

# **INFORME FINAL<sup>1</sup>**

## **EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN PRESUPUESTAL DE:**

**SEGURIDAD CIUDADANA –POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ**

**MINISTERIO / PLIEGO:**  
**MINISTERIO DEL INTERIOR**

### **PANEL EVALUADOR:**

Nelson Shack (Coordinador)  
Lucía Dammert (Especialista Temática)  
Felipe Chacón (Especialista en Metodologías de Evaluación)

Lima, mayo de 2013

---

<sup>1</sup> La Dirección General de Presupuesto Público contrata las evaluaciones de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas.

## ÍNDICE DE LA EDEP

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>8</b>
<b>I: DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....</b>	<b>8</b>
Reseña histórica de la Intervención Pública Evaluada .....	11
<b>PARTE 1: Información sobre la Intervención Pública Evaluada.....</b>	<b>13</b>
1.1 Justificación de la Intervención Pública Evaluada: Analizar y cuantificar los Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención (Contenido 01) 13	
1.2 Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de objetivos ... 17	
1.2.1 Objetivos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de resultado final/resultado específico (Contenido 02) .....	18
1.2.2 Descripción de los productos que entrega la Intervención Pública Evaluada así como de sus actividades (Contenido 03) .....	21
1.3 Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal (Contenido 04) 24	
1.4 Relación inter-institucional (Contenido 05) .....	26
<b>PARTE 2: Temas de Evaluación .....</b>	<b>31</b>
1.1 Diagnóstico de la situación inicial (Contenido 16).....	31
1.2 Lógica vertical del Marco Lógico (Contenido 17-20).....	32
1.3 Lógica horizontal del Marco Lógico (Contenido 21-23).....	36
1.4 Coordinación interinstitucional (Contenido 24) .....	38
<b>II: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....</b>	<b>42</b>
<b>PARTE 1: Información sobre la Intervención Pública Evaluada.....</b>	<b>42</b>
2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 06) .....	42
2.2 Focalización/priorización y afiliación .....	52
Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (Contenido 07).....	52
2.2.1 52	
2.2.2 Criterios de focalización/priorización (Contenido 08).....	56
2.3 Productos provistos a la población. ....	57
2.3.1 Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 09).....	57
2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación. ....	61
2.4.1 Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 10).....	61
<b>PARTE 2: Temas de Evaluación .....</b>	<b>62</b>

2.1 Estructura organizacional (Contenido 25).....	62
2.2 Focalización/priorización y afiliación.....	63
2.2.1 Pertinencia de los criterios (Contenidos 26-27).....	63
2.2.2 Afiliación de Beneficiarios (Contenido 28).....	63
2.2.3 Focalización (Contenido 29) .....	64
2.3 Productos provistos a la población. ....	64
2.3.1 Evaluación del proceso de obtención y entrega de los productos (Contenido 30). 64	
2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación. ....	65
2.4.1 Pertinencia de los indicadores (Contenido 31) .....	65
2.4.2 Disponibilidad y uso de un sistema de información (Contenido 32).....	68
<b>III: PRESUPUESTO Y RESULTADOS .....</b>	<b>69</b>
PARTE 1: Información sobre la Intervención Pública Evaluada.....	69
1.1 Criterios de asignación, transferencia y pago (Contenido 11-12) .....	69
1.2 Proceso de asignación, transferencia y pago (Contenido 13).....	77
1.3 PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado (Contenido 14).....	77
1.4 Costos de los productos y sus metas físicas (Contenido 15).....	87
PARTE 2: Temas de Evaluación .....	89
3.1 Eficacia y Calidad.....	89
2.1.1 Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 33) .....	89
2.1.2 Desempeño en cuanto a productos (Contenido 34) .....	90
2.1.3 Desempeño en cuanto a resultado específico (Contenido 35) .....	91
2.1.4 Desempeño en cuanto a resultado final (Contenido 36).....	93
2.2 Análisis presupuestario. ....	94
2.2.1 Ejecución presupuestaria (Contenido 37) .....	94
2.2.2 Asignación/Distribución de recursos (Contenido 38-40) .....	97
2.2.3 Transferencia de recursos (Contenido 41-42) .....	99
2.3 Eficiencia.....	100
2.3.1 A nivel de actividades y/o productos (Contenido 43).....	100
2.3.2 Gastos de administración (Contenido 44). ....	100
2.4 Sostenibilidad (Contenido 45) .....	101
2.5 Justificación de la continuidad (Contenido 46). ....	101
2.6 Análisis de Género (Contenido 47).....	102
<b>PARTE 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>106</b>
Conclusiones y Recomendaciones específicas: .....	108

