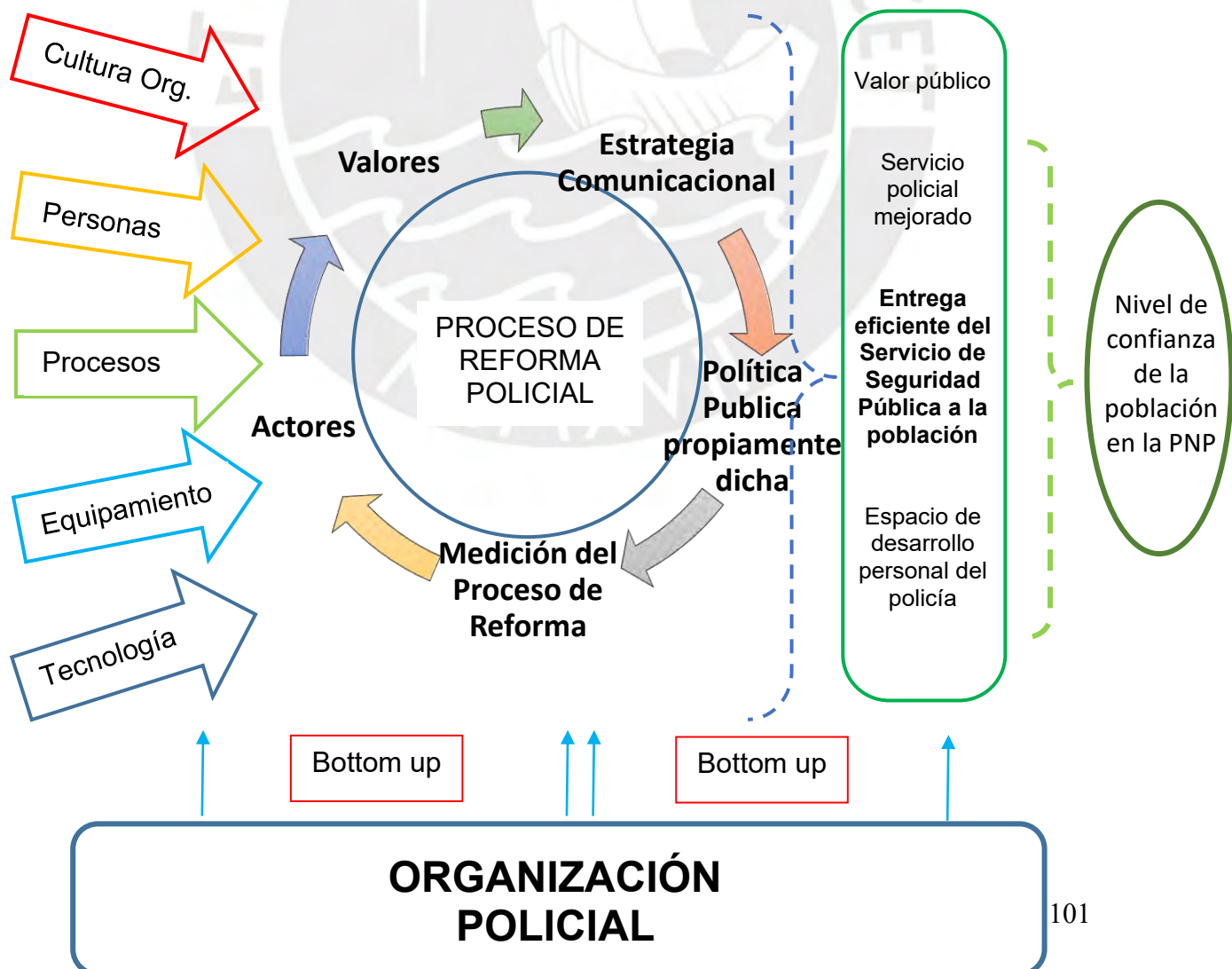
capacidades con que cuentan, y como ya se ha mencionado las características del espacio en los que interactúan e incluso la naturaleza de sus transacciones (Stein & Tommasi, 2006, pág. 396); el segundo componente son los “**Valores de la Reforma**”, se constituyen como los referentes que guiaran todo el proceso de manera transversal, incluso desde el momento de su ideación y están allí como límites no negociables de la acción pública, quienes no se alineen a esos valores tendrá que dar un paso al costado. El siguiente componente es la “**Estrategia Comunicacional**” la cual tiene que ser impulsada, principalmente por el Sector Interior y la organización policial, es la que comunica a las autoridades que interviene y a la población beneficiada las bondades de esta reforma, tanto al público externo como interno, así como la importancia de su sostenibilidad en el tiempo para que sea exitosa; en este componente es importante señalar que se va generando una corriente de opinión favorable al proceso de reforma policial y se invita a la población a que realice una vigilancia ciudadana del cumplimiento de la misma y ante desvíos o contramarchas se genere demandas ciudadanas a las autoridades políticas responsables.

El cuarto componente es la **política pública propiamente dicha**, en ella se establecerá, en el marco del diagnóstico, la naturaleza de la organización policial y el modelo de policía a migrar en función de las necesidades del servicio a brindar, sobre todo el de seguridad pública, su diseño debe estar acorde con la complejidad de lo que representa un proceso de reforma integral a nivel organizacional e institucional, esto de ninguna manera significa que las diferentes actividades que se planifiquen y ejecuten para llevar a cabo este proceso se hagan al mismo tiempo, sino que atendiendo al concepto innovado, se deben ir desarrollando de manera progresiva, coordinada y concatenada, de tal forma que se vaya escalonando. Para su formulación, diseño e implementación se irán recogiendo experiencias y

conocimientos a nivel de usuarios del servicio y de los funcionarios denominados “burocracia de la calle”, adoptando el enfoque “Bottom up”.

Por último, el quinto componente es mantener un **conjunto de indicadores** que a través de alguna herramienta que proporcione la academia, como el balance score card (tablero de mando integral) o algún otro sistema de gestión, que permita conocer al Alto Mando Policial y al ente político el avance de todo el proceso de reforma, y en todo momento la situación del servicio de seguridad pública que brinda la organización policial, de este modo poder visualizar los aspectos que se tengan que reformular o afinar en la PPv que tiene naturaleza flexible, máxime si este es otras de las causas por las que un proceso de esta naturaleza no es exitoso.

**Figura 8:** Diseño de la política pública viva



## **ETAPAS DE LA REFORMA POLICIAL EN QUE SE VAN ACTIVANDO LOS COMPONENTES DEL PROTOTIPO PROPUESTO.**

En este proceso de reforma policial, se puede diferenciar claramente cuatro etapas o momentos por los que va madurando dicho proceso y en las que la metodología propuesta en el Prototipo de Innovación va actuar, teniendo en consideración la naturaleza de cada uno de sus componentes, algunos de ellos son transversales durante todo el proceso y otros solo abarcan una o dos etapas como se puede observar en la figura 9.

### **PRIMERA ETAPA: Actos Previos al inicio de la Reforma**

En este momento si bien no existe una reforma policial en giro, pero son los actos previos o actos iniciales necesarios que se tiene que realizar antes del inicio de un proceso de esta naturaleza, es más se considera que esta etapa esta fuera del proceso de reforma propiamente dicho, pero sin ellos no se podría lograr un proceso exitoso, por lo que se le considera como parte del mismo. En este espacio es propicio para que la institución o el sector realicen un **Análisis de los Actores**, a fin de identificarlos y conocer quiénes son, incluyendo los formales, informales o ilegales, que pueden influir positiva o negativamente, y a que actores se tiene que recurrir para poder convencerlos y lograr obtener su apoyo en la decisión de dar inicio a un proceso de reforma.

### **SEGUNDA ETAPA: La Decisión de iniciar un proceso de reforma**

En este momento es en el que se consigue obtener el apoyo político para que se tome la decisión de llevar adelante un proceso de reforma policial, en esta etapa es crucial que se haga uso del **Análisis de los Actores**, que ya se realizó en la

primera etapa, a fin de conocer el contexto político y social en el que nos desenvolvemos, cuáles son sus preferencias, intenciones y capacidades con las que pueden actuar. Por otro lado, es importante activar el segundo componente para tener presente e incorporar los **Valores de la Reforma** que servirán de guía a todo el proceso, como límites a la acción pública, los cuales en ningún caso serán negociables, cualquiera que vaya en contra de estos valores deberá dar un paso al costado. La **Estratégica Comunicacional**, también es un componente transversal a todo el proceso muy importante, se encarga de sensibilizar al público interno como externo para que estén a favor de la reforma y formar una corriente de opinión favorable, convirtiéndose así la ciudadanía en un garante y fiscalizador de su cumplimiento.

### **TERCERA ETAPA: Diseño de la Reforma**

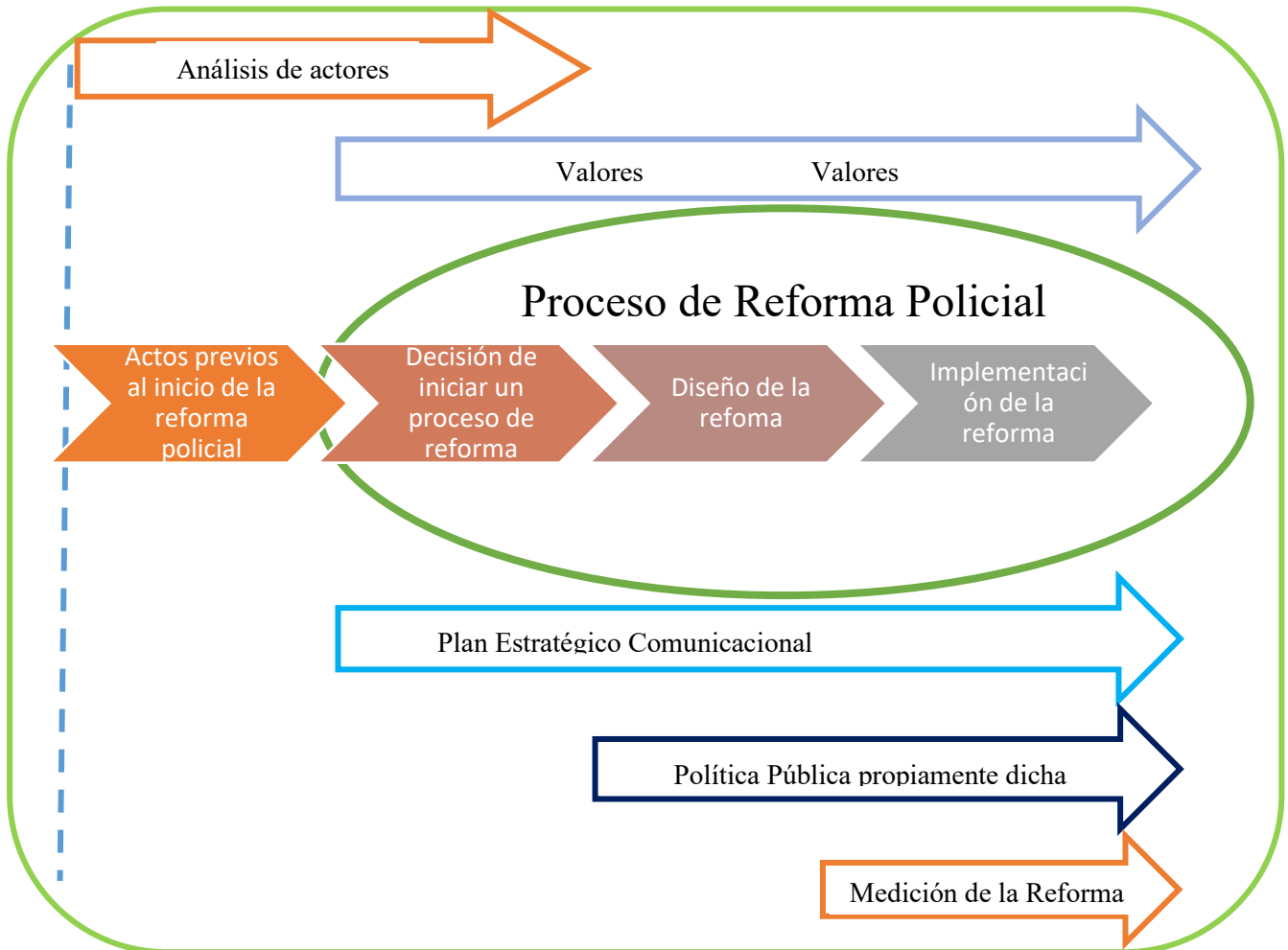
En esta etapa se podría decir que es la más importante ya que, en base a los demás componentes de la metodología propuesta se construirá el diagnóstico, diseño, modelo y las bases en los que se asentará la materialización de la reforma, en la medida que el diseño y formulación de la **política pública propiamente dicha** sea el adecuado (adoptando el enfoque del Bottom Up) la implementación será más sencilla, no olvidemos que el concepto de Política Pública viva, lo que propone es una política pública dinámica, flexible y adaptativa a los cambios, lo que no se da actualmente con las PP.

### **CUARTA ETAPA: Implementación de la Reforma.**

Considerando que el proceso de reforma policial propuesto es integral y progresivo, la implementación del mismo va ser en un horizonte de intervención bastante amplio, por lo que es muy importante que el quinto componente **Medición del proceso de Reforma** nos ayude a conocer los resultados del avance de la

implementación y si estamos transitando por el camino correcto, a fin de tomar las previsiones e incluso las correcciones apropiadas de ser el caso.

**Figura 9:** Etapas del proceso de reforma



## COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA VIVA

### I. Análisis de Actores

En este componente es importante señalar que se deben abarcar todos los actores formales, informales e incluso ilegales, que de alguna manera pueden influenciar positiva o negativamente en un proceso de reforma policial, de tal forma que nos aporte conocimiento importante para conocer en que terreno nos encontramos al proponer, conseguir y luego ejecutar un proceso de esta naturaleza,

teniendo en consideración la importancia que representa al país una institución policial de alcance nacional y que tiene por finalidad el encargo de la seguridad pública del país.

