

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**



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

**TITULO**

**PROBLEMAS DE USO DE DATOS SOBRE EL CRIMEN EN LOS  
INFORMES DEL ESTADO**

***PRESENTADO POR MIGUEL LOSTAUNAU FUENTES***

***ASESOR***

***MAG. FRANK CASAS SULCA***

**LIMA – PERÚ**

**2015**

- I. INTRODUCCIÓN – RESUMEN.
- II. MARCO TEÓRICO.
  - 2.1 Seguridad, Seguridad Ciudadana, Seguridad Humana, Orden Interno Y Orden Público
  - 2.2 Problema Público.
  - 2.3 Política Pública.
- III. PROBLEMÁTICA GENERAL DEL USO DE DATOS SOBRE CRIMEN EN LOS INFORMES EN DIVERSAS INSTITUCIONES.
  - 3.1 Alteración en la Cifra Sobre La Criminalidad.
  - 3.2 Problemas en el Procesamiento De Datos.
- IV. EVALUACIÓN DE LOS PROTOCOLOS ESTADÍSTICOS DE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES.
  - 4.1 Ministerio Público.
  - 4.2 Poder Judicial.
  - 4.3 Policía Nacional del Perú (PNP).
  - 4.4 Instituto Nacional Penitenciario
- V. CONSECUENCIAS
- VI. CONCLUSIONES
- VII. BIBLIOGRAFÍA

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde hace algunos años el tema de la seguridad ciudadana se ha ido situando como un problema público que atrae las miradas de diversos actores de la sociedad y del ámbito político en el Perú. Esto en razón de que se trata de un problema que vulnera funciones del Estado y derechos del ciudadano. Es por ello que se requiere una acción efectiva por parte del Gobierno para reducir los niveles de criminalidad que afectan a la población.

Esta necesidad que expresa la ciudadanía responde a una de las principales labores que desempeñan tanto el Estado como la Policía Nacional. No obstante, aun cuando la literatura sobre las funciones y capacidades del Estado denoten que se trata de una tarea fundamental y presente desde el inicio de la instauración de esta forma de gobierno, es esencial reconocer que los fenómenos delictivos van variando y se requiere una adaptación constante para poder enfrentarlos.

Es por ello que una de las bases que sustenta la labor policial es el recojo sistemático de datos y estadísticas que coadyuven un correcto diagnóstico y posterior elaboración de una política o estrategia de seguridad con resultados concretos en relación a la reducción del crimen. Sin embargo, el caso peruano es un ejemplo de un inadecuado manejo de las estadísticas sobre criminalidad.

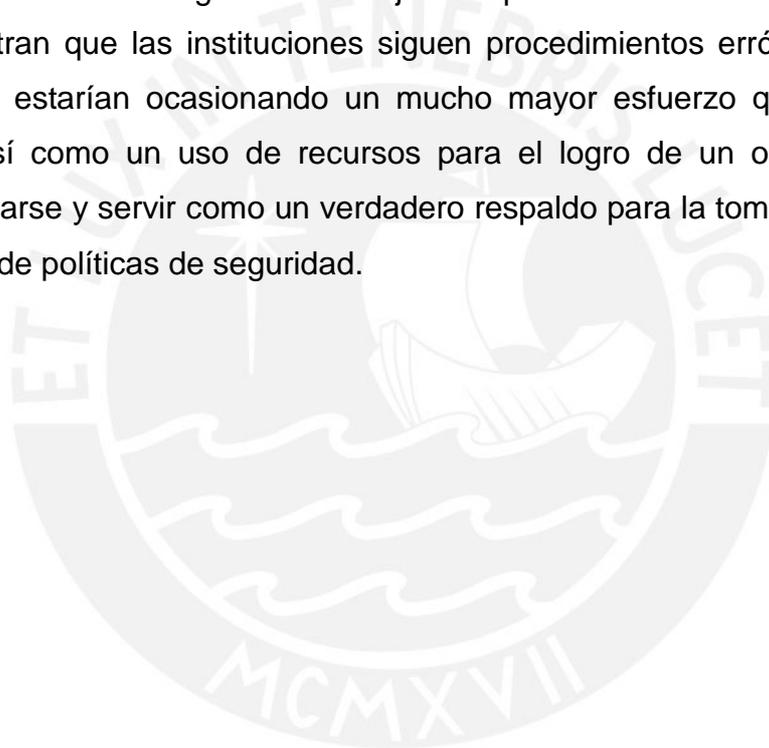
Este hecho ocasiona que las distintas instituciones involucradas en el combate del crimen (la PNP, el Ministerio Público, Poder Judicial, INPE, el INEI, etc.) mantengan datos distintos que se traducen en la adopción de acciones diferenciadas y desligadas a la hora de combatir el crimen. De manera que no se apunta a objetivos en común ni a una focalización especial en sectores especialmente críticos de nuestro país.

La presente investigación tiene como objetivo mostrar la problemática de la data estadística y su manejo en los informes del Estado y mostrar la existencia de

una “cifra negra”; además se busca mostrar la caracterización de la estadística criminal basada solo en función a las denuncias realizadas.

Este desorden ha dado lugar a que distintos informes del Estado sobre la criminalidad y la seguridad ciudadana tengan falencias y no reflejen la realidad de lo que afirman. Esta afirmación nos lleva a plantear la hipótesis si esta no sería una de las causas del fracaso de las diversas políticas públicas sobre Seguridad Ciudadana.

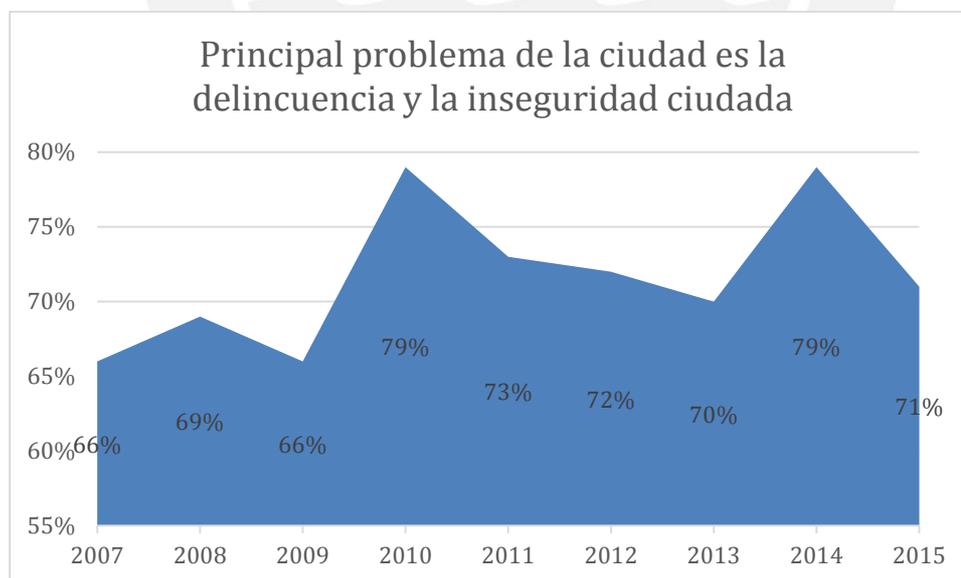
La revisión de los diagramas de flujos del procesamiento de la data estadística demuestran que las instituciones siguen procedimientos erróneos y que al ser distintos estarían ocasionando un mucho mayor esfuerzo que termina siendo inútil, así como un uso de recursos para el logro de un objetivo que podría centralizarse y servir como un verdadero respaldo para la toma de decisiones en materia de políticas de seguridad.



## 2. MARCO TEÓRICO

Uno de los principales problemas públicos que afecta al ciudadano en nuestro país esta constituido por la seguridad ciudadana. Este problema, además de poner en riesgo la integridad del ciudadano, no permite una plena realización de las personas y el desarrollo con normalidad de sus actividades. Es común observar un gran número de países en donde la criminalidad muestra una tendencia creciente, pero al mismo tiempo con una transformación o variación permanente con el fin de eludir las medidas preventivas y reactivas que los gobiernos adoptan para enfrentarla.

Esta breve demostración de la complejidad y el dinamismo con que opera el crimen es uno de los motivos por los que los gobiernos deberían apuntar a diseñar políticas efectivas y eficientes, pero sobre todo perdurables para así enfrentar este problema de manera integral y sostenible. A continuación se muestra un gráfico en donde se muestra la evolución de la percepción de inseguridad en Lima en el periodo 2007-2015:



Fuente: Ipsos Perú

En la agenda pública nacional la seguridad ciudadana se ha constituido un tema de estudio relevante y necesario, y en particular se busca conocer la

caracterización de la criminalidad. Para ello se hace necesario establecer el uso de instrumentos de medición que permitan conocerla. En el trabajo de investigación “Inseguridad ciudadana en Lima: ¿Qué hacer?” (Costa & Romero, 2010) se señala que para la medición de la inseguridad ciudadana hay tres instrumentos: la percepción de inseguridad, entendida como la posibilidad de que ocurran hechos delictivos y criminales o el temor a ser víctimas de estos; la victimización, que se refiere a la ocurrencia real de hechos de violencia o despojo; y la segurabilidad, la cual está referida a la percepción que tienen los ciudadanos sobre los recursos institucionales con que se cuenta para prevenir las amenazas a la seguridad y protegerse de estas.

Este planteamiento nos hace darnos cuenta de que para tomar conocimiento real de la problemática criminal se debe utilizar un conjunto de instrumentos de medición que nos permitan tener una aproximación más amplia y cercana a la realidad. Ello hace necesario conocer un conjunto de conceptos ligados al tema de la seguridad que se desarrollan a continuación a fin de contextualizar el problema materia que aborda la presente investigación.

## **2.1 DEFINICIÓN DE SEGURIDAD, SEGURIDAD CIUDADANA, SEGURIDAD HUMANA, ORDEN INTERNO Y ORDEN PÚBLICO**

Partiremos del concepto más elemental de seguridad por el cual se entiende que un ámbito está "libre o exento de peligro, daño o riesgo" (Alarcón & Bermúdez, 1988), para luego ir tomando otros conceptos más elaborados que se pueden encontrar en la literatura especializada. En razón de ello es conveniente señalar a la seguridad como un bien público al que los ciudadanos tienen derecho “en igualdad de condiciones y que debe ser gestionado por los representantes municipales” (Molero, 2001).

Del mismo modo, la seguridad ciudadana debe ser analizada como una suerte de servicio que ofrece el Estado en beneficio de sus ciudadano en tanto se trata de “la acción destinada a proteger a los ciudadanos frente a los hechos de violencia o despojo, lo que se persigue con una política

pública, entendida como los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades estatales” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, 2009). Y aunque se trate de la labor estatal de un país, estas acciones se enmarcan en los compromisos internacionales existentes para garantizar el respeto a los derechos fundamentales.

