

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
ESCUELA DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**



TEMA

**COMPETENCIAS ENTRE LAS UNIDADES DE ESTADÍSTICA DE LA
POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ Y OTRAS INSTITUCIONES.
(ARTICULACIÓN DE LA DATA E INTEROPERABILIDAD)**

Tesis para optar el Título de Magister en Ciencia Política y Gobierno

PRESENTADO POR WALTER WILLY SALAZAR SANCHEZ

ASESOR: FRANK RENATO CASAS SULCA

**LIMA – PERÚ
2015**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. CAPÍTULO I:

1. La Seguridad como Problema Público
 - 1.1. Definición de Problema Público
 - 1.2. Definición de Seguridad
 - 1.3. La Seguridad Como Problema Público
 - 1.4. Rol del Estado en la Provisión de Seguridad
2. Políticas Públicas y la Seguridad
 - 2.1. Definición de Políticas Públicas
 - 2.2. Objetivos de las Políticas Públicas
 - 2.3. La como objeto de la Política Pública
 - 2.4. Las Etapas de una Política Pública

II. CAPÍTULO II:

1. Descripción del Problema
 - 1.1. Determinación del Problema Social
 - 1.2. Determinación del Problema Público
 - 1.3. Diversidad de las cifras estadísticas
 - 1.4. Problema de Interoperabilidad
 - 1.5. Conclusiones

III. CAPÍTULO III:

1. La Interoperabilidad en el Estado Peruano
 - 1.1. La Policía Nacional del Perú como administrador del Sistema de Interoperabilidad de Orden Interno

- 1.1.1. Normas que regulan la interoperabilidad y el sistema de Estadística de la PNP
- 1.1.2. Protocolos y procedimientos de las Oficinas de Estadística de la PNP e interoperabilidad interna y con otras instituciones.
- 1.2. El Ministerio Público
 - 1.2.1. Normas del Ministerio Público de interoperabilidad
 - 1.2.2. Protocolos y procedimientos de las Oficinas de Estadística del Ministerio Público e interoperabilidad interna y con otras instituciones.
- 1.3. Comparación de los procesos de captación de información por las Unidades de Estadística.
- 1.4. Análisis de los procesos de captación de información
- 1.5. Conclusiones.

IV. **CAPÍTULO IV:**

1. Causas del problema de recolección y utilización de información para fines estadísticos y su empleo en la interoperabilidad de orden interno
 - 1.1. Unidades de Estadísticas de la Policía Nacional del Perú.
 - 1.2. Deficiente interoperabilidad entre las Entidades del Estado, en materia de Orden Interno y Orden Público
2. Consecuencias del problema de recolección y utilización de información para fines estadísticos y su empleo en la interoperabilidad de Orden Interno y Orden Público
 - 2.1. En cuanto a las Unidades de Estadísticas de la Policía Nacional del Perú

2.2. En cuanto la deficiente interoperabilidad entre las Entidades del Estado, en materia de Orden Interno y Orden Público

V. CONCLUSIONES

VI. BIBLIOGRAFÍA



INTRODUCCIÓN

No es para nadie extraño que hoy por hoy la inseguridad se ha convertido en uno los problemas más importantes (si no es que el más importante). La delincuencia, en todas sus modalidades, ha alcanzado una dimensión tal que no solo afecta a la misma seguridad ciudadana, sino que también impacta negativamente en la economía y aún en la política. Por tal razón, la lucha contra la delincuencia exige en el escenario actual, el trabajo conjunto y lo más eficientemente posible de las diferentes instituciones involucradas en la lucha contra la delincuencia. Estamos hablando de la Policía, lo gobiernos locales, el sistema de justicia (jueces y fiscales), etc.

En lo que respecta a la institución policial, la eficiencia mencionada, para ser alcanzada, requiere de una serie de requisitos. Entre estos se puede mencionar: la adquisición de armamento y equipos adecuados que sirvan para una adecuada lucha contra la delincuencia; una distribución de los efectivos policiales que sea más racional, basada en las necesidades y la situación real de seguridad de cada espacio; una mayor asignación de recursos para cubrir todas las necesidades logísticas, de personal, etc., de la Policía. Es claro que, para que se logren estas condiciones se ha de diseñar y desarrollar políticas públicas de seguridad, las cuales no se pueden construir sobre la base de las simples especulaciones, sino que tienen que tener una justificación y un basamento empírico, que tome en cuenta las condiciones de la realidad social del delito.

Pues bien, de lo anterior se desprende que estos objetivos no se pueden lograr sino teniendo una información de calidad y sistematizada, la cual va a servir de base para las posteriores tomas de decisiones en el combate contra la delincuencia. La idea es no tener solamente datos inconexos, que no se encuentren integrados; peor aún, se debe evitar la existencia de datos falsos o inexactos, los cuales necesariamente llevarían a que se hagan decisiones

equivocadas. Al contrario, se debe aspirar a tener datos correctos, de calidad, que sirva para elaborar análisis precisos sobre el contexto y las condiciones reales; en función de ello es que se podrá arribar a medidas concretas óptimas.

En la actualidad, la totalidad de los datos relativos a la delincuencia se encuentran dispersos en diferentes instituciones, las cuales llegan a manejar estadísticas disímiles, por ejemplo, en lo relativo a la incidencia de los delitos. La idea de unificar la información puede verse ayudada debido a la existencia del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, conocido como SINASEC, que es el órgano integrador de las diferentes instancias involucradas en la seguridad pública.

El tema de la presente tesis es precisamente, la integración y sistematización de la información. Específicamente, se tratará acerca de la articulación de los datos, y la interoperabilidad. Esta última, se considera como la capacidad de las instituciones para compartir información automatizada. Más detalladamente, se entiende como la “capacidad que tienen las organizaciones dispares y diversas para intercambiar, transferir y utilizar, de manera uniforme y eficiente datos, información y documentos por medios electrónicos, entre sus sistemas de información”.

Pues bien, este tema, en la presente tesis, se desarrollará a lo largo de cuatro capítulos. En el primero de estos se abordan las cuestiones de la Seguridad como problema público, y de las políticas públicas en materia de seguridad. Esto nos llevará a revisar los conceptos -fundamentales para nuestro trabajo- de problema público, seguridad y políticas públicas, así como la idea de seguridad como problema público y la vinculación entre seguridad y la implementación de políticas públicas.

En el segundo Capítulo está dedicado a la descripción de problema principal que se abordará en la tesis. Se incluirá la descripción de la interoperabilidad como problema, así como las diversas aristas derivadas de la no

sistematización de la información (principalmente, lo referido a la diversidad de las cifras estadísticas acerca de la criminalidad).

En el Capítulo tercero se abordarán los temas referidos a la interoperabilidad en el marco del Estado Peruano, con especial énfasis en la labor de la Policía Nacional como administradora del Sistema de Interoperabilidad del orden interno. De otra parte, también se analizará la labor del Ministerio Público (ente que también maneja cifras relacionadas con la criminalidad), así como, se mostrarán las líneas principales y se hará un análisis de los procesos de captación de información.

En el Capítulo cuarto y último, que tiene una finalidad evaluativa general, se expondrán las causas y consecuencias del problema de recolección y utilización de información para fines estadísticos y su empleo en la interoperabilidad de orden interno y orden público. En cuanto a las causas del problema, se analizarán tanto al nivel de la actuación de las Unidades de Estadística de la Policía Nacional y como de la deficiente interoperabilidad de las entidades del Estado en materia de orden interno y orden público. Finalmente, se expondrán las consecuencias derivadas de las limitaciones en los dos ámbitos mencionados.

CAPÍTULO I

1. LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

1.1. DEFINICIÓN DE PROBLEMA PÚBLICO

Con la finalidad de poder entender con claridad el problema público es necesario conocer las diferentes definiciones que los académicos brindan respecto a este tema; **David F. Fuentes**, indica que “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”. (Fuentes, 2003:15); mientras que **Luís Aguilar**, expresa “que son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno”. (Aguilar, 1993:31); y **Philippe Garraud** (1990:20), indica que un problema público debe ser considerado como: “una demanda que surge de grupos sociales, el desarrollo de un debate público y la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas”.

Dentro de estas definiciones, nos inclinaremos por la expresada por Luís Aguilar, por cuanto engloba, por un lado la participación de los ciudadanos para ayudar identificar el problema o situación que los afecta y por el otro, la del Estado para estructurarlo y dar las alternativas de solución, dentro del ámbito de su responsabilidad estatal.

1.2. DEFINICIÓN DE SEGURIDAD

La interacción humana a través del tiempo ha generado una serie de riesgo para su propia existencia, que se encuentra vinculado entre otros aspectos con la seguridad; que para su comprensión cabal citaremos a **Spring y Brauch**,(2009:173), quienes definen que “seguridad se relaciona estrechamente con la paz y se ha vuelto un valor y una meta de las actividades de las naciones, así como de los actores en el nivel sub y supra Estado, que requieren medidas extraordinarias”; mientras que las **Naciones Unidas en su Informe Sobre Desarrollo Humano de 1994**, indica que el “concepto de seguridad se ha interpretado en forma estrecha durante demasiado tiempo: en cuanto seguridad del territorio contra la agresión externa, o como protección de los intereses nacionales en la política exterior o como seguridad mundial frente a la amenaza de un holocausto nuclear. La seguridad se ha relacionado más con el Estado-nación que con la gente” (1994:25); asimismo, emite un concepto más humanitario, introduciendo el concepto de **seguridad humana**, como la situación en donde “la gente puede ejercer una gama de opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy no desaparecerán totalmente mañana”. (1994:26-27).

Desde el punto de vista humanitario, es válido afirmar que la seguridad humana puede ser entendida como la tarea de humanizar la seguridad; por lo tanto, compartimos la definición de Naciones Unidas, por presentar un concepto que equipara la seguridad con las personas, en lugar de los territorios, y con el desarrollo, en lugar de las armas; evaluando las preocupaciones en materia de seguridad humana tanto a nivel nacional como internacional.

1.3. LA SEGURIDAD COMO PROBLEMA PÚBLICO

La seguridad, como problema que afecta la coexistencia pacífica de los ciudadanos, merece la atención del Estado, conforme lo describe **SALAS PEÑA**, (2011: 6), al indicar que “[...] La seguridad es un asunto público, pues forma parte de la convivencia cotidiana de los ciudadanos en un marco de integridad y salvaguarda de los derechos de las personas, es por ello que es de vital importancia tomar en cuenta el significado del espacio público. La seguridad también es un bien común o público; es indivisible y debe de proveerse de manera imparcial, y al ser una condición de interés social su observancia debe ser general para todo el territorio nacional”; lo que conlleva, a una intervención activa y responsable del Estado para brindar las condiciones mínimas de seguridad, conforme se desprende del **Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014**, que “[...]” considera a la seguridad como un bien público y, por lo tanto, insiste en la responsabilidad irrenunciable del Estado para proveerla” (2013:9).

El Estado, como generador de las políticas públicas, destinadas a resolver los problemas que demandan los ciudadanos, y siendo la seguridad un problema que merece toda la atención del aparato estatal; es importante que el Estado a través de sus instituciones concentren sus esfuerzos para dar solución a éste problema público, llamado “Inseguridad”.

1.4. ROL DEL ESTADO EN LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD

La actuación del Estado en la resolución de los problemas que atañen a la población, específicamente respecto a la seguridad, constituye una de las principales funciones que deben estar presentes en las políticas de gobierno; **José Gonzales (2002:126 y 130)**, indica que “la seguridad pública se ha convertido en prioridad tanto de los

governados como gobernantes, ya que ésta no solo representa el sentir y percibir respecto de un ámbito seguro y libre de cualquier peligro, sino que se trata de una garantía constitucional a la que todo individuo tiene derecho, pero sobre todo, es la razón de ser del Estado, toda vez que es el encargado de generar las condiciones necesarias para que los individuos realicen sus actividades con la confianza de que su vida, patrimonio y el ejercicio de sus libertades y derechos no van hacer transgredidos.

Dicha responsabilidad asumida por el Estado, es también apoyada por **Carrillo-Florez (2007: 179-196)**, al decir que el (...) “control, prevención, sanción y represión de la violencia y el crimen constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado, y por ello son un elemento central de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que en esta materia pueden corresponderle a la sociedad civil.

Por consiguiente, el rol del Estado a través del gobierno que lo representa, tiene obligaciones inherentes hacia la ciudadanía, tendientes a proporcionarle las condiciones que le permitan desarrollarse en un clima de paz y respeto irrestricto de los derechos humanos; situación que podría revertirse, si el Estado no asume como tal dicho papel.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SEGURIDAD

2.1. DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para nuestro estudio y comprensión de las políticas públicas, tomaremos como punto de partida algunos extractos de varios autores como **Eugenio Lahera (2004:8)**, que señala que las políticas son los “cursos

de acción desarrollados por el Gobierno, con relación a un objetivo determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones en que se desenvuelven las actividades de los individuos y de los diversos grupos sociales”; **Tamayo Saez** (1997:2), las políticas públicas como el “conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”; mientras que para **Joan Subirats, Peter Knoepfel y otros** (2008:36), viene a ser una “serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión”.

Las definiciones de Tamayo y la de Subirats, engloban claramente lo que se denomina política pública; lo que nos permite tener una visión clara, con respecto a lo que el Estado tiene que hacer para solucionar los problemas e inconvenientes públicos que enfrenta la ciudadanía, utilizando sus recursos y demás medios que le permitan cumplir con su deber de proteger y satisfacer las necesidades básicas de la sociedad en su conjunto; de ahí la importancia del presente tema.

2.2. OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los objetivos de las políticas públicas, se encuentran tácitamente establecidos en su conceptualización; **Joan Subirats, Peter Knoepfel y otros** (2008:38), expresan que la “política pública pretende resolver

un problema social reconocido políticamente como público. La definición propuesta supone pues el reconocimiento de un problema, es decir, la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público”; el **profesor Aguilar** (2009:14), indica que la “política pública es: a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; asimismo, **Merlo** (2004:11) establece como objetivos públicos, la de identificar necesidades sociales a satisfacer y problemas públicos a resolver, inventariar proyectos (planes o programas) diseñados y/o gestionados por las diferentes niveles del gobierno y reparticiones de la administración y relacionar, por una parte, los proyectos inventariados y, por la otra, las necesidades y los problemas identificados, detectando, si los hubiera, los defectos probables.

A través de los conceptos vertidos por **Joan Subirats, Peter Knoepfel y Aguilar**; se determina claramente que los objetivos de las políticas públicas es atender los problemas sociales que se incorporan a la agenda pública; de tal forma que el Estado se sienta con la obligación de brindar todas las medidas necesarias para que los ciudadanos se sientan tranquilos y seguros al momento de realizar sus actividades cotidianas.