**Tabla 13.** Análisis de actores del proceso de reforma

<b>Actores</b>	<b>Relacionamiento</b>	<b>Intereses</b>	<b>Influencia</b>
Presidente de la República	Jefe supremo de las FFAA y de la PNP	Mejorar la seguridad publica en el país para generar mayor inversión y desarrollo	Muy alta
Congresistas	Producen el marco legal y la PNP es la que se encarga del cumplimiento de las mismas. Por su parte la PNP es la defensora del estado democrático de derecho	Una institución robusta para la defensa de la democracia y el estado de derecho	Alta
Ministro del Interior	Es el actor político a cargo del Orden Interno y el responsable político de la PNP, es el que dicta las políticas en seguridad que la PNP luego tiene que materializarlas en el campo	Dirigir políticamente a una institución sólida, que no le genere inestabilidad política en su sector	Alta
Ministro de Economía y Finanzas	Es quien finalmente impone techos a las asignaciones presupuestales requerida por la PNP a través del	La ejecución del gasto sea idónea, que exista capacidad técnica para inversión pública. Se cierre brechas en los	Media

	MININTER y evalúa las sustentaciones de proyectos y demandas adicionales de la PNP	servicios Ppto x resultados	
Ministro de Justicia y DDHH	Vela por el marco de constitucionalidad de las propuestas normativas impulsadas por la PNP y dicta políticas en materia de justicia penal (implementación del CPP)	Que la PNP defienda los derechos fundamentales de las personas, el estado democrático de derecho y se consolide y fortalezca como operador de justicia penal	Media
Alto mando policial	Conduce y gerencia a la institución policial	Construir una sólida institución policial, con altos niveles de confianza en la población	Muy alta
Personal policial	Le da vida a la institución policial y es quien ejecuta los servicios policiales y tiene contacto directo con la población	Tener un espacio de desarrollo personal en la institución y que se les respete sus derechos laborales	Muy alta
Gobiernos Regionales	Se relacionan directamente en el CORESEC y en las funciones de seguridad de su región	Se afiance la gobernanza en sus territorios específicos, solucionando los problemas de seguridad regionales	Media
Gobiernos Locales	Se relacionan directamente en el COPROSEC y CODISEC, así como	Solucionar los problemas de seguridad ciudadana en su localidad para	Alta

	en materia de seguridad ciudadana y policía comunitaria	quedar bien ante sus electores. Reforzar la policía comunitaria y buscar ejercer control sobre las fuerzas policiales de su jurisdicción	
Medios de Comunicación	Se relacionan solicitando información o detalle sobre los hechos policiales (especialmente negativos) que ocurren en la dinámica social	Elevar su rating, con noticias policiales violentas o de escándalo. Generar corriente de opinión para poner en agenda un tema de su interés.	Muy alta
ONGs de DDHH	Es sobre el uso de la fuerza por parte de la PNP y la forma en la que la emplean.	Ante eventos de exceso de uso de la fuerza por parte de la PNP, poder judicializarlos para mantenerse vigentes y obtener ingresos económicos. Que la PNP sea una institución respetuosa de los DDHH.	Media
Sociedad civil organizada	Es la receptora de los servicios policiales de seguridad pública	Tener una institución policial que brinde servicios de seguridad pública de manera eficiente y eficaz. Poder confiar en la PNP	Alta

Agencias internacionales cooperantes	Realiza operaciones de interés para ellos de manera conjunta proporcionando información o apoyo logístico	Mantener una estrecha coordinación con la PNP para sacar adelante sus casos de interés o defender intereses de sus países, para lo cual es mejor tener una institución policial más sólida y profesional.	Media
Comunidad académica	Estudio y análisis de las practicas policiales, también brinda información y datos basada en evidencias de experiencias policiales. Realiza algunas capacitaciones al personal policial	Desarrollar sus teorías o hojas de rutas basadas en evidencia ante un proceso de reforma policial, a fin de documentarlo y mostrar sus resultados posteriormente como exitosos o generar mayor conocimiento sobre el tema.	Media
Defensoría del Pueblo	Supervisa el cumplimiento de las obligaciones de la PNP con respecto a la población con énfasis a grupos vulnerables	Tener una institución profesional respetuosa de los DDFFP y que cumpla con un eficiente servicio policial.	Media
Ministerio Público	Su relacionamiento se da en la investigación del delito en el marco del CPP	Contar con un cuerpo policial en función de investigación a su	Alta

servicio. Que la institución policial sea profesional en el acopio de elementos de convicción que les facilite su tarea de sustentar la teoría del caso en juicio. Que la PNP ya no sea el apoyo criminalístico para la investigación del delito ya que colisiona con su Proyecto de Ley de crear su Instituto Nacional de Criminalística y prescindir de la PNP en este aspecto.

Poder Judicial	Su relacionamiento se da con la PNP para el cumplimiento de los mandatos judiciales y la seguridad en los procesos judiciales con los reos en cárcel. Y con el apoyo de la criminalística en los juicios que llevan adelante.	Tener una institución policial eficiente en el cumplimiento de los mandatos judiciales de distinta naturaleza. Y que aseguren los elementos de convicción que les ayude a tener certeza de los hechos para poder resolver.	Alta
Colegios profesionales de Abogados	Se relacionan en la medida que se desempeñan como	Que la institución policial sea respetuosa del	Media

	abogados de la defensa o representantes de intereses de colectivos	debido proceso y que respeten los derechos del investigado o de partes en conflicto.	
Gremios sindicales	Su relacionamiento se da cuando los sindicatos al momento de reclamar sus derechos laborales, se manifiestan con expresiones de violencia que la PNP debe controlar	Radica en que la institución policial no interfieran en las expresiones y manifestaciones públicas cuando son pacíficas y que les presten las garantías para realizar sus marchas de manera segura..	Media
Grupos radicales de izquierda	Más que relacionamiento ven a la PNP como una entidad represora de sus derechos y libertades al servicio de la élite dominante. Se relacionan en la medida que la PNP controla expresiones de violencia por parte de estos grupos	Para que su discurso de izquierda este vigente, la PNP debe caer en excesos de violencia y represión. Buscan un cambio en las estructuras de la PNP como defensora de la democracia, para desacreditarla y hacer ver que el sistema está fracasando. Lo que buscan es el debilitamiento de la institución policial	Media
Crimen Organizado	La PNP previene y persigue el delito, lo investiga y combate,	Permea a la institución policial para sus fines ilícitos	Alta

	está en constante	y debilitarla como	
	persecución al crimen	institución, con el	
	organizado	gran poder	
		económico que	
		maneja.	
Minería ilegal	La PNP persigue a los mineros ilegales y reúne los elementos de convicción para la persecución penal de estas organizaciones.	Mantener un marco legal en perjuicio de la sociedad y limitar el accionar de la PNP, debilitando su institucionalidad e infiltrándola.	Alta
OO de TID	En el marco de la prevención e investigación de las organizaciones destinadas al tráfico ilícito de drogas.	Infiltrar a la PNP a fin de obtener información sensible en la lucha contra el TID y debilitar la fuerza coercitiva de la PNP y la confianza ciudadana	Alta

## II. Valores de la reforma policial

Son los valores que van a regir toda la ruta del proceso de reforma, desde los actos iniciales hasta todo el horizonte de intervención de la acción pública que dure la reforma, cada valor señalado apunta a fortalecer un aspecto débil de la organización policial y de lo que se necesita afianzar en un proceso de esta naturaleza.

### 2.1. Integridad.

Considerado que una de las causas que no permiten tener una reforma policial exitosa es la corrupción, que permea no solo a la PNP, sino a todo el sistema de justicia penal, por lo que se hace necesario y evidente que se incorpore de manera transversal un valor que aborde esta problemática, más aún por la actual situación

política que se presenta en nuestro país, y la crisis de credibilidad de las instituciones. Una muestra de ello es que la corrupción se posiciona como el principal problema que afecta al país, con un 54.6% de la población que así lo afirma (INEI, 2024, pág. 3). Asimismo, un estudio realizado por la CGR sobre Índice de Riesgos de Corrupción e Inconducta Funcional 2024, califica a la PNP con un índice de 75.6 que se clasifica en la escala de puntajes como una institución con MUY ALTO riesgo de corrupción (CGR, 2024, pág. 28).

Incorporar este valor para construir una cultura de Integridad, posiblemente se ha escuchado muchas veces, quedando solo en la retórica de gestores o líderes políticos; sin embargo, esto es bastante complejo muchas veces por el desconocimiento de lo que se tiene que hacer o porque no se cuenta con la experiencia suficiente. Principalmente esto requiere una constancia por parte del Alto mando y de un esfuerzo de toda la organización. Un estudio sobre la percepción de integridad que los trabajadores tienen de su organización, concluyó que cuanto mayor percepción de integridad tenían los trabajadores de su organización, mayor era la productividad, utilidades, mejores relaciones industriales y de atracción de talentos (Gonzales, 2018, pág. 210)

## **2.2. Compromiso.**

Este valor está íntimamente asociado con el mismo proceso de reforma, pues se necesita que la máxima autoridad política, el Alto Mando policial y el propio personal policial incorporen este valor como parte de su quehacer diario para sacar adelante un proceso tan complejo, como lo es una reforma integral. Este valor definido como “un comportamiento consistente... Utilizar términos como participación, apego, vocación, obligación para referirse a fenómenos relacionados pero distinguibles” (Angeles, Ortega, & Mendoza, 2023, pág. 284). Este valor tiene

que ver con el desafío de innovación y con otra causa que no permiten que un proceso de esta naturaleza tenga éxito, como lo es la resistencia institucional al cambio, la cual se da por diversos motivos, como, por ejemplo, ven a la reforma como algo contrario a su zona de confort o como una amenaza a sus costumbres y tradiciones, es por ello que se hace necesario que hagan suyo el proceso de reforma y con esto tener un comportamiento consistente favorable a las actividades y principios afines a la reforma.

### **2.3. Empatía.**

Este valor es sumamente necesario en un proceso de reforma integral tan complejo como el que se desea realizar en la PNP, es crucial por la misma naturaleza de los servicios que brinda la organización, ya que se constituyen como el primer contacto del Estado con la ciudadanía para que estos ejerzan libremente sus derechos fundamentales y para la defensa del estado democrático de derecho; en ese sentido, es el funcionario policial quien atiende al ciudadano en riesgo o que ha sido afectado en sus derechos, en consecuencia es quien debe tener “la capacidad de comprender los sentimientos y emociones de los demás, basada en el reconocimiento del otro como similar” (Lopez, Aran, & Richaud, 2014, pág. 38).

Ante una reforma en la que la burocracia a nivel de la calle es la que tiene la gran responsabilidad de ejecutar las actividades, tareas y acciones que materializan la reforma policial y siendo el gran desafío brindar un servicio policial eficiente a la ciudadanía, es condición sine qua non tener empatía con la población. En un estudio realizado sobre el desempeño policial, un 38% de la población señala que la PNP debe mejorar en el trato al público/tener empatía, siendo esta una las principales demandas de la población; asimismo, un 31% de la población considera

como uno de sus principales aspectos negativos que son prepotentes o abusivos (MININTER, 2023, pág. 67).

#### **2.4. Confianza.**

Es un valor necesario e imprescindible en el proceso de reforma policial, más aún si el indicador de política pública que mejor mediría el resultado de una reforma es el nivel de confianza de la población en la organización policial. Asimismo, lo que se busca en este proceso también es generar un pensamiento corporativo en el nivel gerencial de la organización con la finalidad de identificarse e impulsar los cambios propios de este proceso, aun cuando vayan contra el status quo. Es importante que la parte directiva de la organización genere confianza en el personal policial de base a fin que no se genere una resistencia de la propia policía a la reforma, ya que esta es otra de las causas por las que estos procesos no son exitosos.

Este valor de la confianza, es sumamente importante en este tipo de procesos, porque es clave para acciones de transformación, “La confianza es un valor fundamental para que tanto líderes como organizaciones alcancen logros...” (Covery, 2018), como ya se ha mencionado este valor se requiere que se encuentre presente en sus dos facetas, confianza en los líderes de la organización y en la organización en su conjunto frente a la población.

#### **2.5. Responsabilidad.**

Este valor es importante en toda la administración pública, pero sobre todo en quienes tiene la compleja tarea de llevar adelante un proceso de reforma y en toda la burocracia que tiene a su cargo brindar los servicios de seguridad pública a toda una nación. Este valor se debe entender desde dos perspectivas, la primera y más importante, es hacernos cargo de nuestros propios actos y de lo que nos impulsar

a realizar las cosas de una determinada manera, tiene que ver con nuestro fuero interno, el otro aspecto tiene que ver con rendir cuentas de nuestras acciones individuales o corporativas. En un proceso de reforma policial, en la que confluyen diversos y variados intereses, se hace necesario mostrar transparencia de nuestros actos y porque la decisión de hacerlo de determinada manera, responder ante quienes esperan recibir algo de la organización, tanto en la parte exógena como endógena (Polo, 2019, pág. 58)

### **III. Planificación de la Estrategia Comunicacional para la reforma policial**

Es uno de los componentes de la metodología propuesta para el proceso de reforma que es transversal a todo el proceso, su importancia radica en que es el instrumento específico que genera consciencia en las autoridades y población para optar por un proceso de reforma y posteriormente conseguir un apoyo decidido.

#### **2.1. Objetivo.**

Lo que se persigue con la estratégica comunicacional es comunicar el proceso de la reforma policial y lo que esto significa en toda su dimensión, si bien desde la teoría de la Agenda Setting es necesario posicionarse para que sea un tema en agenda permanente, es fundamental para cualquier organización poder llegar al público objetivo, para ello se recurre a tres aspectos comunicacionales. El primero de ellos es, una política comunicacional, en la que se encuentran el aspecto principista de este proceso y lo que lo regula (normas), pero también las aspiraciones a la que como organización quiere llegar. Otro aspecto es la estrategia comunicacional, es el cómo hacerlo, de qué forma y que procedimientos vamos a utilizar para llevar adelante la comunicación, es el nexo transitivo entre la política y su materialización. Por último, pero no menos importante son los Planes de Comunicación que contienen en si las tareas comunicacionales a realizar es decir

es la guía que se pone en práctica para alcanzar las operaciones propuestas (Contreras, 2006, pág. 12).

## 2.2. Dimensiones de la Comunicación.

En este subcomponente lo que se visualiza son dos momentos de la comunicación estratégica, que se deben de abordar y tener clara su diferenciación, ya que el primero está destinado a conseguir la aprobación del entorno político autorizante para el proceso de reforma policial, denominado Ex ante, y el otro debe comprender las acciones a realizar para poder comprometer y sostener ese apoyo político del entorno autorizante durante todo el horizonte de intervención que dure dicho proceso.