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>117</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>122</b>
<b>EVOLUCIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE PRESUPUESTACIÓN EN EL PERÚ .....</b>	<b>122</b>
<b>MATRIZ DE EVALUACIÓN .....</b>	<b>127</b>
<b>V. PARTE III.B: DISEÑO DEL TRABAJO DE CAMPO .....</b>	<b>136</b>

## RELACIÓN DE CUADROS

Tabla 2. Matriz Parcial del Marco Lógico (PP 2011 y PP 2012): Resultado Final.....	18
Tabla 3. Matriz Parcial del Marco Lógico PP 2011 y PP 2012: Resultado Intermedio/Específico .....	20
Tabla 4. Evolución de productos que se mantienen entre programas .....	22
Tabla 5. Indicadores de Desempeño y sus Metas a nivel de Resultado Final y Resultado Específico del PP 2012 (Formato II) .....	24
Tabla 6. Indicadores y sus Metas a Nivel de Productos del PP 2012.....	25
Tabla 7. Actores en relación a los productos del PP 2012 .....	29
Tabla 8. Estimación de gasto en Seguridad Ciudadana por actor .....	30
Tabla 9. Distribución de efectivos policiales a nivel nacional por rango, 2009-2011.....	48
Tabla 10. Distribución poblacional en ámbito urbano y rural- 2011 .....	55
Tabla 11. Población Potencial, Objetivo y Atendida por la IPE (Formato III) .....	56
Tabla 12. Producción física por productos (Formato IV) .....	58
Tabla 13. Fuentes Primarias de información.....	61
Tabla 14. Indicadores de los departamentos con mayor incidencia delictiva (2011) .....	71
Tabla 15. Análisis de Asignación de presupuesto por DITERPOL, 2011.....	71
Tabla 16. Análisis de Correlación de variables de Asignación 2010.....	73
Tabla 17. Presupuesto y Gasto total de la IPE (devengado) (Formato V) .....	77
Tabla 18. Porcentaje del PIA de la IPE en relación al PIA del MININTER (2010 -2012) (Formato IV) .....	78
Tabla 19. Proporción del PIM de la IPE en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2010-2012) (Formato VII) .....	78
Tabla 20. Estructura de gasto del MININTER, 2007-2012 .....	81
Tabla 21. Priorización Presupuestal.....	83
Tabla 22. Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada (2011 - 2012) (Formato VIII) .....	84
Tabla 23. Programación de producción anual y presupuestal de la Intervención Pública Evaluada (Formato IX).....	85
Tabla 24. Estimación de Gastos de Administración y Gastos de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada.....	86
Tabla 25. Costo unitario por productos .....	87
Tabla 28. Ejecución Presupuestal.....	94
Tabla 28. Ejecución de las Genéricas (en porcentaje), 2012 .....	98
Tabla 29. Priorización presupuestaria.....	98

Tabla 30. Población estimada al 30 de junio 2012, por Años y Sexo, según Departamentos, 2012-2013 .....	102
Tabla 31. Análisis de género del programa .....	104