En el caso de instituciones peruanas, la Defensoría del Pueblo ha señalado que la seguridad ciudadana no constituye en sí misma un derecho de naturaleza constitucional o legal, pero sí un bien jurídico protegido, en tanto es un conjunto de acciones destinadas a preservar otros valores jurídicamente tutelados por nuestro ordenamiento, además de los derechos constitucionales a la vida, a la integridad y a la propiedad, entre otros, como la tranquilidad pública o la paz social, el uso pacífico de los espacios y vías públicos, etcétera.

En nuestro país la Ley 27933 dispone la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINACEC), que considera que la seguridad ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado con la colaboración de la ciudadanía para asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como para contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.

Además ha surgido un nuevo tipo de enfoque desarrollado por la Organización de Naciones Unidas, que afirma que “la seguridad humana consiste en proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano” (Antezana, Inter-American Institute of Human Rights, & United Nations Development Programme, 2012). Esta perspectiva resaltaría la protección del ciudadano frente a situaciones o hechos de peligro como epidemias, desastres, criminalidad, hambre, problemas políticos; lo que nos llevaría a inferir que el tema de seguridad ciudadana sería una parte de la seguridad humana de acuerdo a esta nueva concepción.

Por lo expresado debemos entender por seguridad aquel estado de libertad, tranquilidad, de ausencia de riesgo que permite a las personas su realización. Esto coincidiría con el nuevo enfoque de seguridad humana que se encuentra más acorde con la realidad que hoy afronta el mundo.

No obstante, es conveniente hacer algunas precisiones respecto a tres conceptos regularmente utilizados en este campo pues suelen ser confundidos o utilizados indistintamente. Para ello recurrimos al libro “Seguridad ciudadana: 14 lecciones fundamentales” en donde se define el orden interno como “el conjunto de acciones que desarrolla la Policía Nacional para garantizar la seguridad del Estado, del sistema de gobierno y de sus instituciones” (Yépez Dávalos, 2004).

Por su parte, el orden público viene a estar determinado como el “conjunto de medidas y previsiones que adopta el Estado a través de la Policía Nacional para evitar alteraciones y garantizar la tranquilidad de las personas en las calles y recintos públicos” (Yépez Dávalos, 2004).

Finalmente, el autor plantea que la seguridad ciudadana “está orientada a la lucha contra la criminalidad y la violencia con apoyo de la comunidad y de las autoridades locales” (Yépez Dávalos, 2004).

## 2.2 PROBLEMA PÚBLICO

Ahora es necesario explorar el vínculo que se establece entre la seguridad ciudadana y el concepto de problema público. Esto conlleva necesariamente a plantearnos la interrogante acerca de cuándo un problema adquiere la categoría de público. Para ello es pertinente hacer un breve repaso a la literatura.

Montecinos sostiene que un problema adquiere la categoría de público cuando “este se ha instalado en la agenda de gobierno y ha sido calificado de “público” sin perjuicio de que ya en la propia definición de la agenda pública el problema se ha comenzado a configurar y definir como tratable para un gobierno” (Montecinos, 2007).

De manera que una de las cuestiones que debería llamar la atención es también la manera en que un problema llega a ubicarse en la agenda de gobierno. Al respecto, Olavarría sostiene que “una situación recibirá la denominación de problema público cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla” (Olavarría, 2007).

Precisamente esta decisión o presión que se ejerce para ubicar un problema dentro de la agenda tiene el objetivo de resolverlo: “Las políticas públicas están formadas por un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público” (Subirats et al., 2008).

De esta manera queda claro que un problema se convierte en público cuando este ingresa a la agenda del gobierno y se procede a la intervención estatal en la búsqueda de la solución a través de una política pública.

Diversas instituciones públicas nacionales como el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y privadas tanto internacionales y nacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONG Lima Ciudad Nuestra, el Instituto de Defensa Legal (IDL), el Latinobarómetro, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) y diversas empresas encuestadoras nacionales destacan que la

inseguridad ciudadana es uno de los principales problemas que afectan al ciudadano.

Es por este motivo que los distintos estados nacionales deben enfocar su atención en las políticas públicas que desarrollen, con miras a dar una solución a esta problemática. En el caso peruano, es un tema que sin duda alguna se encuentra en la agenda pública en forma permanente y continua, razón por la cual es tratado por distintos actores de la sociedad peruana. Su impacto y discusión es tan relevante que se ubica como un tema de obligada inclusión en cualquier campaña política de carácter nacional, regional y local, con tanta o mayor relevancia que el tema económico.

Estas ideas nos permiten ver la importancia e interés del tema de la seguridad ciudadana. Sin embargo, esto no implica que se dé lugar a adecuadas tomas de decisiones ni a la implementación de políticas públicas oportunas, técnicas, profesionales que permitan establecer un rumbo adecuado en aras de brindar una solución integral al problema.

Distintas encuestas realizadas en nuestro país como la desarrollada por Proética colocan al tema de la seguridad como el principal problema que afecta al ciudadano por lo cual “hoy parece que las demandas de la ciudadanía de más seguridad no solo están insatisfechas, sino que el aumento de la percepción de inseguridad lleva al círculo vicioso de exigir cada vez más en este campo” (Carrillo-Flórez, 2007).

De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD la seguridad es un asunto público por su estrecha relación con la convivencia cotidiana de los ciudadanos. La concepción que se tiene de la seguridad está enmarcada en una visión de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas. Y por este motivo es que el espacio público adquiere relevancia.

Llegando a este punto queda clara la importancia y urgencia de atender el problema de la seguridad ciudadana como un problema público, pero luego correspondería definir con qué lente se procederá a tratarlo. Precisamente, el informe del PNUD señala que la seguridad ciudadana “debe ser concebida como una política pública, entendiendo por esta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los estados para alcanzar un objetivo determinado”.

Gran parte de la literatura coincide en señalar que la seguridad ciudadana encabeza la lista de prioridades de los gobiernos al ser el principal problema público; pero, tal como señala Carrillo-Flórez, resulta haber una retroalimentación entre la insatisfacción del ciudadano y el incremento de la sensación de inseguridad, características que sirven para contextualizar al caso peruano en el tema seguridad ciudadana.

Así las cosas, ¿cómo queda el desempeño del Estado? Dammert y Lagos nos brindan luces sobre cuál es el balance de la acción estatal en la región latinoamericana: “En la seguridad, pero también en otros ámbitos, el rol del Estado y la manera en que los ciudadanos lo perciben es uno de los eslabones más ocultos de las políticas públicas. Guillermo O’Donnell ya consignaba en sus escritos cómo el Estado fallaba en América Latina” (Lagos & Dammert, 2012). Este panorama negativo, tal como se señala en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana del CONASEC, obliga a los decisores de políticas a “tomar medidas oportunas y eficaces que permitan remover los obstáculos de carácter estructural y cultural profundamente arraigados en los sistemas de administración del Estado”.

### 2.3 POLÍTICA PÚBLICA

La política pública debe ser entendida como la respuesta de parte del gobierno que busca dar solución a un problema público. Indudablemente

se trata de un proceso complejo que no se limita a un periodo y espacio claramente definidos, sino que contiene un carácter cambiante toda vez que se requiere de adaptación a las nuevas necesidades que se van desarrollando en la puesta en marcha de la política.

Pero tampoco debe ser comprendida como una simple decisión producto de conversaciones y negociaciones entre actores clave. Todo lo contrario, puesto que la decisión de implementar una política (luego de haber sido agendado el problema público) y los posteriores reajustes se producen en medio de continuas interacciones, alianzas y conflictos entre diversos actores públicos y privados de distintos niveles que tienen como objetivo solucionar el problema que se ha identificado.

Pero la propia solución de un problema público involucra un alto nivel de coordinación en las distintas fases de la política pública. En ese sentido, “las políticas públicas constituyen un intento por racionalizar el *politics*, el poder absoluto del gobernante, dándole explicaciones y justificaciones al ciudadano y a otros actores políticos sobre la base de análisis de adecuación de medios y fines, y análisis económicos para lograr la eficacia del gasto público” (Alza, 2014).

Una vez que la decisión es tomada y se da inicio al ciclo de la política la mirada que se tenga de la misma debe permitirnos entender que la política pública en sí “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado” (Lahera, 2002).

Subirats también resalta las continuas relaciones entre los actores involucrados en una política pública, las mismas que requieren la existencia de acción concertada que sostenga la manera más óptima de gestionar los recursos. Estos requisitos de sostenibilidad en el tiempo, a

pesar de que muchas políticas solo se mantengan durante la gestión de un gobierno, debería brindarlos el propio Estado tal como señala Fuentes: “Los asuntos que componen la agenda de un gobierno en turno son considerados problemas públicos. Estos problemas generalmente son complejos, de gran escala, interdependientes, conflictivos e irresolubles, y la sociedad considera que la única manera de tratarlos es por medio de la acción del Estado” (Romero, 2003).

Esta idea de un flujo de decisiones y negociaciones da paso a repasar brevemente las etapas que componen el ciclo de las políticas públicas.