2.2.1. **Ex ante.** Este momento se da en la etapa previa al inicio del proceso de reforma y debe estar diseñada para conseguir el apoyo político para aprobar la reforma policial, comprendiendo principalmente al público externo, que es toda la población del Perú 34,039,000 habitantes (INEI, 2024) como beneficiarios potenciales de los servicios de seguridad pública que brinda la PNP y quienes son los que constituyen la corriente de opinión pública y en su condición de electores los que ejercen presión a las autoridades democráticamente elegidas para influir en las decisiones públicas. Esto no significa que la comunicación en esta dimensión no solo se limite a un público externo, sino también debe comprender al entorno político autorizante, a los medios de comunicación y a ese público interno que da vida a la organización policial a fin de que vayan haciendo sinergias con el proceso de reforma.

2.2.2. **Ex post.** Se debe entender que la comunicación estratégica en este punto, ya logró la aprobación del entorno autorizante para llevar adelante un proceso de reforma policial; sin embargo, como ha quedado evidenciado en el análisis de las

causas del problema público, no solo se necesita el apoyo político de la más alta autoridad para aprobar este proceso, sino que es más importante aún, que iniciada las acciones previas de la reforma, este apoyo político se comprometa e identifique con la naturaleza de la reforma y se sostenga en el tiempo durante todo el horizonte de intervención de la acción pública, en ese sentido la comunicación debe estar dirigida principalmente a las autoridades involucradas en su éxito, pero también en el público externo para que se constituya en el ente vigilante que exija transparencia durante todo el proceso y no permita injerencias subalternas o contramarchas a la reforma.

Otro punto importante es la comunicación que debe ir dirigida al público interno, a los 135,155 efectivos que conforman la institución policial, y que deben ir interiorizando que este espacio tiene un potencial para lograr un desarrollo profesional y personal en que se pueda mejorar sus condiciones laborales y de reconocimiento de derechos, para no generar una resistencia al cambio; pero también sirve para generar un espacio de diálogo y poder recoger los aspectos más importantes de la matriz cultural de la organización. Estos dos aspectos como ya se ha explicado ampliamente en el análisis causal, son causas que generan que un proceso de reforma no sea exitoso.

### **2.3. Niveles comunicacionales**

La planificación estratégica comunicacional establece niveles de comunicación atendiendo a la naturaleza de las organizaciones y las necesidades de comunicación, y el impacto que requieren causar las organizaciones en sus públicos objetivos o en las metas que persigue. Si bien pueden existir mayores niveles de comunicación y más estratificados, en este caso se proponen tres niveles atendiendo a las necesidades que requiere la naturaleza de este proceso:

2.3.1. Nivel político. Este nivel es el directivo el que responde al Alto Mando Policial y al ente político encargado del proceso de reforma, en este espacio se define las políticas de comunicación y las metas que se trazan a un nivel más general y programático acorde con la filosofía de la reforma que se quiere impulsar, considerando los objetivos organizacionales y la posición de la organización frente a determinados requerimientos o problemas con los que hay que lidiar atendiendo a su importancia o nivel de impacto sobre este proceso. En este espacio se determina y establecen las acciones a seguir. Lo que Pandey y Garnett denominan asuntos de tensión (2006: p.38) citado en (Elizalde & Riorda, 2013, pág. 25).

2.3.2. Nivel estratégico. En este nivel comunicacional es el espacio donde se toman las decisiones de la forma en que serán dados los discursos, como hacer llegar ese discurso a la población o al público objetivo que a nivel político se ha determinado, que tan eficaz puede ser la opción adoptada para transmitir el ese discurso, es decir cuál será la vía más adecuada para que el flujo de información llegue al destinatario y de la mejor manera posible. La tarea es como el público externo se apropia de los beneficios que puede recibir como producto del proceso de reforma policial y como las condiciones de vida en materia de seguridad mejoran. Del mismo modo como hacer llegar de la mejor manera posible al público interno integrante de la organización policial para que se apropien de los cambios de esta reforma. No podemos dejar de lado que el proceso de comunicación imprime su propia huella en el discurso y hay que tener cuidado en ese aspecto con lo señala McLuhan “el medio es el mensaje” (1972) citado en (Martinez & Calderon, 2006, pág. 29)

2.3.3. Nivel operativo. Es el espacio que se da diariamente en el ejercicio cotidiano de la función en un contexto determinado, en este espacio se prepara a quien va a

decir el discurso, son los voceros autorizados, se tiene que preparar el mensaje, el responsable, coordinar las actividades y piezas de la comunicación a realizar, considerando el abanico de posibilidades y canales comunicacionales existentes, como lo señala Schmidt "...son simultáneamente construcciones y relaciones internas (2008:322), citado en (Elizalde & Riorda, 2013, pág. 26). Para el caso concreto el nivel táctico también se involucra en este espacio ya que están determinados como las habilidades para la comunicación.

#### **2.4. Canales de comunicación**

Los canales de comunicación van a ser los medios por los cuales se va a optar a fin de hacer llegar los mensajes previamente elaborados por la organización que persigue objetivos ya establecidos, en este caso los del proceso de reforma policial; sin embargo, estos pueden variar dependiendo cual es nuestro público objetivo, de la forma en que los objetivos comunicacionales se quieran transmitir, pero sobre todo de los recursos disponibles de la organización. Se deben de tener en cuenta los siguientes canales de comunicación:

2.4.1. Canales de comunicación tradicionales, como lo son los medios de comunicación social como la televisión y la prensa escrita, que si bien su rol y dimensión actualmente están siendo reevaluados, siguen teniendo un impacto considerable en la dinámica social, sobre todo los de señal abierta.

2.4.2. Canales de comunicación en línea, como son los canales alternativos, que cada vez se consolida su presencia en el entramado social y cuyo impacto va en aumento. Tales como canales en Youtube, sitios web, redes sociales.

2.4.3. Canales de comunicación Institucionales, tales como la página web institucional, las redes sociales en las que la organización tenga presencia, como Facebook, tik tok, la red X; también se encuentra la revista institucional, las

relaciones públicas de la cual la organización pueda utilizar, y eventos académicos o políticos en los cuales los objetivos de la reforma se puedan publicitar.

2.4.4. Canales internos, servirán para mantener informados a los integrantes de la organización, tales como la página web institucional, el intranet, los entonos de las bases de datos a las que se accede, boletines y newletters (publicaciones periódicas), correo electrónico institucional, redes sociales internas.

#### **IV. Política pública propiamente dicha (enfoque Bottom up)**

En este componente es la acción pública que se diseña a través de la política pública para la reforma policial, como instrumento de política pública que significa la aprobación del entorno político autorizante; y que posteriormente se materializa a través de su implementación para generar los cambios necesarios en la organización policial y se brinden servicios de seguridad pública de calidad.

##### **5.1. Actores**

En este caso concreto para la formulación de una política pública, es necesario identificar a los actores formales que debido a un marco jurídico se deben encontrar involucrados en el proceso de reforma policial, así como los que gocen de reconocimiento tanto social como político para participar en el proceso. Un aspecto importante son identificar los dos actores que pueden proporcionar mayores luces al proceso de reforma, la población afectada directa por un deficiente servicio de seguridad pública por parte del Estado y el personal policial que se constituye como los burócratas a nivel de la calle. Sobre el particular el art. 2 inc. 17 de la Constitución señala claramente este derecho al ciudadano (CEPLAN, 2023, pág. 37).

##### **5.2. Diagnostico.**

Para la formulación de una política pública de esta naturaleza que, aborda un proceso de reforma policial que tiene un nivel de complejidad bastante alto, es necesario tener un diagnóstico del problema público a un nivel de detalle que baje los niveles de incertidumbre respecto del momento de presentar la acción pública que responda a esta problemática, es por ello que se hace necesario la activa participación del personal policial de base y la población que se ve afectada por el deficiente servicio de seguridad pública que brinda el Estado. El diagnóstico no solo debe limitarse a establecer las causas del mal servicio, sino que están subyacentes a problemas de naturaleza estructural que de manera transversal se encuentran afectando al funcionamiento del Estado. A esto se suma la situación política tan compleja por la que atraviesa el país, dejar de lado esta variable, significaría un riesgo en la solución que se propondría, ya que esta situación forma parte de la dinámica social en la que se desenvuelve la organización policial. Si bien existe una guía de políticas nacionales actualizadas al presente año (2024), formulada por CEPLAN, esto no significa que no podamos ampliar las bases de un diagnóstico o de los escenarios futuros para dar mayores luces a como la solución abordará la problemática.

### **5.3. Diseño y componentes de intervención**

En el diseño de la política pública para la reforma policial, no se debe dejar de lado la naturaleza de la institución que se debe haber visto en el diagnóstico y el modelo de policía que se quiere conseguir o al que se quiere migrar, sin descartar la posibilidad de adoptar modelos mixtos que respondan a las necesidades de la organización policial, ya que en dicho proceso subyace los componentes que darán paso a las alternativas de solución y los objetivos que se planteen, con sus respectivos lineamientos y servicios o productos, dependiendo de la naturaleza del

objetivo que se persiga, si bien se van a tener que priorizar estos, ya que no se podría abarcar el abanico de problemáticas que se presentan y abonan a que no se pueda conseguir un servicio de seguridad pública eficiente a la ciudadanía.

Si bien los componentes de intervención se van a definir conforme el avance de la construcción de la política pública, se sugiere que mínimamente se aborden los aspectos de:

5.3.1. Cultura organizacional, que tiene que ver con la naturaleza de la organización, el modelo policial, las costumbres, prácticas y tradiciones que se tiene que cambiar o reforzar, aquí subyace un desafío mayor, ya que la solución tiene que abordar una correcta interpretación de la matriz cultura de la organización a fin de no generar espacios de conflictos o resistencias que puedan llevar al fracaso al proceso de reforma.

5.3.2. Recurso humano, es el principal recurso de cualquier organización, y en este caso concreto frente a una reforma policial, significa un elemento esencial como sujeto de cambio en la organización, pasa por ver su proceso de identidad organizativa, capacitación y competencias, habilidades y aptitudes, pero sobre todo como lo señala Lipsky, son los burócratas a nivel de la calle, que pueden resistirse a un proceso de reforma y llevarla al fracaso o pueden apropiarse del proceso, hacerlo suyo e interpretarlo como una oportunidad de mejora de condiciones laborales y de construir un espacio de desarrollo personal y profesional.

5.3.3. Procesos, en el desempeño de las funciones y competencia de la organización policial, existen varios procesos, misionales, estratégicos, de apoyo o de otra naturaleza, que generalmente cuentan con un marco legal o normativo que los regula y que están íntimamente vinculado con el funcionamiento de la organización y los servicios que se brindan a la ciudadanía, especialmente los de

seguridad pública, dentro de los cuales también se encuentran los servicios de justicia penal, su mejora no necesariamente responde a un cambio en la normativa, sino muchas veces a una reingeniería de procesos.

5.3.4. Equipamiento, un aspecto fundamental para brindar un buen servicio a la ciudadanía en materia de seguridad pública que comprende también a los servicios de justicia penal, es tener un equipamiento adecuado que responda a las exigencias de las funciones que se realizan, pero el desafío es aún más grande, cuando la prioridad, no es actualizar o reponer el equipamiento, sino la de cerrar brechas en las distintas aristas que requiere la organización policial.

5.3.5. Tecnología, este componente está presente en casi todos los procesos de reforma, ya que por su utilidad puede mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios y de la organización, ayuda a la toma de decisiones con mejor calidad de información, ayuda a la rendición de cuentas y transparencia a la ciudadanía, entre otros aspectos importantes.

#### **5.4. Implementación progresiva y articulada**

El proceso de reforma policial debe ser integral, considerando la situación por la que actualmente atraviesa la organización policial y por la información que nos proporciona los distintos indicadores de seguridad pública que se manejan a nivel nacional, y que se han detallado en la arquitectura del problema, así como los resultados que se obtienen del desempeño de la organización policial; sin considerar la caja de resonancia de los medios de comunicación que no han optado por un enfoque constructivo. Sumado a esto la situación política y social tan compleja por la que atraviesa el país, es necesario hacer una reforma policial integral. Al respecto se ha podido recoger de los expertos académicos entrevistados, dos posiciones, la primera de ellas, es que una reforma policial no

debería ser integral, sino solo abarcar un aspecto de la problemática. Por otro lado, se explica que si solo se optara por un aspecto de la reforma, el sistema a través de un proceso de autofagia terminaría contaminando los pequeños esfuerzos reformistas que se harían, por lo que la reforma debe ser integral.

El presente trabajo opta por un tercer enfoque, y por ello la razón del presente subcomponente, hacer una reforma integral, no por ello, hacer todas las reformas necesarias al mismo tiempo, sino de manera progresiva de acuerdo a las necesidades y prioridades, debidamente articuladas a los objetivos de este proceso reformista y acorde con un calendario progresivo, que permita ir generando cambios positivos estratégicos en procesos o estamentos de la organización que impulsen o fortalezcan los demás cambios por venir, de tal forma que al final de un horizonte de intervención se visualice una nueva policía más eficiente, con mejores estándares en el servicio de seguridad pública que brinda a la sociedad.

## **V. Medición de la Reforma Policial**

Como indicador de política pública y en base a lo que busca una reforma policial, principalmente mejora de los servicios de seguridad pública que se brinda a la ciudadanía, el indicador “Nivel de Confianza” de la población en la organización policial, es uno que sin duda se va a utilizar. Sin embargo, se debe tener un conjunto de indicadores debidamente ordenados que nos permita saber qué aspectos de la reforma está caminando bien y cuales se deben de reorientar, por lo que un balance Score Card o Mando Integral de Control, debe ser un instrumento adecuado para que el Alto Mando Policial y el ente Político a cargo, estén informados en todo momento de las actividades que comprende la implementación de la reforma policial o los aspectos que a nivel de diseño se deban reformular.