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

Ilustración 1. Principales problemas de la población .....	14
Ilustración 2. Modalidades de delito contra el patrimonio con mayor incidencia según año .....	15
Ilustración 3. Relaciones de coordinación entre actores .....	26
Ilustración 4. Contribución de los actores al gasto en Seguridad Ciudadana 2010 - 2012	30
Ilustración 5. Tipos de amenazas y ámbito de atención .....	35
Ilustración 6. Análisis de involucrados .....	39
Ilustración 7. Estructura orgánica del Ministerio del Interior .....	43
Ilustración 8. Direcciones territoriales de la PNP.....	45
Ilustración 9. Organización Jerárquica del MININTER .....	46
Ilustración 10. Organigrama básico de una comisaría de la PNP .....	47
Ilustración 11. Densidad poblacional vs distribución policial.....	49
Ilustración 12. Distribución del personal PNP 2011 .....	50
Ilustración 13. Niveles de asignación presupuestal .....	70
Ilustración 14. Asignación de efectivos por departamento .....	74
Ilustración 15. Mapa de delitos Denunciados Fiscalía – PNP 2011 .....	75
Ilustración 16. Mapa de Comisarías y efectivos a nivel regional. ....	76
Ilustración 17. Evolución del PIA del PP Seguridad Ciudadana .....	80
Ilustración 18. Compra de bienes en el PP Seguridad Ciudadana .....	95
Ilustración 19. Principales Genéricas de Gasto (2012 - PIM) .....	96
Ilustración 20. Asignación por productos (PIM - 2012) .....	97
Ilustración 21. Comisarías de Mujeres .....	104
Ilustración 22. Evolución de las metodologías de Presupuestación en el Perú .....	122

## LISTA DE ACRÓNIMOS

- CONASEC – Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
- DIRTEPOL - Dirección Territorial Policial
- DIVTER – División Territorial
- DIRGEN - Secretaría General
- DIRANDRO - Dirección Antidroga
- DIRCOTE - Dirección Contra el Terrorismo
- DIRINCRI - Dirección de Investigación Criminal
- DIRTEL - Dirección de Telemática
- DIRAVPOL - Dirección de Aviación Policial
- DIRSEG - Dirección de Seguridad del Estado
- DIRCOCOR - Dirección Contra la Corrupción
- DIRPRCAR - Dirección de Protección de Carreteras
- DIRCRI - Dirección de Criminalística
- DIRDENCOF - Dirección de Defensa y Control de Fronteras
- DIRTUPRAMB - Dirección de Turismo y Protección del Ambiente
- DIRPOFIS - Dirección de Policía Fiscal
- DIROES - Dirección de Operaciones Especiales
- DIREUD - Dirección de Educación y Doctrina
- DIRCIMA - Dirección de Comunicación e Imagen
- DIRFAPASEC - Dirección de la Familia y Participación y Seguridad Ciudadana
- DIRSAL - Dirección de Salud
- DIRECFIN - Dirección de Economía y Finanzas
- DIRLOG - Dirección de Logística
- DIRBIE - Dirección de Bienestar
- DIREHUM - Dirección de Recursos Humanos
- DIRPEN - Dirección de Pensiones
- DIRSEAER - Dirección de Seguridad Aeroportuaria
- DIRTEPOL-Dirección Territorial de la Policía
- DIRIN - Dirección de Inteligencia
- DIRSEPEN - Dirección de Seguridad de Penales
- DIVTER – División Territorial de la Policía
- EMG - Oficina de Planeamiento Estratégico y Presupuesto
- ENAPRES - Encuesta Nacional de Programas Estratégicos
- FOSPOLI - Fondo de Salud para la Policía Nacional del Perú
- IG - Inspectoría General
- INEI – Instituto Nacional de Estadística e Informática
- IPE – Intervención Pública Evaluada
- JJVV – Juntas Vecinales
- MININTER – Ministerio del Interior
- MEF – Ministerio de Economía y Finanzas
- MP – Ministerio Público
- PNP – Policía Nacional del Perú
- TDN - Tribunal Disciplinario Nacional
- PPE – Programa Presupuestal Estratégico
- PPER – Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados
- PP – Programa Presupuestal
- OPC – Oficinas de participación ciudadana
- ONGEI – Oficina Nacional De Gobierno Electrónico E Informática
- SIAF – Sistema Integrado de Administración Financiera
- SINASEC – Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- SAJ – Servicios de Administración de Justicia

## RESUMEN EJECUTIVO

### I: DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

El objetivo del presente estudio es evaluar el diseño y la ejecución del Programa Presupuestal Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú durante los años 2010-2012.

