

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



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

**La Dirección de investigación y desarrollo del Estado Mayor de la Policía Nacional del Perú y su rol en la institucionalidad policial. Lima - 2015**

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

**AUTOR**

Mauricio Gustavo Quiroga Camacho

**ASESOR:**

Dr. César Enrique Patriau Hildebrandt

Lima Julio de 2017

## RESUMEN

El presente estudio está enfocado a conocer cómo la Dirección de Investigación y Desarrollo la PNP (DIRINDES) ha enfrentado algunos problemas en su funcionamiento que le han impedido la formulación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad policial en el año 2015.

Toda organización policial dedicada a la investigación y asesoramiento debe poner énfasis en el carácter eminentemente social de la función policial (Malpartida: 1998) por tanto, la identificación de los problemas sociales y sus necesidades no deben ser ajenos al estudio del comportamiento delictivo.

El objetivo principal del estudio se ha centrado en determinar cuáles son los problemas que tiene la DIRINDES para a la formulación de políticas públicas; asimismo, la investigación permitió valorar si los productos formulados por la DIRINDES y si sus procesos ejecutados contribuyeron al fortalecimiento de la institucionalidad policial en Lima Metropolitana en el año 2015.

Los resultados de la investigación permitieron comprobar la hipótesis de que la DIRINDES ha enfrentado algunos problemas en su funcionamiento que le han impedido la generación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad policial. Éstos se traducen en el inadecuado cumplimiento de su misión primigenia, la suscripción de convenios poco trascendentes que no han tenido mayor importancia en el fortalecimiento institucional, ausencia de cuadros especializados y directrices que no han sido orientadas a atender uno de los problemas públicos más importantes en nuestro contexto nacional: el de la inseguridad ciudadana.

Se concluye que la DIRINDES es una organización de nivel de asesoramiento en la PNP, muy importante para la propuesta, generación de políticas públicas, pero que factores estructurales y procedimentales no le han permitido desarrollarse y generar productos orientados a atender problemas públicos en el campo funcional policial, lo que viene incidiendo en el nivel de confianza ciudadana y repercutiendo negativamente en el fortalecimiento institucional.

## ÍNDICE

• Hoja de respeto	
• Caratula.....	i
• Resumen.....	ii
• Índice.....	iii
• Introducción.....	1

### CAPITULO I

1. <b>MARCO TEÓRICO</b> .....	04
1.1 Las necesidades públicas. ....	04
1.2 El problema público:.....	07
1.3 La política pública:.....	08
1.4 La inseguridad ciudadana .....	13
1.5 La Policía Nacional del Perú .....	15
1.6 La institucionalidad .....	18
2. <b>ESTADO DE LA CUESTIÓN</b> .....	22
3. <b>METODOLOGÍA</b> .....	26

### CAPITULO II

#### **ESTUDIO DE CASO: LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO Y SU APOORTE AL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

2.1 La Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor de la PNP .....	27
2.2 Análisis de la misión.....	28
2.3 Análisis del potencial humano de DIRINDES.....	32
2.4 Análisis del proceso de generación de documentos en la DIRINDES.....	34
2.5 El fortalecimiento de la PNP a partir de la labor de la DIRINDES. ....	39

### **CAPÍTULO III**

#### **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

3.1 Conclusiones .....	42
3.2 Recomendaciones.....	44
Bibliografía .....	46
Guías de entrevista.....	52



## INTRODUCCIÓN

### **Presentación de la propuesta de investigación.**

El tema de investigación está orientado a conocer el funcionamiento que tiene la Dirección de Investigación y Desarrollo de la PNP –DIRINDES en el diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú, como institución tutelar del Estado peruano.

La DIRINDES es el órgano de asesoramiento del Estado Mayor General. Conforme el Manual de organización y funciones (MOF) su actividad funcional está orientada a las labores de investigación y desarrollo; se entiende que estas actividades deben contribuir eficazmente a fortalecer la institucionalidad mediante propuestas que impliquen una retroalimentación de los procedimientos, un perfeccionamiento de los ya existentes o en su defecto una reingeniería a las unidades policiales que cumplen funciones en beneficio de la ciudadanía.

Acorde al art. 166 de la Constitución Política del Perú, la PNP debe brindar un adecuado servicio a la colectividad en resguardo del patrimonio público y privado; sin embargo, en una encuesta formulada por la Compañía peruana de estudios de mercado y opinión de pública los ciudadanos desaprueban a esta organización en un 55 % (CPI- 2015), situación que significaría un bajo nivel de aceptación ante la opinión pública y una consiguiente pérdida de legitimidad.

El bajo nivel de aceptación, implica que existe un problema originado por una necesidad pública en la sociedad peruana de contar con una fuerza policial más eficiente, que permita garantizar al ciudadano un estado de convivencia social más seguro y autorregulado.

Estas evidencias preliminares nos inducen a investigar que está sucediendo en materia de investigación y desarrollo en la policía, por qué la PNP ha perdido aceptación ante la opinión pública y qué está haciendo para revertir a través de la DIRINDES esta situación anómala. Por ello, es preciso conocer los problemas que se presentan en el funcionamiento de esta Dirección, para determinar si el producto o los procesos que realizan están beneficiando o no el fortalecimiento y la eficiencia institucional.

De este modo, los hechos descritos nos permiten plantear la siguiente pregunta de investigación: ¿cuáles son los problemas que tiene la Dirección de Investigación y

Desarrollo la PNP en el diseño de políticas públicas que impiden fortalecer la institucionalidad policial en el año 2015?

Así, el objetivo principal de la presente investigación consiste en determinar cuáles son los problemas que tiene la Dirección de Investigación y Desarrollo la PNP – DIRINDES, en el diseño de políticas públicas que impiden fortalecer la institucionalidad policial.

Para arribar a este objetivo principal, se ha determinado como un primer objetivo secundario valorar si los productos formulados por la DIRINDES permiten fortalecer la institucionalidad policial; y como un segundo objetivo secundario, establecer si los procesos ejecutados por la DIRINDES permiten fortalecer la institucionalidad policial en Lima Metropolitana en el año 2015.

Los resultados de la presente investigación permitirán comprobar o no la siguiente hipótesis: La Dirección de Investigación y Desarrollo la PNP ha enfrentado algunos problemas en su funcionamiento que le han impedido la generación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la institucionalidad policial.

Se justifica el presente trabajo porque el actual escenario social y político, obligan a la PNP y a sus órganos subordinados a rediseñar sus procesos a fin de revertir el bajo índice de aprobación ciudadana. El resultado de la presente investigación también permitirá conocer el funcionamiento de la DIRINDES, valorar su importancia y determinar si sus procesos están orientados a generar políticas públicas que coadyuven a mejorar el funcionamiento de la PNP.

Respecto a la metodología empleada, el caso de estudio será abordado a partir de la compilación y procesamiento de información obtenida de la DIRINDES (correspondiente al año 2015), así como de las unidades usuarias de los productos generados por esta Dirección de asesoramiento institucional.

Para la presente investigación se emplearán los recursos metodológicos pertinentes que proporciona la metodología de la investigación científica. Se recurrió a la participación de informantes claves que con su experiencia en el servicio policial y conocimiento del tema contribuyen favorablemente a explicar parte de este problema. Los informantes no son elegidos al azar; han sido seleccionados acorde a un perfil específico y criterios definido a partir de la investigación que se plantea en el presente trabajo. (Gilchrist y Williams, 1999: 74–75).

Para seleccionar adecuadamente a los informantes se tomó en cuenta cinco criterios básicos planteados en el trabajo de Tremblay (1957): a. Primero, el rol que desempeña como funcionario policial dentro de la sociedad y si es que dicha posición está relacionada continuamente con el campo de la investigación que debiera analizar. En segundo lugar, su conocimiento del tema, porque no basta con tener acceso directo a la información; también resulta imprescindible saber absorberla, capturarla y procesarla. Tercero, su buena voluntad; es decir, el informante debe estar dispuesto a comunicar su conocimiento al investigador y a cooperar con él. Cuarto, su capacidad para poder transmitir mediante los documentos que formula los resultados de su investigación. Y en quinto término la capacidad para ser imparcial, asumiendo que si bien el sesgo por diversas razones es previsible (motivos ideológicos, de clase social) este debería ser, en la medida de lo posible, reconocido por el entrevistador.

La presente investigación está dividida en tres capítulos. El primero corresponde al marco teórico, en el cual se incorporan definiciones, conceptos y teorías vinculados al tema principal de estudio, así como el estado de la cuestión y la metodología empleada. En el segundo capítulo se efectúa el estudio de caso, en la que se analizan las entrevistas, se correlacionan los conceptos y teorías para arribar a conclusiones previas en torno al problema principal. Finalmente, el tercer capítulo constituye la última parte de la investigación, en la que se plasman las conclusiones y recomendaciones.

## CAPITULO I

### 1. MARCO TEÓRICO

Abordar los problemas de la DIRINDES implica conocer si los productos generados por esta organización permiten diseñar políticas públicas orientadas a fortalecer a la PNP, situación que ayudaría a mejorar la lucha contra la inseguridad ciudadana. Resulta necesario explorar conceptos clave como necesidades públicas, problema público y la política pública, entre otros.

#### 1.1 Las necesidades públicas.

Las necesidades públicas, o necesidades de la sociedad, constituyen un conjunto de aspiraciones que tiene un grupo social en un área geográfica determinada, sucede en un tiempo específico. Cuando estas trascienden al escenario político-social se convierten en un problema público.

Las necesidades públicas, “están relacionadas con el interés público, o sea, con las necesidades que son comunes a todos los miembros de una comunidad organizada en forma jurídica. Por ejemplo, la seguridad, la administración de justicia, defensa de la soberanía, mantenimiento de relaciones con otras sociedades, etc. Esto supone la existencia del Estado, al que se le asigna la responsabilidad de atenderlas” (Becher, Tamargo: 2009)

Las necesidades públicas se pueden clasificar en dos grupos: primarias o secundarias. “Las primarias, se originan desde el momento de la fundación del Estado, y se mantienen invariables en el tiempo y las secundarias, van cambiando y adaptándose con el paso del tiempo según la Política de gobierno, el tiempo y los objetivos que persigue”. (Economía: 2012)

Existen cuatro criterios planteados por Meny y Thoenig (1992) referidos a la necesidad como una cuestión subjetiva y selectiva:

“(i) La necesidad normativa. Esta es definida por expertos, políticos o personas influyentes conforme a sus propios valores. La carencia, entonces, es reconocida desde el marco valórico – normativo de los actores con influencia y poder. Así, son estos actores los que identifican lo que los ciudadanos necesitan. Aquellas carencias que estén presentes

en la base social, pero que no coincidan con el marco normativo de los actores con influencia y poder no serán consideradas como problema público.

(ii) La necesidad sentida. En este caso políticos y/o líderes sociales traducen deseos y motivaciones latentes de los ciudadanos en demandas concretas. A través de las estructuras de representación se activan las aspiraciones de los ciudadanos y se transfieren como peticiones concretas hacia el sistema político.

(iii) La demanda expresada. Las propias personas a través de actos concretos, como el uso o no uso de servicios públicos ofrecidos por el gobierno, consumo o no consumo de bienes distribuidos por los órganos públicos, peticiones, comunicaciones directas a la autoridad y similares, expresan demandas que son recogidas e interpretadas por los tomadores de decisiones y traducidas en decisiones de reforma, refuerzo, continuidad o supresión de programas o políticas públicas.