## CAPITULO IV

### ANÁLISIS DE DESEABILIDAD, FACTIBILIDAD Y VIABILIDAD DEL PROTOTIPO

En este capítulo lo que se plasma es todo el proceso de análisis que se hace desde tres aspectos fundamentales, para saber si la organización a cargo de su puesta en ejecución tiene el alcance y las competencias, primero para materializar el prototipo y luego para llevarlo a cabo, en términos coloquiales lo que se busca es que el prototipo de innovación, no quede solo en “una buena idea”; sino que se materialice y cumpla con el desafío propuesto, que es la finalidad de este trabajo de innovación. Lo que se pretende con este prototipo de alta resolución es conseguir un proceso por el cual la organización policial cumple eficientemente con sus funciones sustantivas y pueda entregar servicios de seguridad pública adecuados a la población, sin duda, la finalidad es bastante ambiciosa, pero de materializarse resolverá uno de los principales problemas que enfrenta el país actualmente.

#### 4.1. Análisis de deseabilidad

El presente prototipo de alta resolución denominado “Política Pública Viva” (PPv), considerando la situación actual de la seguridad pública por la que está atravesando la ciudadanía y que se ve reflejada en los principales indicadores de seguridad ciudadana, tales como el de victimización 27.7% de la población de 15 años a más ha sido víctima de un delito o intento de delito y el de percepción de inseguridad, el 86.1% de la población considera que puede ser víctima de un delito (INEI, 2024, pág. 2). Por lo que el principal actor afectado por el deficiente desempeño de la organización policial, es la población como potenciales receptores del servicio de seguridad pública que brinda el Estado a través de la organización policial, en varios espacios demandan un mejor servicio por parte de la PNP y un cambio en la organización para un mejor trato a la ciudadanía. En la medida que un proceso de

reforma policial sea eficiente podrá conseguir que la organización policial en su conjunto mejore considerablemente los servicios de seguridad pública que brinda, en dicho contexto toda la población será beneficiada, máxime si actualmente el problema de la seguridad y delincuencia se constituye como uno de los principales problemas que afectan al país, por lo que se infiere que es altamente deseable por la población.

Otro actor importante son los integrantes de la organización policial, quienes en la medida que perciban el proceso de reforma como un espacio para mejorar las condiciones laborales que actualmente tienen y como una oportunidad de desarrollo profesional y personal, harán suyo dicho proceso y será deseable para ellos; ya que en anteriores reformas han mostrado resistencia al cambio, ya sea porque se altera su estatus quo o porque no hubo una adecuada interpretación de su matriz cultural y colisionó con costumbres o tradiciones de la organización. Algunos ex Ministros del Interior señalan que un proceso de reforma puede generar un cambio positivo en la organización policial sobre todo con la metodología propuesta (prototipo), el actual ministro del interior Juan José Santivañez en el mes de agosto 2024, bajo el adjetivo de modernización, señaló su deseo de reformar a la PNP. Sin embargo, un actor clave en este proceso que tiene el poder para aprobar o no un proceso de esta naturaleza, tanto por su complejidad como por su importancia dentro de la vida política de la nación, es el Presidente de la República, la cual públicamente ha señalado que desea reformar a la PNP, en ese sentido es importante plantearlo como solución a uno de los principales problemas que enfrenta el país, para ello dentro del prototipo se incorpora la planificación de la comunicación estratégica incorporando la teoría de la agenda setting.

A continuación, se identifican los actores relevantes para la implementación de la metodología que presenta la hoja de ruta plasmada en el prototipo.

**Tabla 14.** Análisis de los actores de deseabilidad

<b>ACTOR</b>	<b>NIVEL DE INFLUENCIA</b>	<b>NIVEL DE DESEABILIDAD</b>
Presidente de la República	Alto	Alto
Congresistas	Medio	Medio
Ministro del Interior	Alto	Alto
Alto Mando Policial	Alto	Medio
Personal Policial de base	Alto	Medio
Gobiernos Regionales	Medio	Alto
Gobiernos Locales	Medio	Alto
Sociedad civil organizada	Medio	Alto
Operadores de justicia	Medio	Medio

#### **4.2. Análisis de factibilidad**

Este análisis se centra en que, si es posible o no implementar el prototipo propuesto, en este punto se debe señalar que lo que se está proponiendo es un tipo de metodología a través de una hoja de ruta, con la finalidad de llevar a cabo un proceso de reforma policial que nos permite tener éxito en su diseño e implementación. En ese sentido es importante señalar si es que la organización realmente puede hacer que esto suceda, al respecto se debe señalar que desde la creación de la PNP al menos siete presidentes de la república han mencionado que se va a reformar a la Policía Nacional. Por lo que la tarea está pendiente y este prototipo es construir una metodología que permita llevar un proceso de reforma policial exitosamente que permita a la organización brindar un adecuado servicio de seguridad pública a la población, en esta línea argumentativa la organización policial conjuntamente con el MININTER son los llamados a materializar esta Hoja de Ruta con la metodología propuesta.

Sobre las capacidades del MININTER y de la PNP para poder materializar el prototipo, en los últimos años en el sector interior se han formulado cuatro políticas

públicas, en el año 2022 formuló la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030, en el año 2021 formuló la Política Nacional frente a la Trata de Personas y sus formas de explotación al 2030 y en el año 2019 formuló las políticas nacionales Contra el Crimen Organizado 2019-2030 y de Lucha contra el Terrorismo 2019-2023. En este sentido sus capacidades técnicas para llevar adelante el prototipo propuesto están validadas con la formulación de estas políticas públicas. Con respecto al componente de la Comunicación Estratégica, tanto en el MININTER como en la PNP existen unidades orgánicas denominadas DIRCOM (dirección de comunicaciones e imagen) y DIRCII (Dirección de comunicaciones e imagen institucional) con las competencias que ello conlleva. En caso de ser necesario, ambas instituciones están habilitadas para la contratación de asesorías en dichas materias, por lo que las capacidades técnicas están garantizadas.

Respecto de si la organización cuenta con el tiempo disponible para llevar a cabo el prototipo planteado, como se ha explicado anteriormente, desde hace 36 años existe la organización policial denominada POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ, durante todo ese devenir de los años hasta el día de hoy, al menos siete presidentes de la república han señalado, al margen del adjetivo utilizado, su deseo de reformar a la policía, hoy en día es una exigencia ciudadana por los problemas de seguridad pública por la que se está atravesando. En esta lógica no existe un plazo perentorio para llevar a cabo la propuesta; sin embargo, es urgente llevar adelante un proceso de esta naturaleza y aplicar una metodología (prototipo planteado) para que el proceso sea exitoso, habida cuenta de la situación en seguridad pública que se presenta actualmente.

Respecto del marco normativo tanto el MININTER como la PNP, se encuentran habilitados legalmente para materializar y llevar a cabo el prototipo planteado, en el

caso del MININTER es el ente político encargado de hacer políticas para el Sector de la Seguridad Pública; y la Policía Nacional es la llamada a dar cumplimiento a las políticas públicas de seguridad planteadas por el ente político y establecer las estrategias en dicho marco, así como poder establecer una política comunicacional institucional, es decir existe un marco legal y competencial habilitante en ambos niveles (político y estratégico) para llevar a delante el prototipo propuesto.

### 4.3. Análisis de viabilidad

En este análisis lo que se va a abordar es ver cuánto cuesta el proyecto de innovación propuesto para una reforma policial exitosa, este costeo irá diferenciado por ítems, así como cuáles serán las líneas presupuestales para la fuente de financiamiento.

#### 4.3.1. Costeo del proyecto

Respecto del costo del proyecto para materializar el prototipo planteado y tener lista la hoja de ruta con la metodología a aplicar, el costo que implica elaborar esta política pública viva, considerando la complejidad de la organización policial, de la naturaleza del mismo proceso de reforma y el alcance que es a nivel nacional, a juicio de expertos el costo sería conforme el siguiente detalle:

**Tabla 15:** Costeo de los ítems del prototipo de innovación.

Nro.	Componente del Proyecto	Costeo
Item 1	Análisis de actores (formales, informales e ilegales) que influyen en el proceso de reforma	S/. 40 000. <sup>00</sup>
Item 2	Diseño de los Valores que deben guiar una reforma policial	S/. 15 000. <sup>00</sup>
Item 3	Diseño y elaboración de un Plan Estratégico Comunicacional	S/.80 000. <sup>00</sup>
Item 4	Diseño, diagnóstico y elaboración de la Política Pública propiamente dicha	S/.180 000. <sup>00</sup>

Item 5	Una bolsa de indicadores sistematizados en un Balance Score Card que midan todo el proceso de reforma.	S/. 60 000. <sup>00</sup>
<b>TOTAL</b>		<b>S/.375 000.<sup>00</sup></b>

---

El monto de la inversión retornará con creces reflejado en la mejora de los servicios de seguridad pública que brinde la PNP a la ciudadanía.

#### **4.3.2 Fuentes de financiamiento**

El prototipo planteado para poder materializarlo se solventa económicamente con dos líneas presupuestales, el Programa Presupuestal 030 “Reducción de delitos y faltas que afectan la Seguridad Ciudadana” que para el presente año en Acciones Comunes ha tenido un PIA de S/ 109,535,664.<sup>00</sup> y el Programa Presupuestal 086 Mejora de los Servicios de Justicia Penal que para el presente año ha tenido en Acciones Comunes un PIA de S/ 67,092,332.<sup>00</sup>, no descartándose la posibilidad que por la trascendencia de la acción pública a realizar y como consecuencia de esto la mejora de los servicios de Seguridad Pública por parte del Estado, también existen organismos internacionales que pueden aportar vía Cooperación Internacional o Endeudamiento Público, organismos tales como el Banco Mundial, el BID, la Unión Europea, entre otros.

## CONCLUSIONES

El problema público seleccionado en la presente investigación, es uno altamente complejo, la situación de la institución policial desde su creación, producto de la reforma policial iniciada por el primer gobierno de Alan García en 1985 con la unificación de las ex tres instituciones policiales, no presenta mejoras sustanciales en los servicios de seguridad pública que se brindan a la ciudadanía. La delincuencia y violencia se constituye como uno de los principales problemas del país y la deteriorada situación de la seguridad y de la propia institución policial se dan cuenta en la primera dimensión de la Arquitectura del Problema. Han pasado cuatro décadas y al menos siete gobiernos han declarado o intentando un proceso de reforma policial y ninguno de estos han resuelto los problemas de la institución policial.

Siete gobiernos durante las últimas cuatro décadas han apelado a los procesos de reforma como una posible solución a la problemática que presenta la institución policial, al margen del adjetivo utilizado, cada experiencia como se explica en la segunda y cuarta dimensión de la Arquitectura del Problema han seguido distintos rumbos pero todos ellos no han llegado a cumplir con su finalidad ni con los objetivos que en su momento se plantearon, la mayoría de ellos destinados a mejorar los servicios de seguridad pública, eliminar la corrupción, modernizar la institución policial, cerrar brechas en su equipamiento, profesionalizar a sus integrantes, entre otras buenas intenciones. Sin embargo, debido a las nuevas modalidades delictivas violentas, la población percibe que la seguridad pública está peor (ver primera dimensión en la arquitectura del problema). Es importante señalar que una constante en los procesos de reforma policial por la que ha transitado la PNP son los pases a la situación de retiro de oficiales generales y superiores, lamentablemente en todos los

casos, los gobiernos no mencionan cuales fueron los criterios que motivaron dicha decisión.

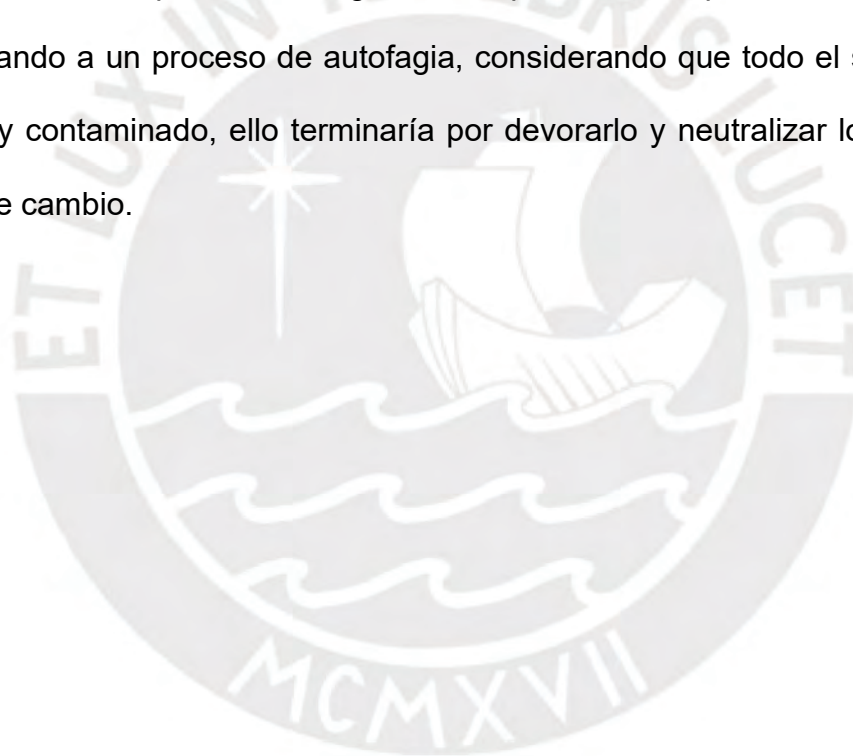
Un proceso de reforma policial como se ha mencionado es altamente complejo por los diversos factores, intereses, aspectos y alcances que en ellos confluyen; esta investigación lo que ha tratado de sistematizar y comprender son las causas por las que no se ha tenido éxito. Tanto la literatura especializada revisada, los expertos académicos internacionales entrevistados, las experiencias de los ex ministros del interior y de los ex Altos mandos policiales, dan cuenta y concluyen que una de las causas más importante, sino la más importante, es el insuficiente apoyo político, para dar inicio a un proceso de reforma, así como para sostenerlo durante todo el horizonte de intervención que dure la acción pública. Si no existe un compromiso y un apoyo sostenido de la máxima autoridad política del país para llevar adelante un proceso de esta naturaleza, este no se daría o quedaría a merced de las resistencias y las oposiciones.