### **LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

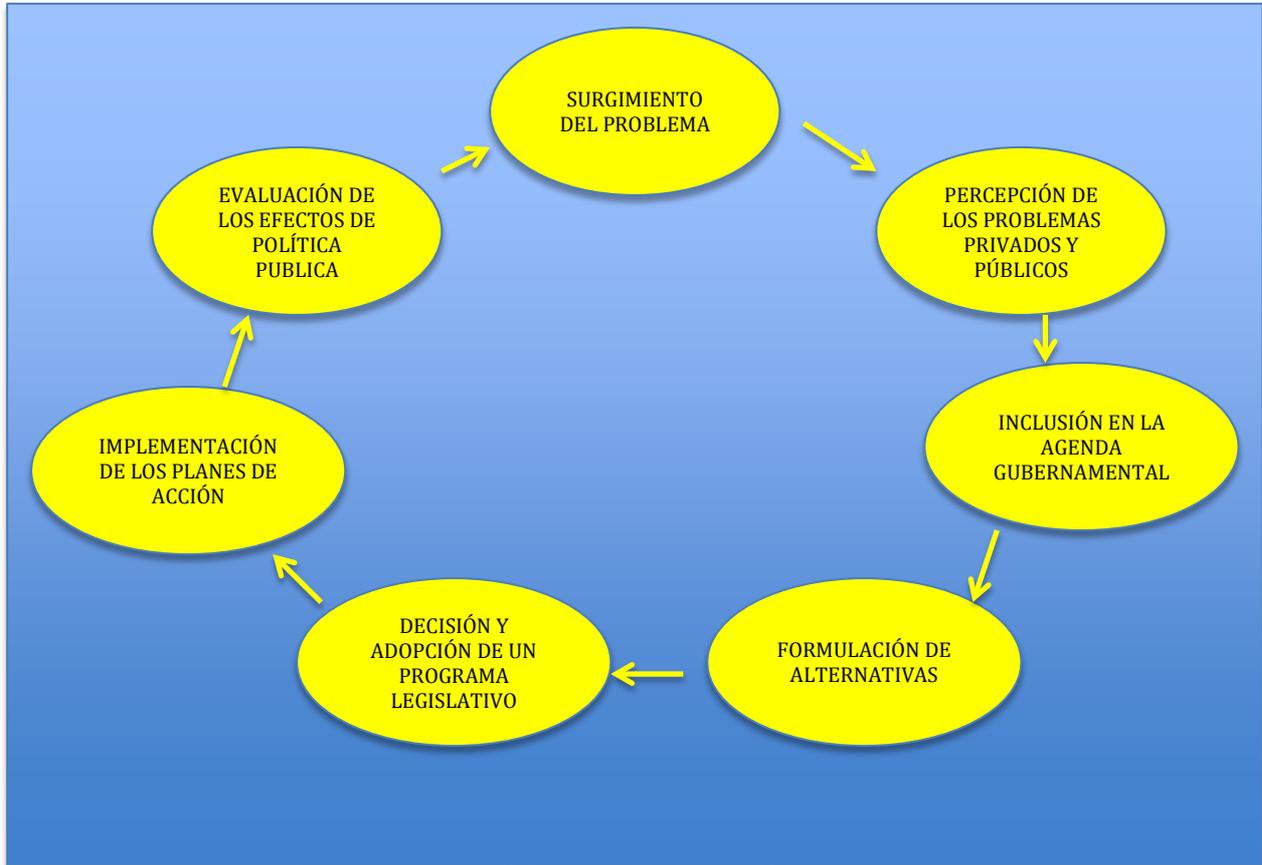
Se presentan dos concepciones respecto al ciclo de producción de políticas públicas (Subirats, Alza), haciendo hincapié en que la más operativa es la planteada por Lindblom, y recogida por el Doctor Alza, en donde se menciona que la condición para que un problema pase a ser público es que sea agendado gubernamentalmente.

Luego se empieza la fase del diseño, en donde se van proponiendo alternativas de solución al problema para finalmente tomar una decisión concreta y apostar por una de las propuestas que se materializará en la política pública. La implementación viene a ser la puesta en marcha de la política en donde se tiene que monitorear en paralelo que los objetivos estén siendo alcanzados y señalar cuáles serían las dificultades y debilidades para una posterior reestructuración.

En el caso que se está analizando en la presente investigación nos estaríamos ubicando en la agendación del problema de la seguridad ciudadana para así poder desarrollar alternativas que brinden una mejora en el recojo de información del crimen en las instituciones estatales de acuerdo a la experiencia con que ya cuentan.

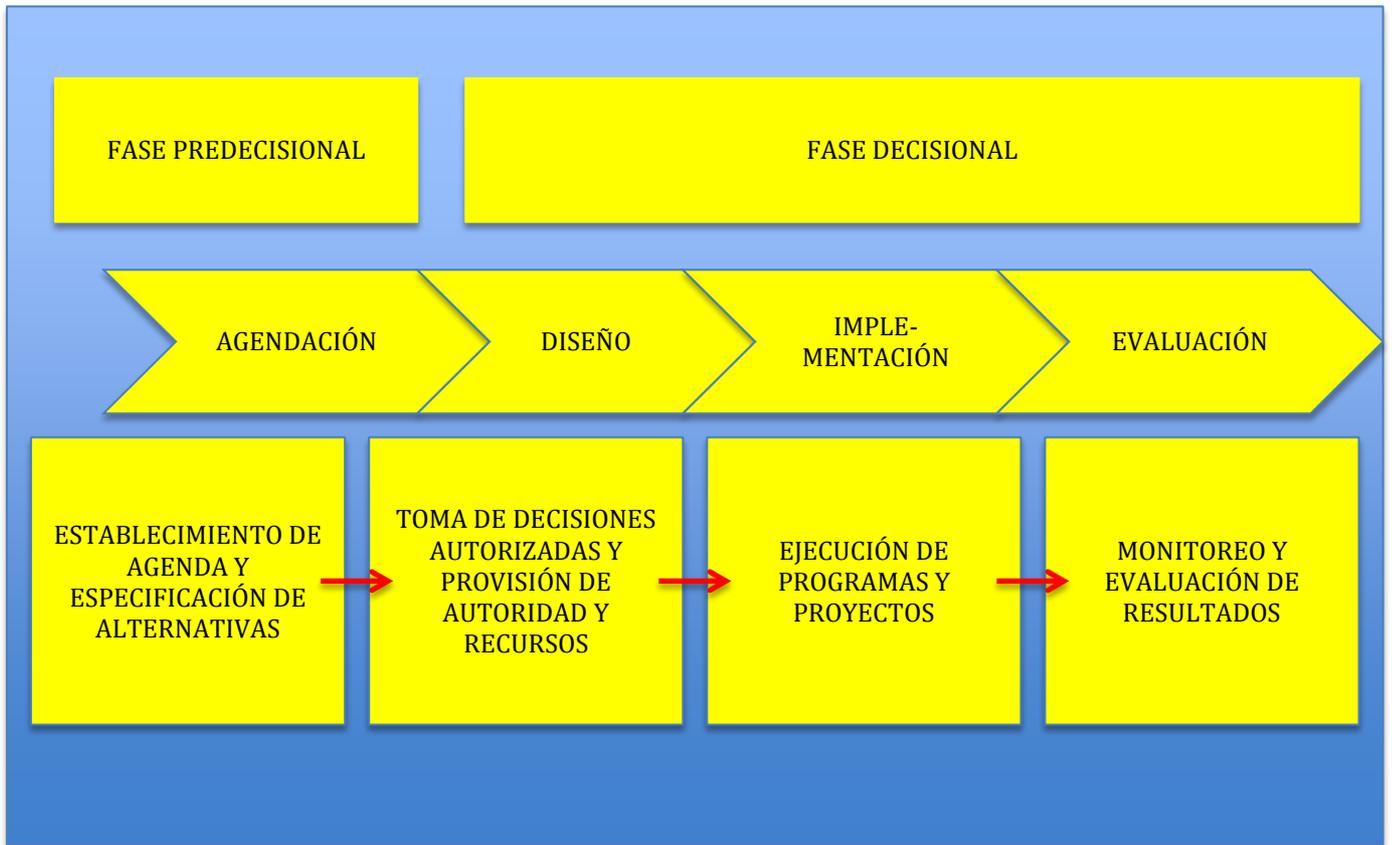
A continuación se adjuntan dos cuadros ilustrativos

**CICLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA**



(SUBIRATS,2008-44)

### CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA



(ALZA,2004)

### 3. PROBLEMÁTICA GENERAL DEL USO DE DATOS SOBRE CRIMEN EN LOS INFORMES EN DIVERSAS INSTITUCIONES

Una de las políticas públicas que mayor exigencia tiene de parte del ciudadano es la referida a la seguridad ciudadana. En la actualidad, los Estados están preocupados en generar políticas públicas basadas en evidencia a fin de establecer acciones precisas para regular y controlar los fenómenos criminales. Entre la recopilación de datos estadísticos y la lucha contra la criminalidad existe una simbiosis en tanto la primera provee los insumos de información adecuados, esta afirmación se puede desprender de la experiencia mexicana en el uso de indicadores de seguridad pública.

“El desarrollo de indicadores en materia de seguridad pública es fundamental para contar con información oportuna, veraz y confiable que permita diseñar estrategias efectivas de prevención y combate a la delincuencia. También lo es, sin duda, para la evaluación y mejora de las políticas públicas instrumentadas por los gobiernos para tales efectos” (Alvarado et al., 2012)

Sin embargo, pese a ello, en Latinoamérica parece haber muchos inconvenientes en relación a la capacidad del Estado para registrar y procesar información pertinente para medir el delito.

De acuerdo con el Plan de Trabajo 2013-2014 del Consejo Nacional de Política criminal “los diagnósticos para la seguridad ciudadana no se nutren de información pública integrada y confiable, impidiendo el diseño de una adecuada política pública”. Asimismo “los ejercicios cuantitativos de registro del delito, se han enfrentado a diversos problemas, por la ausencia de información de primera mano y a herramientas poco precisas para registrar los fenómenos” (Mujica, 2013).

La expresión más adecuada de la problemática del manejo de las políticas de criminalidad es lo establecido por Dammert (2010), quien concluye que el principal problema de la misma es una no adecuada medición, que condicionan la efectividad de la política pública de seguridad ciudadana, todo ello origina que no se puede atacar el problema en forma efectiva, surgiendo inmediatamente la interrogante de si este no será el problema por el cual la seguridad ciudadana no encuentra un norte claro para su solución:

“La medición precisa de los niveles de criminalidad y delincuencia en países en desarrollo ha sido y continúa siendo uno de los mayores obstáculos para el diseño de políticas públicas que puedan atacar el problema de forma efectiva y eficiente. La ausencia de sistemas de recolección de datos adecuados conjuntamente con unos niveles de capacidad insuficiente para su recolección y posterior análisis hacen que la disponibilidad de estos sea limitada” (Dammert et al, 2010).

Este tipo de realidad no es ajeno al Perú, donde por años ha habido poco interés en mejorar los sistemas de registro y procesamiento de información para la toma de decisiones, problemática que se buscó solucionar a través del establecimiento del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC a fin de uniformizar protocolos de obtención y procesamiento de la data estadística de todas las instituciones estatales comprometidas en esta labor de seguridad.

Esta problemática en el caso del Perú ha sido recogida en diversos informes por instituciones estatales y públicas como el Ministerio de Justicia, Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima Ciudad Nuestra, IDL que coinciden en señalar lo crítico que resulta el problema, pero no se plantean acciones inmediatas y concretas.

Lo expresado anteriormente nos lleva a plantear la siguiente interrogante: ¿Cuáles son los fundamentos de esta problemática? Son muchos y diversos, pero podemos determinar dos principales: a) alteración en la cifra sobre

criminalidad y b) problemas en el procesamiento de datos por parte de las entidades.