2.3. LA SEGURIDAD COMO OBJETO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La inseguridad es un problema generalizado en todos los niveles de la sociedad, que afecta a la comunidad, las personas y sus relaciones; constituyéndose en un problema público, que requiere la intervención del Estado; **Hebberecht**, (2002:35), expresa que una “política pública es el conjunto de decisiones y actividades que tienen como finalidad directa y específica incrementar la seguridad estatal”; **Carrillo-Florez**,

(2014:188), “[...] la seguridad ciudadana viene dada por el ejercicio y la capacidad que tiene el ciudadano de desenvolverse en su vida cotidiana sin amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y sus bienes [...]”.

Entonces, al considerarse a la seguridad como un objeto de las políticas públicas, conforme se desprende de lo expresado por los académicos antes mencionados, conllevan a que las decisiones del Estado se enmarquen no sólo dentro de una política criminal represiva, sino que desarrolle una estrategia multisectorial, poniendo énfasis en el respeto de los derechos fundamentales de las personas y dentro de los principios de un Estado de derecho democrático; buscando que mejorar una realidad social siempre cambiante.

2.4. LAS ETAPAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA

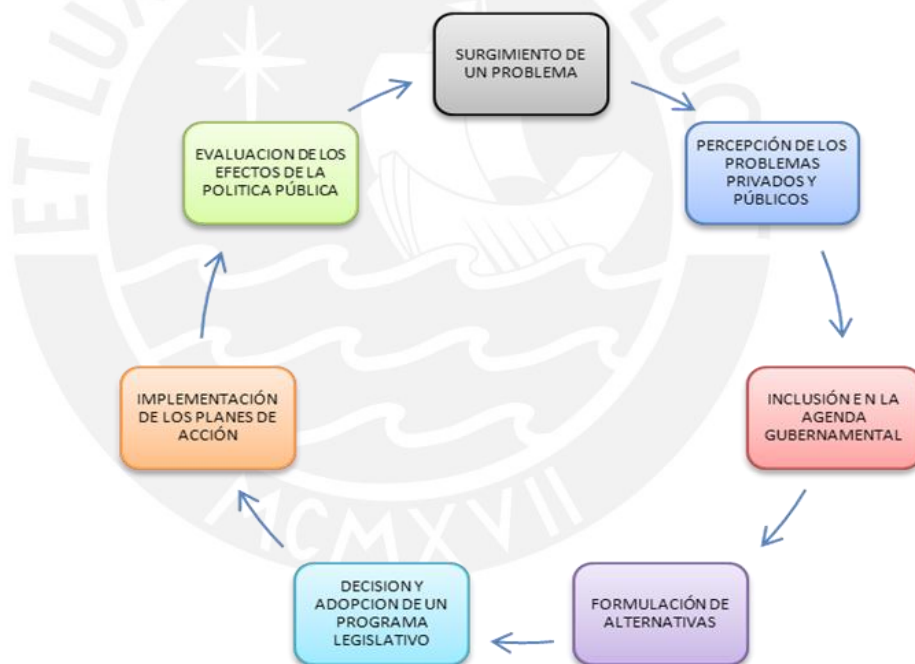
En el ciclo o proceso de las políticas públicas, los autores académicos muestran algunas diferencias de la forma de plantearlo, pero en esencia contemplan las fases esenciales que permiten elaborar la política pública que se requiere; el filósofo político **John Rawls**, (2000:36), establece cuatro etapas del proceso de las políticas públicas, el origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político;

Según **Lindblom** (1999:14), el ciclo de desarrollo de las políticas públicas pasa por las fases de: ingreso de una problemática social a la agenda pública, formulación de políticas públicas para atender la problemática en cuestión, Implementación de las políticas públicas

(conjunto de intervenciones públicas), y Evaluación de las políticas públicas y su modificación.

Para **Joan Subirats, Peter Knoepfel y otros** (2008), el ciclo de las políticas públicas, está constituido por el surgimiento de un problema, percepción de los problemas privados y públicos, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción y por último la evaluación de los efectos de la política pública. Figura N°01.

Figura N° 01: CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: **Análisis y Gestión de las Políticas Públicas (Subirats:2008)**

Para la presente investigación, tomaremos como instrumento de estudio el ciclo de las políticas públicas de **Joan Subirats, Peter Knoepfel y otros**; por cuanto, nos permitirá realizar un análisis más concienzudo, respecto al tema de investigación, en lo referente a la implementación de una política estatal, desde el punto de vista de la gestión pública.

CAPÍTULO II

1. Descripción Problema

1.1 Determinación del Problema Social

Actualmente existe un problema de criminalidad en el país, ya que cada vez la inseguridad como problema público aumenta. Esta implica la suposición de que la criminalidad ha ido en aumento en los últimos años. Esta presuposición es respaldada tanto por la percepción de la ciudadanía de que existe una mayor cantidad de delitos actualmente en comparación con otros años, y por la cifras de victimización. Por otro lado, cada vez se difunde más la comisión de delitos. Ahora bien, esto no necesariamente implica que en la realidad se den más delitos, sino que estos están más presentes hoy que en otros tiempos, ya sea porque tienen mayor notoriedad a través de los medios de comunicación, o aún porque, actualmente son más conocidos por las autoridades.

Sabemos que la criminalidad es uno de los temas más debatidos y de preocupación por parte de nuestra sociedad, a la cual no podemos cerrar los ojos ni voltear la página, diciendo simplemente que es un problema policial que debe ser resuelto por el Estado; el incremento de la dimensión del fenómeno criminal, conlleva a una situación de inseguridad ciudadana, que es percibido por la sociedad por el grado intenso e innecesario de violencia que ejercen los criminales en la comisión de los ilícitos penales contra el patrimonio, la vida, la salud, la libertad individual y otros delitos.

Conductas criminales, que no pueden ser considerados como hechos aislados, por el contrario se han convertido en los últimos años en una situación rutinaria, que vienen acentuando la violencia en nuestra sociedad, que por lo usual que se torna, tienden a visualizarse con

indiferencia y resignación, ya que todos los días los medios de comunicación escrita y televisiva, se encargan de difundir noticias de violaciones, robos, secuestros, homicidios, extorsiones, en agravio de personas trabajadoras y honradas, sin importar el sexo o edad de la víctima

Por lo cual, consideramos que la inseguridad ciudadana e incremento de la criminalidad constituye un problema social, que afecta el desarrollo normal de las actividades de los integrantes de la comunidad; quienes por el temor de ser una víctima más de la delincuencia, se ven con la necesidad de adoptar excesivas o extremas medidas de seguridad en su domicilio o barrio, restringiendo muchas veces su libertad y libre tránsito. **Sullivan y otros** (1980:10), afirman que un problema social existe “cuando un grupo influyente percibe una condición social que amenaza sus valores y puede ser remediada a través de la acción colectiva.

Ante esta situación de crisis social, que nos agobia a todos los peruanos, por cuanto hemos sido en los últimos años testigos de innumerables hechos delictivos, que se resume en asaltos, robos y crímenes por diversos motivos; muchos especialistas, autoridades y ciudadanos consideran que sin voluntad política del ejecutivo y la materialización de verdaderas reformas multisectoriales que comprometan a los otros poderes del Estado, el problema seguirá desbordándose y la violencia se volverá incontrolable en un clima generalizado de criminalidad.

Para hacer frente a esta situación, entonces, las agencias estatales han buscado la respuesta de cómo controlar y combatir al delito. Para ello, se han llevado a cabo una serie de acciones específicas por parte del Estado. Entre estas, las principales son las compras de armamentos y equipo que sirva para luchar contra la delincuencia, la asignación de recursos para la policía, la distribución territorial de efectivos de seguridad, etc. Todas estas acciones se supone que están dirigidas y

llevadas a cabo en función de una política pública que contiene metas e indicadores que sirvan para su evaluación. Consecuentemente, se deriva de lo dicho que es importante evaluar las políticas públicas de seguridad, pero sobre la base de evidencia que dé datos objetivos acerca de la idoneidad y eficacia de las políticas aplicadas. No obstante, a pesar de ello, hay que ser consciente de que evaluar el éxito de las medidas contra el delito es sumamente difícil.

Lo anteriormente dicho hace pensar en la importancia de la calidad de la información disponible para la toma de decisiones. Es decir, no se trata de solamente tener datos dispersos o sin mayor interrelación entre ellos, o muchos datos inexactos, puesto que todos ellos no nos serán de demasiada utilidad. De lo que se trata es de tener buenos datos, información de calidad, que es la que nos va a permitir llevar a cabo análisis certeros y exactos sobre la realidad, a partir de lo cual podremos tomar buenas medidas. En ese sentido, como dice Hawrylcw, se deben denunciar los delitos, porque son la fuente a partir de la cual se pueden lograr estadísticas certeras acerca de la dimensión de la delincuencia (Hawrylcw: 2013).

Precisamente, mucha de esta información de calidad proviene de diferentes agencias estatales. En el caso peruano, las instituciones que manejan la data relativa a la seguridad ciudadana conforman el Sistema de Seguridad Ciudadana (SINASEC). El SINASEC está conformado por:

- a. El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, que cuenta con una Secretaría Técnica.
- b. Los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana.
- c. Los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana.
- d. Los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana

A su vez, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:

- El Ministro del Interior, quien lo preside.
- El Ministro de Justicia o su representante.
- El Ministro de Educación o su representante.
- El Ministro de Salud o su representante.
- El Ministro de Economía y Finanzas o su representante.
- Un representante de la Corte Suprema de Justicia
- El Fiscal de la Nación o su representante.
- El Defensor del Pueblo o su representante.
- Dos Presidentes Regionales o sus representantes.
- El Alcalde Metropolitano de Lima o su representante.
- Los Alcaldes de las dos provincias capitales de departamento con mayor número de electores o sus representantes.

1.2 Determinación del Problema Público

Estamos seguros que para que un problema social reciba la atención de del gobierno de turno, se requiere identificarse claramente como parte de la agenda pública en un momento determinado, con lo cual se considera que se trata de un asunto cuya solución es de carácter prioritario. Por consiguiente, por agenda de gobierno se entiende al conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción, objetos sobre los que han decidido actuar. **(Aguilar, 1993: 15-21)**

Los asuntos que componen la agenda de un gobierno, son considerados problemas públicos; estos problemas generalmente son complejos, de gran escala, conflictivos e irresolubles, y la sociedad considera que la única manera de tratarlos es por medio de la acción del Estado. Desde este punto de vista, las políticas públicas son el conjunto de objetivos,

decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. **(Tamayo, 1997:281-312).**

El crecimiento económico que viene experimentando el país, en las últimas décadas, ha traído entre otras cosas, una deficiente distribución de los ingresos fiscales y una inadecuada política social que han conllevando a una serie de secuelas sociales negativas, dentro de las cuales destacan la inseguridad ciudadana, la delincuencia, la prostitución, la violencia y el desempleo entre otros fenómenos sociales; problemas cuyas soluciones dependen del apoyo que pueda proporcionar el Estado.

La delincuencia es una clara expresión de inseguridad ciudadana; los habitantes del país se ven amenazados por la violencia juvenil, robos a transeúntes y viviendas, la violencia contra las mujeres, los robos de automóviles, secuestros, homicidios y tráfico ilícito de drogas; panorama negativo que hace suponer a los ciudadanos que conciben al Estado como el ente protector de la colectividad, que debe utilizar todos sus recursos disponibles para garantizar su integridad física y sus bienes, creando las condiciones necesarias para el desarrollo de sus actividades diarias en un ambiente de convivencia pacífica y de tranquilidad.

La inseguridad ciudadana y la delincuencia son fenómenos sociales, que por su complejidad y multicausalidad requieren soluciones multidisciplinarias, coordinadas y articuladas entre todos los sectores del Estado, no solamente del sector Interior sino de todos aquellos que se encuentran relacionados con el problema público llamado inseguridad ciudadana; con la finalidad de implementar políticas integrales con participación del ciudadano, que permitan enfrentar eficaz y objetivamente el problema.

El incremento de la inseguridad ciudadana y la delincuencia, conlleva a que la ciudadanía tenga una percepción de abandono político y social del Estado, generado por falta de capacidad de respuesta a la inseguridad; problema que debido a su magnitud y diversificación ha adquirido una gran preocupación e interés por parte del gobierno para incorporarlo como un problema relevante que merece toda su atención, a fin de realizar acciones concretas que permitan ofrecer ciudades más seguras.

Siendo la inseguridad ciudadana y la delincuencia problemas sociales que viene afectando a toda la población, por sus consecuencias nefastas sobre el desarrollo individual y colectivo del ciudadano, ha sido introducido a la agenda pública en busca de soluciones por parte del Estado, como un derecho de la persona; facultad que surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; cuya prevención y control es el objeto de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

El Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos (2009), de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, indica que la seguridad ha sido desde siempre una de las funciones principales de los Estados. Indudablemente, con la evolución de los Estados autoritarios hacia los Estados democráticos ha ido evolucionando también el concepto de seguridad. El concepto de seguridad que se manejaba antes se preocupaba únicamente por garantizar el orden como una expresión de la fuerza y supremacía del poder del Estado. Hoy en día, los Estados democráticos promueven modelos policiales acordes con la participación de los habitantes, bajo el entendimiento de que la protección de los ciudadanos por parte de los agentes del orden debe darse en un marco de respeto de la institución, las leyes y los derechos

fundamentales. Así, desde la perspectiva de los derechos humanos, cuando en la actualidad hablamos de seguridad no podemos limitarnos a la lucha contra la delincuencia, sino que estamos hablando de cómo crear un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas.

1.3 Diversidad de las cifras estadísticas

Una de las formas de determinar la magnitud de la inseguridad y la lucha contra la criminalidad en nuestro país, es la medición estadística del fenómeno criminal, que nos permitirá conocer la realidad social del delito para la adopción de las políticas públicas necesarias que permitirá realizar previsiones y adoptar medidas sociales, económicas y penales para reducirla o controlarla.

Entiéndase que intentar “medir” la violencia y criminalidad es una tarea compleja; que se torna más difícil hacerlo a través de las fuentes de información disponibles, tanto aquellas que provienen de las instituciones gubernamentales como no gubernamentales; por cuanto existen diferencias sustantivas en torno a la unidad de análisis considerada, así como en el proceso de sistematización de los antecedentes, que no comparten un criterio unificado para procesarlas; es decir no necesariamente existe un criterio metodológico de cruzar la información y corroborarla; sumándose a dicho problema, el celo que tiene cada entidad para manejar su información de manera confidencial, debilitando así la capacidad estatal para la acción planificadora y operativa de la política criminal.