Otras de las causas que no permiten llevar a cabo un proceso de reforma policial; son la resistencia institucional al cambio, en la medida que los integrantes de la institución son los burócratas a nivel de la calle, quienes materializan la acción pública de las políticas públicas y se constituyen como el primer contacto del Estado con el ciudadano al brindar el servicio público, poseen un nivel de resistencia bastante alto ante los cambios, que fácilmente podría sabotear el proceso, dentro de esta se incluye la inadecuada interpretación de la matriz cultural de la organización generando que los cambios se perciban erróneamente como adversos a su cultura organizacional, afectando las fibras más íntimas de su organización. Una causa más estructural es la presencia de la corrupción institucional que es inhibidora de este tipo de procesos. La falta de asignación presupuestal para un proceso de reforma hace

que este se convierta solo en buenas intenciones, si es que no se asegura un conjunto de inversiones públicas que garanticen un funcionamiento adecuado de la organización (sobre todo equipamiento y tecnología para brindar un adecuado servicio de seguridad pública), Por último, pero no menos importante, es contar con un conjunto de indicadores que permitan tener una idea clara de cómo avanza el proceso de reforma y del curso a seguir en la toma de decisiones.

El prototipo planteado denominado Política Pública viva, si bien responde al desafío de innovación, también abarca otras causas como la resistencia al cambio, la incorrecta interpretación de la matriz cultural de la organización, y en cierta medida abordar la corrupción institucional, al apelar a un conjunto de valores que tiene que permear todo el proceso de reforma. Este prototipo abarca cinco componentes, el primero de ellos está destinado a tomar consciencia de los actores, tanto formales, informales e incluso ilegales, que tiene intereses en que un proceso de esta naturaleza pueda o no llevarse a cabo; el segundo componente es el conjunto de valores, cuya finalidad ya ha sido mencionada, el tercer componente es la planificación estratégica comunicacional, que nos va a permitir incorporar al proceso de reforma como aliados del mismo al público externos (beneficiarios del servicio policial de seguridad pública) y al interno (los integrantes de la institución policial y responsables de la materialización de la acción pública), el cuarto componente es la política pública propiamente dicha que bajo un enfoque bottom up, recoge las experiencias, experticia y aspiraciones del propio personal policial de base que está más cerca a la situación problemática, así como la experiencia a nivel de usuario de la población y el quinto componente es un conjunto de indicadores que nos permite conocer el rumbo de la reforma.

El presente trabajo de investigación apela por seguir un proceso de reforma policial integral, el ser integral, de ninguna manera hace referencia a que todas las acciones públicas que se tengan que realizar para conseguir este proceso reformista, se tengan que hacer al mismo tiempo, ello sería absurdo. Se deben planificar las acciones y medidas a adoptarse de manera ordenada, progresiva, priorizadas y concatenadas, de tal manera que se hagan sistemáticamente siguiendo un norte en la intención de cambio en la organización policial, compartimos el criterio de uno de los expertos académicos internacionales, como el Dr. Marcelo Fabian Sain, al señalar que abordar un solo aspecto de la organización policial como proceso de reforma, se estaría invitando a un proceso de autofagia, considerando que todo el sistema esta defectuoso y contaminado, ello terminaría por devorarlo y neutralizar los pequeños esfuerzos de cambio.



## Bibliografía

- Alvarado, N. (28 de Setiembre de 2016). *BID - SIN MIEDOS Seguridad Ciudadana*. Recuperado el 06 de 06 de 2024, de BID - SIN MIEDOS Seguridad Ciudadana: <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/para-tener-ciudades-mas-seguras-partamos-por-mejorar-nuestras-policia/>
- Angeles, C., Ortega, J., & Mendoza, S. (julio-diciembre de 2023). Notas sobre el concepto de compromiso. *Sociología México*(108), 265-286. Obtenido de <https://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v38n108/2007-8358-soc-38-108-265.pdf>
- Arbelaez, A. (2009). La Noción de Seguridad de Thomas Hobbes. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), 97-124. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://www.redalyc.org/pdf/1514/151412842005.pdf>
- Arellano, D. (1997). Análisis Organizacional: una perspectiva desde la estrategia. *Documento de Trabajo*. Obtenido de <https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3601>
- Arias, P., Rosada-Granados, H., & Sain, M. (2012). *Reformas Policiales en America Latina* (Primera ed.). Bogota, Colombia. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/09383.pdf>
- Armin, B., & Ionanidi, M. (2014). Las deficiencias sistémicas en el Estado de Derecho. *Revista de estudios políticos*(165), 19-64. Recuperado el 02 de AGO de 2024, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4860252>
- Audesirk, T., Audersik, G., & Byer, B. (2013). *Biología, la vida en la tierra con fisiología* (Novena ed.). Mexico DF: Pearson. Obtenido de [https://biologiainsebas.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/08/biologc3ada\\_la\\_vida\\_en\\_la\\_tierra\\_con\\_fisiologc3ada\\_a\\_9c2ba\\_edicic3b3n\\_.pdf](https://biologiainsebas.wordpress.com/wp-content/uploads/2013/08/biologc3ada_la_vida_en_la_tierra_con_fisiologc3ada_a_9c2ba_edicic3b3n_.pdf)
- Awapara, O., & Dargent, E. (2017). Huntintong en el Perú (o cuidado con las reformas). En P. Drinot, *El Perú en teoría* (págs. 137-166). Lima: IEP. Obtenido de [https://paulodrinot.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/07/drinot\\_preliminares-e-intro-el-peru-en-teoria.pdf](https://paulodrinot.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/07/drinot_preliminares-e-intro-el-peru-en-teoria.pdf)
- Barnard, C. (1938). *The Functions of the Executive*. Cambridge. Obtenido de <https://journals.aom.org/doi/full/10.5465/amle.2017.0420>
- Beck, U., & Beck-Gernsheim, E. (2002). *Individualization: Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London: SAGE Publications. Obtenido de <https://voidnetwork.gr/wp-content/uploads/2016/08/INDIVIDUALIZATION-Institutionalized-Individualism-and-its-Social-and-Political-Consequences-by-Ulrich-Beck-and-Elisabeth-Beck-Gernsheim.pdf>
- Bonomio, E., Cid, A., Cahiney, S., Del Castillo, F., & Fraiman, R. (2018). *¿Como Evitar el Delito Urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva Policía Uruguaya*. Montevideo, Republica Oriental del Uruguay: MININTER-BID. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/como-evitar-el-delito-urbano-el-programa-de-alta-dedicacion-operativa-en-la-nueva-policia-uruguaya#:~:text=Una%20estrategia%20policial%20efectiva%20para,oportunidades%20particularmente%20atractivas%20para%20cometerlo>
- Cabanillas, M. (14 de Octubre de 2017). *POLEMICA POLICIAL PERU*. Obtenido de *Polemica Policial "Perú"*:

- <http://polemicapolicialperu.blogspot.com/2017/10/las-politicas-policiales-de-gobierno-en.html>
- Canales, O. (2021). La Seruridad Pública: Problemática, Retos y Desafíos. *Estudios de la Seguridad Ciudadana*, 4, 131-148. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://revista.ucs.edu.mx/wp-content/uploads/2021/05/12-Lass-seguridad-publica.pdf>
- Canaval, F. (2015). Cambios internos en la Policía Nacinoal del Perú implementados en el gobierno de Alberto Fujimori. Lima, Perú. Recuperado el 27 de Mayo de 2024, de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6497>
- Cano, I. (2014). *Dilemas de la Reforma Policial en contextos de alta criminalidad; el caso de las unidades pacificadoras de Rio de Janeiro*. Santiago de Chile, Chile: Institutos de Asuntos Públicos. Obtenido de <https://www.cesc.uchile.cl/AMERICA%20LATINA%20web.pdf>
- Casas, K., Gonzales, P., & Mesias, L. (2018). *La Transformación Policial para el 2030 en America Latina*. BID y Programa del Estado de Derecho Peter Bell. Whashington DC: BID. Obtenido de [https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas\\_TransformacionPolicial\\_FINAL.pdf](https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/11/KCasas_TransformacionPolicial_FINAL.pdf)
- CEPLAN. (2023). *Guia de Políticas Nacionales*. Lima. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4521853/CEPLAN%20-%20GUIA%20DE%20POLITICAS%20NACIONALES%20%28actualizada%29.pdf>
- CGR. (2024). *Indice de Riesgo de Corrupción e Inconducta Funcional (INCO) 2024*. Lima. Obtenido de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6631778/5737654-indice-de-la-corrupcion-e-inconducta-funcional-inco-guia-metodologica-2024.pdf?v=1720797109>
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. (2003). *Informe Final de la Comsión de la Verdad y Reconciliación*. Informe Final, Comisión de la Verdad y Reconciliación, Lima. Recuperado el 27 de Mayo de 2024, de <https://sites.google.com/a/pucp.pe/informe-final-de-la-cvr--peru/>
- Contreras, A. (2006). Comunicación estratégica para las organizaciones. En CIESPAL, *Comunicación estratégica para las organizaciones*. Quito: Quipus. Obtenido de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/49488.pdf>
- Costa, G., & Basombrio, C. (2004). *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una eperiencia de reforma y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Obtenido de <https://catalogo.iep.org.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3660>
- Costa, G., & Neil, R. (Setiembre de 2007). La Reforma Policial en Perú. *Urvio: revista latinoamericana de seguridad ciudadana*(02), 112-126. Obtenido de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/1436/1/06.%20Investigaci%c3%b3n.%20La%20reforma%20policial%20en%20Per%c3%ba.%20Gin o%20Costa%20y%20Rachel%20Neild.pdf>
- Costa, G., Briceño, J., & Romero, C. (2008). *La Policia que Lima necesita*. Lima: Ciudad Nuestra. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AC76D83DBFF850B405257CB9006E41CB/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_la\\_policia\\_que\\_lima\\_necesita.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AC76D83DBFF850B405257CB9006E41CB/$FILE/1_pdfsam_la_policia_que_lima_necesita.pdf)
- Covery, S. (6 de Marzo de 2018). *Universidad Adolfo Ibañez*. Obtenido de <https://www.uai.cl/noticias/psicologia/valor-la-confianza-la-clave-transformar>

- Cruz, I. (2012). La teoría Organizacional y su Influencia en el Análisis del ciclo de las Políticas Públicas. *Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades*. Recuperado el 16 de Mayo de 2024, de Producción Científica Profesorado: <https://www.uaeh.edu.mx/investigacion/productos/5819/>
- Dammert, L. (2019). ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Mexico.*, 13(44), 89-120. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-21472019000200089#fn53](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472019000200089#fn53)
- Dammert, L., Malone, M., & Perez, O. (2023). *Making Police Reform Matter in Latin America*. Boulder, USA: Lynne Rienner Publishers. Obtenido de <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9781685853013/html>
- Dargent, E. (2021). *El Paramo Reformista: Un ensayo pesimista sobre la posibilidad del reformar al Perú* (Primera ed.). Lima: Fondo Editorial PUCP. Obtenido de <https://research-ebSCO-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/c/d6owsy/search/details/bmxlYmstMjkzOTc4OA==>
- DCAF - Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad. (2015). *Reforma Policial. Aplicación de los principios de buena Gobernanza del Sector de Seguridad en los Servicios Policiales*. Ginebra. Recuperado el 22 de Julio de 2024, de [https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF\\_BG\\_16\\_Reforma%20Policial.pdf](https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_16_Reforma%20Policial.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2008). *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema de Seguridad Ciudadana*. Adjuntía de Asuntos Constitucionales, Lima. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/88BE4010D384D79805257CBC0053FF79/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_informe\\_132.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/88BE4010D384D79805257CBC0053FF79/$FILE/1_pdfsam_informe_132.pdf)
- Defensoría del Pueblo. (2023). *La Ciberdelincuencia en el Perú: Estrategias y retos del Estado*. Adjuntía para los DDHH y personas con discapacidad. Lima: Defensoría del Pueblo. Obtenido de <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/05/INFORME-DEF-001-2023-DP-ADHPD-Ciberdelincuencia.pdf>
- Del Castillo, F. (2023). Una mirada antropológica de la reforma policial uruguaya y su ocaso. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(35), 25-41. Recuperado el 26 de Julio de 2024, de <https://doi.org/10.17141/urvio.35.2023.5823>
- Díaz, J., Urbano, D., & Hernández, R. (2005). Teoría Económica Institucional y creación de empresas. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 11(3), 209-230. Obtenido de <file:///C:/Users/aml/Downloads/Dialnet-TeoriaEconomicalInstitucionalYCreacionDeEmpresas-1358011.pdf>
- Drinot, P. (2017). *El Perú en teoría*. Lima: IEP. Obtenido de [https://paulodrinot.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/07/drinot\\_preliminares-e-intro-el-peru-en-teoria.pdf](https://paulodrinot.wordpress.com/wp-content/uploads/2018/07/drinot_preliminares-e-intro-el-peru-en-teoria.pdf)
- Dupuy, P. C. (05 de Abril de 2005). *University Georgetown - Political Database of the Americas*. Obtenido de <https://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/reformascontrarreformas.pdf>