### 3.1 Alteración en cifra sobre criminalidad

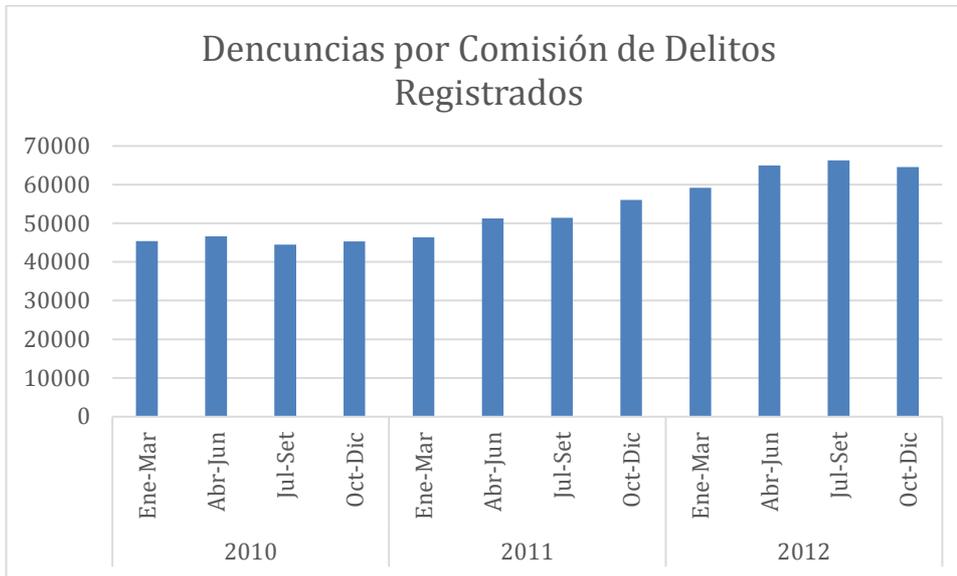
Todo informe formulado por el Estado sobre la problemática de la seguridad ciudadana necesariamente debe poseer una base estadística que sirva de piedra angular, que respalde la adopción de determinadas políticas públicas al respecto. Se conoce que en el Perú existe una alteración notable en la data estadística que utilizan las distintas instituciones ligadas a la política pública de seguridad ciudadana.

En el caso de la Policía Nacional del Perú, la data estadística se basa en las denuncias recepcionadas en las distintas unidades policiales. Esta cifra no refleja la verdadera magnitud de la problemática criminal, pues hay que considerar que en nuestro país existe una tasa muy baja de denuncias. Una situación muy similar afecta al Ministerio Público. Cabe resaltar que el Instituto Nacional de Estadística e Informática utiliza la data de la PNP para el registro criminal, lo que conduciría a una subvaluación de la problemática criminal.

La tarea de tener “información veraz, oportuna, confiable y útil” es parte del Objetivo Estratégico Nro. 02 del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana: “Disponer de un Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana Articulado y Fortalecido”. Para ello considera: “1) la implementación de un observatorio de seguridad ciudadana, como tarea primordial, y 2) integrar los sistemas de información de seguridad ciudadana”.

Si nuestra única fuente de datos fuesen los registros de criminalidad con que cuenta el Estado peruano uno podría pensar que nuestro país sufre de un

escalamiento en la tasa de crimen como puede apreciarse en el siguiente cuadro adjunto:



Fuente: Ministerio del Interior

Elaboración: INEI

Se observa claramente un incremento en las denuncias de delitos que evidenciarían un aumento de la violencia, pero esto estadísticamente nos llevaría a un error, toda vez que lo que se registra son denuncias y el incremento podría deberse a una mayor capacidad del Estado para recibir y procesar estas denuncias. Dado que esta información no evidenciaría la verdadera magnitud del problema ni la tendencia creciente de la criminalidad, es necesario que se complemente con otros indicadores como la victimización y la percepción de inseguridad.

Esta carencia de información estadística interna conlleva a utilizar información del exterior como la proporcionada por el Informe 2014 del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), el cual recoge resultados de encuestas realizadas sobre seguridad ciudadana en las Américas. De acuerdo a este informe la cantidad promedio de personas que perciben inseguridad en la región aumentó de 37.6% en el 2012 a 43.2% en el 2014.

Además hay un mayor porcentaje de encuestados que cree que se trata del problema más importante: aumentando de 30.1% a 32.5% en el mismo periodo. Es importante señalar que el aumento más notable entre los países de Suramérica se encuentra en Brasil, Bolivia, Perú, Colombia, Paraguay y Venezuela, donde la percepción promedio de inseguridad aumento en al menos 8 puntos porcentuales.

Con cierta regularidad distintos medios de comunicación informan sobre el aumento de delitos como el sicariato, homicidios, pandillaje, robo de autos, etc. Esta información que es recogida por los periodistas proviene hechos acontecidos e informaciones policiales, de manera que hay una reiteración de dichas modalidades delictivas. Dicha información es respaldada por cifras publicadas por el Estado peruano, específicamente por dos instituciones que actualmente manejan la data criminal, el Ministerio Público y la Policía Nacional.

Sin embargo, distintos autores que han investigado la problemática de los datos estadísticos ligados al crimen, han expresado sus observaciones respecto a la información final brindada. Esto debido a que afirman que existe una “cifra negra” de delitos no denunciados, que no son registrados por los operadores de justicia y por lo tanto no tienen un registro oficial:

“La comparación de las estadísticas delictuales que se generan a partir de los sistemas de registro policial presenta algunas dificultades. La primera de ellas es que un gran número de delitos no ingresan al sistema debido a que no son reportados y también a la alta selectividad para cierto tipo de hechos. A lo anterior hay que agregar dificultades tanto en su dimensión técnica como operativa. Algunas de estas diferencias apuntan principalmente a elementos legales, operacionales y a difusión de información” (Romero, 2003)

Precisamente, es importante mencionar que en nuestro país la capacidad del Estado para promover la denuncia es muy baja. Según el estudio realizado por Dammert: “el dato más complejo que entrega esta fuente de

información (Encuesta Nacional de Programas Estratégicos) son los bajísimos niveles de denuncia que tienen los hechos criminales en Perú. (...) donde sólo el 14% del total de delitos fueran denunciados” (Dammert, 2012).

Este análisis permitiría afirmar que las tasas de denuncias entregadas por la Policía Nacional del Perú deberían ser multiplicadas por lo menos por 8 veces para llegar a un dato medianamente cierto de la cantidad de delitos ocurridos en el país. Sin duda un panorama especialmente gris para diseñar e implementar políticas públicas efectivas en seguridad ciudadana.

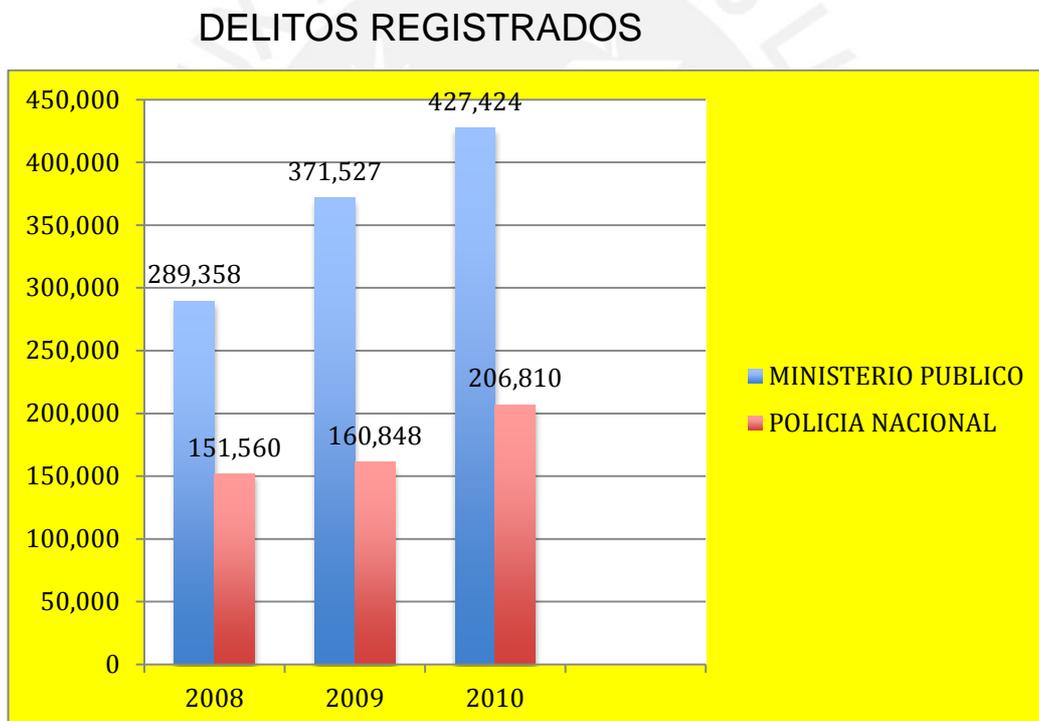
Sin embargo, pese a ello, el Estado procesa información y cada año se intenta generar mayor alcance territorial en materia de presencia del Estado a través de las instituciones encargadas de la recepción de denuncias sobre hechos delictivos. Esta ya es una política de Estado que tiene un carácter integral al lograr una mayor presencia en áreas esenciales como: salud, educación, trabajo, vivienda, seguridad y otros.

Algunos casos emblemáticos realizados por este gobierno se pueden encontrar en la zona de Los Barracones en el Callao, Cerro el Pino en el Agustino, que materializan la política pública de mayor presencia del Estado y así generar confianza en el ciudadano y que acceda a los servicios que se ofrecen, destacándose en nuestro caso aumentar la capacidad de recepción de denuncias.

De ahí que se espera que en algunos años el Estado se comprometa a recolectar el 100% de las denuncias delictivas. Sin embargo, surge un segundo problema que actualmente los organismos encargados de recoger la denuncia delictiva reportan al presentarse diversos mecanismos de procesamiento de información. Esto termina distorsionando la data que registran, incluso contradiciéndose entre ellas, lo que genera una segunda distorsión en los informes nacionales y en la toma de decisiones.