Sun Tzu, dice "Si conoces a los demás y te conoces a ti mismo, ni en cien batallas correrás peligro; si no conoces a los demás, pero te conoces a ti mismo, perderás una batalla y ganarás otra; si no conoces a los demás ni te conoces a ti mismo, correrás peligro en cada batalla";

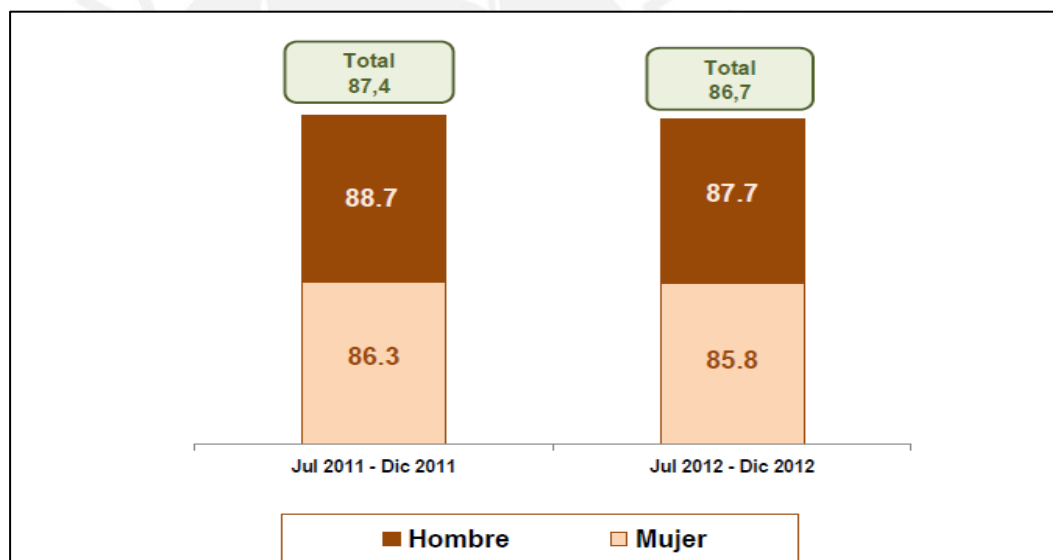
frase tomada del libro el Arte de la Guerra, considerado como el texto de las estrategias militares, **políticas** y de negocios; principio estratégico que es aplicable para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana y la delincuencia; en ese sentido, el conocimiento de dichos fenómenos sociales, que tienen nuestros policías y autoridades, es que no cuentan con el respaldo técnico ni estadístico necesario, sino que actualmente se tiene cifras diversas y contradictorias sobre indicadores básicos para conocer el problema de la inseguridad. No se sabe cabalmente cuál es el número de homicidios, violaciones, robos, hurtos, en fin, de delitos y faltas cometidos en el país, ni dónde se realizaron, cómo se gestaron, cuáles son las tendencias, etc. Esto se debe a que no hay un sistema integrado de estadísticas y a que el porcentaje de denuncia de hechos delictivos es bastante bajo; todo eso conlleva a que no conozcamos con certeza el problema de la inseguridad.

Para determinar las políticas públicas que permitan enfrentar con éxito este fenómeno de inseguridad, debemos conceptualizar objetivamente la diferencia entre criminalidad real y criminalidad aparente; por cuanto dicho conocimiento será relevante para comprender cómo se ha venido utilizando dichos datos para la toma de decisiones en materia de seguridad ciudadana.

*El criminólogo José María RICO (1997:35-36), define a la **criminalidad real** como el conjunto de delitos que se cometen efectivamente en un espacio y tiempo dados, prescindiendo de que hayan sido o no denunciados, investigados, juzgados o sentenciados, mientras que la **criminalidad aparente** conforma con el número exacto de infracciones comunicadas a la policía y al Ministerio Público o descubiertas por esos organismos; por último la **criminalidad oculta**, es la diferencia entre la criminalidad real y la aparente, denominada cifra negra de la criminalidad.*

La percepción de inseguridad ciudadana, conforme estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), durante el periodo comprendido de Julio 2011 a Julio 2012, se registró 86.7%, cifra que es considerado como “bastante elevado”. Se trata de datos del módulo especializado en Seguridad Ciudadana de la Encuesta de Programa Estratégicos (ENAPRES), los cuales fueron obtenidos en base a 33 mil encuestas a hogares en zonas urbanas a nivel nacional, y no en base a denuncias efectuadas. (Figura N° 02)

FIGURA N° 02: Población de 15 y más años de edad con percepción de inseguridad para los próximos doce meses, según sexo (Por porcentaje)

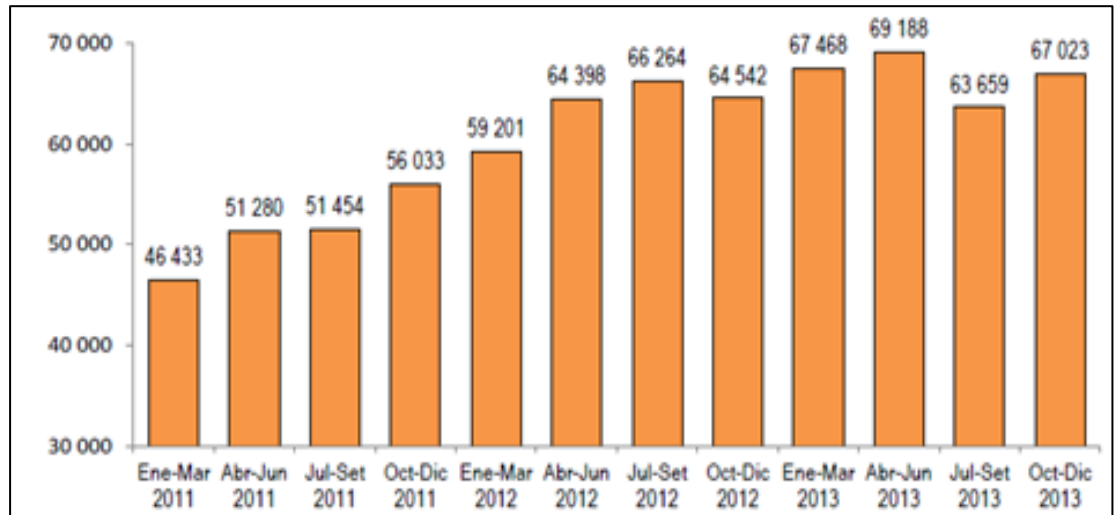


Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) – Encuesta Nacional de Programas Estratégicos 2011-2012

El problema no sólo se genera por la percepción de inseguridad del ciudadano, sino que los hechos también lo respaldan, conforme lo podemos demostrar con el estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INEI), que fuera plasmado en el Informe Técnico-Estadística de Seguridad Ciudadana N° 01 del 20 Marzo del 2014, en donde se aprecia que el número de denuncias por la comisión de delitos,

correspondiente al año 2013, se encuentra elevado en comparación a los años 2011 y 2012. (Figura N° 03)

Figura N° 03: Denuncias por comisión de delitos 2011-2013



Fuente: Ministerio del Interior-Oficina de Estadística de la Policía Nacional del Perú y Dirección General de Gestión en Tecnologías de la Información y Comunicaciones.

Elaborado por: Instituto Nacional de Estadística e Informática.

1.4 Problema de interoperabilidad en la Policía Nacional del Perú

En los últimos años se ha hecho mención a los criterios que deben asumir las instituciones para compartir información automatizada. A este proceso se le ha denominado **interoperabilidad**.

De manera amplia, se puede entender la interoperabilidad como “la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos” (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas 2015). Más específicamente, y con relación a las instituciones públicas, la interoperabilidad se puede entender como “Capacidad que tienen las organizaciones dispares y diversas para intercambiar, transferir y utilizar, de manera uniforme y eficiente datos, información y documentos por medios electrónicos, entre sus sistemas

de información” (Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología 2012). La interoperabilidad es importante porque ella “permite llevar a la práctica las políticas de Modernización del Estado, Descentralización, Simplificación Administrativa y Gobierno Electrónico, a su vez permite implementar servicios públicos en línea, para que los ciudadanos puedan acceder a través de Internet y móviles, utilizando firmas y certificados digitales y documentos electrónicos” (Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática 2015).

La Policía Nacional del Perú, a través de la Dirección Ejecutiva de Tecnología de la Información y Comunicación de la PNP, administra la Plataforma de interoperabilidad de la Policía Nacional (En proceso de implementación); asimismo, recopila, procesa y difunde la estadística policial, en base a la información que proporcionan las Unidades de Estadísticas de las Regiones y Direcciones Especializadas de la Policía Nacional del Perú; las mismas que son publicadas en los memorias anuales institucionales.

Por su parte el Ministerio Público, cuenta con una Oficina de Racionalización y Estadística, que depende de la Gerencia General de dicha Institución, encargada de la elaboración y actualización de los cuadros estadísticos del sistema fiscal, de metodologías y técnicas de programación y cuantificación de la información; así como elaborar publicaciones estadísticas institucionales como anuarios y boletines; a través de sus sistemas informáticos de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF) y Gestión Fiscal (SGF), almacena y hace seguimiento a los casos y denuncias.

Asimismo, el Ministerio Público tiene un Observatorio de la Criminalidad creado el 2005, con funciones específicas para gestionar información sobre la incidencia de delitos, infracciones a la ley penal y violencia familiar, monitorear el accionar fiscal en casos de feminicidio, accidentes

de tránsito, operativos de prevención y eventos de trascendencia nacional, entre otras funciones.

A pesar de que todo este esfuerzo por organizar entidades que coadyuven a la sistematización de los datos es relevante, parece que en la práctica no llega a cumplirse. Esto porque los problemas de coordinación interinstitucional son una constante en la administración pública, incluyendo el caso peruano. Dice al respecto de los problemas de coordinación institucional un analista:

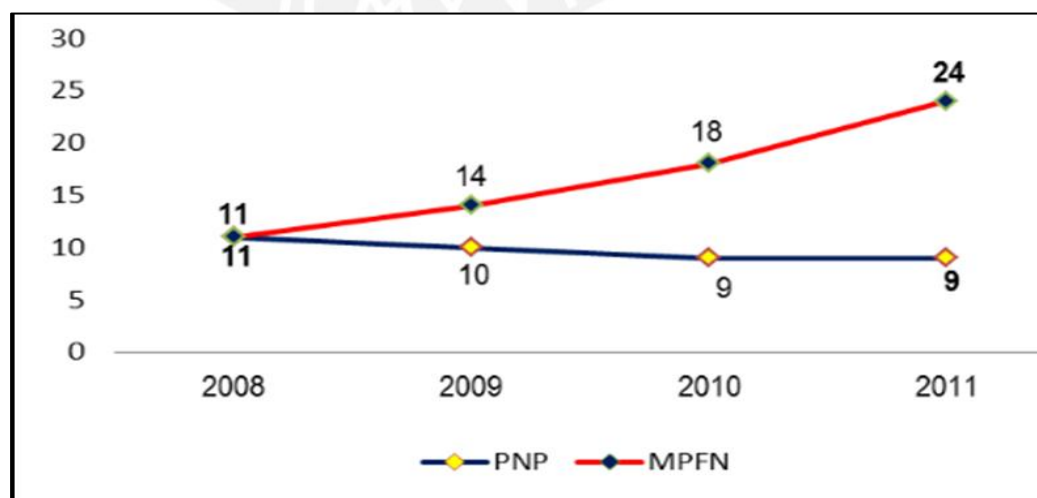
En distintas ocasiones todos hemos escuchado las palabras 'coordinación institucional' y, en algunos casos, no precisamente como una característica que destaque en la gestión de nuestras entidades públicas. No en vano esta aparece frecuentemente señalada como uno de los problemas que tradicionalmente afectan la labor del Estado, tanto en el nivel nacional como en el nivel local (...) El tema no es una novedad y, menos aún, se restringe al caso de ambas entidades, pues la verdad es que las dificultades en materia de coordinación institucional son patentes en otras áreas de la actividad estatal (...) La pregunta central aquí es esta: ¿Qué hace tan difícil que las instituciones coordinen entre sí? ¿Por qué eso que es consustancial a la naturaleza de cualquier entidad pública termina por convertirse en una tarea titánica, al punto de que abundan comisiones de todos los tipos y jerarquías para tratar de mejorar la interacción entre instituciones estatales? La respuesta no es sencilla. Coordinar requiere tiempo y esfuerzo. No basta con la emisión de un decreto o una directriz ordenando coordinar o con la creación de una comisión para que dicha función ocurra automáticamente. Tampoco resulta tan simple como que dos jefes se pongan de acuerdo para que la coordinación tenga lugar, es un paso necesario pero no suficiente. En su expresión más crónica, la falta de coordinación tiene asidero en factores complejos como la existencia de normativa que ha endilgado responsabilidades a las más variadas entidades sobre un mismo tema, una débil planificación que no considera las correlaciones en el cumplimiento de las acciones programadas, una tendencia a cumplir aquellas funciones que son consideradas como propias en detrimento de las de los demás, la ausencia de un responsable de la coordinación, entre otras. Cuando esto último sucede, lo usual es que cada quien termine por repartir las culpas entre los demás (Arroyo Flores 2008).

Esto se manifiesta, en el caso peruano en relación al tratamiento de la data del crimen y la seguridad, en el hecho de que las instituciones terminan por manejar diferentes cifras con respecto a los mismos delitos.

Así pues, uno de los problemas centrales es la falta de homogeneidad de datos por centro de registro. Muchas instituciones descentralizadas del Estado recogen información, y esta a veces no es utilizada en los informes nacionales. Veamos este caso.

Tanto el Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú manejan criterios, técnicas y protocolos diferentes en cuanto a la recopilación, procesamiento, sistematización del registro y difusión de las estadísticas relacionadas con la conceptualización y tipos de delitos, frecuencia, víctimas y lugar donde se han producido los ilícitos penales; por ejemplo en el 2011 el Ministerio Público (MP) y la Policía Nacional del Perú (PNP), registraron marcadas diferencias en las cifras de homicidios ocurridos ese año, donde el MP registró 24 homicidios por cada 100,000 habitantes, mientras que la PNP registró 9 homicidios por 100,000 habitantes. (Datos extraídos del Informe de los Registros de Información de las Unidades Estadísticas del Comité Estadístico Interinstitucional de la Criminalidad-CEIC). Por consiguiente es una necesidad establecer criterios comunes a todas las instituciones estatales para el manejo de información estadística. (Figura N° 4)

**FIGURA N° 4: Denuncias por presunto delito de homicidios
(Ratio por 100, 000 habitantes)**



Fuente: Ministerio Público y Policía Nacional del Perú
Elaborado: Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria

Como se puede ver, hay disparidad en las cifras acerca del número de ilícitos que manejan cada una de estas instituciones. La pregunta obvia que surge es ¿a qué se debe esto? Más allá de la respuesta que aquí se pueda dar, lo que se puede decir por el momento es que muchas veces existen problemas que impiden que el proceso de interoperabilidad se lleve a cabo de una manera óptima. Estos problemas pueden ser culturales (distintas formas de enfocar el delitos por parte de cada una de estas instituciones, por ejemplo, así, el Ministerio Público puede tener un acercamiento más jurídico-teórico, mientras que el de la policías sea más factual o real), institucionales (falta de coordinación o de distribución de tareas entre instituciones), logísticos (insuficiencia de equipos o de sistemas de comunicación entre instituciones) y metodológicos (diferentes metodologías para cuantificar la ocurrencia del delito). Lo que nos interesará, por tanto, es determinar cuáles son los problemas que se dan en el caos peruano.