(iv) La necesidad comparativa. Surge de comparar la situación de un determinado fenómeno social en diferentes contextos. Las comparaciones pueden darse a nivel de municipio, ciudad, provincia, departamento, país o región. Aquella unidad geográfica que presenta mejores indicadores – sociales, económicos, políticos u otro – se transforma en el objetivo a alcanzar. Esto genera la identificación de una brecha que hay que acortar o cerrar, que se transforma en el problema público que demanda una intervención de política pública.” (Olavarría: 2007 -14)

A partir de estos criterios podemos inferir que la necesidad normativa, la necesidad sentida, la demanda expresada y la necesidad comparativa, son identificadas en el plano social, pero que a su vez están vinculadas con la actividad cognitiva de las personas y la forma como “aprecia” sus carencias y como desea compensarlas para tener una adecuada calidad de vida. En dicho contexto, la población peruana demanda un papel más activo de la Policía Nacional para cumplir sus funciones en materia de seguridad ciudadana y por ende esta organización debe disponer que sus unidades subordinadas armonicen sus planes en función de las necesidades de seguridad que demanda la población.

Constituir una organización y elaborar planes sobre basados de las necesidades y objetivos de la misma sin tomar en cuenta a lo que es de interés de la población, termina en un bajo impacto y subsecuente debilidad institucional motivada por una carencia de un adecuado diagnóstico e identificación del problema sin tomar en cuenta las reales necesidades de la población.

Satisfacer esas necesidades que tiene la población, nos acerca un poco más al concepto de bien común que “es aquel bien que no es propiedad privada de ninguna persona, sino que, por el contrario, corresponde a todos y es utilizado por todos como, por ejemplo, el aire, el agua de lluvia, el mar, la luz del sol” (Enciclopedia jurídica: 2014). Este bien, debe ser el eje de todo gobierno, planteando objetivos claros que permitan responder a las principales necesidades de la población, debiendo contar con los recursos apropiados.

Las necesidades de la población pueden ser atendidas un gobierno de dos maneras:

“Directa. En la cual se hace de los bienes necesarios y emplea factores a su disposición para realizar el servicio necesario. El ejemplo más claro es el Servicio Militar, el cual se impone como una obligación a todos los ciudadanos y con lo cual se satisface una necesidad de seguridad en la nación.

Indirecta. En ella el gobierno invierte recursos financieros para adquirir productos o servicios de privados, quienes cumplirán con las labores necesarias para satisfacer las necesidades. Un ejemplo son las paraestatales, las cuales satisfacen necesidades a través de recursos proporcionados por el gobierno mismo.” (Economía: 2012)

Para la Policía una forma de poder identificar una necesidad pública, parte de la interacción que tiene el comisario con el tejido social en un área geográfica determinada. Su permanente contacto con la sociedad civil organizada le permite obtener información sobre las principales necesidades de su localidad. En algunos casos éstas necesidades de convierten en problemas públicos en la medida que se hacen manifiestos a través de la movilización social, demandando una mayor atención del Estado. En otros casos estas necesidades no trascienden. Las necesidades públicas y los problemas públicos concernientes a la Policía Nacional son canalizados al comando institucional, el cual delega la realización de los estudios respectivos al Estado Mayor General, específicamente a la Dirección de Investigación y Desarrollo.

## 1.2 El problema público:

Una organización pública como la Policía Nacional del Perú es débil en la medida que no tenga la capacidad para atender las principales necesidades de seguridad de la población, situación que se convierte -en sí misma- en un problema público.

Para Mauricio Olavarría (2007) un problema público está relacionado “a situaciones que afectan negativamente a ciertos segmentos de la población y que son **percibidas** por grupos que tienen influencia o que tienen poder dentro o fuera del Estado”. Esta identificación de “problema” usualmente es subjetiva y deviene de los intereses y motivaciones de estos grupos (Olavarría: 2007) Algunos de ellos derivados de las necesidades o demandas sociales

Las percepciones grupales para Lippmann (1922) constituyen "representaciones del ambiente", son usualmente centralizadas por uno o más representantes de estos grupos materializadas en la "opinión pública" (Gonzales: 2011). La opinión pública tiene mucha importancia en el escenario político, el curso de acción que se tome para definir las políticas en un gobierno, sea nacional, regional o local, usualmente responde a los intereses de las mayorías, acopiadas según encuestas de opinión.

Usualmente, los problemas públicos “suelen caer dentro del perímetro de las obligaciones constitucionales del Estado y exigen solo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales” (Aguilar: 1993 – 23), la demanda se hace más fuerte en la medida que el problema público cobra relevancia en el entorno político-sociológico.

En temas de seguridad, en estos últimos años la Policía Nacional y el Sector Interior han cobrado un papel relevante. La seguridad implica proveer a las personas las condiciones necesarias y las garantías apropiadas para el adecuado desarrollo de las actividades socioeconómicas en el país. Si esta condición no se cumple, paulatinamente la institución policial va perdiendo credibilidad y esta al mismo tiempo, inicia un proceso de debilidad institucional ante su inoperancia y falta de eficiencia en el cumplimiento del deber.

Ante lo predicho, los temas relacionados a investigación y desarrollo del cual forman parte la DIRINDES cobran especial relevancia en la medida de que su producto va a contribuir a solucionar de manera directa o indirecta el problema público

de la inseguridad ciudadana. En una evaluación de investigaciones efectuadas sobre seguridad ciudadana en el Perú no resultados son más que elocuentes: existe abundante data en trabajos de investigación formulados por diferentes unidades policiales, así como también los realizados en los cursos de capacitación, especialización y perfeccionamiento profesional, pero que no son explotados apropiadamente por DIRINDES.

### **1.3 La política pública:**

Existen muchas conceptualizaciones sobre “políticas Públicas” Juan Carlos Cortázar Velarde en su obra “El papel crucial de la implementación de los programas sociales” (2007) – agrupó un conjunto de conceptos formulado por diferentes autores.

En las próximas definiciones podremos encontrar ciertas características que son peculiares y que merecen ser tomadas en consideración:

Myriam Cardozo Brum, enfoca su definición en una dimensión sociopolítica, estableciendo una relación causa-efecto entre las necesidades de la población y la obligación del Estado en atenderlas:

“Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil”. (Cardoso: 2006).

Manuel Canto Chac, se enfoca con mayor intensidad al aspecto operacional de la toma de decisiones a partir de un problema público:

“Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.” (Canto: 2002).

Eugenio Lahera Parada, uno de los personajes cuya opinión sobre políticas públicas se encuentra entre el grupo de los más connotados estudiosos en el tema introduce el término “objetivo público” otorgando un carácter más técnico que político a la toma de decisiones:

“Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.” (Lahera: 2004).

Manuel Tamayo Sáenz, no solo define la situación en una relación causa y efecto, sino que la lleva a un nuevo plano en el campo operativo al establecer la necesidad de viabilizar esta decisión mediante la ejecución de “acciones”:

“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).

Joan Subirats, considerado en España el padre de la Política Pública, operativiza su definición trasladándola al campo del planeamiento en un determinado gobierno:

“Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.” (Subirats: 1989).

Charles Lindblom, establece en su definición una “variable extraña” (conflictos de intereses) resalta la posibilidad de que el diagnóstico de la necesidad pública podría estar influenciado por grupos de presión y los intereses del Estado por el interés político para atender o no dicha necesidad:

“Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre

diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.” (Lindblom: 1979).

Mény y Thoenig, traslada su definición al enfoque más puro de la política pública al asociarlo con la razón de ser de la autoridad pública en un determinado plan de gobierno:

“Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que esta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública. (Thoenig: 1992)”. (Subirats: 1989)

María Gracas Rua, le da un carácter técnico a su definición al determinar que las decisiones deben tener por lo menos dos filtros: “la jerarquía de valores y la preferencia de los interesados”, resaltando el carácter imperativo de la decisión política:

“Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.” (Gracas: BID - 2006)

De las conceptualizaciones desarrolladas, los autores coinciden en que la política pública parte de la necesidad de tomar decisiones que permitan instrumentar un conjunto de actividades a través de funcionarios con carácter directivo del Estado que permitan solucionar uno o más problemas públicos.

Asimismo, se establece que el principal actor es el Estado el cual pertenece al sector público e involucra terceros. Se toman decisiones mediante un mecanismo democrático que permita elegir la opción específica más adecuada para atender el problema público que nace de una necesidad, las acciones se convierten en normas legales orientadas a resolver dichos problemas en un tiempo y espacio geográfico determinado.

Como se apreció en los párrafos precedentes, una política pública debe solucionar un problema público. Si en el Perú el tema de la inseguridad ciudadana se ha convertido en un problema público es necesario que se tomen acciones de urgencia para satisfacer las necesidades de la población de una mayor seguridad. Para ello la Dirección de Investigación y Desarrollo de la PNP (DIRINDES) encargada de asesorar al Director General de la Policía, en diferentes tópicos vinculados a la labor policial (organización policial, convenios institucionales, tecnología, etc.) debiera trascender sobre estos aspectos, a una acción que satisfaga con una mayor necesidad dos aspectos:

- Reducir los índices de victimización en temas de seguridad ciudadana.
- Fortalecer la institucionalidad policial.

Como dice Tamayo (1997) se debe atender los problemas del Estado y de la población considerados “prioritarios”. Si la DIRINDES como órgano de investigación y desarrollo tiene dificultades para establecer la prioridad de los problemas de la sociedad y de la institución, pondrá en evidencia la existencia de una organización con un bajo nivel funcional e ineficiente ante las reales necesidades que tenga la población y la propia institución.

La DIRINDES, así como cualquier otra organización, debe partir de una línea de base que le permita conocer los cambios sensibles en el escenario político y social para favorecer el diseño de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana y fortalecimiento institucional. El acopio de información constituye uno de los más valiosos insumos para efectuar un adecuado diagnóstico. Esta información puede ser obtenida de las comisarías, foros, de reuniones con autoridades políticas o con dirigentes sociales a fin de conocer la magnitud del problema público (Lahera: 2004).

La línea de base señalada en el párrafo precedente implica la materialización de estudios previos que permitan un diagnóstico adecuado sobre una base de una clasificación bien formulada como tema nuevo y no etiquetándola como un caso conocido “incluyendo en su propuesta de solución las dimensiones políticas, legales, administrativas y económicas de toda política” (Aguilar: 1993)

Sin un adecuado diagnóstico, se corre el riesgo de que se propongan alternativas de solución aparentemente funcionales pero que tendrán dificultades para su implementación debido a un inadecuado diseño:

“Es típico de los analistas el prescribir alternativas de acción con esquemas jerárquicos de arriba hacia abajo; es decir, especificando todos los objetivos y todas las acciones necesarias para realizarlos... “Este tipo de criterios suele dar lugar a políticas que lucen muy bien en el papel pero que terminan siendo un fracaso por no prever los problemas de su implementación.” (Aguilar: 1993 - 241)

La Sociedad Alemana de Cooperación Técnica - GTZ, establece tres procedimientos para poder identificar con claridad la existencia de problemas:

- “Analizar la situación existente que rodea a una condición problemática dada.
- Identificar los mayores problemas y el problema central de una situación.
- Visualizar las relaciones de causa-efecto en un diagrama de árbol de problemas”. (GTZ: 1983)

Por lo tanto, el punto inicial en el análisis de problemas parte de “la identificación, tanto como sea posible, de los problemas interrelacionados y sus causas respectivas” (GTZ: 1983).

Quien toma decisiones respecto a un problema público, debe tener un conjunto de alternativas de solución que permitan adoptar una estrategia más adecuada en función de la disponibilidad de recursos y es tiempo necesario para cumplirlos. No se debe presentar como solución a un problema público una sola alternativa (Aguilar: 1993) lo apropiado es presentar múltiples alternativas de solución al problema; para ello es necesario determinar criterios para establecer la alternativa más idónea que permita solucionar el problema público y que armonice con la política de Estado vigente.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) señala que ante la existencia de múltiples necesidades se deben establecer “ciertos criterios a considerar al determinar prioridades, los cuales deben incluir factibilidad técnica, costos y beneficios del proyecto o la actividad, impacto social y apoyo político para el proyecto o la actividad” (FAO: 2017). Estos criterios básicos y universales debieran ser considerados por la DIRINDES.