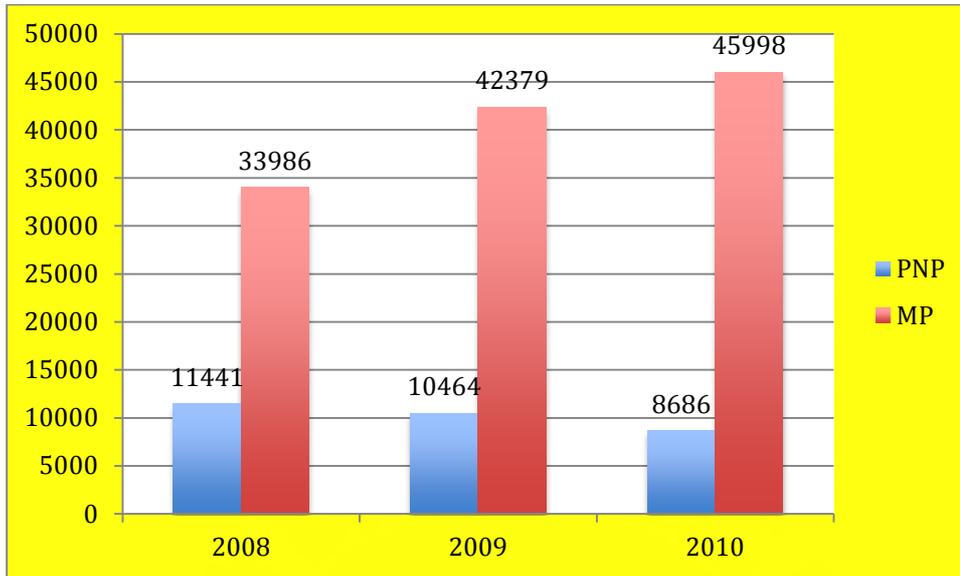
### 3.2 Problemas en el procesamiento de datos

Al efectuar una ubicación de data estadística sobre la criminalidad en el Perú y corroborar las afirmaciones expresadas por IDL y el CEIC, encontramos cifras no coincidentes en la información del INEI (PNP) y el Ministerio Público (Informe sobre “El crimen y la Violencia en Cifras 2008, 2009, 2010, 2011”) durante los años 2008, 2009 y 2010 al existir una diferencia sustancial respecto al número de delitos por año que corroboraría lo expresado anteriormente, ello se sintetiza en los siguientes cuadros:



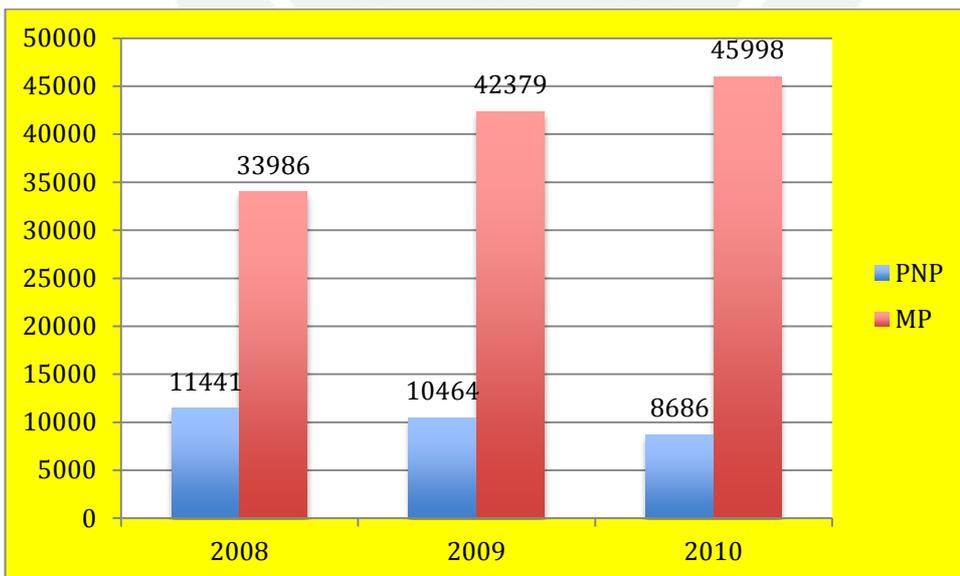
Como se observa existe una marcada diferencia entre la información estadística de la PNP y la del Ministerio Público. Siendo evidente que la cifras de esta última duplican a la primera, lo cual ratifica los serios problemas que existen en este tema que indudablemente afectan las acciones adoptadas por el Estado frente a la criminalidad a través de las políticas públicas implementadas.

### DELITO CONTRA EL PATRIMONIO



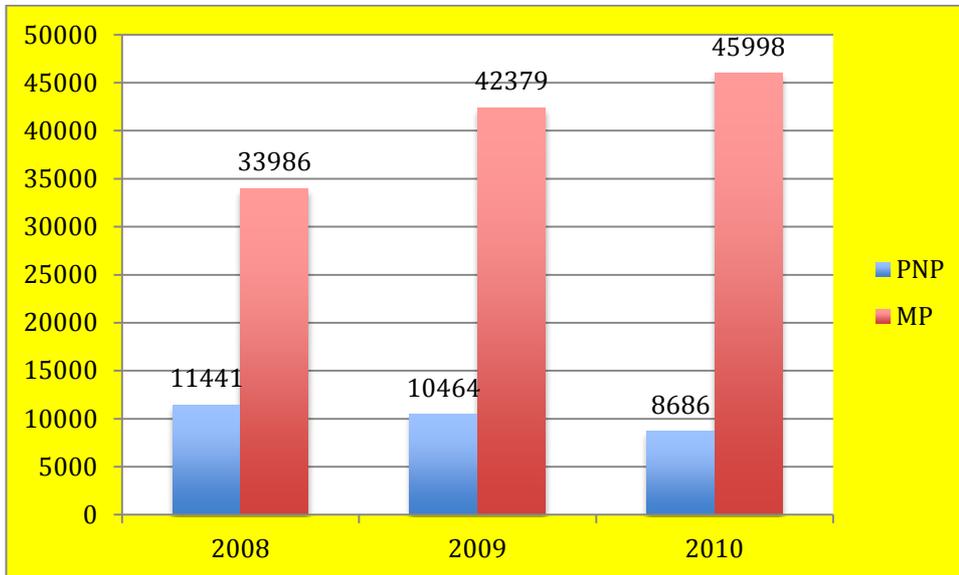
Elaboracion Propia

### DELITO CONTRA LA VIDA EL CUERPO Y LA SALUD



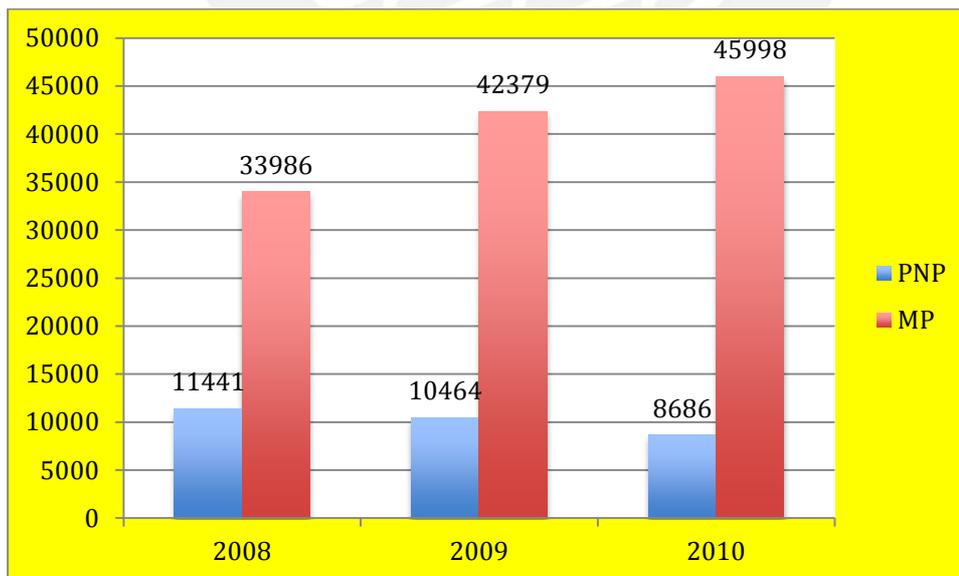
Elaboración Propia

### SEGURIDAD PÚBLICA



Elaboración Propia

### DELITOS CONTRA LA LIBERTAD



Elaboración Propia

Al efectuar un análisis desagregado de las cifras de los delitos, por tipo o modalidad de delito se aprecia una variación más evidente, lo que indudablemente mostraría esta distorsión de las cifras y que refleja que no se está obteniendo una información real. Esto repercute de gran manera en la elaboración de los informes del Estado sobre la criminalidad, y al servir de insumos para la formulación de las políticas públicas que se adopten para enfrentar el tema de la seguridad ciudadana se tendría una base estadística no confiable, lo que conllevaría una incorrecta identificación del problema.

Esta suerte de doble realidad tiende a distorsionar el análisis e interpretación del problema, ya que se van a tomar decisiones sobre la base de información poco precisa sobre el fenómeno delictivo. Dicho de otro modo, se va a buscar controlar un fenómeno que tal vez no es epidemiológicamente alarmante contra otro que sí lo es. Esto se traduciría en que los esfuerzos estatales por controlar un fenómeno aparentemente alarmante, pueden ocasionar el descuido de otros fenómenos delictivos.

La teoría indica que la estandarización de procesos y variables, así como el cruce de información estadística permitiría un mejor conocimiento de la problemática de la criminalidad. Sin embargo, en la práctica esto no es del todo cierto ya que existe una cifra negra de acuerdo a lo recogido en la revisión de literatura. Estos hechos delictuosos no denunciados causan que los datos que se manejan no sean reales. Esta es una cuestión crítica que debe ser abordada desde la perspectiva de las políticas públicas.

La problemática del manejo de datos y la conversión en información estadística se puede caracterizar en los siguientes puntos:

- Un divorcio entre las distintas instituciones públicas responsables de la confección de los mismos

- La existencia de distintos protocolos y herramientas en la formulación
- La diversidad de cifras sobre un misma modalidad delictiva.

Todo esto dio lugar a que existiera la necesidad de que el Estado peruano adopte medidas a fin de revertir dicho contexto. Por ello en el año 2013 dentro del Consejo Nacional de Política Criminal, a través del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC) buscó la estandarización de procesos y variables, así como el cruce de información estadística que permita un mejor conocimiento de la problemática de la criminalidad. Lamentablemente, a la fecha ha sido poco lo que se ha podido resolver.

Queda claro que hoy existe una realidad en el tema de la criminalidad en nuestro país: una primera que implica una ausencia de información estadística única y consolidada, formulada en consenso por todas las instituciones comprometidas en su formulación. Una segunda se encontraría determinada por unas cifras irreales, por la existencia de una criminalidad real y otra aparente. Este contexto origina que hoy en el caso peruano no exista un criterio uniforme en el manejo de los datos de la criminalidad a cargo del Poder Judicial, Ministerio Público, PNP y el INPE lo que origina una distorsión en los datos y una diferencia sustancial en los tipos delictivos, originando que las políticas públicas ligadas a la política criminal y a la seguridad ciudadana tengan como pilares evidencia poco clara.

Esto marcaría las características de los Informes que genera el Estado respecto a la criminalidad, tales como:

- El informe que presenta el Presidente de la República al Congreso de la República al asumir el mando y durante las fiestas patrias.
- Informes presentados por el Sector Justicia e Interior.
- Informes presentados por la Defensoría del Pueblo.