En los últimos años las principales encuestas de opinión pública muestran que la seguridad ciudadana se ha colocado entre los principales temas de preocupación de la población. Así por ejemplo, la última encuesta de ProEtica (2012) reveló que el 61% de los peruanos consideró la delincuencia como el principal problema del país (superando la corrupción -47%- y la pobreza -27%-). Sin duda estas encuestas son un buen termómetro de la situación pero no entregan la información oficial o más completa sobre el fenómeno.

Para el caso peruano la información oficial es incompleta y presenta serias deficiencias en su recolección, sistematización y difusión, lo cual impide realizar un diagnóstico certero de la magnitud real del fenómeno delictual. De hecho la falta de información idónea (en términos de calidad, cobertura y oportunidad) y por tanto su uso estratégico y operativo en el diseño, ejecución y el proceso de toma de decisiones, es una de las constataciones reiteradas de la EDEP practicada.

Con relación al fenómeno criminal se constata la presencia de algunos indicadores que vale la pena distinguir: a) la tasa de delitos denunciados a la Policía Nacional del Perú (llamada por la institución índice de criminalidad) que se utiliza como indicador general de la ocurrencia de delitos reconociendo que las denuncias no implican una relación directa con la cantidad de hechos criminales sino más bien representan un subconjunto de hechos que por su relevancia son denunciados. Según datos del Ministerio del Interior las denuncias se incrementaron de 181,866 el año 2010 a 206,610 el 2011 lo que no permite decir si aumentó la delincuencia o si más bien aumentaron los hechos que efectivamente fueron denunciados. Por otro lado b) la percepción de inseguridad, es decir, la sensación que tiene la población acerca de ser una potencial víctima de algún delito, cifra que según la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos – ENAPRES (realizada por el INEI) se ha incrementado pasando de 79.2% en el 2010 al 86.8% en el 2011. Finalmente, c) la tasa de victimización, es decir los encuestados que habían sido víctimas de un hecho según ENAPRES pasó de un total nacional de 47% a 39% entre el 2010-2011. Así, aparece d) la “cifra oscura” o tasa de delitos no denunciados, que se mide a través de la ENAPRES mostrando que en el 2010, el 18.6% de la población víctima denunció el hecho; sin embargo, para el 2011 la cifra se redujo al 13%.

En resumen, los datos mostrarían que en el periodo analizado la población que fue víctima ha disminuido pero también han disminuido las denuncias a la PNP lo que podría ser interpretado por una presencia de hechos menores o por un aumento de la desconfianza a la institución. De forma totalmente contraintuitiva los datos de la PNP muestran un incremento de las denuncias, lo que estaría confirmando los serios problemas de registro definidos previamente. Si a esta gris panorama estadístico se suma



el hecho que los datos de la PNP no conversan con los del MP (Ministerio Público) se ingresa en un espacio aún menos evidente. Solo por mencionar un ejemplo, la diferencia de más de 1,500 homicidios en el año 2011 a nivel nacional entre el MP que registró 1,297 mientras que la PNP registró 2,850 no pudo ser explicada por ningún especialista consultado.

Esta deficiencia en la consolidación de la información delictual se replica en el momento de revisar la información presupuestaria. El MININTER adolece de un sistema de costeo comprobado (estructura de costos) y de claridad en el registro presupuestario (pues con los créditos presupuestarios asignados al programa se financian diversas actividades de orden público y orden interno que no tienen que ver directamente con la seguridad ciudadana), lo cual no permite analizar a profundidad en qué, cómo, dónde y para qué se gasta.