Algunas veces las organizaciones públicas trabajan como estancos (Dargent:2017), la ausencia de una visión compartida de los objetivos institucionales motiva que la implementación de las políticas públicas tenga diferentes impactos y que estas no necesariamente armonicen con los objetivos del Estado, ello puede dar como

consecuencia una sensación de insatisfacción generalizada de la población al no haber satisfecho sus expectativas y la subsecuente debilidad del sistema político en el cual se encuentra inmerso.

#### **1.4 La inseguridad ciudadana**

Según Ley N° 27933 “la Seguridad Ciudadana es la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas” (Ley N° 27933: 2003); por lo tanto, la inseguridad ciudadana es un concepto opuesto a lo descrito en la ley.

En ese orden de ideas la inseguridad ciudadana es lo opuesto a esta definición. Partiendo de esta premisa la inseguridad ciudadana constituye no solo en una amenaza, sino el principal problema y el actual escenario político y social en la nación.

En el contexto internacional del problema de la inseguridad ciudadana está presente no solo los países de la comunidad latina, sino también en el resto del mundo. A medida que la economía se fortalece en un país las necesidades de dotar de mayor seguridad a una determinada área geográfica se hacen más evidentes por dos aspectos: temas relativos a la inversión externa e interna su fin temas relativos a un estado de paz y tranquilidad social que no sólo tiene que ver como el desarrollo nacional sino también con la estabilidad emocional de quienes integran un determinado grupo social.

En América Latina los ciudadanos consideran que el fenómeno de la delincuencia es importante. “Se trata de una región que ha sido capturada por el clima de opinión de que el crimen, la delincuencia, se ha tornado en la agenda informativa y domina las comunicaciones sociales” (Lagos, Dammert: 2008-p8).

La inseguridad ciudadana constituye en la actualidad uno de los principales problemas públicos presentes en el escenario nacional. Los medios de comunicación y la población reclaman con mayor frecuencia una mejor y mayor efectividad de la policía para enfrentar este flagelo; al mismo tiempo, la falta de efectividad en la labor policial demuestra que los actuales protocolos de actuación no son efectivos y que

para ello la DIRINDES debiera efectuar estudios que permitieran revertir esta situación.

La paulatina falta de efectividad de la policía, impacta negativamente sobre la percepción que la población tiene de ella y consecuentemente debilita su institucionalidad. La mejor forma de tomar medidas correctivas parte de un adecuado diagnóstico conociendo cuales son los principales problemas públicos que afectan a nuestro país.

“Un problema se vuelve público cuando penetra en la arena pública y es objeto de debate público” (Gómez: 2010); en dicho contexto, el Perú no escapa al tema de la inseguridad ciudadana como problema público, es uno de esos países donde este problema forma parte de la agenda política del actual gobierno. Según una encuesta publicada por Ipsos Perú y el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), encargada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) concluyen que: “la corrupción y la delincuencia son los problemas que más preocupa a la población en el Perú” (IEP: 2016. De hecho, Alfredo Torres, director de Ipsos Perú, precisó que “de las 2,500 personas encuestadas, un 61% percibe que la delincuencia es el problema más grave, mientras que un 48% señaló a la corrupción” (Diario Perú 21).

Grafico N° 1 Problemas que afectan al país



Fuente: Elaboración propia con datos provenientes de Diario Perú 21 - 2014

La presencia de hechos criminales como el narcotráfico, el pandillaje, el terrorismo, los delitos contra la vida el cuerpo y la salud, los robos callejeros y otros cobran una relevante importancia por encima, inclusive, de la corrupción, de la falta de trabajo, de la pobreza y de la educación. Podemos apreciar entonces que sí es importante atender este problema público: la falta de seguridad.

La ley contempla la participación de otras organizaciones además de la Policía Nacional del Perú en temas de seguridad ciudadana; sin embargo, debido a sus funciones -contempladas en el art. 166 de la Constitución Política- es la Policía la encargada de realizar acciones destinadas a revertir estos altos índices de inseguridad.

Existen indicadores de inseguridad ciudadana los cuales deben ser apreciados al momento de la formulación de una política pública:

- Hechos delictivos en una determinada área geográfica.
- Principales modalidades delictivas.
- Percepción de inseguridad de la población.
- Identificación de zonas propensas a la comisión de hechos delictivos.
- Ausencia de capacidad de respuesta de la población.

Esta información debe ir acorde a la evaluación efectuada por los gobiernos regionales y locales y por las experiencias compartidas de quienes son los principales actores en temas de seguridad: Comisarías, Ministerio Público, Poder Judicial y organizaciones civiles que en una u otra forma efectúan estudios y proponer alternativas de solución sobre el tema, a fin que la DIRINDES pueda capitalizar esta información, hacerla suya y estar en capacidad de realizar un diagnóstico adecuado y proponer estrategias a favor de la seguridad ciudadana y, por ende, del fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú.

### **1.5 La Policía Nacional del Perú**

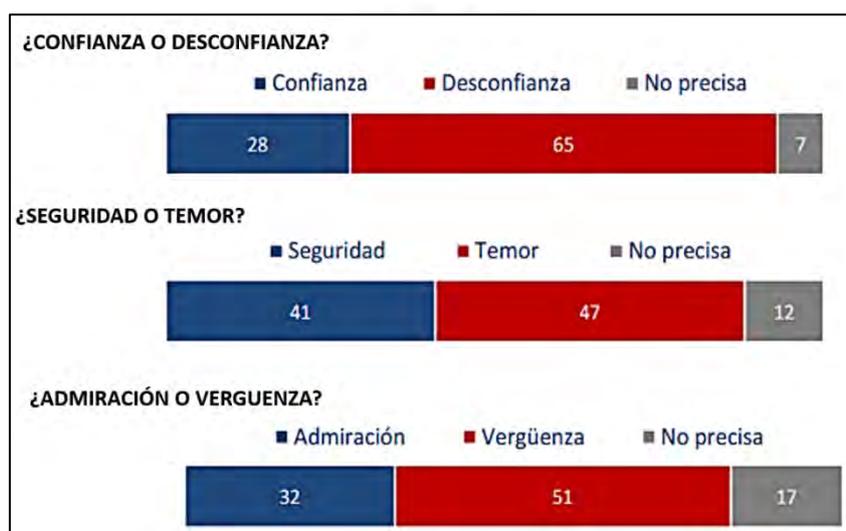
La Policía Nacional del Perú (PNP), es una institución del Estado creada para “garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas” (Decreto Legislativo N° 1148 - Ley de la PNP: 2012)

Como organización dedicada a la seguridad se encuentra en el ámbito del Poder Ejecutivo y sus acciones destinadas a garantizar el libre ejercicio de las

libertades se encuentran enmarcadas en la ley. Las actividades de intervención policial resultan de la observancia de normas y dispositivos legales.

Atender el tema de la seguridad ciudadana en el Perú corresponde a múltiples sectores (Ley N° 27933 – Ley de Seguridad Ciudadana). Sin embargo, el Sector Interior y por ende la Policía Nacional son los titulares de esta responsabilidad. El nivel de confianza hacia el Policía es bajo, tal como se aprecia en la encuesta de IPSOS Apoyo formulada en el año 2014.

Grafico N° 2 Sentimientos que le genera un policía



Fuente: Encuesta Ipsos apoyo 23MAY14 -Lima

La población demanda un mayor nivel de seguridad contra la delincuencia, pero ocurre que la principal institución encargada de esta labor es percibida por la población en forma negativa, por lo que se puede determinar que existe una necesidad pública basada en el problema de la inseguridad de contar con una institución fuerte que permita revertir esta situación anómala. La misma población da algunas recomendaciones:

Grafico N° 3 ¿Qué medida se debe implementar para mejorar la labor de la policía?

Opinión de la población	Porcentajes
<b>Sancionar y retirar a los malos policías</b>	45%
<b>Mejorar la formación de los policías</b>	21%
<b>Invertir en desarrollar el servicio de inteligencia policial</b>	9%

<b>Mejorar la organización</b>	8%
<b>Mejorar los sueldos de los policías</b>	6%
<b>Mejorar el equipamiento</b>	6%
<b>Mejorar la infraestructura</b>	3%
<b>Otra medida</b>	1%
<b>No precisa</b>	1%

Fuente:

Encuesta Ipsos apoyo 23May14 -Lima

El tema de la inseguridad ciudadana constituye actualmente una situación que afecta negativamente a la población peruana, siendo una necesidad pública el fortalecer a la PNP para atender este flagelo.

En la última década la institución policial ha atravesado por múltiples reformas, orientadas a fortalecerse como institución y a brindar un mejor servicio de atención al ciudadano. Algunas de ellas son la ley de la carrera policial, la ley de seguridad ciudadana, innovaciones en el código penal, en el código procesal penal, en los servicios de patrullaje, etc. Todos estos cambios se incorporan a la doctrina como parte de la actividad diaria del policía.

“El término policía designa una institución, una organización y grupo social abocado al control social formal. Sin embargo, es importante advertir que una cosa es la policía y otra, distinta, es la “actividad policial”: la institución y la función son dos cosas diferentes, como señala” (Tudela: 2010 – 83)

En el Perú, la actividad de vigilancia no es exclusiva de la Policía Nacional del Perú sino también de otras instituciones que regulan o intervienen de una u otra manera en el cumplimiento de las normas establecidas. Como por ejemplo los serenazgos pertenecientes a las municipalidades, que también desarrollan actividades de prevención del delito.

Los nuevos escenarios económicos a nivel mundial, especialmente en los países emergentes, ponen como prioridad establecer un sistema que permita el libre ejercicio de derechos y libertades, así como el adecuado desarrollo de actividades socioeconómicas. El incremento de incidencias en hechos delictivos obliga a las instituciones policiales a efectuar investigaciones para conocer las formas de

manifestación de este fenómeno social, el modus operandi y las estrategias más adecuadas para enfrentarlo.

Las policías en todo el mundo “enfrentan una mayor demanda de seguridad pública y servicios policiales, debiendo implementar una serie de innovaciones en materia de gestión con miras a alcanzar una mayor eficiencia y eficacia en sus resultados” (Tudela: 2010).

Según Tudela, “existen cuatro dimensiones que orientan un adecuado fortalecimiento de la actividad policial:

- a) El diseño e implementación de nuevas estrategias de intervención;
- b) La preocupación por la calidad de los servicios;
- c) El interés por asegurar la eficacia de la acción policial en el marco de las políticas de seguridad pública y ciudadana y, consecuentemente, la capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera en ambos casos;
- d) El reposicionamiento de la legalidad y la legitimidad social como dos referentes fundamentales de una apropiada función policial, pues es ahí donde se consolida la función socio-política de una policía.” (Tudela: 2010)

## **1.6 La Institucionalidad**

La Policía Nacional del Perú es una institución tutelar del Estado peruano. En la medida que su servicio a la comunidad evidencia deficiencias se debilita ante la opinión pública, generando un debilitamiento de su institucionalidad.

La institucionalidad está definida como “el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los actores, las organizaciones, la calidad de las mismas, los modelos de organización y gestión, los arreglos institucionales” (CEPAL: 2000). Entre los aspectos a destacar en lo institucional está “la identificación y reconocimiento de los actores de la política social, y la forma en que se organiza el principal de ellos, el Estado”. (Franco: 2004 -01).

Para evitar una fractura en la institucionalidad de la Policía, se deben realizar estudios y prescripciones orientadas a retroalimentar todos sus procesos a partir de la

investigación y el desarrollo de nuevas normativas o procedimientos; esta tarea recae fundamentalmente en la DIRINDES.