Por lo pronto, se puede mencionar que existiendo, una Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, que se enmarca dentro de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública 2012-2016 y su respectiva Política Nacional al 2021, así como el Plan Bicentenario y sus ejes de desarrollo (Estado eficiente y descentralizado); han permitido la dación de los Decretos Legislativos N°1135 “Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior y el Decreto Legislativo N°1148 “Ley de la Policía Nacional del Perú, mediante el cual asignan a la Policía la administración de la Plataforma de Interoperabilidad Electrónica en materia de Orden Interno y Orden Público, que forma parte del Ministerio del Interior y del Sistema Nacional e Informática, con la finalidad de articular los registros de información de la Institución con los del Poder Judicial, Ministerio Público, RENIEC, SUNAT, SUNARP, SBS, SUCAMEC, entre otras instituciones públicas y privadas, que permitan el acceso, obtención y procesamiento de la información necesaria para fortalecer la seguridad ciudadana y la lucha contra la criminalidad.

Pese al tiempo transcurrido, desde la dación de las normas referidas, hasta el momento, no se ha podido implementar dicha plataforma de interoperabilidad, lo que viene generando un problema de lentitud y eficiencia en el trabajo policial, con respecto a la obtención en tiempo real de la información que administran las Unidades de Estadísticas de la PNP y las entidades públicas y privadas comprometidas en la implementación de la Plataforma Electrónica de Interoperabilidad de Orden Interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana.

Los efectos en cuanto a la problemática planteada, por la ineficiencia del Estado para materializar en el menor plazo la implementación de la Plataforma de Interoperabilidad de Orden Interno y Seguridad Ciudadana; conllevaría a que el Estado a través de la Policía Nacional del Perú, no pueda optimizar sus procedimientos policiales en la lucha contra la criminalidad; en perjuicio de la seguridad que demanda la ciudadanía; demostrando el Estado su falta de capacidad de gestión para articular a las instituciones comprometidas e implementar la política criminal adecuada.

1.5 Conclusiones

La inseguridad ciudadana y el incremento delincencial son problemas que vienen afectando gravemente a la sociedad, el desarrollo económico y por ende la consolidación democrática del país; impone no solamente altos costos económicos, sino que está menoscabando la vida política de la nación. El Estado por mandato constitucional tiene la responsabilidad de brindar la condiciones de paz y tranquilidad que requiere la comunidad para el libre ejercicio de sus derechos y deberes; problema que deberá de solucionar mediante el desarrollando de políticas públicas acertadas y concertadas, con participación de todos los sectores comprometidos e incluyendo de la sociedad civil, que cada

vez más debido al aumento de la percepción de inseguridad y la débil capacidad de respuesta, exigen mayor protagonismo del Estado para satisfacer la demanda de seguridad.

El problema de inseguridad ciudadana, debe ser considerada como cuestión de Estado, más no solo de gobierno; el ausentismo existente de la falta de conocimiento integral en el tema, por la interacción que debe darse entre las diversas instituciones públicas involucradas en la solución del problema y en la recopilación de información relacionada a la criminalidad; no permite tener criterios estandarizados en el procesamiento y análisis de datos ni en la formulación de los informes que registran la evolución del fenómeno criminal en el país; por consiguiente, el diagnóstico cuantitativo respecto a dicho problema, será deficiente para la elaboración de una política pública.

La data o información cuantificada de la criminalidad, que recogen y procesan las instituciones públicas como la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, no mantienen una homogenización de sus procedimientos o protocolos, lo que imposibilita que estos interactúen o intercambien información entre ellos; es decir, no cuentan con un sistema de interoperabilidad que le permita coordinar y cruzar información en tiempo real, conllevando a la emisión de informes con data errónea que dan una lectura equivocada de la realidad, respecto al problema de inseguridad ciudadana que a queja al país.

CAPÍTULO III

1. La Interoperabilidad en el Estado Peruano

Dentro del marco de modernización de la gestión del Estado Peruano, mediante Resolución Ministerial N°274-2006-PCM, se aprueba la Estrategia Nacional de gobierno Electrónico, como instrumento de gestión que define las actividades informáticas de las entidades de la Administración Pública integrantes del Sistema de Informática en sus diferentes niveles, facilitando la coordinación de las entidades del Estado; y estableciéndose como Objetivo Estratégico 2, desarrollar y establecer la plataforma de red transaccional del Estado, denominado actualmente como “Plataforma de Interoperabilidad del Estado”-PIDE.

Con Decreto Supremo N°063-2007-PCM, se determina que parte de las funciones de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática-ONGEI, es la de implementar la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico; la misma que se materializará con la creación de la infraestructura tecnológica que permita entre otros servicios, la implementación del intercambio electrónico de datos, a través de sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones de las entidades del Estado, llamado Plataforma de Interoperabilidad del Estado, tendientes a mejorar la gestión institucional con alto impacto en los ciudadanos.

Mediante Resolución Ministerial N° 381-2008-PCM, se dan los estándares y especificaciones de Interoperabilidad del Estado Peruano, orientado a implementar la interconexión entre las entidades del Estado, con la finalidad de intercambiar datos a través de medios electrónicos de procesamiento de información; por lo que, con Decreto Supremo N° 083-2011-PCM, se crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado-PIDE, como infraestructura tecnológica que permite la implementación de

servicios públicos por medios electrónicos y el intercambio electrónico de datos, entre las entidades del Estado a través del internet u otros medios tecnológicos; que será administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la ONGEI, dentro del marco de modernización de la gestión del Estado.

Las entidades del Estado, además de intercambiar información podrán emitir comunicaciones y resoluciones válidas por medios electrónicos de cualquier documento administrativo, debiendo dichas entidades facilitar mediante convenios el acceso a los documentos de los ciudadanos que obren en su poder y que se encuentren en archivo electrónico, cuyo uso estará limitada a la administración pública para la resolución de sus procedimientos de su competencia, conforme lo establecido en el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificaciones Digitales (DS.N°052-2008-PCM).

En lo referido al tema de la seguridad y el registro de la información acerca del delito, las instituciones que principalmente se han ocupado de este aspecto son la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. Usaremos el caso de estas dos entidades para el análisis de cómo se comparte información sobre la data del crimen. Actualmente, ambas instituciones, la PNP y el Ministerio Público recogen información de denuncias de delitos.

La base legal del registro de denuncias de la PNP se encuentra en la Ley de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo N° 1148, que en su artículo 51 establece la plataforma de interoperabilidad electrónica, mientras que en el artículo 52 establece el empleo de medios tecnológicos y registros con fines policiales.

**Ley de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo N° 1148.
Artículo 52º.- (...)**

La Policía Nacional del Perú implementará el Registro Nacional de Seguridad Pública, que contendrá los registros y bases de datos, en

todo tipo de soporte físico o magnético, que contengan información o datos que permitan hacer un seguimiento del accionar delictivo a nivel nacional. Forman parte de este registro: antecedentes policiales, referencias policiales, vehículos robados, personas desaparecidas, el sistema de registro y estadística del delito de trata de personas y afines, bienes culturales sustraídos, pasaportes sustraídos o perdidos, documentos oficiales sustraídos o perdidos, vehículos, naves o aeronaves empleadas para la comisión de ilícitos penales, personas jurídicas utilizadas para la comisión de delitos, identidad balística, identificación dactilar de delincuentes, infractores a la Ley General de Tránsito y otros registros propios de la labor policial.

Por su parte, la base legal de la función de recoger denuncias por parte del Ministerio Público, se encuentra en Resolución de la Fiscalía de la Nación No 1485-2005-MP-FN, que crea el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, el 15 de julio de 2005. Esta Resolución, en su artículo 1 dice:

Resolución de la Fiscalía de la Nación No 1485-2005-MP-FN.

Artículo 1.- CONSTITUIR el Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público, integrando los sistemas del Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva (RENADESPPLE), Instituto de Medicina Legal "Leonidas Avendaño Ureta", Escuela del Ministerio Público "Dr. Gonzalo Ortiz de Zavallos Roedel" y el Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF).

La información que se puede obtener de ambas instituciones es importante, ya que acoplada y sistematizada sirve de sólida base para la construcción de políticas públicas en materia de seguridad, y contra la delincuencia.

1.1. La Policía Nacional del Perú como administrador del Sistema de Interoperabilidad de Orden Interno

La Policía Nacional del Perú es la institución encargada de administrar el sistema de interoperabilidad en el ámbito del orden interno. Para esto, se guía de la definición y conceptos que esa el Estado peruano

como interoperabilidad. Para el Estado peruano interoperabilidad es “La capacidad de dos o más sistemas para intercambiar y utilizar la información. Es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos, para compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento” (Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática 2015). La interoperabilidad, según este mismo organismo estatal, ofrece los siguientes beneficios:

- Cooperación entre instituciones de la administración pública, sin distinción del nivel de desarrollo tecnológico de estas.
- Simplificación de la actividad administrativa y de los procesos de negocio de las instituciones.
- Permite utilizar más fácilmente estándares abiertos y aplicaciones tecnológicas de distinta generación.
- La reutilización de datos y funcionalidades que puede redundar en una disminución de los costos.
- La mejora de la toma de decisiones.
- Mayor facilidad en la realización de trámites por el ciudadano o usuario.
- Mejora de la capacidad de promover la transparencia y la rendición de cuentas.

1.1.1. Normas que regulan la interoperabilidad y el Sistema de Estadística de la PNP

En el sector interior, con la promulgación del Decreto Legislativo N°1135 del 10 de diciembre del 2012-Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, se establece en el artículo 24, que dicho sector administrará la plataforma de interoperabilidad electrónica en materia de orden interno y orden público, como parte del Sistema Nacional de Informática, con la finalidad de articular los registros de información del Poder

Judicial, Ministerio Público, PNP, Ministerio de Relaciones Exteriores, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria-SUNAT, entre otras entidades del Estado, que permita el acceso, obtención y procesamiento de la información, con la finalidad de garantizar , mantener y restablecer el orden interno, orden público, seguridad pública, seguridad ciudadana y defensa nacional.

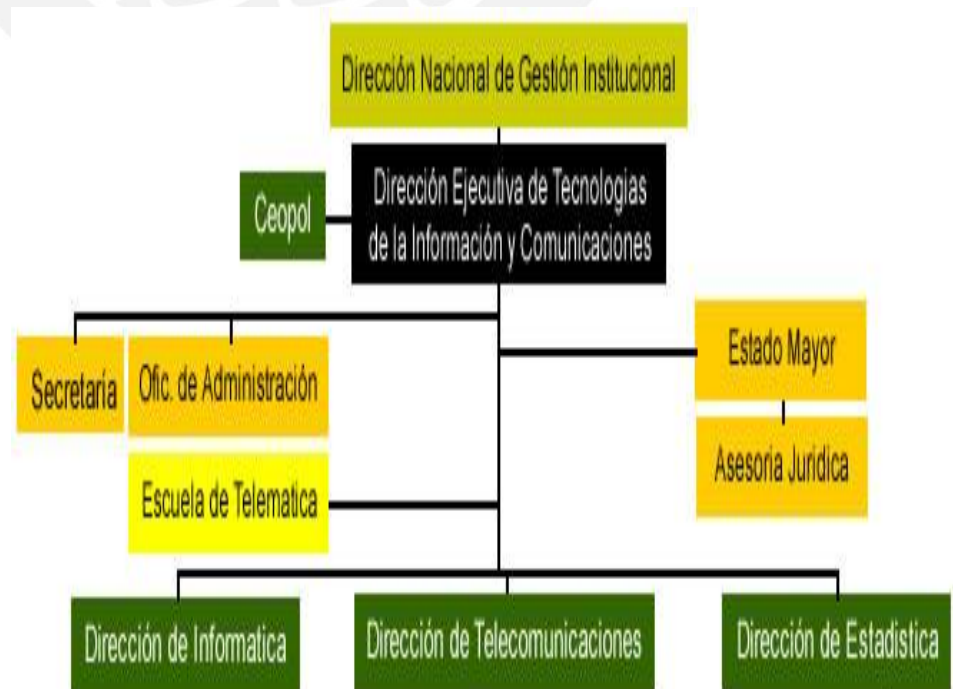
Con la dación de la Ley de la Policía Nacional del Perú-Decreto Legislativo N°1148 del 28 de noviembre del 2012, en su artículo 51, se establece también que la Policía Nacional del Perú-PNP administrará dicha plataforma de interoperabilidad electrónica policial; y en su artículo 52, instituye que la PNP implementará el Registro Nacional de Seguridad Pública, que contendrá los registros y base de datos que permitan hacer un seguimiento del accionar delictivo nacional.

La Policía Nacional del Perú a través de la Dirección Ejecutiva de Tecnología de la Información y Comunicaciones-DIRECTIC, de la Dirección Nacional de Gestión Institucional, es el órgano encargado de llevar a cabo la sistematización de los procesos de las unidades de la PNP; responsable de organizar, coordinar y ejecutar las actividades relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de las aplicaciones de software, administrar la Plataforma de Interoperabilidad de la Policía Nacional del Perú; así como recopilar, procesar, analizar y difundir la información estadística de los órganos que conforman el Sistema Estadístico de la PNP.

Como ente rector de Sistema de Estadística de la PNP, tiene como base legal el Decreto Ley N° 563 del 05ABR90 que

modifica el Art. 53 de la Ley del Poder Ejecutivo (DL 560) que amplía las responsabilidades del Instituto Nacional de Estadística, encargado de conducir el Sistema Nacional de Estadística e Informática, debiendo formular la política Nacional de Informática del Sector público; Decreto Legislativo N° 604 del 05ABR90 que aprueba la Ley “De Organización y Funciones del INEI”, donde se precisa que el INEI es un organismo público descentralizado con personería jurídica de derecho público y de gestión dependiente de la PCM; RM. N° 028-80-IN-OSPI/E de 20JUN80, que crea el Sistema Estadístico del Ministerio del Interior y aprueba su Reglamento de Organización y Funciones; y Directiva N° DPNP-10-01-2004 de FEB2004, que establece normas y procedimientos generales a los que deben sujetarse los órganos componentes del Sistema Estadístico de la Policía nacional del Perú, que permitan regular la recopilación, procesamiento, análisis y difusión de la información estadística en la Policía Nacional del Perú. (Figura N°05)

Figura N° 05.-Organigrama de la DIRECTIC-PNP



1.1.2. Protocolos y procedimientos de las Oficinas de Estadística de la PNP e interoperabilidad interna y con otras instituciones.