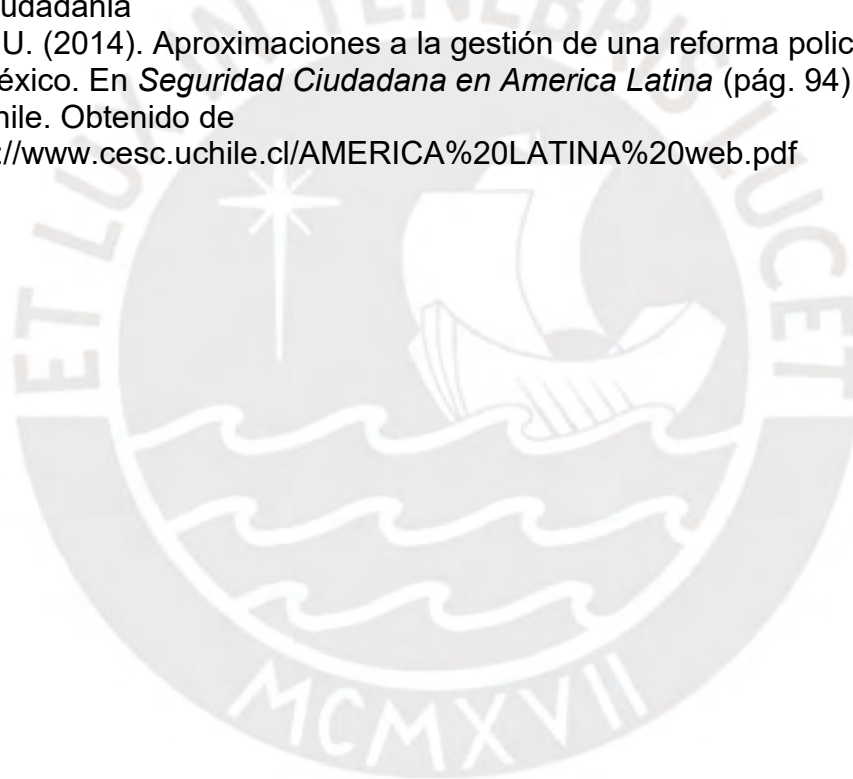
- El Colegio de México. (2024). *Diccionario del Español de México (DEM)*. (E. C. Mexico, Ed.) Recuperado el 27 de Mayo de 2024, de Diccionario del Español de México (DEM): <https://dem.colmex.mx/Citar>
- Elizalde, L., & Riorda, M. (2013). *Comunicación Gubernamental 360*. Buenos Aires, Argentina: La Crujia. Obtenido de [https://www.academia.edu/50179165/Comunicacio\\_n\\_gubernamental\\_360](https://www.academia.edu/50179165/Comunicacio_n_gubernamental_360)
- Fierro, B. (30 de 11 de 2024). *Medium*. Obtenido de <https://medium.com/@stiven.sf2912/un-an%C3%A1lisis-de-las-estrategias-bott%C3%B3m-up-y-top-down-en-la-transformaci%C3%B3n-de-las-pol%C3%ADticas-671762ce548d>
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. (M. Alonso, Trad.) Barcelona: Ediciones B.
- Fukuyama, F. (2007). Prologo. En E. Lora, & E. Lora (Ed.), *El estado de la reformas del Estado en América Latina* (págs. xv-xxi). Washington DC: BID, BM, Mayol Ediciones. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E05D1B9AAFB922A605257FD20072C13A/\\$FILE/El\\_estado\\_de\\_las\\_reformas\\_del\\_Estado\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E05D1B9AAFB922A605257FD20072C13A/$FILE/El_estado_de_las_reformas_del_Estado_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf)
- GIL, C., & NINO, C. (2021). Reforma Policial en Colombia: Urgente y Pendiente desde hace tres décadas. *Tiempo de Paz*(143), 100.-113. Obtenido de <https://research-ebSCO-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/c/d6owsy/search/details/7witd75dtz?db=a9h>
- Gonzales, N. (Enero de 2018). La cultura de integridad corporativa: un elemento esencial de la estrategia de sostenibilidad empresarial. *Actualidad Jurídica*(37), 207-226. Obtenido de [https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ37\\_207.pdf](https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2021/01/AJ37_207.pdf)
- Grassau, D. (Marzo de 2016). El efecto de la agenda setting en la opinión pública. *Cuadernos ISUC*, 2(1), 2-22. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/349773714\\_EL\\_EFECTO\\_DE\\_AGENDA\\_SETTING\\_EN\\_LA\\_OPINION\\_PUBLICA\\_RECORRIDO\\_TEORICO\\_VIGENCIA\\_Y\\_DESAFIOS\\_DE\\_LA\\_TEORIA](https://www.researchgate.net/publication/349773714_EL_EFECTO_DE_AGENDA_SETTING_EN_LA_OPINION_PUBLICA_RECORRIDO_TEORICO_VIGENCIA_Y_DESAFIOS_DE_LA_TEORIA)
- Grupo Digilink. (Mayo de 2023). *D&L Ciberdelincuencia* . Obtenido de <https://digilink.pe/ciberdelincuencia-peru-2023/>
- INEI. (2017). *Percepción ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones*. INEI, Lima. Obtenido de [https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe\\_gobernabilidad\\_democracia\\_confianza.pdf](https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad_democracia_confianza.pdf)
- INEI. (2018). *Victimización en el Perú 2010 - 2017*. Lima, Perú. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitaLES/Est/Lib1519/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitaLES/Est/Lib1519/index.html)
- INEI. (2023). *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011 - 2022*. Lima, Perú. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/5731670-encuesta-nacional-de-programas-presupuestales-2011-2022>
- INEI. (2024). *Estadísticas de Seguridad Ciudadana*. Informe Técnico, INEI, Lima. Recuperado el 22 de Agosto de 2024, de <https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estadisticas-de-seguridad-ciudadana-enero-junio-2024.pdf>
- INEI. (2024). *Percepción Ciudadana: Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones*. Informe Técnico, INEI, Lima. Obtenido de

- <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6421140/5622287-peru-percepcion-ciudadana-sobre-gobernabilidad-democracia-y-confianza-en-las-instituciones-octubre-2023-marzo-2024.pdf>
- Innes, J., & Burns, A. (2003). Introduction. En B. A., & I. J., *Rethicing The Age of Reform 1780 - 1850* (págs. 1-70). Cambridge. Obtenido de [https://bilder.buecher.de/zusatz/21/21623/21623659\\_lese\\_1.pdf](https://bilder.buecher.de/zusatz/21/21623/21623659_lese_1.pdf)
- Instituto de Estudios Peruanos. (2024). *Informe de opinión de noviembre de 2024*. Lima: IEP. Obtenido de <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2024/11/IEP-Informe-de-opinion-noviembre-2024-informe-completo.pdf>
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2005). *Reforma y Modernización del Estado*. Estocolmo. Obtenido de <file:///C:/Users/aml/Downloads/reforma-y-modernizacion-del-estado.pdf>
- IPSOS. (08 de Agosto de 2024). Estudio de Opinión - Informe de Resultados. *Estudio de Opinión - Informe de Resultados*, 46. Lima, Perú. Recuperado el 19 de Agosto de 2024, de [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-08/24-001547INF\\_V2\\_09Ago24%20%28AMERICA%29.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-08/24-001547INF_V2_09Ago24%20%28AMERICA%29.pdf)
- Ipsos. (Enero de 2024). *What worries the world?* Obtenido de [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-02/Global%20Report%20-%20What%20Worries%20the%20World%20Enero%202024\\_ESP\\_Per%C3%BA.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2024-02/Global%20Report%20-%20What%20Worries%20the%20World%20Enero%202024_ESP_Per%C3%BA.pdf)
- Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (primera ed.). Barcelona: Ariel. Obtenido de <https://maestriainap.diputados.gob.mx/documentos/materia1/sem5/B/02.pdf>
- Kotter, J. (Marzo - Abril de 1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 59-67. Obtenido de [https://hbr.org/1995/05/leading-change-why-transformation-efforts-fail-2?utm\\_medium=paidsearch&utm\\_source=google&utm\\_campaign=intlcontent\\_leadership&utm\\_term=Non-Brand&tpcc=intlcontent\\_leadership&gad\\_source=1&gclid=EAlaIqobChMIquHYI-6ShgMVXFhIAB3GIA1IEAAY](https://hbr.org/1995/05/leading-change-why-transformation-efforts-fail-2?utm_medium=paidsearch&utm_source=google&utm_campaign=intlcontent_leadership&utm_term=Non-Brand&tpcc=intlcontent_leadership&gad_source=1&gclid=EAlaIqobChMIquHYI-6ShgMVXFhIAB3GIA1IEAAY)
- La República. (28 de Noviembre de 2021). Delitos Informáticos: Ahora copian las Huellas Digitales. *La República*, pág. 38. Recuperado el 02 de Mayo de 2024, de <https://digilink.pe/ciberdelincuencia-peru-2023/>
- Levitsky, S., & Murillo, M. (2010). Variación en la Fortaleza Insstitucional. *Revista e Sociología*(24), 31-56. Obtenido de <https://mariavictoriamurillo.com/wp-content/uploads/2014/02/levitsky-y-murillo-variacion-fortaleza-institucional-2010.pdf>
- Lopez, M., Aran, V., & Richaud, M. (2014). Empatía: desde la percepción automática hasta los procesos controlados. *Avances en psicología Latinoamericana*, 32(1), 37-51. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/799/79929780004.pdf>
- Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. En E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (págs. 1-64). Whashington DC: BID, BM, Mayol. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E05D1B9Aafb922A605257FD20072C13A/\\$FILE/EI\\_estado\\_de\\_las\\_reformas\\_del\\_estado\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E05D1B9Aafb922A605257FD20072C13A/$FILE/EI_estado_de_las_reformas_del_estado_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf)

- Manion, M. (Set-Oct. de 1996). La Experiencia de Hong Kong contra la Corrupción. *Nueva Sociedad*(145), 126-137. Obtenido de [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2537\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2537_1.pdf)
- Martinez, G., & Calderon, J. (2006). *Introducción a la comunicación política para Parlamentos*. Ciudad de Guatemala: OEA. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8E360457DD9C331505257A29007653EB/\\$FILE/23.Estrategias\\_de\\_comunicaci%C3%B3n\\_pol%C3%ADtica\\_para\\_parlamentos.\\_Caso\\_Guatemala.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8E360457DD9C331505257A29007653EB/$FILE/23.Estrategias_de_comunicaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_para_parlamentos._Caso_Guatemala.pdf)
- Merino, A., Bryson, M., Cobos, J., & Estrada, F. (2023). *¿Quién apuesta por la PNP? Una Política Pública urgente y necesaria*. Lima: Rivadeneyra.
- MININTER. (2002). *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP*. Lima.
- MININTER. (2023). *Que piensan los ciudadanos*. Lima. Obtenido de [https://www.policia.gob.pe/pnp/archivos/porta/doc/581doc\\_REVISTA%20MININTER\\_removed.pdf](https://www.policia.gob.pe/pnp/archivos/porta/doc/581doc_REVISTA%20MININTER_removed.pdf)
- MININTER. (2024). *Victimización, Percepción de Inseguridad y Confianza en la PNP*. MININTER, Lima. Lima: DGIS MININTER. Obtenido de <https://observatorio.mininter.gob.pe/content/reporte-de-indicadores-de-seguridad-ciudadana>
- Nilsson, M. (abril de 2023). Exitos y fracasos de reformas policiales en el mundo contemporáneo. *Policy Brief*(2). Obtenido de <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1755050/FULLTEXT01.pdf>
- Nohlen, D. (2006). *El Institucionalismo Contextualizado: La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*. (R. O. Ortiz, Ed.) Mexico DF: Editorial Porrúa. Obtenido de <https://www.marcialpons.es/libros/el-institucionalismo-contextualizado/9789700761954/>
- Nohlen, D. (2006). *Instituciones y Cultura Política*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2464/5.pdf>
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. Obtenido de <https://www.socialcapitalgateway.org/content/book/north-d-c-1990-institutions-institutional-change-and-economic-performance-cambridge-cam>
- North, K., & Kumta, G. (2014). *Knowledge Management. Value creation through Organizational Learning*. London: Springer. Obtenido de <https://link-springer-com.ezproxybib.pucp.edu.pe/book/10.1007/978-3-319-03698-4>
- Ortiz de Zevallos, A. (Julio de 1985). El Podel en el Perú. (A. Ortiz de Zevallos, Ed.) *DEBATE*, VII(33), 96. Obtenido de <https://cedoc.sisbib.unmsm.edu.pe/biblioteca-digital/revistas/debate/33>
- Payne, M., & Cruz, J. (2007). Reformando las reglas del juego; la reforma política. En E. Lora, *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (págs. 65-98). Washington DC: BID, BM, Mayol. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/E05D1B9Aafb922A605257FD20072C13A/\\$FILE/EI\\_estado\\_de\\_las\\_reformas\\_del\\_estado\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E05D1B9Aafb922A605257FD20072C13A/$FILE/EI_estado_de_las_reformas_del_estado_en_Am%C3%A9rica_Latina.pdf)
- Pinzon, M. (Mayo de 2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. *Mundos Plurales*, 10(1), 125-149. Obtenido de <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/5901>
- Polo, M. (2019). La responsabilidad ética. *VERITAS*(42), 49-72. Obtenido de <https://www.scielo.cl/pdf/veritas/n42/0718-9273-veritas-42-00049.pdf>

- Ponton, D. (2014). Contextos, Actores Políticos y Reforma Policial: Algunas reflexiones sociológicas. En M. Alejandra, & N. Romina, *Seguridad Ciudadana en America Latina* (pág. 94). Santiago de Chile: Instituto de Asuntos Públicos - U de Chile. Obtenido de <https://www.cesc.uchile.cl/AMERICA%20LATINA%20web.pdf>
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago. Obtenido de <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/N/bo3684488.html>
- Proetica. (Noviembre de 2002). Primera encuesta nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad. *Primera encuesta nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad*. Lima, Perú: Grupo Apoyo y Mercado. Recuperado el 06 de Diciembre de 2024, de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/317736593-Primera-Encuesta-Nacional-sobre-Corruptcion-y-Gobernabilidad-3.pdf>
- Proetica. (2012). Setima encuesta nacional sobre percepcion de la corrupcion en el Perú 2012. *Setima encuesta nacional sobre percepcion de la corrupcion en el Perú 2012*. Lima, Perú. Obtenido de <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/317736944-Septima-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2012.pdf>
- Proetica. (2022). XII Encuesta Nacional sobre percepción de Corrupción en el país 2022. *XII Encuesta Nacional sobre percepción de Corrupción en el país 2022(XII)*. Lima, Perú. Recuperado el 22 de Mayo de 2024, de <https://www.proetica.org.pe/contenido/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru/>
- Revuelta, B. (2007). La implementación de las políticas públicas. *Dikaion - Revista de fundamentación jurídica*, 1(16), 135-156. Obtenido de <https://dikaion.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/view/1379>
- Rodriguez, J. (25 de Agosto de 1985). Alan Garcia depura el aparato policial peruano. *EL PAÍS*. Obtenido de [https://elpais.com/diario/1985/08/26/internacional/493855214\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1985/08/26/internacional/493855214_850215.html)
- Rojas, Jaimes, & Valencia. (Octubre de 2018). Efectividad, eficacia y eficiencia en Equipos de trabajo. *Revista Espacios*, 39(6), 11. Obtenido de <https://www.revistaespacios.com/a18v39n06/a18v39n06p11.pdf>
- Romero, C. (2013). Gestión política de las reformas policiales desde una perspectiva regional, particularmente peruana . *Seguridad Ciudadana en América Latina*, 58-62. Obtenido de <https://www.cesc.uchile.cl/AMERICA%20LATINA%20web.pdf>
- Romero, C. (Diciembre de 2014). Gestion política de las reformas policiales desde una perspectiva regional, particularmente peruana. En A. Mohor, & R. Nespolo, *Seguridad Ciudadana en America Latina* (pág. 94). Santiago de Chile. Obtenido de <https://www.cesc.uchile.cl/AMERICA%20LATINA%20web.pdf>
- Rotberg, R. I. (1 de Julio de 2002). Failed States in a World of Terror. *Foreign Affairs*, 81(4), 127-140. Obtenido de <https://www.foreignaffairs.com/world/failed-states-world-terror>
- Sain, M. (29 de Junio de 2009). La Reforma Policial en America Latina una mirada critica desde el progresismo. Buenos Aires. Obtenido de <https://www.flacsoandes.edu.ec/agora/la-reforma-policial-en-america-latina-una-mirada-critica-desde-el-progresismo>