En el campo de lo institucional se evalúa la capacidad de los actores públicos para la dirección de una organización. Es evidente que cualquier organización del sector público debe contar con profesionales competentes para el ejercicio del cargo. En la práctica no siempre resulta así. Rolando Franco en su obra “Institucionalidad de las Políticas sociales” hace un comentario sobre el particular:

“Es un hecho que las instituciones nunca han sido dirigidas por los mejores, no por quienes más saben, ni por los más bondadosos, ni por los más valientes y es inevitable que así sea. Los sabios, los santos y los héroes empeñan sus vidas en las tareas que les son propias para el mayor bien de las sociedades a las que sirven. Pero eso no justifica que sean fatalmente los peores quienes lo hagan. Las instituciones procuran regularidad y estabilidad y sólo requieren para su conducción de quienes sean capaces de mantenerlas sin entorpecer sus fines. Cuando sucede que las instituciones caen en poder de los peores por un proceso de deterioro creciente, simultáneo al aumento de los intereses creados – según un fenómeno colectivo regido por el principio de Peter– que les permite apropiarse de ellas, entran en crisis que demandan la reorientación de las prácticas institucionales y la reafirmación de los fines que las originan, bajo el riesgo de que, de no hacerlo, obran su destrucción” (Franco: 2004 - 05).

Una institución puede atravesar por un periodo de crisis, la cual es atribuida a la Dirección, "siendo en algunos casos crisis de carácter normativo (Franco: 2004 -06). “La debilidad histórica de las instituciones públicas en Latinoamérica ha impedido que estas puedan asegurar el Estado de derecho y el imperio de la ley” (Arias, Rosada-Granados, Saín: 2012,10).

La policía mexicana es uno de los principales referentes respecto a una organización que atraviesa por una fuerte debilidad institucional. Como dice Arellano, “históricamente la policía mexicana ha tenido mucho más por objeto ser una institución cuya principal misión es ejercer el control y acatar las órdenes de un grupo en el gobierno. No es un servicio de cara a los ciudadanos, sino un servicio que está orientado a tener el control social, el control político y el orden público”. (Arellano: 2008 - 5)

Elena Azaola, profesora-Investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social<sup>1</sup>, considera que existen hasta cinco ejes sobre los cuales debe ejecutarse un proceso de transformación de la policía para fortalecer su institucionalidad:

- **“Fortalecimiento de los órganos de control interno.** Ello permitirá generar una mayor confianza entre los policías.
- **Participación de los ciudadanos.** Lo que significa un mayor nivel de involucramiento en las tareas de seguridad, implementación de observatorios y contar con representantes locales.
- **Ofrecer las condiciones para que los policías puedan desarrollar una carrera.** Los policías deben tener una carrera con prestaciones sociales adecuadas; con un lugar de respeto y dignidad en la sociedad; con buenas condiciones de trabajo y de ascenso.
- **Eliminar la presencia de grupos ilegales de poder.** Se debe identificar y sancionar a los agentes generadores de impunidad, se debe castigar con severidad a quienes cometan actos contrarios a la ley penal.
- **Mantener una estrategia de largo plazo.** Se deben establecer los objetivos, una estrategia con metas de corto y largo plazo y una voluntad sostenida a lo largo de un periodo muy Rolando.”  
(Arellano: 2008 – 18)

Así, al referirnos al fortalecimiento institucional policial, estamos aludiendo al diseño de estrategias orientadas a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la PNP en la atención al público.

El progreso de un país se define, en parte, por la fortaleza de sus instituciones, liderazgos fuertes que pueden dar permanencia en el tiempo a las políticas ejecutadas. Mediante procesos estandarizados se logra una mayor transparencia al

---

<sup>1</sup> Elena Azaola, entrevistada por el autor, labora en las instalaciones del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México, DF, 9 de octubre de 2008

proceso: “Los diseños institucionales son claves en el desarrollo de cualquier empresa colectiva” (Urcuyo: 2010 - 05)

El desarrollo institucional implica la capacidad de la institución para desempeñar sus principales funciones: “El proceso de institucionalización está condicionado a factores externos a la institución como el respaldo social que obtenga de ella” (Urcuyo: 2010 - 21)

Una Policía con una institucionalidad fuerte, que está siempre en contacto con los ciudadanos, se constituye en una de las organizaciones con mayor información sobre lo que sucede en la sociedad y sobre sus necesidades y en el vehículo hacia el poder político para atender dichas necesidades (Arias, Rosada-Granados Saín: 2012)

Patricia Arias (2012) hace mención que una de las grandes debilidades de una institución policial radica en su capital humano:

“Los cuerpos policiales de la región suelen tener fallas en la selección y formación de su personal, en especial en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen organizado transnacional; muchas no cuentan con una verdadera carrera policial, lo que dificulta la profesionalización de la institución; no tienen personal suficiente ni recursos financieros y tecnológicos para cumplir adecuadamente con sus funciones; además, los policías tienen sueldos bajos y precarias condiciones de trabajo; en general no existen regímenes disciplinarios suficientemente claros ni mecanismos eficientes y transparentes de control, rendición de cuentas y acceso a la información; y la coordinación entre las instituciones policiales y los demás componentes del sistema de administración de justicia no es la mejor (Rico y Chinchilla, 2002: 18-20). . (Arias, Rosada-granados.” Saín: 2012 -16)

Para una toma de decisiones eficiente, la Policía debe contar con mecanismos de recolección y análisis de información y con instrumentos de gestión y evaluación, “lo cual implica un proceso de reforma profundo que permita optimizar su desempeño y recuperar la confianza ciudadana” (Tudela: 2007).

La mejor forma que la Policía recupere la confianza de la ciudadanía es que la sociedad vea cómo los delitos y la violencia disminuyen en sus respectivas localidades. “Recuperar la confianza ciudadana requerirá, en muchos casos, de una reforma profunda de las instituciones policiales que incluya el fortalecimiento de los

lazos con la comunidad y la transformación del área de las actividades complejas” (Arias: 2012 - 36).

Para fortalecer la institucionalidad policial, es necesario estandarizar indicadores que permitan medir el desempeño de sus funciones. El identificar indicadores, hace que la actividad policial pueda ser medible, y ello permite categorizar las intervenciones policiales, el nivel de aceptación que tiene la Policía ante la ciudadanía, la moral del personal, entre otros.

## **2. Estado de la cuestión**

La Dirección de Investigación y Desarrollo DIRINDES, es un organismo perteneciente a la Policía Nacional del Perú, que en teoría tiene un importante papel en la presentación de alternativas de solución al comando institucional respecto a los problemas del escenario nacional.

Actualmente, uno de los problemas públicos que afecta a la ciudadanía es el de la inseguridad ciudadana, cuyos índices de victimización se encuentran elevados. Como hemos visto, la población peruana considera que la Policía no cumple con su labor y se siente desprotegida; sin embargo, existe un trabajo esforzado de sus integrantes, que no se reflejan en resultados, lo que contribuye a un debilitamiento en la imagen de dicha institución ante la opinión pública.

Sobre el particular, revisado el repositorio de la PUCP no se han ubicado Tesis, sobre el rol que debe desempeñar la Dirección de Investigación y Desarrollo DIRINDES en la institucionalidad policial; sin embargo, se han hallado algunas investigaciones relacionadas a investigación, desarrollo e institucionalidad de la PNP.

Así, Jorge García Esquerre, en su Tesis “Demandas del siglo XXI con institución policial del siglo XX la influencia del ordenamiento jurídico en el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú: un análisis de las facultades legislativas para reformar la institución policial” (2015), establece en sus conclusiones que para viabilizar un trabajo más efectivo en la institución debe existir “autonomía operativa y administrativa”. También señala que:

“Los problemas que originan la falta de coherencia, unidad y sistematización del ordenamiento jurídico en la institucionalidad y funcionamiento de la PNP, son el debilitamiento institucional, la

manipulación política de la institución policial por parte de los gobiernos de turno y de otras instituciones con intereses funcionales creando confusión de conceptos y papeles que no coadyuvan a cumplir con eficiencia y eficacia la misión de la PNP". (García -2015)

La investigadora, Leticia Salomón, publicó un trabajo de investigación titulado: "El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía" (2004). En el citado documento, resalta que todo estudio que se haga en la PNP en materia de política de seguridad a nivel interno o externo de la institución, debe tomar en consideración la percepción ciudadana de la institución policial y cómo se ha desempeñado en el periodo de estudio. Considera tres aspectos a considerar: "modificar prácticas que no son las más adecuadas, mejorar aspectos de la formación y capacitación policiales, o fortalecer la comunicación entre la Policía y la comunidad."

Considera que muchas altas autoridades "tienen la creencia que están haciendo bien su trabajo", debido a su experticia y por la opinión del entorno. Señala que algunas veces las relaciones amicales o de parentesco que refuerzan estas creencias, situación que les hace perder objetividad tomando consecuentemente decisiones equivocadas, lo que implica que mantengan mantienen una visión sesgada del desempeño institucional," afectando en gran medida en desempeño operativo de la organización.

También hace un advertencia respecto a las debilidades existentes para la toma de decisiones: "La situación no es fácil para las más altas autoridades en materia de seguridad, porque la institución arrastra graves deficiencias en materia de ineficiencia, corrupción, falta de recursos, ausencia de perfiles policiales adecuados y otras que atentan contra cualquier disposición oficial de hacer las cosas bien y disminuir las reservas naturales que la ciudadanía siente hacia la Policía" (Salomón, 2004).

En el trabajo "Organización de equipos de trabajo de investigación y desarrollo" de Alejandro Clausse (2003), éste investigador pone en evidencia que todo equipo de trabajo debe internalizar cuáles son los mecanismos mediante los cuales las personas coordinan esfuerzos cuando tienen un objetivo común. Señala igualmente algunos modelos de administración. La DIRINDES, según el autor, se encontraría en un modelo "jerárquico", cuyo diseño -cuando las organizaciones son exitosas- constituye un lugar seguro y firme; sin embargo, como parte negativa de este modelo

es que las organizaciones que lo asumen “presentan una alta predictibilidad y son pobres innovadoras”.

En la publicación “Perú: instituciones y desarrollo. Avances y agenda de investigación”, de Manuel Glave y Miguel Jaramillo (2007) se indica que Eyzaguirre (1998) y Eyzaguirre y Puga (2001) han explorado la violencia criminal en Lima Metropolitana durante el decenio de 1990. Usando como indicador la tasa de homicidios, observan una reducción en relación con la década de 1980, asociada a la derrota del terrorismo. Sin embargo, concluyen que “existen pocas investigaciones sobre el particular, debido a la pobreza de los registros oficiales de criminalidad situación que limita la capacidad de implementar políticas efectivas”.

La INTERPOL, en su página web, hace referencia a la existencia de un Complejo Mundial para la Innovación ubicado en Singapur, que sirve de complemento a la Secretaría General, ubicada en Lyon (Francia). Este complejo tiene como finalidad: “dotar a las fuerzas policiales de todo el planeta de las herramientas y capacidades que necesitan para hacer frente a los desafíos, cada vez más ingeniosos y complejos, que plantean los delincuentes”.

Los tres componentes principales del Complejo Mundial son los siguientes: Seguridad digital, capacitación y formación, así como apoyo operativo y ayuda a la investigación. Esta presencia permite prestar a los países miembros un apoyo operativo de alcance mundial.

Los estudios e investigaciones previas permiten precisar que existen diversas situaciones que actúan sobre la eficiencia de una organización, relacionadas con las normas jurídicas, el modelo de organización, las capacidades del potencial humano, la falta de coherencia en el cumplimiento de objetivos y las relaciones interpersonales dentro de la organización que pueden generar que se tomen decisiones sesgadas en perjuicio del usuario.