#### 4. EVALUACIÓN DE LOS PROTOCOLOS ESTADÍSTICOS DE LAS DISTINTAS INSTITUCIONES

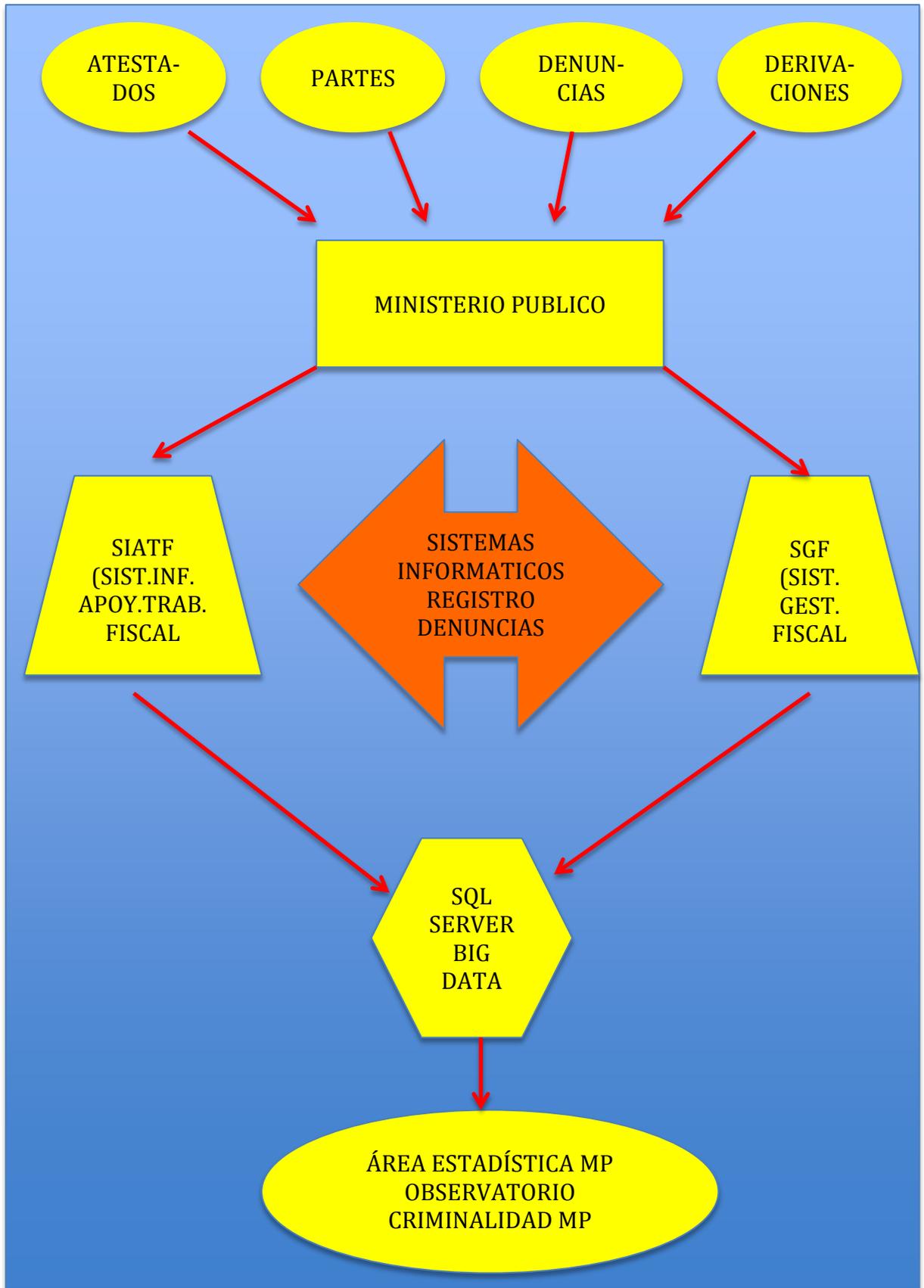
El Estado, a través del Consejo Nacional de Política Criminal (CONAPOC) dentro de las actividades propias del desarrollo de la política criminal, determinó la existencia de un problema en la data estadística de la criminalidad. Se identificó que no había consistencia y coincidencia en los datos recogidos por las diferentes instituciones que tienen a cargo dicha labor. Esto dio a lugar a que, en algunas oportunidades, autoridades estatales brindaran data estadística diferente sobre un mismo índice o indicador criminal, lo que evidenciaba un problema público latente que indudablemente afectaba la solidez de las políticas públicas en materia criminal y seguridad ciudadana que se formulaban y ejecutaban. Esto claramente perjudicaba la puesta en marcha de los planes y políticas que estaban siendo implementadas.

Es por esto que el CONAPOC toma la decisión de convocar el 28 de febrero de 2013 a todas las autoridades integrantes del mismo. Dichas reuniones produjeron medidas respecto a la problemática de la data estadística criminal. Puntualmente, se decidió la conformación del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC), estableciéndose como objetivo fundamental la estandarización de los criterios utilizados en la recopilación y procesamiento de la información de la criminalidad.

Por este motivo también se formuló el Documento de Trabajo Nro. 02 del CEIC “Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad”, estableciéndose una evaluación del proceso de recolección de información por parte de los distintos actores comprometidos, llegándose a las siguientes determinaciones que se reproducen en forma textual por reflejar la realidad de lo acontece en la línea de trabajo de la presente investigación:

##### 4.1. Ministerio Público – Fiscalía de la Nación

###### PROCESAMIENTO DE LA DATA ESTADÍSTICA DEL MINISTERIO PUBLICO



El Ministerio Público cuenta con dos sistemas informáticos que le permiten almacenar y hacer seguimiento a los casos y denuncias. Estos son el Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF) y el Sistema de Gestión Fiscal (SGF). El primero es utilizado para los procesos que siguen el modelo del Código de Procedimientos Penales de 1940; el segundo, para aquellos que siguen el modelo del nuevo Código Procesal. De estos sistemas es posible exportar bases de datos que son trabajadas mediante el cruce de variables. Esta labor, en lo que refiere a estadísticas sobre delitos, es llevada a cabo por el área de estadística de la Oficina de Racionalización y Estadística dependiente de la Gerencia General, además el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, órgano técnico de la Fiscalía de la Nación también hace uso de dicha base de datos.

El camino seguido para las denuncias, en ambos casos (SIATF, SGF) tiene como fuente de información los atestados policiales, partes policiales, denuncias de parte, denuncias de oficio o por derivación de otro órgano fiscal, los cuales son ingresados a la mesa de partes.

Este recojo de información se realiza a nivel nacional, y está a cargo de un equipo multidisciplinario que comprende profesionales, estadísticos, abogados, psicólogos, sociólogos que permiten una mejor elaboración de la data estadística. Esta fuente de información del Ministerio Público explicaría por qué las cifras del mismo son superiores a las de la PNP, toda vez que el Ministerio Público abarca al propio MP y a la PNP. Lo cual ya evidenciaría un primer factor de diferencia de cifras, sobre una misma modalidad delictiva.

El Ministerio Público utiliza el sistema de base de datos SQL SERVER, para el manejo de BIG DATA. Realizándose publicaciones en forma semanal, mensual y anual a través de publicaciones físicas y virtuales

para la utilización de los miembros del Ministerio Público y de la ciudadanía en general. Para ello se emplean indicadores de las distintas modalidades de ilícitos penales del Código Penal, lo que muestra una uniformidad con las demás instituciones que manejan el proceso de recopilación, procesamiento y difusión de datos criminal.

La Información sistematizada por el Observatorio se difunde actualmente por medio de boletines anuales, mensuales y semanales, disponibles al público en su portal Web. Pero de acuerdo a Dammer (2012) no hay que perder de vista lo siguiente:

- Su reciente creación no permite avanzar con análisis longitudinales.
- No se sabe con claridad qué porcentaje de los casos ocurridos son luego informados por los fiscales.
- No se tiene claridad de la representatividad de la información acopiada.
- El observatorio presenta los datos en números generales llamados "incidencia delictiva" sin dejar en claro lo que implican.
- La información se entrega por distritos judiciales lo que no necesariamente.

#### 4.2 Poder Judicial

La Gerencia General tiene a su cargo seis gerencias. De estas últimas es la Gerencia de Planificación donde se ubica el Registro Nacional de Condenas, por otra parte se ubica la Sub-Gerencia de Estadística que es la encargada de centralizar todo tipo de información que se recibe de las distintas áreas del Poder Judicial dentro de las que se encuentra el propio registro nacional de Condenas (RNC).

El RNC se subdivide en una Jefatura encargada de la coordinación de tres áreas: a) Inscripción, b) refundición, adecuación, integración, sustitución, y c) rehabilitación.

La forma en la cual se determinan las variables dentro del PJ difiere entre las distintas áreas que manejan la información estadística. Así por ejemplo, el RNC las determina incluyendo los tipos de delitos que se encuentran en los boletines de sentencia (documento que registra la sentencia consentida o ejecutoriada) y que responden a las tipificaciones del Código Penal. Sin embargo, a pesar de que otras áreas tienen una lista de variables que también responde al Código Penal, la lista no es exactamente la misma: cada área las trabaja de forma independiente.

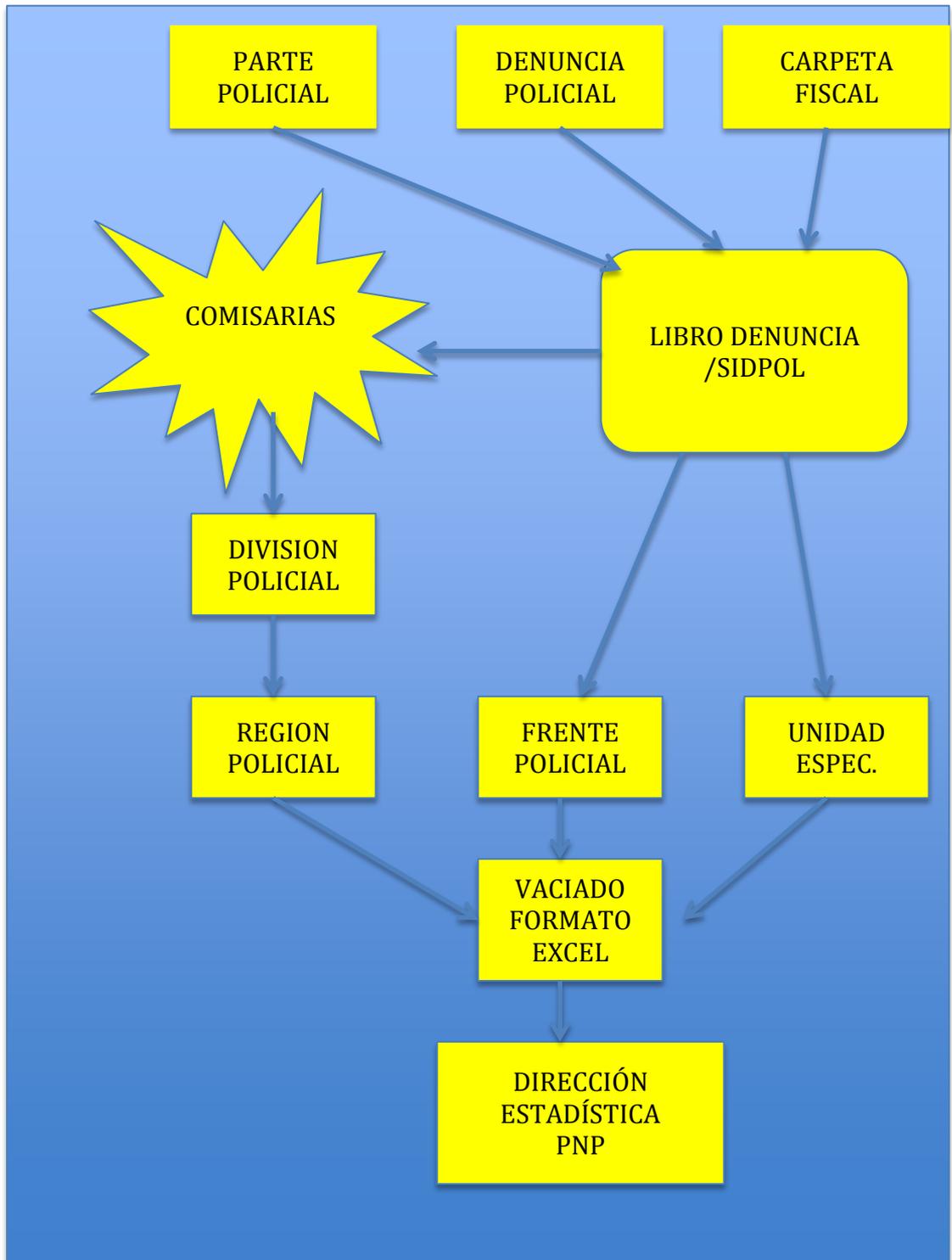
El flujo de información tiene como inicio la sentencia en la corte. Esta información es remitida al registro distrital de cada corte (divididas por Distrito Judicial). Luego la información es enviada por mensajería al RENAJU, donde los boletines ingresan por mesa de partes, después de ser ingresados al RNC, se registra la información en una base de datos y cada boletín es archivado.