Primeramente, cabe dar una idea de cómo se da el flujo del proceso de interoperabilidad, de manera ideal. Esto se puede ver en el siguiente gráfico: (Figura N° 06)

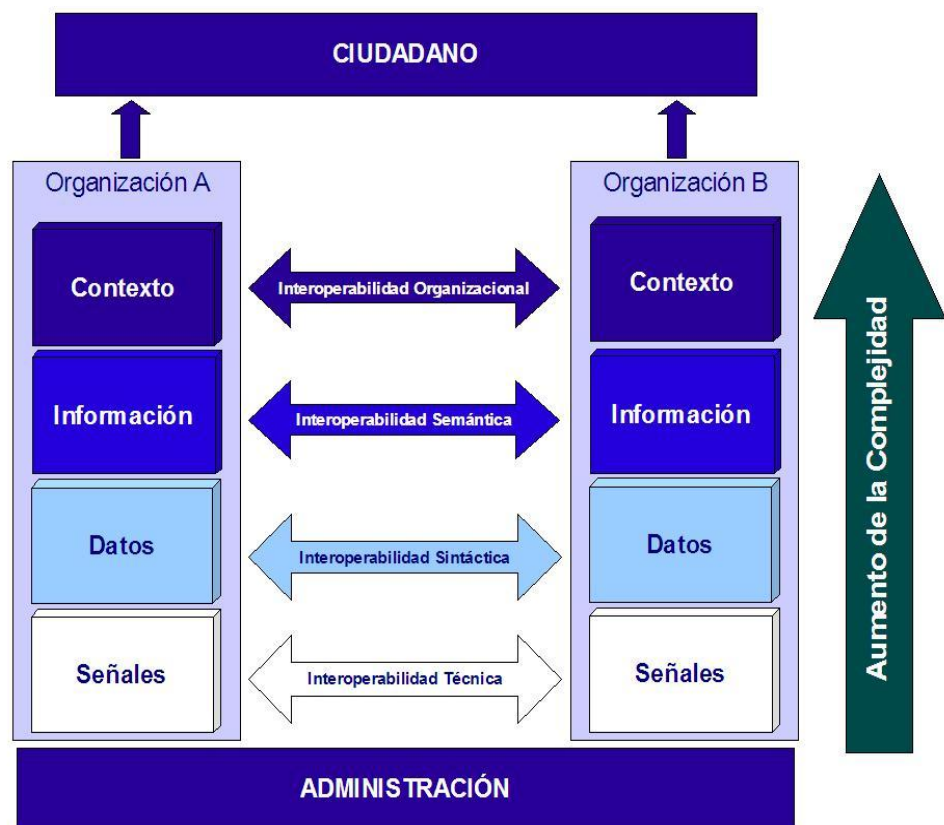


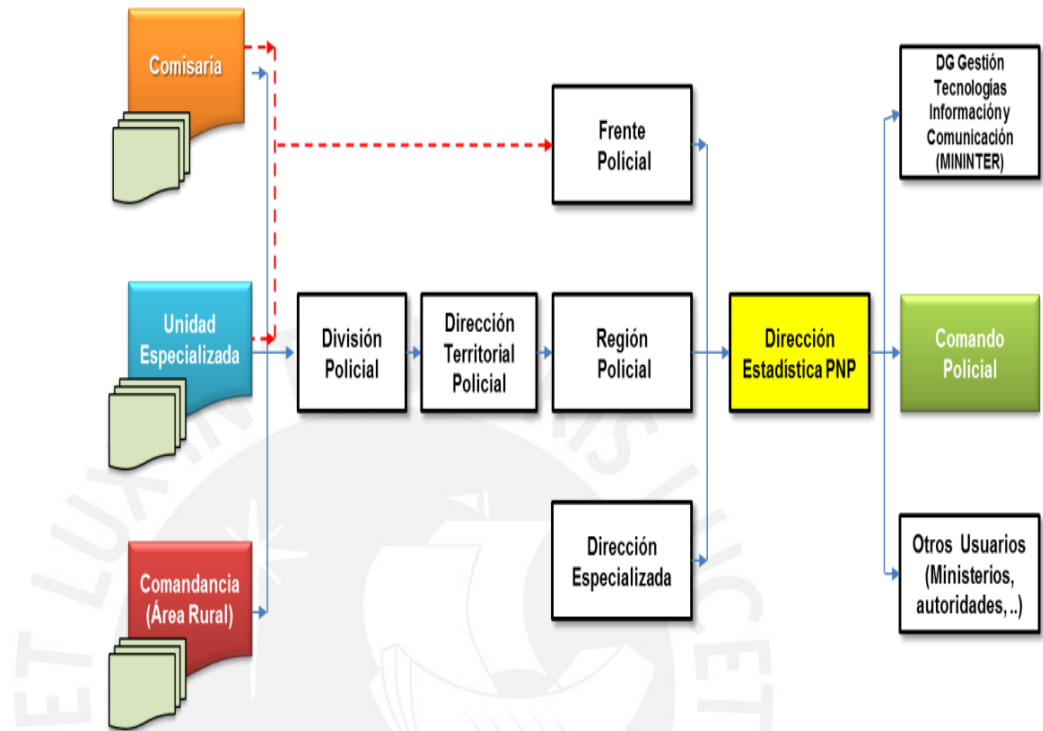
Figura N° 06: Flujo del proceso de interoperabilidad
Elaboración Propia

Sin embargo, es claro que aún se está demasiado lejos de este ideal. De hecho existen diversas limitaciones institucionales y materiales que hacen que no se logre el óptimo deseado. Por otra parte, tomando en cuenta el testimonio de los mismos agentes policiales, nos encontramos con quejas en el sentido de que es muy difícil compartir información con otras instituciones (como puede ser el Ministerio Público, Municipalidades, Poder

Judicial, etc.). En general, todo esta dificultad se debe a la existencia de muchos problemas logísticos (falta de equipos, sistemas integrados, bases de datos conjuntas, programas informáticos de integración, etc.) e institucionales (falta de coordinación, cadenas de mando u organización, intermediarios institucionales, etc.).

A nivel de la Institución Policial, las Unidades de Estadística integrantes del Sistema Estadístico de la Policía Nacional del Perú, conforme a la Directiva N° DPNP-10-01-2004 de Febrero del 2004, registran manualmente la información que administran, en formatos preestablecidos por el órgano rector, utilizando el programa de Excel, que luego es remitido dentro de los siete primeros días de cada mes a la Dirección de Estadística de la Dirección Ejecutiva de Tecnologías de la Información de la PNP, empleando medios magnéticos o vía correo electrónico al email estadisticaemg@yahoo.com o estadisticapnp@yahoo.es, con un oficio de atención.

La Dirección de Estadística de la DIRECTIC-PNP, consolida y analiza la información estadística recibida en un plazo de 20 días, para luego ser presentado a la Dirección General de la PNP y a la Oficina General de Planificación del Sector Interior; así como a los demás órganos del sistema estadístico para su retroalimentación y validación. Al término del periodo anual elabora el Anuario Estadístico para su publicación en la página web de la PNP. (Figura N°07)

Figura N°07: Flujograma de la información estadística en la PNP


La interoperabilidad electrónica interna entre las diferentes Unidades de la PNP, no se viene realizando; cada Dependencia Policial registra y procesa su información de su competencia en forma empírica, para uso exclusivo de la misma Unidad Policial; sin embargo, los requerimientos de información de otras áreas de la PNP, son atendidas dentro de los plazos administrativos establecidos, previa remisión de un documento de atención.

La Dirección Ejecutiva de Tecnología de la Información y Comunicaciones, a través de la plataforma electrónica denominada Sistema de Información Policial, cuyo portal se encuentra en la página web de intranet de la PNP, absuelve consultas de información respecto a personas requisitorias (Sistema RQ), vehículos con orden de captura, antecedentes policiales e identidad de personas, que son requeridas por las

diferentes Unidades Policiales para el cumplimiento de sus funciones.

La interoperabilidad con las diferentes entidades del Estado, conforme lo plantea el Decreto Legislativo N°1148-Ley de la PNP; se encuentra en proceso de implementación a cargo Dirección Ejecutiva de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP; sin embargo, gracias a convenios interinstitucionales han podido acceder a ciertos registros de información de las entidades siguientes:

- a) Registro Nacional de Identificación y Estado Civil-RENIEC.- Las diferentes Unidades de la PNP, pueden acceder a la Base de Datos de la RENIEC, vía internet a través de cualquier computadora, mediante el uso de una clave y contraseña que otorga la Dirección de Telemática de la PNP; pero ellos no pueden acceder a la Base de datos de la PNP.
- b) Instituto Nacional Penitenciario-INPE.- Se accede a través del Sistema de Información Policial-ESINPOL (Plataforma Electrónica de Datos), vía internet, para obtener información de personas internadas en los Centros Penitenciarios.
- c) Superintendencia Nacional de Migraciones.- Acceden sólo las entidades de la PNP que laboran en Puesto Fronterizos, Aeropuertos y Puertos, para activar el sistema de “Alerta Temprana”, de extranjeros con órdenes de captura.
- d) Poder Judicial.- A través de los diferentes Juzgados a nivel nacional, remiten las órdenes de captura a la División de Requisitorias de la PNP, quienes las sistematizan y las pone a disposición de todas las Unidades PNP, por medio del Sistema de Información Policial, denominado Sistema de

Requisitorias a nivel nacional vía internet, cuyo nombre técnico Sistema RQ(ESINPOL).

La Dirección Ejecutiva de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la PNP, en relación a la implementación de la Plataforma de Interoperabilidad en materia de orden interno y orden público, con las otras entidades del Estado, ha priorizado interconectarse inicialmente con la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria-SUNAT, Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil-SUCAMEC, Superintendencia Nacional de Registros Públicos-SUNARP, Ministerio de Transporte y comunicaciones-MTC, Instituto Nacional Penitenciario y Ministerio Público; con el apoyo de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado-PIDE.

En tanto se implemente la Plataforma de Interoperabilidad electrónica, el intercambio de información entre la Policía Nacional del Perú y las demás entidades del Estado, se realiza mediante un documento de atención (Oficio), la misma que será absuelta en los plazos establecidos en la ley de procedimiento administrativo general.

1.2. El Ministerio Público

1.2.1. Normas del Ministerio Público de interoperabilidad

El Ministerio Público, para la implementación de la interoperabilidad de la plataforma de orden interno y orden público, enmarca su trabajo en el Decreto Supremo N°063-2007-PCM (Estrategia de Gobierno Electrónico-Plataforma de Interoperabilidad del Estado), Resolución Ministerial N° 381-

2008-PCM(Estándares y especificaciones de Interoperabilidad del Estado), Decreto Supremo N° 083-2011-PCM(Creación de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado-PIDE), Decreto Legislativo N°1135 (Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, administración de la plataforma de interoperabilidad electrónica en materia de orden interno y orden público), y Decreto Legislativo N°1148 (Ley de la Policía Nacional del Perú, administración de la plataforma de interoperabilidad electrónica policial)

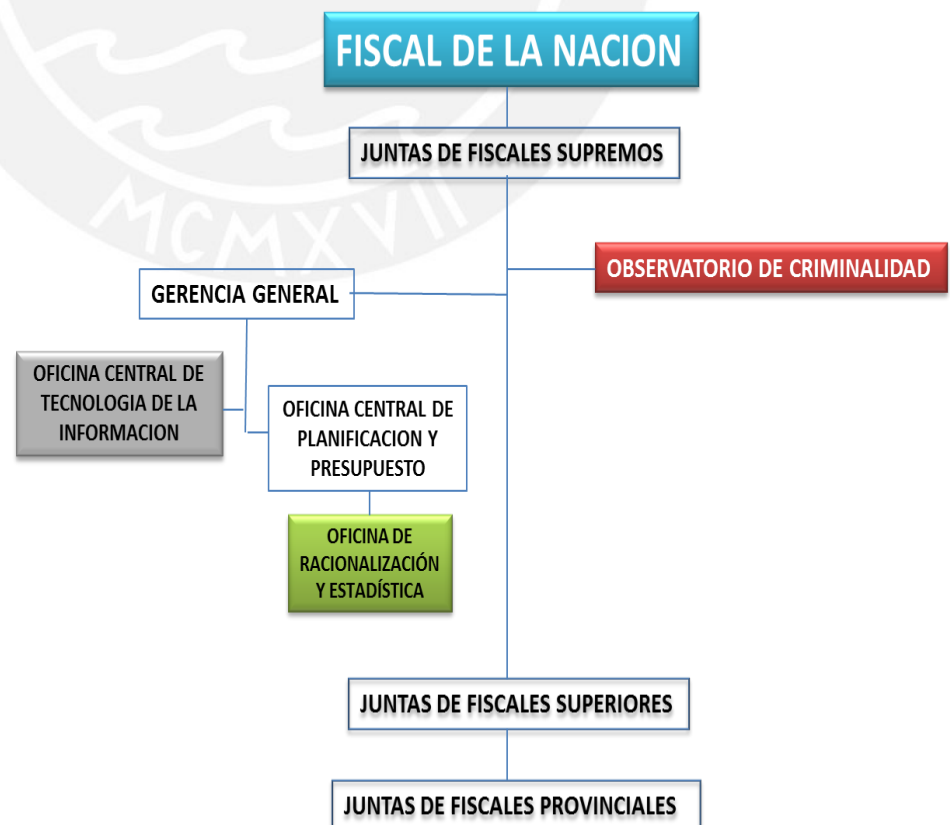
La Comisión de Justicia y Derechos Humanos, del Congreso de la República ha emitido un dictamen favorable al Proyecto de Ley N° 1851/2012-PE, (Interoperabilidad de las instituciones públicas encargadas de combatir la criminalidad), de fecha 20 de junio 2014, que tiene por objeto establecer mecanismos para el intercambio de información de las Instituciones de control y persecución Penal (Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio del Interior, Instituto Nacional Penitenciario, Policía Nacional y demás responsables); el proyecto reconoce como principios rectores el de colaboración, respecto al uso de las bases de datos y el principio de confidencialidad para asegurar la exclusividad de la información para fines específicos y seguridad de la no distribución o comercialización de los mismos.