En el contexto internacional, en Chile, la Policía de Investigaciones ha incorporado en su organización a un departamento especializado en investigación y desarrollo llamado Centro de Investigación y Desarrollo Policial (CIDEPOL) el cual presta servicios en diagnóstico, planificación y ejecución de acciones para modernizar su organización mediante la promoción y desarrollo de estudios para lograr una gestión policial eficaz y de calidad.

El objetivo principal de CIDEPOL es “la generación de conocimiento y capacidades en áreas sustantivas en el ámbito de la investigación, formación, difusión y perfeccionamiento de la gestión socio-policial, a través del desarrollo de investigaciones, de docencia, y de prestación de servicios y asesorías; la recopilación y análisis de información sobre seguridad y función policial; la planeación y ejecución de acción de capacitación focalizada o masiva”.

En Colombia, la Policía Nacional, cuenta con un Sistema Institucional de Ciencia y Tecnología, cuyas actividades son articuladas con las directrices del Gobierno Nacional. En la publicación “Compendio de los Lineamientos Generales de Política para la Policía Nacional de Colombia” (2010) se establece como lineamiento de política el desarrollo científico y tecnológico policial. Se señala que la investigación científica es un medio para alimentar el posicionamiento en el contexto nacional e internacional. A su vez, añade que la investigación permite a la Policía “plantear alternativas de solución a sus problemas institucionales, y establecer puentes de diálogo con la comunidad académica y científica”. También se considera que “el policía genera, transfiere, aplica y difunde conocimiento, a través de sus actuaciones diarias en el servicio policial”.

Los casos de Chile y Colombia ayudan a demostrar que sus policías cuentan con secciones o departamentos que se encargan, justamente, de investigar y de alimentar a sus respectivas organizaciones. En el Perú, como se ha dicho, esta labor descansa en la DIRINDES. Según el Manual de Organización y Funciones del Estado Mayor General, se establece que “la Dirección de Investigación y Desarrollo DIRINDES debe orientar sus estrategias destinadas a regular las actividades de Investigación y desarrollo en la PNP en los campos administrativo y operativo”. (MOF: 2015)

Se infiere, en este sentido que esta Dirección se constituye en un ente articulador, coordinador, diseñador de estrategias. Al mismo tiempo también cumple el papel de formular estudios, diagnósticos y apreciaciones para que se genere investigación y desarrollo en la PNP. En el siguiente capítulo se abordará el estudio de caso y se analizará al detalle el funcionamiento de la DIRINDES. Previamente, en la sección que viene se explicará la metodología aplicada.

### 3. Metodología

Llevar a cabo la presente investigación ha implicado en primer lugar la elaboración de una herramienta de diagnóstico. Esta ha sido una entrevista efectuada a los Oficiales que cursan la Maestría en Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP (año 2016), a fin que emitan su opinión respecto a qué aspectos eran los que la institución debería tomar en cuenta para fortalecer la institucionalidad de la Policía Nacional.

Dentro de los criterios de inclusión se tomó en cuenta el haber laborado en el Estado Mayor de la Policía, en unidades operativas y administrativas, tener el grado de Coronel y contar con más de 25 años de servicio para la institución.

Las respuestas de este grupo de oficiales experimentados sirvieron como marco de referencia para conocer qué actividades debía hacer la DIRINDES para el fortalecimiento institucional de la PNP.

Como segundo paso, se procedió a la búsqueda bibliográfica de información en temas que directa e indirectamente tienen que ver con políticas públicas, investigación y desarrollo, seguridad ciudadana, institucionalidad policial, manuales de organización y funciones de DIRINDES. Esta información ha sido analizada a fin de contar con un marco teórico consistente.

El tercer paso estuvo orientado a la formulación de entrevistas en profundidad al personal de la DIRINDES (para conocer su opinión respecto a la labor que realiza, los problemas existentes al interior de la organización y si la producción de documentos permite combatir el flagelo de la inseguridad ciudadana) y a los usuarios o consumidores finales de los documentos que produce la DIRINDES, en este caso la Oficina de Asesoramiento Inmediato de la Dirección General.

## CAPITULO II

### ESTUDIO DE CASO: LA DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO Y SU APOORTE AL FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLICIA NACIONAL DEL PERÚ

#### 2.1 La Dirección de Investigación y Desarrollo del Estado Mayor de la PNP

La Dirección de Investigación y Desarrollo es el órgano de ejecución del Estado Mayor de la Policía Nacional del Perú, que tiene por misión “asesorar al comando institucional en los temas relativos a la investigación científica y tecnológica y el desarrollo institucional, a fin de lograr optimizar la eficiencia y elevar la calidad de los servicios policiales, así como mejorar las condiciones de vida y de trabajo del personal policial. Planifica, supervisa y evalúa la actuación de los órganos componentes del Sistema de Investigación y Desarrollo de la PNP”. (MOF –EMG PNP: 2016).

Esta organización es una de las más importantes para la Policía. Sus actividades deben estar orientadas a identificar cómo en el escenario nacional se van generando nuevas formas de comportamiento social, en algunos casos con un incremento de acciones antisociales con un alto contenido de violencia ante la expresión popular materializada en la movilización social.

Analizando su actividad funcional, el entorno externo debería ser sensible a la DIRINDES y, a partir de ello, esta organización debería rediseñar los procesos en la PNP elevando consecuentemente la calidad del servicio policial, sin embargo, esto no ocurre así; en su propio manual, sus funciones están orientadas a mejorar sus procesos internos sin especificar un estudio del entorno, para alcanzar un desarrollo que satisfaga a su público usuario externo. Esto se puede apreciar en el siguiente listado:

- a. Dirigir, normar, promover y evaluar las actividades de Investigación y Desarrollo en la Policía Nacional.
- b. Formular estudios, diagnósticos y apreciaciones con relación a la Investigación y Desarrollo en la Policía Nacional del Perú.
- c. Proponer las políticas generales del Instituto con relación a la investigación y desarrollo, en armonía con las políticas y orientaciones del Sector.

- d. Formular las Directivas que orienten la Investigación y Desarrollo en las diferentes Unidades PNP.
- e. Hacer evaluaciones periódicas sobre el avance que logran las diferentes Unidades PNP en lo relacionado a la Investigación y Desarrollo.
- f. Coordinar con las Escuelas del Sistema Educativo Policial que realizan actividades de Investigación y Desarrollo, para la reorientación de los objetivos y estructura programática hacia la investigación científica y tecnológica.
- g. Centralizar la información referida a estudios, trabajos científicos, proyectos, tesis y otros referidos a temas de interés institucional, a fin de difundirlos entre los miembros de la PNP y evaluar la factibilidad de su aplicación.
- h. Planificar y promover la innovación tecnológica en la Institución, acorde con los adelantos que se dan en el Perú y el mundo dentro de los programas nacionales de cooperación con otros países y organismos internacionales.
- i. Promover la creatividad al interior de la Policía Nacional del Perú.
- j. Cumplir otras funciones que le asigne el Comando Institucional

Aun así, la presente investigación intenta efectuar una aproximación al análisis de la misión, así como los demás aspectos relevantes que tiene influencia en la labor de la DIRINDES, sobre la base de su normativa, la apreciación de quienes laboran en esta organización y de quienes constituyen los usuarios del producto.

## **2.2 Análisis de la misión**

En la doctrina policial, la misión constituye la parte más importante de cualquier organización policial, en ella se define “qué es lo que se debe hacer”; por lo tanto, cualquier actividad que se realice fuera de la misión, implicaría un mal uso de los recursos. Según el MOF, la misión de la DIRINDES queda especificada de la siguiente forma:

“La División de Investigación y Desarrollo es el órgano de ejecución del EMG-PNP, que tiene por misión asesorar al Comando Institucional en los temas relativos a la Investigación Científica y Tecnológica y el Desarrollo Institucional, a fin de lograr optimizar la eficiencia y elevar la calidad de los servicios policiales, así como mejorar las condiciones de vida y de trabajo del personal policial. Planifica, supervisa y evalúa la actuación de

los órganos componentes del Sistema de Investigación y Desarrollo de la PNP” (MOF: 2015).

De ello, se han identificado tres aspectos sensibles a su actividad misional:

- Optimizar la eficiencia
- Elevar la calidad de los servicios policiales
- Mejorar las condiciones de vida y de trabajo del personal policial

Según datos obtenidos de la DIRINDES, estos tres aspectos o responsabilidades han sido cubiertos principalmente a través de la suscripción de convenios institucionales en tres grandes campos:

- Sector Público
- Sector Privado
- Protección Pública

Compilada la información estadística de lo producido por DIRINDES se formuló la siguiente tabla:

Tabla N° 01 Documentos formulados por DIRINDES en el 2015

	SECTOR PÚBLICO		SECTOR PRIVADO		PROTECCIÓN PÚBLICA	
	Convenios vinculados a la misión	Convenios no vinculados a la misión	Convenios vinculados a la misión	Convenios no vinculados a la misión	Convenios vinculados a la misión	Convenios no vinculados a la misión
Optimizar la eficiencia	8	12	3	4	10	7
Elevar la calidad de los servicios policiales	3	17	1	6	0	0
Mejorar las condiciones de vida y de trabajo del personal policial	0	20	1	6	0	0
otros	9	11	2	5	0	0
<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>60</b>	<b>7</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>7</b>

Fuente: Elaboración propia con registros estadísticos de DIRINDES 2015.

Como se puede apreciar en términos generales, DIRINDES, en el 2015 sólo ha suscrito convenios que en su mayoría no están vinculados a su misión.

Sobre este hallazgo, se efectuó la consulta a personal de la Oficina de Asesoramiento Inmediato, que es el órgano usuario de los productos de la DIRINDES, quienes emiten una apreciación sobre estos hechos:

Hemos evidenciado que muchos convenios de DIRINDES no guardan relación con las funciones que tienen y mucho menos con su misión; sin embargo, también conocemos que esta deficiencia se genera por su inexperiencia y ausencia de cuadros que diseñen y planifiquen las políticas acordes a su misión<sup>2</sup> (Asesoramiento inmediato del DIRGEN)

Lo opinado permite inferir que algunas acciones, por bien intencionadas que pudieran ser, han carecido de decisiones técnicas. Esta ausencia de cuadros a la cual alude el entrevistado, obedece a la carencia de un perfil en la fase de selección y asignación de personal. Esto se verá más adelante.

Otro de los oficiales de esta misma área, justificó la existencia de convenios no vinculados a la misión señalando:

DIRINDES aprovecha las oportunidades y ofrecimientos generados por las entidades para que a través de esta relación se fortalezcan las operaciones policiales, sin embargo, este procedimiento no es del todo técnico. Su misión debería ser más genérica para dejar abierta la posibilidad de generar nuevos convenios no expresados tácitamente<sup>3</sup>. (Asesoramiento inmediato del DIRGEN)

Respecto a lo que puede ofrecer DIRINDES, esta organización debe orientar su misión partiendo de priorizar las reales necesidades de la población, así como de la determinación del beneficio que implicaría para la policía un eficiente uso de sus

---

<sup>2</sup> El entrevistado es un Coronel que tiene 29 años de experiencia profesional ocupando el puesto de asesor con otros coroneles en la Dirección General de la PNP.

<sup>3</sup> El entrevistado es un Coronel que tiene 27 años de experiencia profesional ocupando el puesto de asesor con otros coroneles en la Dirección General de la PNP

recursos. Sin embargo, la exploración estadística (tabla 1) pone en evidencia que en el período de estudio (2015) los convenios suscritos por la DIRINDE convenios tienen una baja vinculación con los problemas de la sociedad y de la institución.