Para estos procedimientos el Poder Judicial utiliza un sistema de base de datos SQL SERVER y el ASA12 para el manejo de BIG DATA.

La data manejada por el Poder Judicial es de uso interno y no representa la realidad de algún fenómeno criminal toda vez que muchos casos no llegan a esta instancia, algunos quedan en el nivel policial y/o judicial. Por esta razón los datos del Poder Judicial no serían de utilidad para un manejo macro en el diseño de alguna política pública.

### 4.3 Ministerio del Interior (Policía Nacional)

#### PROCESO ESTADÍSTICO EN LA PNP



Elaboración propia

La estadística criminal del Sector Interior se encuentra basada en su totalidad en las labores que desempeña la PNP. Dicha institución se encarga de esta tarea a través de la Dirección de Tecnología de la Comunicación y Estadística con su respectiva División de Estadística.

El flujograma de la información comienza con la elaboración de parte sobre el hecho delictivo por parte de un efectivo policial. Luego, esta información es registrada en el libro de denuncias policiales o libro de denuncias reservadas y/o en el sistema informático de registro de denuncias SIDPOL. Al final de cada mes se realiza un vaciado de la información en uno de los 40 formatos Excel establecidos en forma preliminar.

Culminado este proceso, el formato (que contiene solo cantidad de casos o frecuencias) es remitido a cada sede territorial policial, DIRTEPOL, que consolida la información de su jurisdicción y la remite vía trámite físico y digital a la unidad de estadística de la PNP.

Todo ello con un sistema de manejo de datos SQL SERVER. Del acopio de la información se genera solo una publicación virtual al año, no existiendo una distribución a las distintas unidades de la PNP para su explotación. Para ello se emplean como indicadores las distintas modalidades delictivas que establece el Código Penal coincidente con el manejo del Poder Judicial y Ministerio Público.

El manejo de la data estadística en la PNP tiene las siguientes características:

- Sistema estadístico limitadamente digitalizado.
- Sistema estadístico de información agregada, lo que limita seriamente la características y elementos de un hecho delictual.
- Estructura vertical (recolección en múltiples etapas).
- Limitada cobertura de internet con el ancho de banda necesario para hacer

pos b ilda

un proce

- Utilización de vía telefónica para envío de datos.
- Poca sistematicidad en la periodicidad del envío de información.
- Algunas instancias especializadas desarrollan sistemas propios de recolección y análisis de la información que no es compartida con el resto de la institución.
- Alta rotación y limitada capacitación del personal destinado a tareas de recolección estadística en las comisarías.

#### 4.4 Instituto Nacional Penitenciario.

La obtención de información comienza con el ingreso del interno al establecimiento, momento en el que se le toman datos como nombre, situación jurídica, sexo, documento de identidad, entre otros. Esta información es inscrita en dos tipos de fichas, la denominada Ficha Penológica (datos personales) y la Ficha de Identificación (datos de huellas, odontográfico y otros). Una vez que se tiene la ficha de identificación debidamente llenada se transcribe en un libro de registro y luego la información es ingresada en una base de datos Excel denominada PADIN (Padrón de internos). Con esta información se emite un formato estadístico “F Nro. 01” (información estadística del penal).

Finalmente, todos los formatos de cada penal son remitidos a la Dirección Regional correspondiente, la misma que consolida la información y la remite a su órgano de línea y a la unidad de estadística.

Las cifras que muestra el Instituto Nacional de Estadística e Informática sobre la criminalidad se encuentran basadas en la data estadística brindada por la PNP. No se basan en ninguna fuente propia de recolección de información sobre la criminalidad que permita realizar un contraste.

Lo que se ha detallado hasta aquí nos hace darnos cuenta de que cada una de las distintas instituciones involucradas maneja una metodología y recolección

distinta. Esto tiene relación tanto con los objetivos de cada institución como con la parte del proceso de atención de delitos o faltas que les corresponde. En razón de ello se ha formulado un cuadro comparativo del proceso de recolección de información que se presenta líneas abajo.

Es importante señalar que no es la diversidad de fuentes lo que podría generar dificultades para la homogeneización, sino los criterios y modos distintos de cada institución que recoge la información. Por ejemplo, hay algunas que son llenadas manualmente en un cuaderno y otras en formatos definidos, algunas son ingresadas directamente a un sistema digital, etc. A esto se suma la falta de estandarización de variables entre una y otra, y especialmente con referencia al INEI.

“El dato estadístico es un componente más de algo más amplio [...] hay que transformar el dato en información, la información en conocimiento y el conocimiento en inteligencia. Esta permite tomar decisiones para el diseño y formulación de políticas públicas en seguridad ciudadana [...] Las cifras deben iluminar a tomar decisiones, pero los informes no reflejan la realidad de la criminalidad, nos encontramos lejos, en muerte violenta se ha avanzado bastante. Tener la real magnitud va más allá del dato estadístico, no solo sobre base de denuncias, hay que desempaquetar los datos, conocer características criminológicas, los factores de riesgo [...] juntar la tasa de denuncia con tasa de victimización nos daría una aproximación de la criminalidad” estas afirmaciones expresadas por el Licenciado Juan Jesús Huambachano Carbajal Gerente del observatorio de la criminalidad del Ministerio Público

Estas declaraciones permiten corroborar que existe una data estadística subvaluada que no refleja la verdadera problemática criminal del país. En el caso de otra institución, como la PNP tenemos la versión del Crnl.PNP. Manuel Tolentino Carriedo Director de Estadística de la PNP, que señala claramente que la estadística policial se basa en su totalidad en denuncias. Además hace hincapié en la carencia de una coordinación entre la PNP y el Ministerio Público

sobre la data estadística criminal, proporcionando dos conceptos importantes:

“La cifra oculta se presenta de dos maneras. En primer lugar, aquella que es originada por el propio agraviado que no presenta la denuncia. En este caso son estimaciones generalizadas de las encuestas. La otra cifra negra es aquella que obra en las propias dependencias policiales que son originadas por el personal encargado de los investigaciones de los casos denunciados”.

Las afirmaciones de ambos funcionarios respecto a la estadística criminal revelan un problema público latente, que muestra una evidencia palpable de ausencia de una data confiable, lo que originaría que la construcción de cualquier política pública de seguridad ciudadana carezca de una base sólida.

Según el Plan de trabajo del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad – CEIC se proporciona un diagnóstico rápido de los problemas que se encuentran en el sistema actual de información sobre seguridad ciudadana y que muestra que los problemas de los sistemas de información se pueden encontrar y tienen consecuencias en: i) la identificación de indicadores para la seguridad ciudadana, ii) desde el registro de datos hasta el uso de la información, iii) al interior de las instituciones que las generan, iv) una deficiente calidad de los datos, v) efecto negativo en la calidad de las decisiones sobre seguridad ciudadana.

Los formatos de registro de datos son variados aún al interior de las mismas instituciones informantes. Esto ocurre, por ejemplo, no sólo en la PNP, sino también en el Ministerio de Salud para el registro de casos de mujeres víctimas de violencia. La información se recoge sin garantizar la cobertura de la totalidad de las unidades informantes. Además no se cuenta con suficientes controles de calidad.

En el trabajo colaborativo con otros actores, la casi nula interconexión entre los sistema de registro de las diversas instituciones, e inclusive al interior de ellas

impide el seguimiento de casos y consolidar información sin duplicaciones. Existen demoras en la entrega de información de las instituciones para la consolidación y centralización de datos por el INEI. Además se observa una marcada diferencia en los estándares tecnológicos de los sistemas informáticos de cada institución.

El último censo a las Comisarias y Unidades especializadas de la PNP realizado por el INEI ha evidenciado la realidad que la institución policial afronta en el manejo de la data, siendo inconsistente y enfrentando problemas importantes como la no existencia de uniformidad en la calificación de los delitos, la omisión de datos relevantes sobre el delito, se registran omisiones y duplicidades (en algunos casos se contabilizan los suicidios y hallazgos de cadáveres como homicidios). Los libros presentan omisiones, datos ilegibles y en ciertos casos inadecuado archivamiento, la cobertura de información es incompleta pues solo el 14% de las más de 1,400 comisarías existentes cuentan con el sistema de Denuncias Policiales (SIDPOL).

Todo este contexto evidencia que no contamos con una data criminal confiable y la existente presenta una distorsión en la información que brinda, existiendo cifras diferentes de un mismo fenómeno delincriminal por las distintas autoridades encargadas de la data. Se muestran cifras muchas veces totalmente diferentes, lo cual indudablemente afecta a los informes sobre criminalidad que se puedan formular en el Estado Peruano.

Se evidencia inconsistencia y carencia de rigor científico en los procedimientos que afecta indudablemente a la política criminal que utilice como fuente esta data estadística para su toma de decisiones, establecimiento de objetivos y metas.

Todo ello finalmente origina que el consumidor final del producto seguridad ciudadana, que es el ciudadano, no reciba un servicio de calidad que le permita

desarrollar sus actividades en un ambiente de tranquilidad y con un nivel de inseguridad reducido de acuerdo a sus demandas.

Del mismo modo, existe una diversidad de software utilizados para el procesamiento de la información estadística, lo cual dificulta el diálogo entre bases de datos: algunas instituciones solo utilizan Excel mientras que otras utilizan programas más sofisticados.