- Seco, M., Andres, O., & Ramos, G. (2024). *Diccionario del español actual*. Recuperado el 27 de Mayo de 2024, de Diccionario del español actual: <https://www.fbbva.es/diccionario/fallido/>
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/341371173\\_Herbert\\_A\\_Simon\\_Administrative\\_Behavior\\_A\\_Study\\_of\\_Decision-Making\\_Processes\\_in\\_Administrative\\_Organization](https://www.researchgate.net/publication/341371173_Herbert_A_Simon_Administrative_Behavior_A_Study_of_Decision-Making_Processes_in_Administrative_Organization)
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, XIII(2), 393-416. Recuperado el 25 de Abril de 2025, de <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v13n2/1665-2037-pyg-13-02-393.pdf>
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a la Políticas Públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogota: IEMP Ediciones. Obtenido de [https://www.researchgate.net/publication/361619865\\_Introduccion\\_a\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Conceptos\\_y\\_herramientas\\_desde\\_la\\_relacion\\_entre\\_Estado\\_y\\_ciudadania](https://www.researchgate.net/publication/361619865_Introduccion_a_las_politicas_publicas_Conceptos_y_herramientas_desde_la_relacion_entre_Estado_y_ciudadania)
- Urusquieta, U. (2014). Aproximaciones a la gestión de una reforma policial: el caso de México. En *Seguridad Ciudadana en America Latina* (pág. 94). Santiago de Chile. Obtenido de <https://www.cesc.uchile.cl/AMERICA%20LATINA%20web.pdf>



## Anexos

### Anexo 1: Descripción de los tres problemas públicos que ha identificado en la etapa 1 y cuál de ellos ha sido seleccionado

PRIMER TEMA	SEGUNDO TEMA	TERCER TEMA	TEMA SELECCIONADO
Bajo nivel de confianza entre la Policía Nacional del Perú y la Comunidad en el distrito de Chorrillos entre los años 2022 al 2023.	Alta incidencia de ciberdelitos reportados en la División de Investigación de Delitos de Alta Tecnología DIVINDAT - PNP Lima, entre los años 2021 al 2023.	Reformas fallidas en la Policía Nacional del Perú, un problema de diseño o implementación.	Tercer Problema

#### Problema 1

#### **Bajo nivel de confianza entre la Policía Nacional del Perú y la Comunidad en el distrito de Chorrillos entre los años 2022 al 2023.**

La confianza entre la Policía Nacional del Perú y la comunidad es un factor crucial para la seguridad ciudadana y el funcionamiento efectivo de las instituciones. Sin embargo, según los indicadores disponibles, parece que existe un problema significativo de confianza en el distrito de Chorrillos durante el período comprendido entre 2022 y 2023.

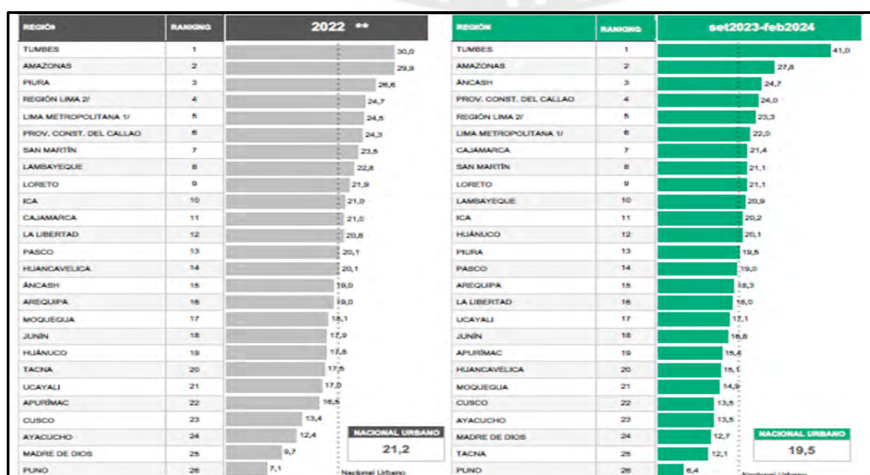
Según el Ministerio del Interior, los indicadores de confianza en la PNP muestran una tendencia preocupante. En el primer semestre del 2023, solo el 22% de los consultados afirmó sentir suficiente o bastante confianza en la PNP (MININTER, 2024). Esto sugiere que la mayoría de la población en Chorrillos no confía plenamente en la institución policial.

Es importante analizar las posibles razones detrás de esta falta de confianza. Algunos factores que podrían contribuir a esta situación son:

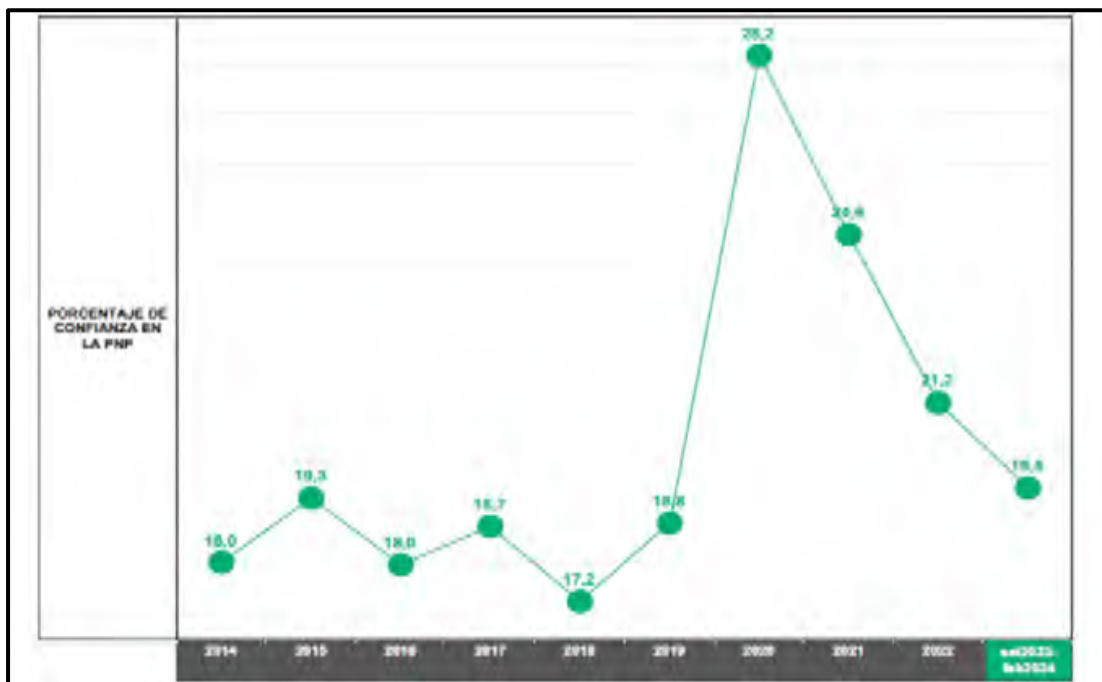
- Experiencias negativas: Las personas pueden haber tenido experiencias desfavorables con la PNP, como demoras en la atención de denuncias, abuso de autoridad o falta de respuesta efectiva ante situaciones de emergencia.
- Percepción de corrupción: La percepción de corrupción dentro de la PNP puede erosionar la confianza de la comunidad. Casos de agentes involucrados en actividades ilegales o sobornos pueden afectar la imagen de toda la institución.
- Falta de transparencia: Si la PNP no comunica adecuadamente sus acciones y decisiones a la comunidad, esto puede generar desconfianza. La falta de información sobre operativos, políticas de seguridad y resultados puede aumentar la percepción de opacidad.

Para abordar este problema, es fundamental que la PNP tome medidas concretas como: mejora de la capacitación policial, transparencia y rendición de cuentas, publicar informes periódicos sobre su trabajo, investigaciones y resultados puede generar confianza, así como la participación comunitaria en la toma de decisiones y en la prevención del delito puede fortalecer los lazos entre la PNP y los ciudadanos. Solo a través de un enfoque integral que aborde las preocupaciones de la comunidad y mejore la percepción de la PNP se podrá restablecer la confianza perdida.

**Figura 1.- Ranking de confianza en la PNP Set, 2022 vs. Feb.2024**



**Figura 2.-** Porcentaje de Confianza en la PNP a nivel nacional 2023 - 2024



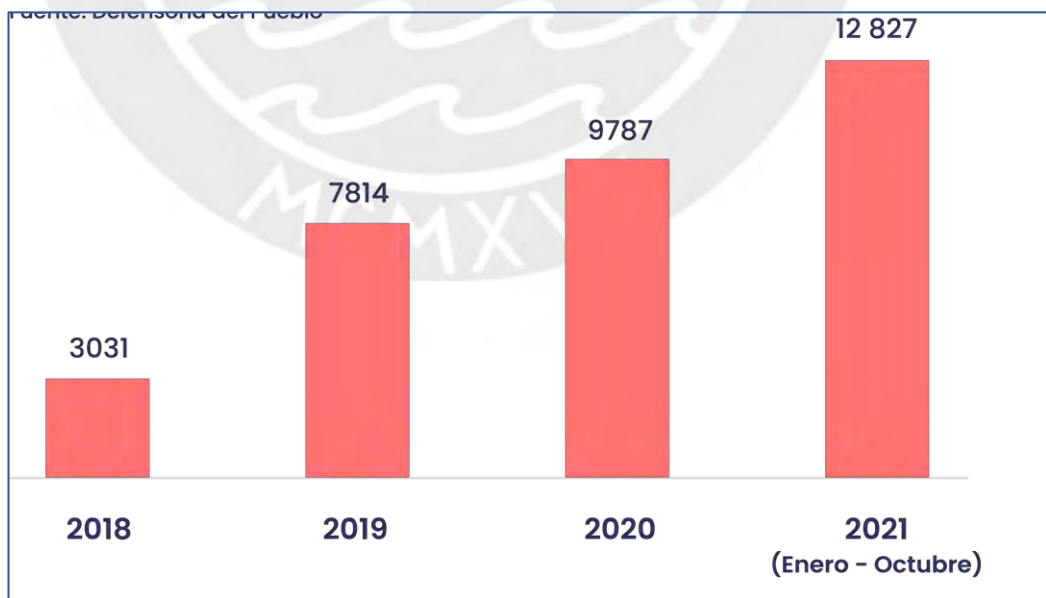
## Problema 2

### **Alta incidencia de ciberdelitos reportados en la División de Investigación de Delitos de Alta Tecnología DIVINDAT - PNP Lima, entre los años 2021 al 2023.**

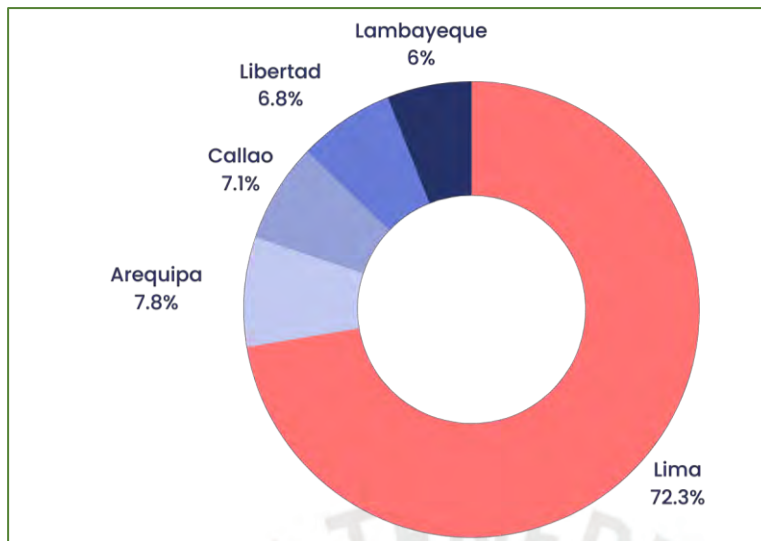
La División de Investigación de Delitos de Alta Tecnología (Divindat) de la Policía Nacional del Perú ha registrado un aumento significativo en la incidencia de ciberdelitos en Lima durante los años 2021 al 2023 (Defensoría del Pueblo, 2023). Según la DIVINDAT, se han registrado 11,985 denuncias por delitos informáticos a nivel nacional entre enero y septiembre del año 2021. Esto representa un incremento considerable en comparación con años anteriores. La modalidad de fraude informático constituye más del 70 % de las denuncias, lo que sugiere que los ciberdelincuentes están aprovechando diversas tácticas para estafar a los usuarios y empresas. La pandemia generada por el Covid-19 ha impulsado el uso masivo de redes sociales y medios digitales, lo que ha proporcionado a los delincuentes cibernéticos un terreno fértil para operar. El incremento en la cantidad de intentos de

ciberataques en América Latina, incluido Perú, también respalda esta tendencia (Grupo Digilink, 2023). Los métodos más empleados por los ciberdelincuentes en Lima incluyen el skimming, el pharming y el phishing. La DIVINDAT ha intensificado sus esfuerzos para combatir la ciberdelincuencia. En 2022, se logró un récord de 229 detenidos por delitos informáticos. La ciberdelincuencia afecta tanto a ciudadanos como a empresas. Los fraudes electrónicos, la sustracción de datos personales y financieros, así como el acoso sexual y la extorsión, son consecuencias directas de estos delitos. La confianza en las transacciones digitales se ve socavada, lo que puede tener un impacto negativo en la economía y la sociedad (La República, 2021). La alta incidencia de ciberdelitos en Lima durante los años 2021 al 2023 es un problema urgente que requiere una respuesta coordinada entre las instituciones del Estado, la concienciación ciudadana y la implementación de políticas públicas para combatir este flagelo digital.