Se conoce como convenio al contrato, convención o acuerdo que se desarrolla en función de un asunto específico; ello, dista mucho de la misión de la DIRINDES, inclusive en su estructura orgánica en el 2015, tenía un área de cooperación técnica y convenios y el personal sólo se dedicó a lo segundo, sin que se proyectara un estudio que permita el diseño de políticas públicas orientadas a fortalecer la institución policial.

Sin embargo, en la DIRINDES son conscientes de que uno de sus objetivos debería ser desarrollar productos de investigación adicionales a los convenios para el fortalecimiento de la institución:

Consideramos que la DIRINDES tiene un papel muy importante en el fortalecimiento institucional, no sólo es un órgano de asesoramiento sino más bien tiene iniciativas en materia de investigación y desarrollo<sup>4</sup> (Personal DIRINDES - 2016)

Esta situación también ha sido corroborada por los oficiales que laboran en la Oficina de asesoramiento inmediato de la Dirección General, quienes son los usuarios finales de los documentos formulados por esta Dirección; sin embargo, existen opiniones divergentes respecto al producto final. El personal de la DIRINDES considera que hacen un buen trabajo, pero la Oficina de Asesoramiento Inmediato ha expresado lo contrario:

La DIRINDES carece de proactividad en la formulación de iniciativas que permitan fortalecer a la institución, debido a que los trabajos que formulan usualmente son delegados por órganos superiores y no parten de iniciativas de la propia organización<sup>5</sup>. (Asesoramiento inmediato del DIRGEN)

Otro de los Oficiales de la Oficina de Asesoramiento Inmediato considera que la misión de DIRINDES debe responder funcionalmente en el campo de la

---

<sup>4</sup> Versión ofrecida por el Comandante Jefe del área de convenios de Dirindes, tiene tres años en dicho puesto

<sup>5</sup> El entrevistado es un Coronel que tiene 28 años de experiencia profesional ha laborado en varias unidades administrativas y operativas de la PNP.

investigación, pero que los documentos formulados no reflejan lo que debería hacer esta organización en materia de investigación.

El producto formulado por DIRINDES no evidencia iniciativas de investigación a favor de la PNP y los pocos trabajos que realizan no solucionan ni el problema institucional ni el de la seguridad ciudadana<sup>6</sup>.  
(Asesoramiento inmediato DIRGEN)

Estas últimas declaraciones reflejan la ausencia de diagnósticos previos en la DIRINDES, que le permitan abordar procedimientos adecuados; el personal de dicha organización - en el periodo de estudio- no ha logrado identificar la “necesidad sentida” o necesidad pública (Meny y Thoenig: 1992) de la población en temas de seguridad e institucionalidad. Esto pone en evidencia una falla en el diseño de la misión de DIRINDES. Los convenios ya explicados páginas arriba han tenido un bajo impacto en la seguridad ciudadana y por ende en el fortalecimiento institucional.

### **2.3 Análisis del potencial humano de la DIRINDES**

Se entiende por potencial humano al nivel de desarrollo alcanzado por una persona. Según Vygotsky (1982) el potencial humano, es la distancia entre el nivel real (actual) de desarrollo, determinado por la capacidad de resolver un problema de manera autónoma; y el nivel de desarrollo potencial, determinado por la capacidad de resolver un problema con la ayuda de un adulto o compañero más capacitado. En dicho contexto, el personal que integra la DIRINDES, debe contar con la suficiente capacidad para diagnosticar un escenario que evidencie un problema público en materia de seguridad ciudadana y, a partir de ello, estar en condiciones de proponer el diseño de una o más políticas públicas destinadas a satisfacer las necesidades de la población y subsecuentemente fortalecer la institucionalidad policial.

En las entrevistas realizadas, la mayoría de personas que laboran en DIRINDES, al consultársele si tenían conocimiento acerca de lo que son políticas

---

<sup>6</sup> La opinión fue emitida por un Comandante con dos años de experiencia en Asesoramiento de la DIRGEN PNP

públicas, respondieron no conocer o conocer muy poco al respecto. Ello implica que no cuentan con personal calificado en diseño de estas importantes herramientas.

La necesidad de contar con personal calificado es puesta de manifiesto por el personal de Asesoramiento Inmediato de la DIRGEN, al apreciar que el producto de DIRINDES no tiene la suficiente calidad:

Existe la necesidad de incorporar a la DIRINDES profesionales de diferentes disciplinas. La carencia de personal calificado no permite una evaluación de propuestas en temas de investigación formuladas por las unidades policiales determinando que algunos trabajos académicos no sean explotados en su real dimensión<sup>7</sup>. (Asesoramiento inmediato -2016)

Cualquier organización del sector público debe contar con profesionales competentes para el ejercicio del cargo. En la práctica no siempre resulta así, la ausencia de personal calificado en políticas públicas en la DIRINDES son un claro ejemplo del problema, situación que de seguir así entraría en crisis, se reorientarían sus procedimientos y se buscaría reafirmar los fines que las originan, si esto no funciona es evidente que la organización estaría expuesta a su desaparición (Franco-2004)

Referente a los nuevos aportes que debe llevar a cabo la DIRINDES para optimizar su labor orientada a fortalecer a la PNP, siendo el factor humano constituye uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta.

El factor humano es prioritario en una organización, debiendo además de incorporar a nuevos profesionales, delimitar sus funciones y actividades, trabajando en equipos con temas específicos contando con cuadros especializados y capacitados periódicamente, solo así se podrá valorar el trabajo que se realiza a nivel de esta Dirección<sup>8</sup>. (DIRINDES 2016).

Entre la propuesta de incorporación de profesionales a DIRINDES, existe una necesidad sentida de quienes laboran en esa Dirección de contar con cuadros más especializados y multidisciplinarios, aparte de los policiales que ya existen:

Para mejorar como organización y aportar eficientemente a la PNP necesitamos contar con ingenieros especialistas en proyectos, abogados,

---

<sup>7</sup> La entrevistada es del Cuerpo jurídico, labora en DIRINDES desde el 2012

<sup>8</sup> SOT1 de la DIRINDES, ha laborado seis años en el cargo como documentario.

sociólogos, economistas, educadores en metodología<sup>9</sup> (personal DIRINDES).

En dicha entrevista no se precisaron los porcentajes de personal contratado que debía existir, pero es evidente que el personal policial que labora en dicha organización debería de contar con más de una carrera profesional, y que la incorporación de personal calificado debería contemplar el campo de las ciencias sociales, así como especializados en metodología de la investigación y estadística. Aparte, todos deberían estar capacitados en políticas públicas, a fin de satisfacer las necesidades de la organización.

La contratación de nuevo personal no es suficiente, por sí misma, como es evidente. Se requiere un equipo con la capacidad de definir las demandas de seguridad de la población.

De hecho, siempre será mejor contar con un equipo especializado. Porque también es posible que las soluciones partan de apreciaciones subjetivas generadas por intereses y motivaciones de los grupos, presión política o por la falta de experticia (Olavarría; 2007). Como ejemplo de ello tenemos al recordado “plan telaraña” o el “Plan marcas”, en el cual se disponía que los policías acompañen a quienes retiraban fuertes sumas de dinero de los bancos, actividades que terminaron siendo cuestionadas por los medios de comunicación por su ineficiencia en la solución al problema de la delincuencia. (Diario el Comercio 07AGO2010).

## **2.4 Análisis del producto generado por la DIRINDES**

Como se ha explicado, la DIRINDES se dedica básicamente a la firma de convenios. Pero también elabora Hojas de Estudio y Opinión (HEyO) en las cuales se pronuncia sobre estudios académicos y trabajos de investigación realizados en otras dependencias policiales. Esto se realiza en las siguientes etapas:

- Ingreso y registro de documentos.
- Asignación de tareas.
- Formulación de los documentos de acción.
- Evacuación de los documentos y tareas de seguimiento

---

<sup>9</sup> Entrevista efectuada a un Mayor que ha laborado en DIRINDES en el 2015 en el área de convenios.

El ingreso y registro de documentos es una tarea encomendada a quien está a cargo de la mesa de partes de la DIRINDES. Al ser entrevistado, indicó que por lo general recibe documentos en que se imparten órdenes de órganos superiores y también trabajos provenientes de la Dirección de Educación Policial y otras dependencias.

Los documentos que por lo general llegan son registrados electrónicamente pues tenemos registros de Hoja de trámite, en algunos casos son memorándums y en otros son estudios o trabajos académicos para que puedan ser explotados. El volumen es elevado. (Personal DIRINDES - 2016)

Una vez registrados los documentos, deben ser distribuidos a los asesores. Sobre la asignación de tareas, se aprecia que en esta etapa del proceso, existe una cantidad significativa de trabajos académicos y disposiciones del Comando que deben ser explotadas por la DIRINDES; sin embargo, no existirían protocolos adecuados para la asignación a cada asesor:

Los trabajos son asignados indistintamente a todos y en diferentes volúmenes, la falta de un diligenciamiento ordenado de tareas e inequidad en la distribución del trabajo, da como consecuencia que todos hagan de todo y algunos tengan más carga laboral que otros (Personal DIRINDES - 2016)

Resulta evidente que, ante los problemas en la distribución del trabajo, se suma otro: el no tener la suficiente aptitud para procesar volúmenes grandes de trabajo y hacerlo en forma eficiente. En las palabras de Arias, Rosada-Granados Saín (2012): “Los cuerpos policiales de la región suelen tener fallas en la selección y formación de su personal, en especial en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen organizado transnacional” (Rosada-Granados: 2012). Según los datos proporcionados por la Dirección de Educación, en el 2015 se formularon un total de 500 trabajos entre investigaciones y Tesis en la Escuela de posgrado de la PNP, y

3000 trabajos pertenecientes a la Escuela de Capacitación continua de la PNP, lo que hace un total de 3500 documentos tramitados a la DIRINDES.

En ese año, 2015, la DIRINDES contaba con 20 efectivos policiales para evaluar dichos trabajos, lo que significa que cada servidor debía evaluar 175 trabajos.

La DIRINDES elabora una “Hoja de estudio y opinión”, que aprueba o desaprueba el estudio analizado. También elabora los informes que culminan en la formulación de convenios:

Por lo general solemos formular Hojas de Estudio y Opinión e informes para emitir un juicio sobre un trabajo y recomendar su aplicación o para suscribir convenios extra institucionales. El tiempo que nos demoramos en formularlo es relativo, en algunos casos debemos apurarnos porque los necesitan con urgencia. (Personal DIRINDES - 2016).

La segunda función de la DIRINDES es “formular estudios, diagnósticos y apreciaciones con relación a la Investigación y Desarrollo en la Policía Nacional del Perú”. En el período de estudio no se han encontrado evidencias contundentes que demuestren que desde la DIRINDES se formularon documentos de Investigación y Desarrollo a favor de la PNP:

En el 2015 solo hemos estado formulando convenios y Hojas de Estudio y opinión, siempre lo hemos hecho. Respecto al tema de investigación y desarrollo creo que no hacemos esos trabajos porque no tenemos las capacidades suficientes. Hay trabajos muy buenos que deberíamos analizar, pero en algunos casos no hay ni el tiempo ni el personal suficiente para hacerlo. (Personal DIRINDES - 2016)

Al preguntar sobre las dificultades que tenían para la formulación de documentos, se identificaron ciertas falencias en el conocimiento especializado sobre el tema:

Aquí llegan estudios de diferentes unidades policiales; sin embargo, la carencia de personal especializado en algunos temas, da como consecuencia que existan limitaciones para abordar un estudio serio. Usualmente, solemos diligenciar dichos documentos a otras dependencias especializadas de la policía para que ellos nos den su

opinión, luego esas opiniones las hacemos nuestras. (Personal DIRINDES - 2016).

Esta declaración corrobora que otra de las debilidades de DIRINDES constituye la falta de personal especializado, lo que da motivo a que la opinión técnica de esta organización no sea tal, sino que se limiten a dar el visto bueno de la opinión de otras unidades policiales especializadas.