El 20 de marzo del 2012, el Ministerio Público, suscribió un Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Consejo de la Magistratura, Tribunal Constitucional y la Academia de la Magistratura para la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia,

que permitirá intercambiar datos y posibilitar la interacción en común de la información y conocimiento en materia de administración de justicia.

El Ministerio Público, mediante la Ley N° 26295 (Creación del Registro Nacional de detenidos y sentenciados), modificado por Ley N° 26900, asume la responsabilidad de organizar y administrar el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad efectiva, la que contiene los datos actualizados de las personas detenidas por miembros de las FFAA, Policía Nacional y por mandato judicial; y ampliado por Ley N° 30250 (Que incorpora al Registro de detenidos a los niños y adolescentes en condición de retenidos); a través de esta base de datos, cualquier persona puede acceder a dicha información. (Figura N° 08)

Figura N° 08: Organigrama del Ministerio Público

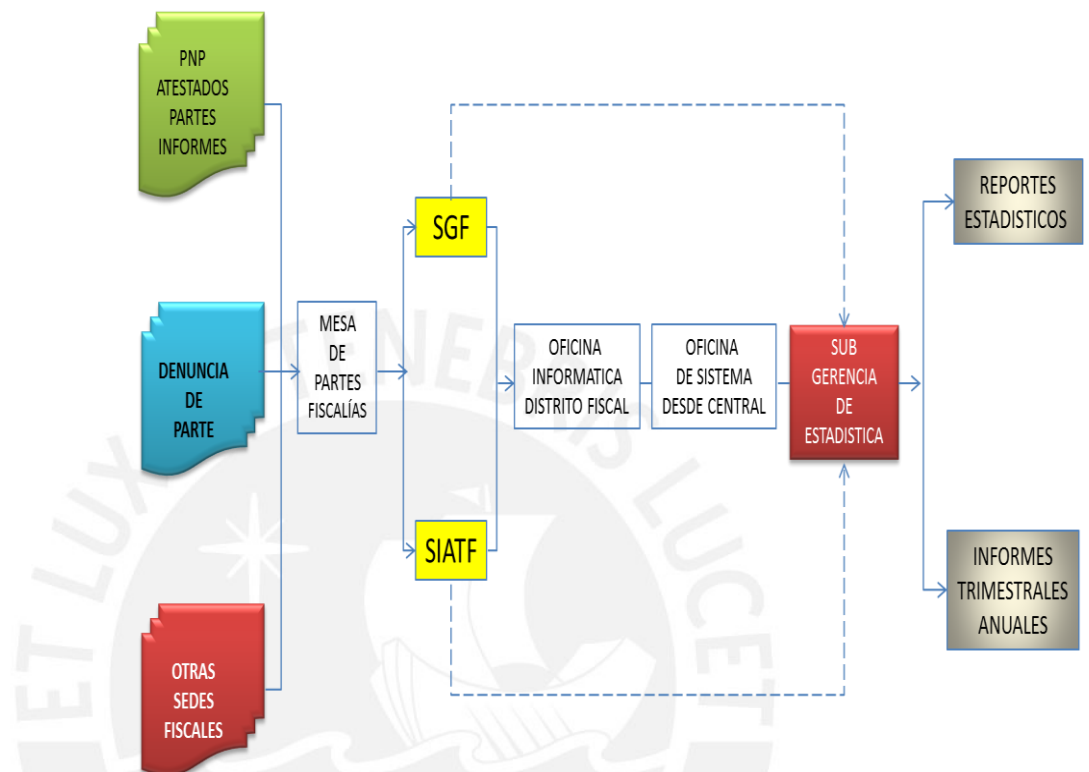


1.2.2. Protocolos y procedimientos de las Oficinas de Estadística del Ministerio Público e interoperabilidad interna y con otras instituciones.

La Oficina de Racionalización y Estadística del Ministerio Público, de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Resolución Fiscal de la Nación N°067-2009-MP-FN, tiene como principales funciones la de formular el Plan Estadístico del Ministerio Público, elaboración y actualización de cuadros estadísticos del Sistema Fiscal, elaboración del Anuario Estadístico y coordinación y asesoramiento en la recopilación, procesamiento, análisis y actualización de la información en los sistemas informáticos de la institución, entre otras funciones.

Para la sistematización de la información, utiliza los sistemas informáticos denominados Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), para los procesos inmersos en el Código de Procedimientos Penales de 1940; y el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), para su aplicación al Nuevo Código Procesal Penal de 2004; sistemas que tienen como punto de partida las denuncias formuladas por la Policía Nacional del Perú a través de Atestados y Partes Policiales, denuncias de parte, de oficio o derivados por otro órgano fiscal, las que son ingresadas a la Mesa de Partes de las Oficinas del Ministerio Público para posteriormente derivadas a las fiscalías correspondientes para la formalización de la denuncia o su archivamiento. (Figura N°09)

Figura N°09: Flujograma de la información estadística del Ministerio Público



El Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público, conforme a la Resolución de la Fiscalía de la Nación N°1485-2005-MP-FN, gestiona información sobre incidencia de delitos, infracciones a la ley penal y violencia familiar, especificando su magnitud, características y factores que inciden en su disminución, mantenimiento o incremento; contribuir en el diseño, implementación y evaluación de políticas, planes y programas para la prevención y persecución del delito; gestionar información sobre los programas de persecución estratégica del delito a través del procesamiento y análisis de encuestas; difundir los resultados más relevantes sobre la criminalidad en el país y las acciones del Ministerio Público en el marco de la política de persecución del delito, en forma semanal, mensual y anual; entre otras funciones.

El Ministerio Público emplea la interoperabilidad dentro de su institución, almacenando y realizando seguimiento a los casos y denuncias que se ventilan en sede fiscal a nivel nacional, a través del Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF), para los procesos inmersos en el Código de Procedimientos Penales de 1940; y el Sistema de Gestión Fiscal (SGF), para su aplicación al Nuevo Código Procesal Penal de 2004. Mediante dichos sistemas se exportan bases de datos que son trabajados por la Oficina de Racionalización y Estadística de la Gerencia General y por el Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público.

1.3. Comparación de los procesos de captación de información por las Unidades de Estadística.

La Dirección de Estadística de la Policía Nacional del Perú, tiene como punto de partida del proceso de captación de información el registro de la denuncia que realiza el ciudadano en la Comisaría o Dependencia Policial y el Parte Policial de constatación de un hecho delictivo. La denuncia en la ciudad de Lima se registra directamente en el Sistema Informático de Denuncia Policial-SIDPOL, en provincias se realiza en los Libros de Registros de Denuncias Comunes o Reservadas; posteriormente, se produce el llenado de los formatos estadísticos predeterminados en Excel, en donde se recoge información cuantitativa (número de casos por delitos y el número de casos por el medio empleado en el delito); no registrándose información de cada hecho ilícito, víctimas, autores, cómplices, entre otros datos de interés estadístico; en base a dicha información la Dirección de Estadística de la Dirección Ejecutiva de Tecnología de la Información y Comunicaciones de la Dirección Nacional de Gestión

Institucional PNP, elabora informes mensuales que se plasman en el Anuario Institucional.

Cuando la información-denuncia es obtenida en provincia, al término del mes, se procede al llenado de los formatos Excel preestablecidos, de acuerdo al tipo de ocurrencia (Delitos, accidentes de tránsito, trata de personas, Faltas, operativos policiales, entre otras); posteriormente, los formatos llenados son remitidos a la Dirección Territorial de la PNP-DIRTEPOL, para su consolidación y remisión a la Dirección de Estadística de la PNP, en medio físico o digital.

El Ministerio Público, recoge su información de los registros administrativos de Atestados, Partes o Informes Policiales, denuncias de parte, de oficio o por derivación de otro órgano fiscal; que son ingresados en los sistemas informáticos (SIATF y SGF), de las Mesas de Partes de las diferentes sedes fiscales; esta información es trasladada y trabajada por el Área de Estadística o por el Observatorio de la Criminalidad, quienes elaboran Informes mensuales y anuales.

1.4. Análisis de los procesos de captación de información

La Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público, en sus procesos de captación de información, utilizan distintas unidades orgánicas para suministrar datos, que responden a las estructuras territoriales y necesidades de cada institución; en la Policía Nacional, la información se centralizaba en cada una de las grandes Regiones Policiales, Frentes Policiales y Direcciones Especializadas; mientras que el Ministerio Público centralizaba la información a nivel de distrito fiscal, totalmente diferente a la organización de la PNP.

Las cifras o datos obtenidos en base a las denuncias que receptionan dichas instituciones, se diferencian en razón a la distinta organización territorial de cada una de ellas, la Policía Nacional del Perú brinda datos a nivel distrital, provincial y nacional, mientras que el Ministerio Público lo hace a nivel de distrito fiscal; situación que produce problemas al momento de realizar un análisis comparativo de los datos obtenidos en los diferentes niveles territoriales; así como de fuentes diferentes.

Las informaciones de los hechos delictivos obtenidos por la Policía Nacional y el Ministerio Público para medir la magnitud del delito, al ser previamente calificadas jurídicamente por una u otra institución, en el proceso de generar datos estadísticos, no concuerdan en algunos casos, dándole una tipicidad diferente al hecho criminal; consecuentemente los resultados que se obtengan del análisis estadístico conllevará a que cada institución tengo un producto final diferente, que es plasmado en sus respectivos Informes y Anuarios Estadísticos; situación que genera la pérdida de credibilidad en ambas instituciones en cuanto a la producción de data del delito.

El no contar con criterios comunes y uniformes en el manejo de las informaciones estadísticas, por parte de las instituciones estatales, conlleva a no poder tener un diagnóstico preciso sobre la incidencia delictiva y sus causas, por consiguiente toda planificación nacional de política criminal resultaría un fracaso en su implementación y ejecución; la no estandarización de los criterios para el trabajo de los datos estadísticos, comporta a que las encuestas de percepción de inseguridad y de victimización, sean considerados erróneamente como fuentes de información para la adopción de políticas públicas; sin antes haber sido contrastadas con los datos estadísticos de las denuncias o hechos delictivos ocurridos, debidamente

homogenizados y complementados con un estudio criminológico del fenómeno delictivo, lo que nos permitiría tener un diagnóstico más objetivo de la magnitud y de las causas del problema criminal.

1.5. Identificación de problemas

A partir de lo hasta aquí expuesto, se pueden identificar hasta cuatro problemas que afectan la realización de una óptima interoperabilidad institucional en la cuestión de la seguridad ciudadana y el combate al delito.

El primer problema identificado tiene que ver con el hecho de que, si bien formalmente es la PNP la institución encargada de administrar el sistema, en la práctica tanto la PNP como el Ministerio Público son entidades que tienden a monopolizar su información, es decir, la restringen para con otras instituciones, limitando las posibilidades de cooperación y también de cotejo y contraste de los datos obtenidos y administrados por cada uno. Esto ocurre porque, no existe, ni en los hechos ni formalmente (normativamente) una subordinación entre ellos en lo que respecta a la administración de la data sobre el delito. En otras palabras, como no existe una norma legal que subordine una institución a la otra en materia de administración de data, ni tampoco se da esta subordinación en base a consideraciones prácticas, entonces la PNP no puede obligar a cumplir con el registro, ya que ambas instituciones (PNP y Ministerio Público) tienen igual rango, no existe subordinación institucional de una a la otra (a pesar de que en el papel la PNP es la encargada de administrar el sistema).

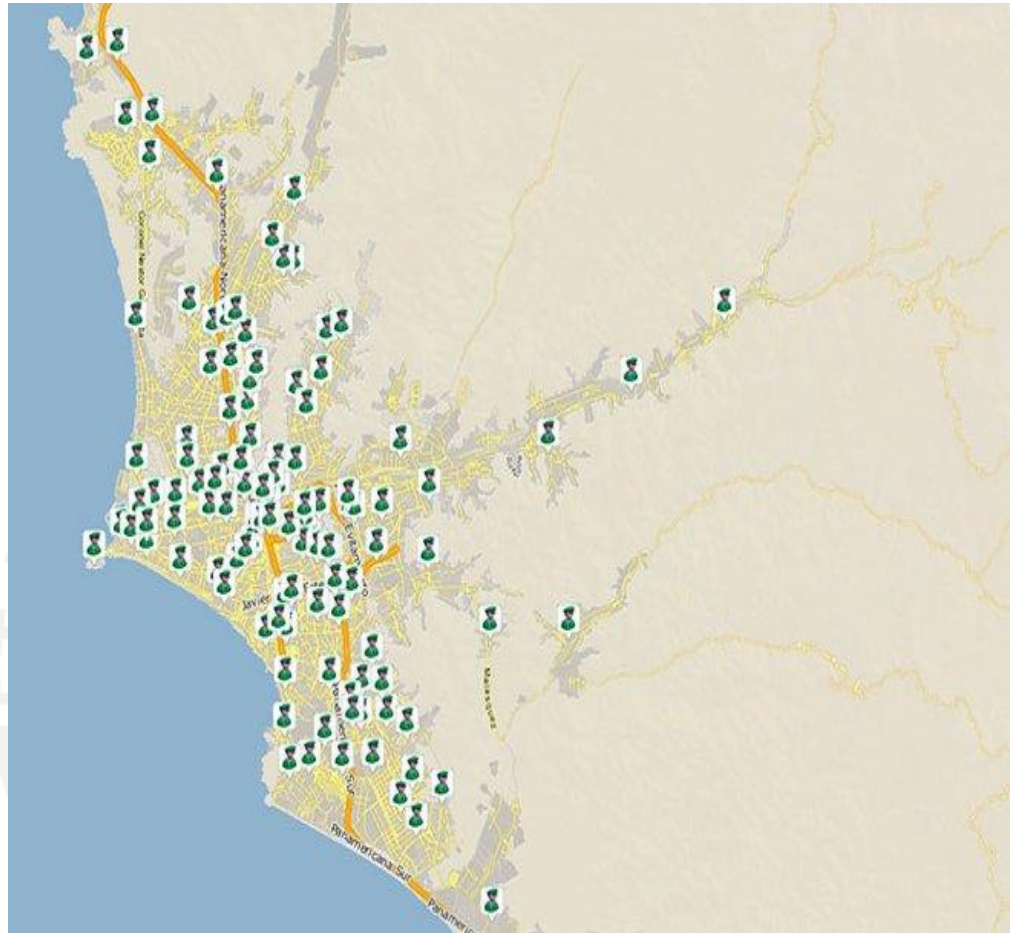
El segundo problema identificado tiene que ver con el hecho de que el Ministerio Público no posee las competencias necesarias ni el conocimiento suficiente para procesar la información del tipo

específico sobre la delincuencia. Como se ha visto, el Ministerio Público procesa la información en función de sus necesidades, pero no en relación a la política general de seguridad. Es decir, es de suponer que el Ministerio Público procesa la información acerca del delito buscando una mayor eficiencia a la hora de alcanzar una sanción penal. Su mira es la eficiencia fiscal y la obtención del procesamiento y, eventualmente, de una sanción penal para el delincuente. Su enfoque es procesal y jurídico, por lo tanto, sancionador o represor. Pero, por ello mismo, no es acorde con la política general de seguridad, que privilegia la prevención del delito: la disminución de su ocurrencia o la manera de cómo frustrar que se lleve a cabo. Todo esto explica el por qué el Ministerio Público se encarga de recoger datos sobre el delito usando criterios distintos a los que usa la PNP.