Estas deficiencias impiden evaluar detalladamente los resultados del programa presupuestal. Además cada año se realizan cambios en el diseño, los cuales afectan el proceso de implementación e incluso el proceso de socialización y difusión del mismo al interior de la organización policial. De esta forma el programa presupuestal tiene dos problemas claves: Medir la ejecución presupuestaria así como realizar seguimiento a los indicadores de éxito resulta prácticamente imposible.

A pesar de estas limitaciones evidentes se ha realizado un análisis del Programa Estratégico de Seguridad Ciudadana que fue inicialmente diseñado a mediados del año 2009. En los últimos años el diseño y la definición del programa ha cambiado varias veces, tanto en la definición de la población que se va a atender como en los productos que se les va a entregar y el cómo se va a afrontar el problema. Sin embargo, tres productos se mantienen constantes en el tiempo: el patrullaje policial, los operativos policiales y la organización y participación de la población mediante los Comités de Seguridad Ciudadana y las denominadas Juntas Vecinales. El producto más importante es el patrullaje en sus distintas modalidades, el cual alcanza el 21.3% del presupuesto del programa en el 2012, seguido de los otros productos que no alcanzan el 1.2%, con una alta concentración (77.5%) en acciones comunes.

Este programa se inició con un enfoque multisectorial; sin embargo, debido a las funciones propias de las otras entidades que participaban sobre todo en la etapa de la prevención y dado el cambio metodológico en el MEF para el diseño de los programas presupuestales, pasó de estratégico multisectorial a sectorial.

Otro aspecto importante muestra la progresiva pérdida de capacidades técnicas al interior del Ministerio, lo que sumado a una alta rotación y a una baja especialización del personal policial que labora en las comisarías (organización fundamental para la prevención y control del delito a nivel local y base para la articulación de un programa exitoso de seguridad ciudadana), generan deficientes procesos de planificación y programación operativa con lo cual el nivel de ejecución presupuestaria (particularmente en el caso del gasto de inversión) es bastante limitado. Esto se evidencia en su capacidad para la ejecución de compra de bienes y ejecución de inversiones dentro del programa. Por ejemplo, para el 2010 la adquisición de activos no financieros alcanzaba el 24.7%

pasando a 41.7% en el 2011 revelando una debilidad institucional para proveer apropiadamente de insumos básicos como armamento, repuestos de vehículos y uniformes para los efectivos y las comisarías.

No obstante las deficiencias en la capacidad de ejecución y calidad de gasto, es preciso reconocer que el MININTER, entidad que dirige el programa Seguridad Ciudadana, muestra incrementos progresivos de su presupuesto y una priorización intrasectorial de la política de seguridad ciudadana. Entre el 2010 y 2011 el gasto per cápita (tomando como referencia la población peruana) en seguridad ciudadana aumentó de 66.70 soles a 81.48 soles (es decir, 22.1% más, proporción significativamente superior al crecimiento del presupuesto institucional del MININTER -11.2%- y del Presupuesto General de la República -7.7%).

Los principales resultados de la evaluación están centrados en tres áreas:

Respecto del **diseño** del programa presupuestal: se evidencian cambios significativos en los productos del programa, no hay clara evidencia que sean todos los productos requeridos, definición general e incompleta de algunos indicadores, insuficiente aprovechamiento de buenas prácticas de seguridad ciudadana y alta rotación del equipo técnico encargado. En ese sentido el Panel propone mejorar el diseño con un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es problema delictual que se está enfrentando y su particular focalización, dado que el problema criminal puede ser por narcotráfico, pandillaje, hurto, asaltos, secuestro, etc., todo esto recién podría permitir especificar el tipo de patrullaje y si este debe ser por cuadrante, sector o integrado que dependerá de la peligrosidad de los mismos, de los accesos geográficos, de la topografía, la densidad poblacional, etc.