Un país se define por la fortaleza de sus instituciones con capacidad para dar permanencia en el tiempo a las políticas ejecutadas. Esta fortaleza se consolida en la medida que la organización mantenga también un flujo importante de información entre sus órganos integrantes.

En dicho contexto, otra de las carencias identificadas en este proceso es la debilidad en la coordinación que debiera existir entre la DIRINDES con las demás dependencias policiales. El proceso de generación de nuevo conocimiento debe partir de un continuo y preciso intercambio de información entre el investigador y sus unidades de estudio; sin embargo, se han evidenciado discordancias en este tema:

Algunas veces hemos querido formular directivas, pero para este trabajo no hemos recibido un aporte significativo de las unidades comprometidas, al final el producto elaborado al implementarse en alguna Dirección termina siendo cuestionado (Personal DIRINDES - 2016).

La presente investigación ha puesto en evidencia la limitada capacidad de coordinación y colaboración entre la DIRINDES y sus demás órganos.

La coordinación es un factor muy importante, especialmente cuando se trabaja con organizaciones que operan fuera de la DIRINDES, sin embargo, esta actividad no funcionaría como realmente se desea. Según los informantes clave, “existe un problema de coordinación entre la DIRINDES y algunas direcciones policiales, situación que no permite armonizar las propuestas de la primera (personal DIRINDES 2016).

Sobre el particular, no existe en DIRINDES un protocolo que permita mejorar los niveles de coordinación con las unidades especializadas. Esta situación afecta

significativamente la identificación de necesidades de información para el diseño de un adecuado diagnóstico.

Respecto a la evacuación y seguimiento de los documentos, se conoce que los documentos formulados son llevados a la Oficina de Asesoramiento Inmediato de la Dirección General de la PNP, mediante registros virtuales:

Todo documento que formula el personal de DIRINDES queda registrado en el sistema, de allí lo diligenciamos a la Oficina de Asesoramiento Inmediato, con ello nosotros hemos cumplido con nuestro trabajo. Lo importante es evacuar los documentos dentro del plazo establecido. (Personal DIRINDES 2016).

Para conocer el trámite documentario, existe un sistema informático a nivel de la PNP el cual permite a cualquier persona calificada conocer el destino de dichos documentos; sin embargo, no existe un sistema que permita conocer si los documentos formulados por DIRINDES fueron útiles para los demás órganos de la policía.

En la entrevista efectuada a personal de la oficina de Asesoramiento Inmediato, se señala que el documento que reciben de DIRINDES no satisface las necesidades de la institución, debido a que los convenios que suscriben y demás estudios no están enfocados a revertir los grandes problemas que hay en la institución como por ejemplo la inseguridad ciudadana:

Es necesario incorporar el pensamiento estratégico a los documentos de acción de la DIRINDES. Hemos podido ver que muchos de los productos no tienen la relevancia debida para nuestra organización. Por ejemplo, hemos pedido propuestas para mejorar la seguridad ciudadana, pero a cambio de ello solo hemos recibido convenios. (Asesoramiento inmediato 2016)

Asimismo, existe un claro desinterés de algunas organizaciones respecto al producto formulado por DIRINDES. En el ámbito educativo, por ejemplo, manifestaron que existía un evidente desinterés de la Dirección de Educación y Doctrina Policial (DIREDUD) por respaldar sus trabajos:

Se han propuesto temas de selección, capacitación y formación policial; sin embargo, el usuario final que es la DIREDDUD no estaría tomando en cuenta nuestras propuestas, situación que viene generando una pérdida de horas/hombre en la formulación de éstos documentos de acción. (Personal DIRINDES - 2016)

La argumentación de DIREDDUD es que dichos documentos carecerían de sustento técnico. Esta situación refuerza la posición que se deben incorporar a la DIRINDES profesionales técnicos especialistas en investigación y desarrollo.

Los resultados las entrevistas permiten inferir que, si bien los documentos formulados por DIRINDES se tramitan bajo un sistema informático y se conoce el destino de éstos, queda evidenciado que no existe una clara retroalimentación que permita redireccionar el trabajo, corregir errores o en su defecto modificar protocolos para que esta organización sea más eficiente en sus actividades diarias.

## **2.5 El fortalecimiento de la PNP a partir de la labor de la DIRINDES.**

Algo que busca la presente investigación es llegar a conocer si la labor de la DIRINDES contribuye, en alguna medida, al fortalecimiento institucional.

En los estudios previos, se ha evidenciado que la DIRINDES tiene una misión que no permite adaptarse a nuevos escenarios, que no cuenta con personal calificado y que desconoce los principales conceptos sobre políticas públicas.

Asimismo, respecto a los documentos que formulan, no son bien apreciados por su unidad usuaria que es la Oficina de Asesoramiento inmediato, porque sus trabajos no están relacionados con la investigación y desarrollo y las tareas, principalmente, están abocadas a la suscripción de convenios.

Finalmente, las personas que laboran en DIRINDES no tienen forma de conocer si los documentos que formularon han sido de utilidad debido que no existe un sistema de retroalimentación entre la DIRINDES y las dependencias policiales usuarias.

Sobre estos hallazgos, ¿es posible que subsanando estas deficiencias se pueda lograr el fortalecimiento de la institucionalidad en la Policía Nacional del Perú?

Para responder a esta interrogante se acudió a la experiencia de oficiales calificados que mediante su opinión expresaron que aspectos deben ser tomados en cuenta para fortalecer la institucionalidad en la PNP.

Según las entrevistas formuladas a 35 coroneles participantes en la Maestría en Ciencias Políticas en la PUCP, que tienen más de 25 años de servicio en la institución y con experiencia en las actividades administrativas y operativas, la Policía estaba atravesando por una situación de debilidad institucional, ocasionada por una serie de factores que debilitaban el accionar policial.

Para estos oficiales, los principales y más importantes factores que contribuyen en gran medida al fortalecimiento institucional, puede mencionarse:

- Especialización policial
- Mayor capacitación y profesionalización
- Autonomía del poder político
- Incorporación de cuadros: Selección adecuada y formación de personal en escuelas

Se entiende, por lo tanto, que estos son algunos de los temas hacia los cuales la Dirección de Investigación y Desarrollo en el 2015 ha debido orientar sus productos a fin de contribuir al fortalecimiento institucional.

Sobre el tema de la autonomía política, existen posiciones divididas en los integrantes de DIRINDES. Algunos opinan que es imposible desligarse de la injerencia política debido a que el accionar de la Dirección de por sí tiene un relativo impacto en la sociedad; por otro lado, quienes tienen una posición contraria señalan que una mayor autonomía política permitiría un mejor desempeño administrativo y operativo en beneficio de un mejor servicio policial.

Asimismo, revisada la información de los convenios formulados por la DIRINDES, se encontró que ninguno iba en la misma línea de la propuesta de los coroneles para fortalecer la institucionalidad en la policía.

Los hallazgos efectuados permiten señalar que la DIRINDES debería rediseñar su objeto de estudio. Las unidades usuarias reclaman una mayor operatividad de esta Dirección, especialmente en lo concerniente a la investigación estratégica, con acciones que orienten la generación de políticas públicas que impacten en favor del fortalecimiento institucional en la PNP.

La DIRINDES debería ser un órgano externo al Estado Mayor General, no debiendo ser reconocido como un órgano de asesoramiento sino como un Órgano de Apoyo en la estructura policial.



## CAPITULO III

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 3.1 Conclusiones

La Dirección de Investigación y Desarrollo – DIRINDES de la Policía Nacional del Perú debería desarrollar un rol muy importante en el fortalecimiento institucional. Esto se logra mediante la formulación de propuestas al comando institucional orientadas a garantizar un clima de paz y seguridad a nivel nacional, en armonía con las políticas institucionales y las necesidades públicas de contar con una organización policial más profesional para enfrentar, con éxito, la inseguridad ciudadana.

Sin embargo, la exploración en el campo y las entrevistas realizadas demuestran que la DIRINDES no ha tenido el impacto deseado en el fortalecimiento de la institucionalidad de la Policía Nacional del Perú.

De acuerdo con su Manual de Organización y Funciones (MOF), la DIRINDES utiliza sus recursos orientados a tres objetivos: optimizar la eficiencia de la PNP, elevar la calidad de los servicios policiales y mejorar las condiciones de vida y de trabajo del personal policial.

La exploración documental y entrevistas han puesto en evidencia que en el 2015 esta organización policial no se ha circunscrito específicamente a lo señalado en el MOF sino, más bien, ha producido convenios interinstitucionales dejando de lado su función primigenia: promover la investigación y desarrollo en favor de la institución y la ciudadanía.

Los convenios generados en el 2015 han sido formulados sin observar protocolos o procedimientos técnicos; sus contenidos no permiten proponer la formulación de políticas públicas a favor de la seguridad ciudadana y de las necesidades de la población. Finalmente, los convenios formulados no han tenido mayor trascendencia en el fortalecimiento institucional. Los aspectos descritos evidencian una deficiente interpretación de la misión y ejecución de funciones. El bajo impacto de los convenios interinstitucionales se refleja en un bajo índice de aceptación institucional en la ciudadanía.

Respecto al potencial humano de la DIRINDES, el personal que integra esta dirección policial no tiene un adecuado nivel de especialización en materia de políticas

públicas; así, la consecuencia es que se carece de capacidad para proponer el diseño de una o más políticas destinadas a satisfacer las necesidades de la población.

Se ha evidenciado que existe una carencia de talento humano al interior de la DIRINDES. Existe una necesidad sentida de quienes laboran en esa Dirección de contar con cuadros más especializados y multidisciplinarios. Esto se refleja en la ausencia de productos que permitan un desarrollo sostenido en materia de fortalecimiento institucional.

Como se ha dicho, la DIRINDES se dedicó durante el año de estudio (2015), principalmente, a la suscripción de convenios y a elaborar Hojas de Estudio y Opinión (HEyO), las cuales no han tenido mayor incidencia para el fortalecimiento de la institucionalidad y reducción de la inseguridad ciudadana.

Respecto a la asignación de temas para la formulación de sus productos, se ha comprobado que no existen protocolos que permitan una adecuada clasificación de documentos que van a ser trabajados según los perfiles y capacidades de cada asesor, situación que viene afectando su cultura organizacional y el rendimiento profesional de cada integrante.

Otra de las carencias identificadas para el cumplimiento de la misión de la DIRINDES es la ausencia de un protocolo que permita mejorar la coordinación de esta organización con las unidades especializadas; ello ha dado como consecuencia que, ante la emisión de su producto, éste no tenga el suficiente respaldo de las dependencias policiales.

También ha quedado evidenciado que no existe un sistema que permita conocer si los documentos formulados por DIRINDES fueron útiles para los demás órganos de la Policía; es decir no existe retroalimentación sobre la base de las lecciones aprendidas.

Finalmente, respecto a cómo ayudar al fortalecimiento de la PNP a partir de la labor de la DIRINDES, las entrevistas formuladas a coroneles participantes en la Maestría en Ciencias Políticas en la PUCP arrojan los siguientes temas que podrían ser abordados con detenimiento:

- Especialización policial
- Mayor capacitación y profesionalización
- Autonomía del poder político

- Incorporación de cuadros, referido a la selección adecuada y formación de personal en escuelas

### **3.2 Recomendaciones**

Organizaciones como la DIRINDES son importantes para promover la investigación y el desarrollo en la Policía Nacional y trascender al escenario nacional mediante un rol más activo en el diseño de políticas públicas a favor de la seguridad ciudadana.