El tercer problema tiene que ver con el conteo de la data, el cual es diferente para cada una de las instituciones que estamos comparando. Tal como se ha visto en el caso del homicidio, las cifras que maneja y ofrece el Ministerio Público difieren (a veces considerablemente) de las que maneja la Policía Nacional. Esto lleva a que se genere confusión acerca de cuál es la realidad del delito, cuál es su verdadera dimensión, y por lo tanto, que no se considere ni evalúe de manera correcta el problema.

Finalmente, el cuarto problema se relaciona con la diferente cobertura que tienen los sistemas de registro de denuncias. La cobertura de los sistemas de registro de denuncias de la ONP genera mayor confiabilidad. Esto porque la PNP tiene mayor alcance territorial que la fiscalía. Así, la PNP tiene presencia en todos los distritos de Lima, cosa que no ocurre con el Ministerio Público. (Figura N°10)

Figura N° 10: Presencia de Comisarías en Lima Metropolitana
Fuente: Diario Correo¹



1.6. Conclusiones

El Estado Peruano, con respecto a la creación de la “Plataforma de Interoperabilidad del Estado-PIDE”, cuenta con una normatividad legal vigente, que permite su implementación en las entidades públicas, dentro del marco de modernización de la gestión del Estado; teniendo como ente rector a la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática-ONGEI, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros; marco legal que permite la creación de la infraestructura

¹ Ver: <http://diariocorreo.pe/ciudad/lima-tiene-un-policia-por-cada-943-habitante-34139/>

tecnológica que permita brindar entre otros servicios, el intercambio electrónico de datos y conocimientos entre las entidades del Estado, mediante la utilización de los sistemas de tecnología de la información de las instituciones públicas; con la finalidad de mejorar la gestión institucional y el servicio que se brinda a la ciudadanía en general.

El Ministerio del Interior a través de la Policía Nacional del Perú, con la dación de los Decretos Legislativos N°1135 y 1148, se encargará de administrar la Plataforma de Interoperabilidad Electrónica en materia de orden interno y orden público, como integrante del Sistema Nacional de Informática, con el fin de articular los registros de información de trascendencia policial, que producen las entidades del Estado, tales como Ministerio Público, RENIEC, SUNAT, SUNART, SUCAMEC, INPE, UIF, entre otras entidades; que permitan acceder, obtener y procesar información de utilidad para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y la lucha contra la criminalidad; sin embargo, desde la promulgación de las normas respectivas, la estructura electrónica para la interoperabilidad no se implementa, pese haber transcurrido más de dos años, desde publicación de la norma que dispone su implementación en el corto plazo.

La interoperabilidad más que un instrumento de coordinación efectiva entre las entidades del Estado, es una herramienta de gestión de la información cuya administración por parte de la Policía Nacional del Perú, permitirá el mantenimiento del orden interno y orden público, facilitando y abreviando la obtención de información de carácter policial para la lucha contra el crimen organizado, la inseguridad ciudadana y la inseguridad pública; situación que se reflejará en el normal desarrollo de las actividades del ciudadano en una ambiente de paz y tranquilidad.

Las Unidades de Estadística de la Policía Nacional del Perú y las Oficinas de Estadísticas del Ministerio Público, para el registro de los delitos hacen una calificación o tipificación de ilícito penal, que algunas veces no concuerdan; produciendo estadísticas diferenciadas que no aportan en forma positiva en la elaboración de la estrategias y políticas del Estado; por consiguiente, dichas instituciones no tienen procesos y variables estandarizados ni mucho menos cruzan información estadística que conlleve a tener un diagnóstico más objetivo del problema de la criminalidad en el país; situación que imposibilita la implementación de la plataforma de interoperabilidad de orden interno y orden público.



CAPÍTULO IV

CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA ESTUDIADO

1. CAUSAS DEL PROBLEMA DE RECOLECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN PARA FINES ESTADÍSTICOS Y SU EMPLEO EN LA INTEROPERABILIDAD DE ORDEN INTERNO

1.1. Unidades de Estadísticas de la Policía Nacional del Perú.

De las visitas hechas a las diferentes Dependencias Policiales, se ha podido observar fáticamente que las diferentes Unidades de Estadística de la Policía Nacional del Perú, por la estructura, organización y responsabilidades asignadas, no proveen un producto final que contenga una rigurosidad técnica, que permita tomarla como insumo para un análisis serio del fenómeno criminal; las estrategias y políticas que se adopten en función de dichos datos conllevarán a resultados no deseados o errados, que no producirán ningún impacto en el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

Las Unidades de Estadística de la Policía Nacional, no cuentan con personal especializado idóneo para realizar el recojo, procesamiento y análisis de las informaciones que producen las Direcciones Especializadas, Regiones o Frentes Policiales; limitándose únicamente a realizar un conteo empírico de los hechos u acciones propias o inherentes a cada Unidad Policial; que luego son centralizadas en la Dirección de Estadística de la PNP, encargada de elaborar los cuadros estadísticos mensuales, trimestrales y anuales a nivel nacional, sin ningún sustento o rigor técnico.

La obtención de las informaciones o datos son iniciadas sin mantener un estándar definido, claro y coherente de los indicadores que sirven para elaboración de las estadísticas policiales,

determinación del índice delictivo, el mapeo del delito e identificación de la denominada cifra negra (delitos no denunciados); los encargados del manejo cuantitativo del delito lo realizan siguiendo criterios propios o empíricos, sin sujetarse a directrices técnicas institucionales que permitan un mejor aprovechamiento de la data, en la toma de decisiones o elaboración de la política criminal.

1.2. Deficiente Interoperabilidad entre las diferentes Entidades del Estado, en materia de Orden Interno y Orden Público.

Con la promulgación del Decreto Legislativo N°1148, “Ley de la Policía Nacional del Perú”, no solamente se regula la estructura, funciones, atribuciones, entre otros aspectos, relacionados con el quehacer de la Policía Nacional; sino, que también se establece la creación de la Plataforma de Interoperabilidad en materia de Orden Interno y Orden Público; sin embargo, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, como entes responsables de su implementación, poco o nada han realizado al respecto; no se ha podido unificar y establecer un mismo canal de información en base al fenómeno criminal, que permita a la institución policial y a los operadores de justicia planear, formular y ejecutar acciones dentro de sus respectivos ámbitos de responsabilidad funcional, bajo un mismo diagnóstico y entendimiento del problema criminal; es decir contar con información o datos objetivos, reales, inequívocos y confiables que se puedan compartir entre dichas instituciones tutelares del Estado, en la lucha contra la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

El sistema penal peruano, no tiene mecanismos orientados a uniformar, integrar y establecer una base de datos de información entre las diferentes instituciones del Estado y privadas, que permita

el intercambio de información para una efectiva lucha contra la inseguridad ciudadana y la criminalidad.

Las instituciones públicas encargadas de la persecución del delito, no cuentan con la sistematización de la información que le permita mantenerla actualizada constantemente para su difusión o interacción con otras entidades, no contando con los estándares y procedimientos que faciliten el intercambio seguro y ágil de los datos; asimismo, no se han establecido los mecanismos, medios y protocolos que garanticen la solicitud, manejo, entrega, resguardo y almacenamiento adecuado de la información, que avale su confidencialidad.

2. CONSECUENCIAS DEL PROBLEMA DE RECOLECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE INFORMACIÓN PARA FINES ESTADÍSTICOS Y SU EMPLEO EN LA INTEROPERABILIDAD DE ORDEN INTERNO

2.1. En cuanto a las Unidades de Estadísticas de la Policía Nacional del Perú.

El acopio, procesamiento y análisis de las informaciones realizadas por las diferentes Unidades de Estadística de la Policía Nacional del Perú, al carecer de la rigurosidad técnica en sus procedimientos o protocolos; así como en la elaboración de sus estadísticas, no servirá como insumo veraz para la elaboración de las políticas de seguridad ciudadana o estrategias conjuntas que deben adoptar las diferentes entidades del Estado comprometidas en la lucha contra la criminalidad y la persecución del delito.

La falta de estadística estandarizada a nivel policial, no permite tener información confiable y veraz de cómo se viene manifestando el fenómeno criminal en sus diferentes modalidades, intensidad, ubicación geográfica, instrumentos utilizados, clase de víctimas y autores, entre otras características del delito; motivando que el Comando Policial y el Sector Interior, tomen decisiones o formulen sus políticas públicas, en base a cuestiones mediáticas y apreciaciones subjetivas, sin tener un diagnóstico serio del problema criminal, así como de sus causas criminológicas.

2.2. En cuanto a la deficiente Interoperabilidad entre las Entidades del Estado, en materia de Orden Interno y Orden Público.

La no implementación de la plataforma de interoperabilidad en materia de orden interno y orden público, traería como consecuencia la no interacción entre las entidades públicas encargadas de la persecución del delito; es decir que dichas entidades no pondrían contar con las diferentes informaciones o data que producen cada una de ellas, que son necesarias para la lucha contra la criminalidad y la inseguridad ciudadana.

La Policía Nacional del Perú, en el cumplimiento de su mandato constitucional de mantener el orden interno, prevenir, combatir e investigar el delito; al no contar con este instrumento de la interoperabilidad electrónica, sus procedimientos policiales continuarán siendo lentos y deficientes, en desmedro de la capacidad del Estado para lograr la articulación óptima de las entidades públicas para contrarrestar el incremento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana.

2.3. Efectos en cuanto a la elaboración de las políticas públicas de seguridad.

La limitada interoperabilidad a nivel de las instituciones involucradas en la lucha contra el crimen, genera que haya una distorsión en la data acerca la dimensión de la realidad de los delitos. Esta data distorsionada, luego será colocada como base informativa en la elaboración de políticas públicas de seguridad, lo cual, obviamente, producirá que se elaboren políticas públicas defectuosas, limitadas o ineficientes, ya que se habrán basado en datos inexactos, ya sea por exageración o por subestimación. Así pues, puede ocurrir que un delito, cuya dimensión relativa sea mediana o baja, termine siendo considerado muy frecuente, y por lo tanto de atención prioritaria en el marco de las políticas públicas de seguridad. Contrariamente, un delito de alta incidencia, podría terminar siendo subestimado, y considerado no relevante, y por lo tanto que no merezca demasiada atención por parte de las autoridades.

Un ejemplo más o menos claro de lo dicho antes se puede ilustrar con el caso del homicidio, el cual, según el Informe Global de Homicidios de las Naciones Unidas, en nuestro país tiene una incidencia media (ni alta ni baja). Según este informe, los países con menor índice de homicidios en América Latina son Chile, Cuba y Argentina, en ese orden. Así, la tasa de homicidios en Chile fue de e 3,1 por cada 100.000 habitantes, siendo el país con menos asesinatos en la región. Lo sigue Cuba, con una tasa de 4,2; en tanto, Argentina tiene una tasa de 5,5 homicidios cada 100.000 habitantes. Mientras que los países con mayores tasas de homicidios en América Latina son Honduras, Venezuela, Jamaica, Belize y El Salvador. La lista de los más violentos la encabeza

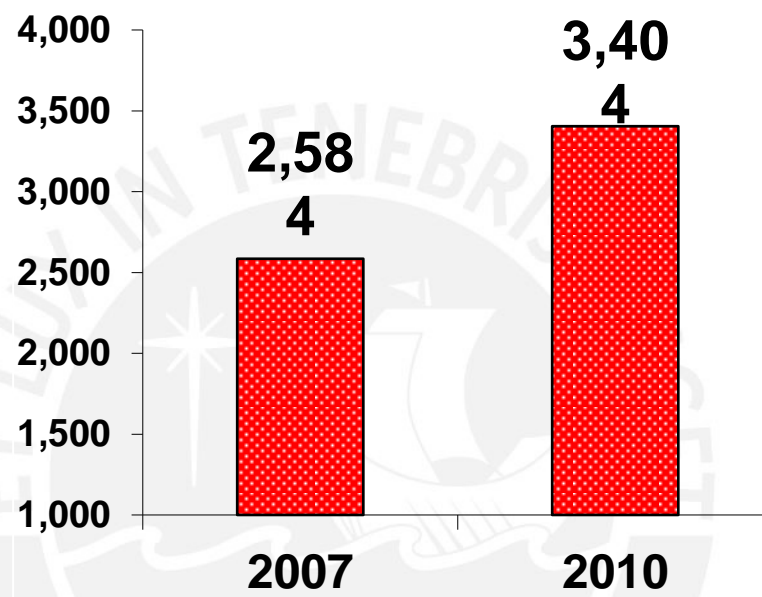
Honduras: en este país mueren 103,9 personas por cada 100.000 habitantes, según las estimaciones de la OMS. Después de Honduras, el segundo en la lista es Venezuela, aunque a bastante distancia, dado que la tasa de homicidios allí es de 57,6 por cada 100.000. Tras Venezuela y Honduras se sitúan Jamaica (45,1) y Belize (44,7). El quinto país es El Salvador, con una tasa de homicidios por habitante de 43,9 por cada 100.000. El Perú se encuentra muy lejos de estas cifras, ya que su índice es de 9.6 homicidios por cada 100.000 habitantes, lo que lo pone más cerca de los países menos violentos, en un lugar intermedio. Además, cabría decir que, según el Informe de la ONU, las tasas de homicidio en América del Sur se acercan a las tasas relativamente bajas que se dan en Europa². Todo esto nos lleva a concluir que no está justificado considerar en las políticas públicas el delito de homicidio como un problema público de alta incidencia.

2.4. Efectos en cuanto a la distribución de recursos.

Otro efecto negativo del problema está en que la información distorsionada lleva a que haya una distribución de los recursos mal dirigida. En otras palabras, se gastan más recursos en aquello en lo que no se debería gastar tanto (y se deja de gastar en aquello en lo que sí se debería). Por lo demás, se trata de una consecuencia lógica de lo antes dicho: si un problema se sobredimensiona y se considera mayor del que es, se terminará dirigiendo más recursos de los necesarios para solucionarlo.