En relación a la **ejecución** del programa presupuestal: se ha evidenciado un desconocimiento generalizado del programa a nivel operativo, amplia indefinición de los recursos (acciones comunes), cobertura inadecuada (financiamiento de acciones no relacionadas con la seguridad ciudadana), no se evidencia un apropiado sistema de costeo por actividades con precios de transferencia para poder aislar en la ejecución de las tareas relacionadas con la seguridad ciudadana y ni una cuantificación de los beneficios de las intervenciones formuladas en los productos, debilidad en la gestión administrativa y coordinación institucional (MININTER-PNP, particularmente a nivel de los formuladores del programa y los ejecutores del mismo), fallas en la coordinación y articulación con otros actores (Gobiernos subnacionales), precariedad y falta de mecanismos de gestión modernos en las comisarías (no disponen de infraestructura ni medios necesarios) así como procedimientos y mapas de delito desactualizados. Por otro lado, el programa presupuestario financia los honorarios de alrededor de 67,000 policías a nivel nacional para 30 millones de peruanos, lo que da un ratio de un policía por cada 448 habitantes; sin embargo sólo 31,813 policías trabajan en las comisarías, es decir el ratio cambia a 943 habitantes por policía y tomando en cuenta que trabajan 24 horas por 24 de descanso, el número de policías efectivo en las calles se reduce a 15,906 por día, variando el ratio a 1,886 habitantes por policía, hay que tomar en cuenta que es imposible trabajar 24 horas continuas con la misma productividad. El Panel propone el diseño e implementación de una operación piloto de PPER antes de plantear su generalización y

escalamiento a nivel nacional, que puede ser un mecanismo efectivo para consolidar una experiencia favorable en el diseño e implementación de iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la intervención para lograr un cambio en los indicadores hacia la seguridad ciudadana. Para esto se requiere de una acción focalizada en el territorio así como de un conocimiento claro de la situación que se enfrenta.

Sobre el **monitoreo y evaluación (M&E)** del programa presupuestal: se ha podido apreciar deficientes sistemas de información manual que no permiten evaluar en detalle y con confianza los logros del programa, falta un sistema de M&E (diseño conceptual y sistema implementado en cada Comisaría), sistema de costos inexistente (estándares de insumos y procesos y costos unitarios) y desarticulación entre los procesos de planificación y presupuestación (estratégico y operativo). El Panel propone el diseño y la implementación de sistemas informáticos del registro de la información relacionada con la asignación y el uso de los recursos (Sistema de costos y de denuncias a nivel nacional).

**El panel ha concluido que el diseño del programa presupuestal es parcialmente adecuado**, sin embargo, su ejecución tiene significativos problemas con la gestión en las áreas de aprovisionamiento de los insumos y en la implementación de las estrategias operativas y tácticas debido a: (i) la falta de sistemas apropiados de información, (ii) la desarticulación entre la programación y la ejecución; y (iii) la falta de una coordinación (intra e inter) institucional eficaz.

Dada la importancia de la problemática a atender y la relevancia del programa, el panel recomienda continuar con la ejecución del mismo pero introduciendo indispensablemente modificaciones tanto en su diseño como en su ejecución, particularmente relacionadas con la redefinición de los alcances del Programa y la implementación de una operación piloto que permita validar las intervenciones (diseño y mecanismos de ejecución) antes de expandirlas a escala nacional.

## **Reseña histórica de la Intervención Pública Evaluada**

En la última década, la inseguridad ciudadana se ha configurado como uno de los problemas que la población considera de mayor importancia (Dammert y Salazar, 2009). Como respuesta a esta necesidad, en setiembre del 2002 y tras conformarse el Acuerdo Nacional se puso en debate la seguridad ciudadana. Uno de los principales resultados fue el surgimiento de la séptima política de Estado, que precisa como necesidad prioritaria la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana con participación activa de la ciudadanía (Arraigada y Godoy, 1999).