A partir del presente estudio, ha quedado evidenciado que la DIRINDES es un órgano dependiente del Estado Mayor General cuya principal función es asesorar y no investigar, por ello el suscrito considera que DIRINDES ya no debe pertenecer al Estado Mayor General, sino más bien debe de ser un órgano autónomo que dependa directamente de la Dirección General de la PNP.

La DIRINDES debe rediseñarse por completo. Redefiniendo su misión y objeto de estudio, orientado principalmente a fortalecer a la Policía Nacional e identificar las principales necesidades públicas relacionadas a la seguridad ciudadana, situación que en estos tiempos ha pasado a formar parte de un problema público nacional.

Respecto a sus procesos, estos deben estar bien definidos a fin que cada uno de los profesionales que allí laboran conozcan qué es lo que hace la DIRINDES y cuáles son sus principales usuarios, evitando de esta manera que haya duplicidad de actividades funcionales que finalmente se traducen en sistemas ineficientes.

Se ha evidenciado que una de las principales debilidades que tiene la DIRINDES está en su talento humano. La ausencia de personal calificado y la alta rotación de sus integrantes perjudican la eficiencia de sus actividades y de sus productos. Por ello, se debe proponer a la Dirección de Personal de la Policía la asignación de personal calificado y que tenga el perfil idóneo de carácter multidisciplinario que esté en posibilidad de generar investigación y desarrollo, con conocimiento sobre políticas públicas.

Finalmente, ninguna actividad funcional resulta buena si no tiene indicadores claros de medición, La DIRINDES debe contar con un sistema que permita evaluar mejor su producto y a cada uno de los profesionales que allí laboran e implementar, sobre la base de las lecciones aprendidas, un mecanismo eficiente de coordinación

entre organizaciones de la Policía para que puedan generarse propuestas que tengan un mayor y mejor impacto en el escenario nacional.

**000000000000**



## **BIBLIOGRAFÍA:**

### **AGUILAR, Luis**

1993 *Problemas públicos, agenda de gobierno*, Colección Antologías de Política Pública 3ra edición México.

### **ARIAS, Héctor Rosada-Granados y FABIÁN, Marcelo**

2012 *Reformas policiales en américa latina*. Programa de Cooperación en Seguridad Regional 1ra Ed Bogotá Colombia.

### **ARELLANO, Efren**

2008 *Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 58  
[http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/arellano\\_instituciones-policiales.pdf](http://insyde.org.mx/wp-content/uploads/2013/08/arellano_instituciones-policiales.pdf)

### **ASTORGA, Aguilar y FACIO, Lima**

2009 *Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre.  
[www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

### **BECHER, Ariel y TAMARGO, Mónica**

2009 *Teoría y técnica impositiva escuela técnica– gestión administrativa 6to año*.

### **CARDOZO, Myriam**

2006 *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, M. A. Porrúa.

**CANTO, Manuel**

2002 *Introducción a las políticas públicas, participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio*. MCD, México.

**CLAUSSE, Alejandro**

2003 *Organización de equipos de trabajo de investigación y desarrollo*, <http://www.exa.unicen.edu.ar/catedras/manageit/docs/Equipos.pdf>

**CORTÁZAR, Juan**

2007 *El papel crucial de la implementación de los programas sociales*.

**DEWEY, John**

2011 *El Público y sus problemas*. en los estudios de comunicación. David González Hernández. 1927 en Libros Básicos en la Historia del Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación. número 75 febrero - abril. razón y palabra Primera Revista Electrónica en América Latina Especializada en Comunicación.

[www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx)

**ENCICLOPEDIA JURIDICA**

2016 <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/inicio-encyclopedia-diccionario-juridico.html>

**ENCICLOPEDIA JURÍDICA**

2014 <http://economiaes.com/finanzas/publica-necesidad.html>

**GARCÍA, Jorge**

2015 *Tesis "Demandas del siglo XXI con institución policial del siglo XX la influencia del ordenamiento jurídico en el funcionamiento de la Policía Nacional del Perú: un análisis de las facultades legislativas para reformar la institución policial"*  
<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/6349>

## **GEORGETOWN**

2010 *Compendio de los Lineamientos Generales de Política para la Policía Nacional de Colombia.*

<http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/politicas/lineamientospolicia.pdf>

## **GLAVE, Manuel; JARAMILLO, Miguel.**

2007 *Perú: instituciones y desarrollo. Avances y agenda de investigación.* En: Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. Lima: GRADE.

## **GILCHRIST, Valerie y WILLIAMS, Robert**

1999 *Key informant interviews*, en Crabtree, Benjamin y Miller, William (eds.), Doing qualitative research, London, Sage.

## **GÓMEZ, Gisela**

2010 *El espacio público como problema y asunto de las políticas públicas. una reflexión sobre el espacio público en Bogotá durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón (2004-2008)* Pontificia universidad javeriana facultad de ciencias políticas y relaciones internacionales.

<http://peru21.pe/politica/delincuencia-problema-que-mas-preocupa-al-elector-peruano-segun-alfredo-torres-2247334> - Perú 21

## **LAGOS, Marta y DAMMERT, Lucía**

2008 *La Seguridad Ciudadana, El problema principal de América Latina.*

## **LATINOBAROMETRO**

2016 *Banco de datos en línea Lima*

[www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

**LAHERA, Eugenio**

2004 *Introducción a las políticas públicas* FCE. Chile.

**LEY DE LA PNP**

2012 Decreto Legislativo N° 1148 - Ley de la PNP: 2012

**LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA**

2003 Ley N° 27933 – Ley de Seguridad Ciudadana.

**LINDBLOM, Charles**

1979 *Usable knowledge: Social science and social problem solving*, Yale University Press.

**MALPARTIDA, Alberto**

1998 *Derecho de Policía*. Buenaventura Ediciones, 2da Edición. Lima Perú.

**MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude**

1992 *Las políticas públicas*. Barcelona: Ed. Ariel.

<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/bien-com%C3%BAn/bien-com%C3%BAn.htm>.

**MOHOR**

2007 *Evaluación ciudadana de los servicios policiales en la Semana Mundial de Visitas a Estaciones de Policía*.

<http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/08/alejandra-mohor.pdf>

**MENY, Yves y THOENING, Jean-Claude**

1992 *Las políticas públicas*, Barcelona, Editorial Ariel.

## **MOHOR**

2007 *Evaluación ciudadana de los servicios policiales en la Semana Mundial de Visitas a Estaciones de Policía.*

## **OLAVARRÍA, Mauricio**

2007 *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas.*

## **PAPELANDO, Franco**

2004 *Institucionalidad de las políticas sociales.* Flacso Facultad latinoamericana de ciencias sociales sede Chile.

## **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

2012 *Decreto Legislativo N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú,* [http://www.peru.gob.pe/docs/planes/13185/plan\\_13185\\_2016\\_dl.1148-ley\\_pnp.pdf](http://www.peru.gob.pe/docs/planes/13185/plan_13185_2016_dl.1148-ley_pnp.pdf)

## **POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ,**

2016 *Manual de organización y funciones del Estado Mayor General de la PNP.* Lima Perú.

## **SINASEC**

2003 *Ley N° 27933 – Ley del sistema nacional de seg. Ciudadana;* Lima Perú.

## **SUBIRATS, Joan**

1989 *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.* Madrid. INAP.

## **TAMAYO, Manuel**

1997 *El análisis de las políticas públicas, La nueva administración pública,* Rafael Bañón y Ernesto Castillo, Madrid, Alianza editorial.

**TORRES, Alfredo**

2016 <http://peru21.pe/politica/delincuencia-problema-que-mas-preocupa-al-elector-peruano-segun-alfredo-torres-2247334>

**TREMBLAY, Marc-Adelard**

1957 *The key informant technique: A nonethnographic application. American Anthropologist*, vol. 59, num.4.

<http://economiaes.com/finanzas/publica-necesidad.html>

**VYGOTSKY**

2017 <http://www.orientared.com/articulos/vygotsky.php>

000000000000



## GUIAS DE ENTREVISTA



## GUÍA DE ENTREVISTA – 1

FECHA: \_\_\_\_\_ 2016

CARÁCTER: ANÓNIMO

A CONTINUACION NECESITAMOS QUE APORTE VIA EXPERIENCIA PROFESIONAL SUGERENCIAS RESPECTO A LA INSTITUCIONALIDAD EN LA POLICIA NACIONAL. SU PARTICIPACIÓN ES MUY IMPORTANTE.

1. ¿TRABAJÓ ALGUNA VEZ EN ESTADO MAYOR? (SOLO ENCIERRE EN CIRCULO)

SI NO

2. ¿CONSIDERA QUE EXISTE UN PROBLEMA DE DEBILIDAD INSTITUCIONAL EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ?

SI NO

3. SI RESPONDIÓ AFIRMATIVAMENTE A LA PREGUNTA ANTERIOR ¿MENCIONE CINCO ASPECTOS QUE SE DEBERÍAN TOMAR EN CUENTA PARA FORTALECER LA INSTITUCIONALIDAD EN LA PNP? (RESPONDA POR FAVOR EN UNA SOLA FRASE O PALABRA)

1. ....

2. ....

3. ....

4. ....

5. ....

¡MUCHAS GRACIAS POR SU APOORTE!

## GUÍA DE ENTREVISTA – 2

Para personal que labora y ha laborado en DIRINDES

- CODIGO ID.....
- Años de servicio en la PNP.....
- Años de servicio en DIRINDES.....
- Actividad funcional.....

- 
1. ¿Considera que las actividades que realiza la DIRINDES contribuyen al fortalecimiento de la PNP?
  2. ¿Si contestó afirmativamente la pregunta anterior que actividades realiza la DIRINDES para el fortalecimiento de la PNP?
  3. Si contestó negativamente la primera pregunta, ¿qué actividades cree que debería llevar a cabo la DIRINDES para fortalecer a la PNP?
  4. ¿Conoce o ha oído hablar sobre políticas públicas?
  5. ¿Considera que el personal policial es suficiente para la actividad que realiza?. Si no fuera suficiente ¿a quienes convocaría?
  6. ¿Ud tiene conocimiento del resultado final de un documento formulado por DIRINDES?
  7. ¿Considera Ud. que los procedimientos administrativos en la DIRINDES son los adecuados, o podrían mejorar? Explique
  8. ¿La DIRINDES, ha formulado algún documento orientado a lograr que la PNP tenga cuadros especializados?
  9. ¿La DIRINDES, ha tomado alguna iniciativa o ha coordinado con la DIREDDUD orientada a generar una mayor capacitación en la PNP?
  10. ¿Considera Ud, que una mayor autonomía del poder político fortalecería la institucionalidad en la PNP? Si contestó afirmativamente ¿Por qué?
  11. ¿La DIRINDES ha formulado algún documento de acción vinculado a la selección de personal y adecuada formación del policía en las escuelas?
  12. A su criterio ¿cómo cree que podría mejorar el trabajo en la DIRINDES?

### GUÍA DE ENTREVISTA – 3

Para personal que usuario final de documentos formulados por DIRINDES

- CODIGO ID.....
- Años de servicio en la PNP.....
- Actividad funcional.....

- 
1. ¿Cuál es su apreciación respecto a los documentos que formula la DIRINDES?  
¿Considera que son útiles para la toma de decisiones en la PNP?
  2. Si tuviera que cambiar algunas cosas en la DIRINDES, ¿qué haría?
  3. ¿Los documentos que formula la DIRINDES han tenido un alto impacto para el fortalecimiento institucional? ¿porque?
  4. ¿Si tuviéramos que reorientar el trabajo de la DIRINDES, deberíamos enfocarnos en su personal, procesos, ambos o en algo más? ¿porqué?
  5. ¿De todos los documentos que recibe de la DIRINDES, qué porcentaje de ellos son útiles para la generación de políticas públicas que permitan fortalecer la institucionalidad en la PNP?

0000000000000000