**Figura 3:** Denuncias de Ciberdelitos ante la PNP 2018 - 2021



**Figura 4:** Denuncias de Ciberdelitos por región 2021



Fuente: Defensoría del Pueblo

### Problema 3

#### **Reformas fallidas en la Policía Nacional del Perú, un problema de diseño o implementación.**

En la dinámica social existen actores importantes para que el Estado pueda brindar servicios públicos esenciales y de calidad a la población. Uno de ellos es la Policía Nacional del Perú (PNP), que considerando la naturaleza de su finalidad fundamental<sup>10</sup>, es la que garantiza el libre ejercicio de los derechos fundamentales de la persona y la defensa del Estado democrático de derecho. En la medida que cumpla eficientemente sus funciones sustantivas brindará un servicio de calidad, atendiendo la demanda en seguridad pública.

La PNP desde su creación ya adolecía de varios problemas, muchos factores los han potenciado (problemas estructurales y mediáticos), principalmente la reforma policial realizada por el primer gobierno de Alan García Pérez en la que unificó los tres

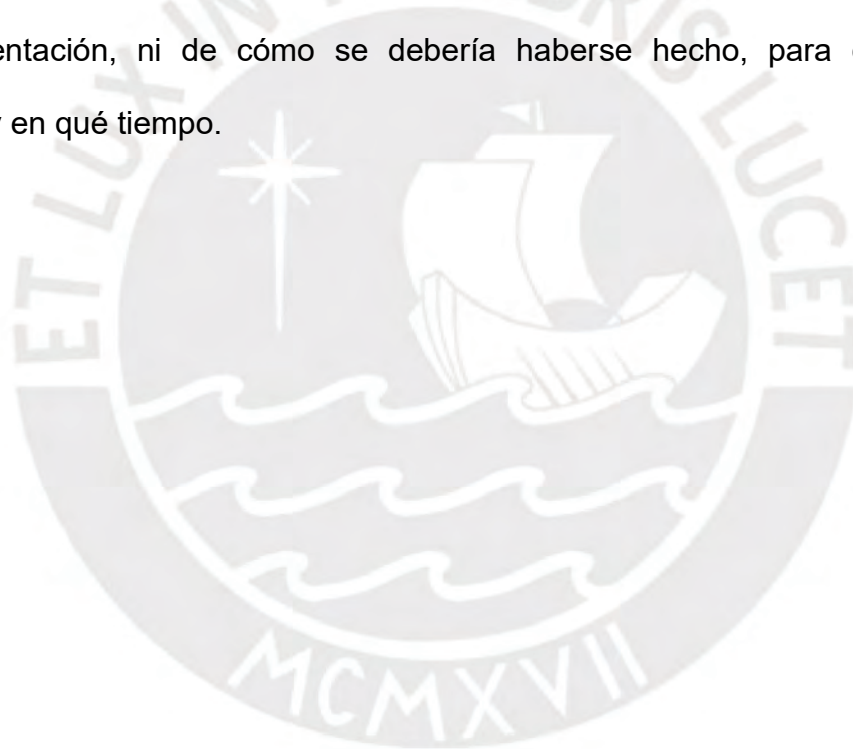
<sup>10</sup> Art. 166 de la Const. PP. La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras

cuerpos policiales existentes (Guardia Civil, Policía de Investigaciones y Guardia Republicana), si bien esto resolvió las disputas por sus competencias funcionales en la vía pública, también generó mayores deficiencias en la prestación del servicio policial, incrementando la brecha de la demanda.

Este proceso de reforma policial (el único hasta la fecha) fue deficiente en todos sus aspectos, sin ningún tipo de diseño, planificación u objetivos que guíen el curso del proceso y que nos permita tener una visión de que era lo que se quería lograr y a qué modelo de policía se quería migrar, todos pasaron hacer de todo, prácticamente hubo una ausencia de lo que desde la doctrina de las políticas públicas se recomiendan realizar para este tipo de proceso. (Merino, Bryson, Cobos, & Estrada, 2023, pág. 41). Esta situación que afecta un servicio tan básico para la sociedad, genera en la población una exigencia a los gobiernos de turno, poniendo el tema en la agenda pública, máxime si un 62% de la población considera la violencia y el crimen como el principal problema que aqueja a la población en el país (Ipsos, 2024); sin embargo, esto no es nuevo, ya en 2007 la Defensoría del Pueblo daba cuenta de encuestas de opinión en la que un 65% de la población percibía a la delincuencia como el principal problema de la ciudad (Defensoría del Pueblo, 2008, pág. 23).

Como solución a esta problemática los gobiernos han realizado varios intentos de reforma, algunas solo enunciativas, y en las pocas que se quiso hacer algo se quedaron en el camino. En el 2000 durante el gobierno de Valentín Paniagua se pasaron al retiro casi 250 oficiales y se redactó las Bases de la Reforma Policial (DS 005-2001-IN) sin mayor éxito. En Julio del 2021 en el gobierno de Alejandro Toledo dio inicio a una reforma que se prolongó hasta el 2004, durante ese periodo se pasó al retiro a 1300 oficiales quedando postergada. En el 2006 segundo gobierno de Alan García se adoptó la distritalización policial que al año siguiente se desactivo. En el

2012 mediante RM 0844-2012 se creó una comisión de reforma de la PNP y se aprobó un importante paquete normativo, pero no continuo (Romero, Gestión política de las reformas policiales desde una perspectiva regional, particularmente peruana, 2014). A la fecha se puede dar cuenta que las reformas por la que la PNP pasó, no generaron en el instituto el cambio positivo que se esperaba y que más que reformas, solo han sido intentos fallidos que no han agregado valor público a la oferta del servicio policial. Los intentos de reforma de las que se da cuenta no han aportado diseños de reforma, pues estos han estado ausentes (que aspectos de la policía se quería reformar y ¿Por qué?), de igual modo paso con la implementación, no se advierte ningún rumbo o plan de implementación, ni de cómo se debería haberse hecho, para obtener que resultados y en qué tiempo.



Anexo 2 Matriz de consistencia del diseño de investigación sobre la arquitectura del problema público.

Dimensión de la arquitectura del problema	Preguntas	Objetivos	Hipótesis	Fuente de datos	Herramientas
<b>Magnitud del problema: El Servicio de seguridad pública que se brinda a la población y la Institución Policial</b>	¿Cuál es la situación del servicio de Seguridad Pública que se brinda a la población y el desempeño de la Policía Nacional del Perú?	Describir la situación del servicio de Seguridad Pública en el país y el desempeño de la PNP.	La situación del servicio de seguridad pública no es el adecuado existiendo una demanda insatisfecha en el país, debido principalmente al desempeño deficiente de la PNP.	Informes Técnicos Estadísticas Los ex MININTER y CG PNP.	Revisión Documental Revisión base de datos. Entrevistas
<b>Proceso histórico de las reformas policiales</b>	¿Cuál fue el proceso histórico de las reformas policiales en el país desde que se creó la Policía Nacional del Perú?	Establecer cuál fue el proceso histórico de las reformas policiales desde la creación de la PNP	El proceso histórico está compuesto de siete reformas policiales la primera durante el primer gobierno de Alan García con resultados negativos y luego vinieron otros procesos deficientes en los Gobiernos de Paniagua Corazao, Alejandro Toledo, Alan García (segundo gobierno), Ollanta Humala, Francisco Sagasti y Dina Boluarte, estos dos ultimo solo enunciativos.	Literatura especializada Ex Ministros y ex CG PNP Expertos académicos Documentos académicos	Revisión documental Entrevistas Entrevistas Análisis documental
<b>Actores en el proceso de reforma policial.</b>	¿Quiénes son los actores que participan en el proceso de reforma policial y cuáles son los roles que desempeña?	Identificar cuáles son los actores que intervienen en una reforma policial y establecer sus roles	Los actores en una reforma policial son: el Presidente de la República, el Congreso, el Ministro del Interior, el Alto Mando Policial, el personal policial de base, Agencias internacionales cooperantes, Partidos Políticos, sociedad civil organizada, Medios de Comunicación, Operadores de Justicia y sus roles están en función al cargo que desempeñan.	Documentos oficiales Literatura especializada Ex Ministros del Interior y Oficiales PNP	Revisión documental Entrevistas
<b>Los procesos de reforma que no cumplieron su finalidad</b>	¿Porque los proceso de reforma policial no cumplieron la finalidad para los que fueron impulsados?	Establecer porque los procesos de reforma no cumplieron su finalidad	Los Proceso de reforma policial no cumplieron su finalidad, porque fueron abandonados, inconclusos, incompletos o solo llegaron a ser enunciativos.	Literatura especializada Documentos Oficiales Funcionarios participantes Ex ministro del interior	Revisión documental Análisis documental Entrevistas

### **Anexo 3 Consentimiento informado**

Estimado/a participante,

Le pedimos su apoyo en la realización del estudio que tiene por objeto el análisis de los Procesos de Reforma Policial que se han dado al interior de la PNP, desde su creación, la misma que es conducida por *Miguel Angel Bryson Portillo, Bladimir Rivera Vera y Américo Lizardo Ramírez Salas*, estudiantes de la maestría en Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú y asesorada por el docente *Leónidas Lucas Ramos Morales*.

Se le ha contactado a usted en calidad de funcionario público durante algún proceso de reforma. Si usted accede a participar en esta entrevista, se le solicitará responder diversas preguntas sobre el tema antes mencionado, lo que tomará aproximadamente entre 30 a 60 minutos. La información obtenida será únicamente utilizada para la elaboración del trabajo de investigación. A fin de poder registrar apropiadamente la información, se solicita su autorización para grabar la conversación. La grabación y las notas de las entrevistas serán almacenadas únicamente por el investigador en su computadora personal, y solo éste y su asesor tendrán acceso a ella

Su participación en la investigación es completamente voluntaria, usted puede interrumpir la misma en cualquier momento, sin que ello genere ningún perjuicio. Además, si tuviera alguna consulta sobre la investigación, puede formularla cuando lo estime conveniente, a fin de clarificarla oportunamente.

Al concluir el estudio, si brinda su correo electrónico y lo solicita, le enviaremos un informe ejecutivo con los resultados de la investigación.

En caso de tener alguna duda sobre la investigación, puede comunicarse al siguiente correo electrónico: [a20245731@pucp.edu.pe](mailto:a20245731@pucp.edu.pe) o al número 947255353. Además, si tiene alguna consulta sobre aspectos éticos, puede comunicarse con el Comité de Ética de la Investigación de la universidad, al correo electrónico [etica.investigacion@pucp.edu.pe](mailto:etica.investigacion@pucp.edu.pe).

---



## Anexo 4 Guía de Entrevista

### Parte I: Conocimiento o apreciación sobre la Policía Nacional del Perú

Que conocimiento y apreciación tiene sobre la realidad actual de la Policía Nacional del Perú y cuanto conoce sobre su problemática, como la caracteriza, y a qué nivel la problematiza.

Nos gustaría preguntarle sobre que tanto conoce sobre la Policía Nacional del Perú y su problemática.

Información Requerida	Pregunta
Conocimiento de la Institución	P1 ¿Cuál es su apreciación de cómo se encuentra la organización policial actualmente?
	P2 ¿Considera que la institución policial esta mejor o peor que antes y por qué?
Problemática de la Institución Policial	P3 ¿Cuál considera que son los tres principales problemas de la Institución Policial en orden de importancia y por qué?
	P4 ¿Considera que el Estado debe realizar alguna intervención pública en la policía para mejorar la organización?
Sobre la intervención del Estado	P5 ¿Considera que un proceso de reforma policial sería lo adecuado, de ser así como debería llevarse a cabo este proceso, caso contrario, porque no?
	P6 ¿Qué aspectos considera que debería abordar una reforma policial?
	P7 Considera que los objetivos del MININTER y de la PNP se encuentran alineados, en todo caso considera que las prioridades del MININTER son las prioridades de la PNP?

### Parte II: Causas del problema planteado

Ahora queremos preguntarle sobre como conceptualiza un proceso de reforma policial y cuáles cree usted que son las causas por las que estos no han dado los resultados ofrecidos.

Información Requerida	Pregunta
	P8 ¿Que debe entenderse por un proceso de reforma policial y cuál es el resultado que debe alcanzar este proceso?
Sobre que es una reforma policial y creación de la PNP	P9 ¿Considera una reforma policial acertada la unificación de las tres ex instituciones policiales?
	P10 ¿Considera que han habido procesos de reforma desde la creación de la PNP que han alcanzado lo ofrecido? (indicar cuales fueron para estar en contexto)
Sobre los procesos de reforma y su problemática	P11 ¿En su experiencia considera que el proceso denominado de reforma policial iniciado en el gobierno de Ollanta Humala logró su objetivo – cuáles fueron sus principales obstáculos?
	P12 ¿Qué aspectos considera, en orden de prelación, que no han dejado que tengan éxito los procesos de reforma?

### Parte III: Recomendaciones

Ahora queremos preguntarle sobre que recomendaciones realizaría para que un proceso de reforma policial sea exitoso.

Información Requerida	Pregunta
Objetivos del proceso de reforma	P13 ¿Qué aspectos considera que se deba tenerse en cuenta para que un proceso de reforma policial sea exitoso?
	P14 ¿Qué actores considera que debería participar en el proceso de reforma de la Policía Nacional del Perú y quien lo debería liderar?
	P15 ¿Considera que un proceso de reforma policial para abordar la problemática de la

		PNP, sería sobredimensionar la intervención del Estado?
Sobre la cultura organizacional en el proceso de reforma	P16	¿Qué recomendaciones haría para que el personal policial haga suyo un proceso de reforma policial?
	P17	¿Cómo se puede cambiar una cultura organizacional en un corto tiempo?

#### Parte IV: Preguntas de cierre

---

P18	¿Desde su experiencia que dimensiones deberíamos abordar para analizar de manera integral un proceso de reforma?
P19	¿Qué cree que es lo más urgente que se debería reformarse en la Policía?
P20	¿Quién cree que sería un buen asesor para ser el soporte en la conducción de un proceso de reforma policial?
P21	¿Conoce de alguna reforma policial exitosa en la región?

---