² Se pueden contrastar estos datos consultando el Global Homicide Book 2014, de las Naciones Unidas, específicamente en las páginas 126-127. Disponible en: http://crimisite.com/wp-content/uploads/2014/04/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf

Al respecto, cabría mencionar que el monto total del presupuesto del sector peruano para gastos en seguridad ciudadana se ha incrementado en un 31.7% desde el año 2007 al 2010 (Cánepa La Cotera y Falla La Madrid 2012), tal como se aprecia en el siguiente cuadro:



Presupuesto público para seguridad ciudadana: 2007-2010 (En millones de nuevos soles) – Fuente: Cánepa La Cotera y Falla La Madrid

2.5. Efectos en cuanto a la percepción de inseguridad.

Otro efecto negativo del problema está en que distorsiona la percepción de inseguridad. En efecto, cuando la información tiende a sobre registrarse, y esta se difunde (mediante los medios de comunicación, informes, redes sociales, etc.) puede generar mayor percepción de inseguridad, lo cual genera mayores problemas que afectan a la gobernabilidad del país. En efecto, la mayor sensación de inseguridad hace que la población piense que los problemas de inseguridad no están siendo atendidos por el gobierno. Se tiene la sensación de que la delincuencia está en aumento, por lo tanto,

ocurre una de las dos cosas (si no es que ambas): el gobierno no es eficiente y no tiene capacidad para combatir el problema (lo que implica una gestión defectuosa), o al gobierno no le interesa el problema o no pone el suficiente empeño en resolverlo. Que la población interprete esto último puede resultar gravísimo, y nefasto para la gobernabilidad, ya que implica que el gobierno no atiende a las necesidades de la ciudadanía, lo que es lo mismo que decir que “no gobierna para el pueblo”, lo que choca frontalmente con los principios básicos de la democracia. El gobierno, en última instancia puede llegar a perder legitimidad.

Hay que tener presente que la percepción de inseguridad no necesariamente coincide con la victimización (el hecho de sufrir un acto delictivo). Así, en nuestro país, a nivel urbano la victimización es del orden de 43.2% mientras la sensación de inseguridad es del 68.9% (según una encuesta la Encuesta Nacional Urbana de Victimización de Ciudad Nuestra, del 2012). Esto no es un fenómeno que solo afecte al Perú. Según Enrique Castro, en Chile la tasa de victimización es menor, pero la sensación de inseguridad es de 70%; y también ocurre el fenómeno opuesto: menor sensación de inseguridad que victimización, como pasa en Gales o Países Bajos, donde la victimización es del orden del 20%, pero la percepción de inseguridad es del 18% (Ramos Mendivil, 2013:2). En la percepción de inseguridad entre otros factores influye la información exagerada o distorsionada de los datos de la realidad del delito. Esto puede verse agravado por la sobreexposición que los delitos puedan tener en los medios de comunicación, llegando al punto de poner en la agenda pública muchos temas que, de otra manera, no hubieran sido atendidos por el poder político (Ramos Mendivil, 2013: 3).

V. CONCLUSIONES

1. La seguridad es un problema público que exige la actuación del Estado mediante la elaboración de políticas públicas, las cuales tienen como finalidad intervenir en la realidad con el objetivo de solucionar el problema público existente. Para lograr esto, se han de diseñar programas, lineamientos y acciones para las instituciones involucradas en la evaluación y solución del problema público.
2. La inseguridad ha alcanzado niveles en los cuales no solo se ven afectadas la propiedad e integridad de las personas, sino que también repercute en la economía y la política nacional. Esto impone que el Estado tome medidas para enfrentar este grave problema, lo cual, por lo demás, es una obligación que este tiene por mandato constitucional. Para llegar a la solución se debe desarrollar políticas públicas acertadas y concertadas, con participación de todos los sectores comprometidos e incluyendo de la sociedad civil, que cada vez más debido al aumento de la percepción de inseguridad y la débil capacidad de respuesta, exigen mayor protagonismo del Estado para satisfacer la demanda de seguridad.
3. La falta de conocimiento integral en el tema de seguridad, por la insuficiente interacción que debe darse entre las diversas instituciones públicas involucradas en la solución del problema y en la recopilación de información relacionada a la criminalidad, no permite tener criterios estandarizados en el procesamiento y análisis de datos ni en la formulación de los informes que registran la evolución del fenómeno criminal en el país; por consiguiente, el diagnóstico cuantitativo respecto a dicho problema, es deficiente para la elaboración de una política pública.
4. La data o información cuantificada de la criminalidad, que recogen y procesan las instituciones públicas como la Policía Nacional del Perú

y el Ministerio Público, no mantienen una homogenización de sus procedimientos o protocolos, lo que imposibilita que estos interactúen o intercambien información entre ellos; es decir, no cuentan con un sistema de interoperabilidad que le permita coordinar y cruzar información en tiempo real, conllevando a la emisión de informes con data errónea que dan una lectura equivocada de la realidad, respecto al problema de inseguridad ciudadana que aqueja al país.

5. Con respecto a la creación de la “Plataforma de Interoperabilidad del Estado” (PIDE), actualmente el Estado peruano cuenta con una normatividad legal vigente que permite que esta Plataforma se implemente en las diversas entidades del Estado. Este marco legal existente permite que se establezca una infraestructura tecnológica capaz de brindar una serie de servicios útiles para una mejor utilización de los datos. Entre estos servicios que se pueden implementar, destaca el intercambio electrónico de datos entre las entidades estatales, con el objetivo de mejorar la gestión institucional y el servicio que se brinda a la ciudadanía.
6. Según lo establecido en los Decretos Legislativos N° 1135 y 1148, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, es el encargado de administrar la Plataforma de Interoperabilidad Electrónica en materia de orden interno y orden público. El objetivo que se pretende con esta concentración y centralización es articular los registros de información de trascendencia policial que producen las diferentes entidades estatales, lo cual permitirá acceder, obtener y procesar información valiosa para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y el combate contra la delincuencia.
7. Está claro que la interoperabilidad, más que un instrumento de coordinación efectiva entre las entidades del Estado, debe ser entendido como una herramienta de gestión de la información que

permitirá el mantenimiento del orden interno y orden público, facilitando y abreviando la obtención de información de carácter policial, lo cual tendrá un impacto positivo en la lucha contra la inseguridad ciudadana.

8. Tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público carecen de procesos y variables estandarizados para el registro de la criminalidad y la elaboración de estadísticas sobre seguridad. Tampoco llevan a cabo estas Instituciones un cruce de información estadística que lleve a tener un diagnóstico más objetivo del problema de la inseguridad en nuestro país.
9. Tanto la Policía Nacional como el Ministerio Público llevan registros de los delitos cometidos sobre la base de la calificación o tipificación de los ilícitos penales que conocen. En muchos casos, estos registros llevados por estas Instituciones no concuerdan, lo cual lleva a que se generen estadísticas sobre la criminalidad que no son fiables, a veces contradictorias. Esta situación repercute de manera negativa en la elaboración de las estrategias y políticas públicas Estatales en materia de seguridad ciudadana. Esto imposibilita la implementación de la Plataforma de Interoperabilidad de orden interno y orden público.
10. En cuanto a las causas del problema de recolección y utilización de información para fines estadísticos y su empleo en la interoperabilidad de orden interno, en lo referido a las Unidades de Estadísticas de la Policía Nacional del Perú, se ha podido observar fáticamente que las diferentes Unidades de Estadística de la Policía Nacional del Perú no proveen un producto final que contenga una rigurosidad técnica, que permita tomarla como insumo para un análisis serio del fenómeno criminal. Las Unidades de Estadística de la Policía Nacional, no cuentan con personal especializado idóneo para realizar el recojo, procesamiento y análisis de las

informaciones, limitándose a realizar un conteo empírico de los hechos u acciones propias o inherentes a cada Unidad Policial.

11. El Ministerio del Interior y la Policía Nacional poco han hecho para implementar la Plataforma de Interoperabilidad en materia de Orden Interno y Orden Público; no se ha podido unificar y establecer un mismo canal de información en base al fenómeno criminal. Las instituciones públicas encargadas de la persecución del delito, no cuentan con la sistematización de la información que le permita mantenerla actualizada constantemente para su difusión o interacción con otras entidades. Asimismo, no se han establecido los mecanismos y protocolos que garanticen el manejo, entrega, resguardo y almacenamiento adecuado de la información.
12. En cuanto a las consecuencias del problema de recolección y utilización de información para fines estadísticos y su empleo en la interoperabilidad de orden interno, referido a las Unidades de Estadísticas de la Policía Nacional del Perú, se ha concluido que la falta de estadística estandarizada a nivel policial, no permite tener información confiable y veraz de cómo se viene manifestando el fenómeno criminal; motivando que el Comando Policial y el Sector Interior, tomen decisiones o formulen sus políticas públicas, en base a cuestiones mediáticas y apreciaciones subjetivas, sin tener un diagnóstico serio del problema criminal, así como de sus causas criminológicas.
13. En cuanto a la deficiente Interoperabilidad entre las Entidades del Estado, en materia de Orden Interno y Orden Público, la no implementación de la Plataforma De Interoperabilidad En Materia De Orden Interno Y Orden Público, trae como consecuencia que las entidades públicas encargadas de la persecución del delito no puedan contar con las diferentes informaciones o data que producen cada una de ellas. Específicamente, la Policía Nacional del Perú; al

no contar con este instrumento de la interoperabilidad electrónica, sus procedimientos continuarán siendo deficientes, en desmedro de la capacidad del Estado para lograr la articulación óptima de las entidades públicas para contrarrestar el incremento de la delincuencia y la inseguridad ciudadana.

14. En cuanto a los efectos en cuanto a la elaboración de las políticas públicas de seguridad, la limitada interoperabilidad a nivel de las instituciones involucradas en la lucha contra el crimen, genera que haya una distorsión en la data acerca la dimensión de la realidad de los delitos. Esta data distorsionada, es colocada como base informativa en la elaboración de políticas públicas de seguridad, lo cual produce que se elaboren políticas públicas ineficientes, ya que se habrán basado en datos inexactos.
15. En lo relativo a los efectos en cuanto a la distribución de recursos, la información distorsionada lleva a que haya una distribución de los recursos mal dirigida: se gastan más recursos en aquello en lo que no se debería gastar tanto (y se deja de gastar en aquello en lo que sí se debería).
16. En relación a los efectos en cuanto a la percepción de inseguridad, se distorsiona la percepción de inseguridad, pues, cuando la información tiende a sobre registrarse, y esta se difunde, puede generar mayor percepción de inseguridad, lo cual genera mayores problemas que afectan a la gobernabilidad del país.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1993). Antologías de política pública. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luís (1993.), “Problemas públicos y agenda de gobierno” México.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), Gobernanza y gestión pública, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arroyo Flores, Marco (2008). Coordinación institucional. En: *Nación*. 2 de julio de 2008. En:
http://www.nacion.com/ln_ee/2008/julio/02/opinion1601607.html
- Bustos Ramírez & Hormazabal (1997) Lecciones de Derecho Penal. España. Edit Trotta
- Cánepa La Coterá, Carlos Alberto y Falla La Madrid, Luis Humberto (2012). La seguridad ciudadana en el Perú. En:
http://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=15&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QFjAEOAo&url=http%3A%2F%2Fwww.oas.org%2Fdsp%2FParlamentarios%2FSeminario%2FPeru%2FPERU_SEGURIDAD_CIUADADANA.ppt&ei=DOmSVfjDG8i_ggT1vqKgCw&usg=AFQjCNHbgjvVVDKyWhfcO8GMbJ0Yw0XxyQ&bvm=bv.96783405,d.eXY
- Carrillo-Flórez, F. (2007). Seguridad ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso. *Pensamiento Iberoamericano*, 179-196.
- Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales, elaboration de l'Agenda. France: Année sociologique
- Gómez Laureano (2007) Interoperabilidad en los Sistemas de Información. Documental (SID): la información debe fluir, en <http://eprints.rclis.org/20280/1/> Interoperabilidad.
- Hawrylcw, Marcelo Ricardo (2013). La importancia de denunciar los delitos. En: <http://www.elsindical.com.ar/notas/la-importancia-de-denunciar-los-delitos/>

- Lahera, E (2004), Introducción a las políticas públicas. Chile: FCE
- Lasswell, H. (1951), La concepción emergente de las ciencias de políticas, en el estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Laswell (1993) Estudio de las políticas públicas. México: Porrúa.
- Luhmann, Niklas (1998). Sistemas Sociales: Lineamientos para una teoría general. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Merlo Ivana Merlo (2004). Indeterminación de las políticas públicas: una metodología para su superación en www.dspace.universia.net/bitstream/2024/235/1
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de España (2015). Interoperabilidad. En: http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Interoperabilidad.html#.VZlb41K8qWk
- Ministerio para la Educación Universitaria, Ciencia y Tecnología de Venezuela (2012). ¿Qué es interoperabilidad? En: <http://interoperabilidad.gobiernoenlinea.gob.ve/index.php/conceptos/interoperabilidad/definicion>
- Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (2015). Interoperabilidad. En: <http://www.ongei.gob.pe/interoperabilidad/>
- ONU (2004). Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/565>
- PNUD (1994). Informe sobre Desarrollo Humano. Méjico. ONU.
- Roth Deubel, André-Noël (2002) Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia: Ediciones Aurora
- Hebberecht, P.; Duprez, D. (2002) The Prevention and Security Policies in Europe, Bruxelles: Vubp Press
- Rawls, John (2000), A Theory of Justice. Traducido al español por el FCE., Harvard: Collected Papers.
- Ranelletti Oreste (1998) Teoría de derecho administrativo. España: Temus

- Secretaría General de la Organización de Estados Americanos OEA (2008). La seguridad pública en las Américas. En www.oas.org/dsp/documentos/Observatorio/final.pdf.
- Ramos Mendívil, Vania. (2013). Policías y ladrones. (In)seguridad ciudadana. En: *Punto Edu*. Año 9, número 267, 18 de marzo del 2013
- Recasens, A. (1995) La seguridad y el modelo policial español, Madrid: Seguridad y Estado Autónomo.
- Subirats Joan y otros (2012) Análisis y gestión de políticas públicas. España: Huertas Industrias Gráficas SAC, España.
- Joan Subirats y otros, 2012 “Análisis y gestión de políticas públicas” España Huertas Industrias Gráficas SAC pag. 131
- JOAN SUBIRATS, PETER KNOEPFEL, CORINNE LARRUE, FREDERIC VARONE, (2008) Análisis y gestión de políticas públicas, Ariel, España-Barcelona,
- Tamayo Sáenz, Manuel, (1997). “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, Rafael y Ernesto Carrillo (compiladores.) La Nueva Administración Pública, Alianza Universidad, España.
- Viotti Paul y Kauppi Mark (1993) International Relations Theory: realism, pluralism, globalism, New York: Mc Millan.