#### **CUADRO DE REGISTRO Y SOFTWARE UTILIZADOS POR LAS INSTITUCIONES LIGADAS AL RECOJO DE INFORMACIÓN CRIMINA**

REGISTRO ADMINISTRATIVOS Y SOFTWARE UTILIZADOS						
INSTITUCIÓN	UNIDAD QUE PROCESA	FORMATOS DE CAPTACIÓN DE INFORMACIÓN		SOFTWARE	LIMITACIONES DE RECOJO	PUBLICACIÓN
MININTER	Dirección de Estadística PNP	Parte Policial	Libro de registro de denuncias	Excel (formatos estadísticos)	Forma manual	MENSUAL
			Libro de denuncias reservadas		duplicidad	
		Sistema de denuncias SIDPOL	Omisiones de registro		ANUAL	
	MININTER Estadística	Formatos estadísticos		Excel	Deficiente calificación	
Ministerio Publico	Sub-Gerencia de Estadística	Parte, Atestado o Informe		SIATF,SGF	Utilización de dos sistemas de registro de datos	MENSUAL
	Observatorio de la Criminalidad	Policial, denuncia de parte, de oficio, por derivación de órgano fiscal		SIATF,SGF		ANUAL
Poder Judicial	Registro Nacional de Condenas	Sentencia Condenatoria expediente judicial	Boletín	Sistema del Registro Nacional de Condenas	Áreas trabajan en forma independientes	NO PUBLICAN
	Sub Gerencia de Estadística	Base de datos (Excel)		Access		
		Expediente judicial		Sistema Integrado Judicial - SIJ		
INPE	Unidades de Registro Penitenciario	Resoluciones judiciales, mandato de detención	Ficha penológica, Ficha de Identificación	Sistema de Información Penitenciaria-SIP		NO PUBLICAN
				Sistema de Información Penitenciaria Población Penal – SIP-POPE		
	Unidad de Estadística	Formatos estadístico		Excel, SPSS		

## 5. CONSECUENCIAS

- 5.1. Se aprecia una marcada tendencia de las instituciones ligadas a la estadística de criminalidad en solo utilizar los registros de denuncias como insumo para la confección de las mismas, lo que evidencia un error en el enfoque.
- 5.2. Se ha establecido como indicador de la política anti criminal la reducción de las denuncias y no el aumento de la capacidad de recepción de las mismas por parte del Estado. Lo que permitiría activar adecuados mecanismos e instrumentos de política anti criminal adecuados.
- 5.3. Existe una diversidad de datos estadísticos proporcionados por distintas instituciones públicas y privadas ligadas al tema de política criminal y seguridad ciudadana, esto se ve reflejado en el desorden que hay en el manejo de esta información.
- 5.4. Carencia de instituciones dedicadas a estudiar la data estadística real para entender la complejidad del fenómeno criminal y plantear soluciones reales y técnicas, reflejadas en las políticas públicas.
- 5.5. Una legislación vigente producida con data estadística criminal no real que termina siendo fatal, produciéndose sobre criminalización, que no necesariamente tiene resultados sobre el delito.
- 5.6. No se realiza un análisis criminológico de la data estadística que permita ubicar tendencias, que colaboren en la implementación y desarrollo de políticas públicas, estableciendo perfiles de víctimas, autores etc.
- 5.7. La necesidad de utilizar además las encuestas de victimización, percepción de inseguridad y denuncias que permitan reflejar la realidad, que nos aproxime a lo que esconde la “cifra negra” o denuncias no realizadas.
- 5.8. Las acciones que realiza la PNP para combatir la criminalidad está sesgada por una mala data y esto afecta el uso de alguna tecnología como los mapas de delito que a su vez perjudica las labores de patrullaje, entre otros.

- 5.9. Mal de uso de los recursos. El no tener claro cómo es que funciona el problema público, se tiende a sobre incrementar algunos delitos que no necesariamente son los más importantes.
- 5.10. La producción legislativa se ve afectada con el uso de datos incorrectos. Esto genera que muchas leyes u otros dispositivos legales aparezcan con datos incorrectos. En suma, se genera un círculo vicioso.



## 6. CONCLUSIONES

- A. Existe un marcado desorden en el manejo de la información estadística sobre la criminalidad, donde las diferentes instituciones públicas y privadas relacionadas con el tema proporcionan datos muchas veces diametralmente diferentes.
- B. No existe un enfoque real de la criminalidad, al solo utilizar las denuncias como único insumo, lo cual es errado, debiéndose utilizar además las encuestas de victimización, percepción de inseguridad, que permitan reflejar la realidad, que permitan aproximarnos a lo que esconde la “cifra negra” o denuncias no realizadas.
- C. Existe ya una decisión política de buscar uniformizar la data estadística a través de la conformación del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad (CEIC), el cual desde el 2013 se encuentra funcionando. Sin embargo, a la fecha no se ha logrado establecer un protocolo único para la confección de data estadística en las instituciones del Estado.
- D. Existen diversos informes del Estado ligados a la política criminal y/o seguridad ciudadana, formulados por distintas autoridades de nivel nacional, regional y local, que presentan una base estadística errada. Esto repercute negativamente en las decisiones que se adopten y no se cumplan los objetivos propuestos en algunas políticas públicas.
- E. Teniendo en consideración que el insumo básico de cualquier política criminal es la data estadística, como premisa, si esta no es la adecuada, no se podría pensar en realizar estudios prospectivos reales de la criminalidad que permitan establecer adecuadas políticas criminales.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

1. ALARCÓN OLGUÍN, Víctor Y BERMÚDEZ, UBLÉSTER Damián, 1988. Orden jurídico y seguridad nacional, Algunas Consideraciones Teóricas Crítica jurídica. N° 9. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla
2. ALZA BARCO, Carlos . 2014 Gestión pública: balance y perspectivas. VI seminario de reforma del Estado. Lima. Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Perú.
3. CARRILLO-FLOREZ Fernando Seguridad ciudadana en américa latina: Un Bien Público cada vez más escaso. Web de Desarrollo humano local Hegoa. Fecha de consulta: 22Jun14. Disponible en: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0382/UIM\\_Seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0382/UIM_Seguridad_ciudadana.pdf).
4. CONASEC, 2013-2018 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013, Presidencia de Consejo de Ministros.
5. CONSEJO NACIONAL DE POLITICA CRIMINAL, 2013, Comité Estadístico Interinstitucional de la criminalidad (CEIC) “Plan de Trabajo 2013-2014”
6. DAMMERT, SALAZAR, MONTT, 2010, Gonzales “Crimen e Inseguridad, Indicadores para las Americas. FLACSO/BID, Fecha de consulta 22JUN14, Disponible en: [http://www.oas.org/dsp/FLACSO/flacso\\_inseguridad.pdf](http://www.oas.org/dsp/FLACSO/flacso_inseguridad.pdf).
7. DAMMERT Lucia, 2012, “Seguridad Ciudadana en el Peru: las cifras del desconcierto” Corporacion Andina de Fomento.
8. FUENTES ROMERO David, 2003, Políticas Publicas y Seguridad Ciudadana: La Violencia como Problema Publico, Red de Revistas Cientificas 2003 4(8) Fecha de consulta 22JUN14, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53040801>.
9. GONZALES FERNADEZ Jose, 1995 La Seguridad Publica en Mexico, Biblioteca Juridica UNAM Consulta: 23Jun14. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/419/12.pdf>

10. LAGOS Marta, Dammert Lucia, 2012 Latinobarómetro, La Seguridad Ciudadana El problema principal de América Latina . Fecha de consulta: 22Jun14. Disponible en [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)
11. LAHERA PARADA Eugenio 2002, Introducción a las Políticas Publicas, Fondo de Cultura Economica de Chile. Fecha de consulta: 22Jun14. Disponible en: <http://www.franciscohuertas.com.ar/wpcontent/uploads/2012/03/Lahera-Parada-Introducción-a-las-pol%C3%ADticas-públicas.pdf>.
12. MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, Comité Estadístico Interinstitucional de la criminalidad CEIC - Documento de Trabajo 2 “Informe de los Registros de Información de las Unidades estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad” Junio 21013
13. MONTECINOS MONTECINOS Egon 2007, Limites del Enfoque de las Políticas Públicas para definir un Problema Público, Red de Revistas Cientificas 20(33) fecha de consulta 22JUN14, Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=20503314>
14. MUJICA Jaris, 2013 “Problemas y consideraciones Básicas Sobre la Medición del Delito en el Perú, Fecha de consulta 22JUN14, Disponible en: <http://www.desco.org.pe/sites/default/files/publicaciones/files/07%20Mujica%200EI%20Perú%20subterráneo%20PH%20dic%202013.pdf>.
15. NAREDO, MOLERO, MARÍA. 2001 Seguridad urbana y miedo al crimen Polis, Revista de la Universidad Bolivariana [en línea] 2001, 1 ( ) : [Fecha de consulta: 22 de junio de 2014] Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/305/30500214.pdf>.
16. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. 2012-PNUD. La seguridad humana. En las agendas de las organizaciones multilaterales y los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe. Consulta: 23Jun14. Disponible en: [http://iidhwebserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6\\_2012/6939.pdf](http://iidhwebserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6_2012/6939.pdf)
17. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. 2012-PNUD. La seguridad humana. En las agendas de las organizaciones multilaterales y

- los mecanismos de integración en América Latina y el Caribe. Consulta: 23Jun14. Disponible en:  
[http://iidhwebserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6\\_2012/6939.pdf](http://iidhwebserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/6_2012/6939.pdf)
18. OLAVARRIA GAMBI Mauricio, 2007, Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Publicas 2007, Instituto de Asuntos Públicos, Departamentos de Gobierno y Gestión Publica Chile, Fecha de consulta 22JUN14, Disponible en  
<http://innosocialafta.cl/documentos/Conceptosbasicosenel analisis depoliticasp ublicas.pdf> .
19. PNUD.- Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014.-Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Fecha de consulta 03/07/14.
20. SALAS PEÑA, LILIAN 2011 Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Fecha de consulta 03/07/14  
[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/art\\_n8\\_05\\_08\\_2011/art\\_ineditos8\\_5\\_salas.pdf](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://investigacion.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/art_n8_05_08_2011/art_ineditos8_5_salas.pdf)
21. SUBIRATS Joan, Knoepfel Peter, LARRUE Corinne, VARONE Frederic, 2008 Análisis y Gestión de Políticas Publicas, Editorial Ariel  
<http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDHAL%20Resumen%20Ejecutivo.pdf>.
22. LOPEZ VILLANES Noam “Inseguridad y percepción de inseguridad en Lima, Perú” Cuadernos de investigación, numero 10, Instituto de Opinión Publica,PUCP .
23. COSTA, Gino & CARLOS Romero. 2011. Inseguridad en el Perú: ¿ qué hacer?. Lima: Ciudad Nuestra.
24. YEPEZ DAVALOS Enrique “14 lecciones fundamentales de seguridad ciudadana” 2004, IDL