A partir de esta política se creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) como una herramienta participativa descentralizada. El SINASEC tiene por finalidad fomentar el trabajo conjunto de los efectivos policiales con la ciudadanía, quien es la principal receptora de la problemática de inseguridad en los múltiples espacios del país.

Desde la conformación del Sistema se han venido desarrollando un conjunto de actividades para fortalecer los Comités de Seguridad Ciudadana, las cuales representan

las unidades básicas del sistema de seguridad ciudadana. A la par, se ha dado un proceso de fortalecimiento institucional y operativo de la PNP, institución que dirige todas las Comisarías del país, que son la unidad básica de gestión y el vínculo más directo con la población.

Ambas unidades básicas han evolucionado tomando en cuenta aspectos logísticos, estándares de procedimientos y normativas que los reconoce. Actualmente existen 1,864<sup>2</sup> Comités de Seguridad Ciudadana [Regional (26), Provincial (194), y Distrital (1,644)], que son espacios de coordinación y decisión de las autoridades regionales, provinciales o locales.

Por otro lado, se establecieron un conjunto de normativas que fueron compendiadas por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC)<sup>3</sup>. Estas son: Leyes N° 27934, 27935, 27936, 27937, 27938 y 27939, “relacionadas con la regulación de la intervención policial y el Ministerio Público en la investigación preliminar del delito; modificación artículos de la Ley N° 27030 sobre ejecución de las penas de prestación de servicios a la comunidad y de limitación de días libres; sobre las condiciones de legítima defensa; modificación de los artículos 366° y 367° del Código Penal y autorización para la asignación en uso de los bienes incautados en caso de delitos de secuestro o contra el patrimonio, cometidos en banda, establecimiento del procedimiento en casos de faltas y modificatoria de los artículos 440°, 441° y 444° del Código Penal, respectivamente.”<sup>4</sup>

El Programa Seguridad Ciudadana comenzó a diseñarse el año 2009, para su correspondiente ejecución en el año 2010; este diseño tomó en cuenta las directivas vigentes sobre Programas Presupuestales Estratégicos (PPE) del MEF. Posteriormente, en el año 2011, el MEF emitió nuevas directivas para el paso del programa a un enfoque de Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados (PPER). Esta variación condujo a una reestructuración del programa acorde con las pautas establecidas.

Debido a ello el programa ha pasado de un enfoque interinstitucional a uno intrainstitucional, factor que modificó el modelo causal diseñado para el 2010, reduciendo el alcance del programa y concentrándose en productos específicos que producían el MININTER – PNP. Por otro lado, en el 2010 el programa no podía monitorear los productos diseñados para otras entidades, los que aparentemente no se ejecutaron.

La variación en la metodología de presupuestación permitirá entender la evolución del programa. Un cuadro resumen se muestra en la Ilustración 23. Evolución de las metodologías de Presupuestación en el Perú, en los anexos del documento.

---

<sup>2</sup> Fuente: Informe N° 256-2012-IN/010101/APP de la Secretaría Técnica del CONASEC.

<sup>3</sup> Según el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) es el órgano rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Se encarga de la aprobación, conducción y evaluación de las políticas de Seguridad Ciudadana (SC). Tiene grado de autonomía funcional y técnica y es dirigido por el Ministro del Interior y depende directamente del Presidente de la República. Dentro de sus principales funciones se encuentran la de gestionar las políticas de SC y gestionar el conocimiento que se genere de su funcionamiento; junto a esto, debe proponer de manera técnica las mejoras correspondientes, función para la cual cuenta con una Secretaría Técnica.

<sup>4</sup> Fuente: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana [<http://conasec.MININTER.gob.pe/index.php?web=7>]

## PARTE 1: Información sobre la Intervención Pública Evaluada.

### 1.1 Justificación de la Intervención Pública Evaluada: Analizar y cuantificar los Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención (Contenido 01)

Las iniciativas de seguridad pública, ciudadana o democrática, dependiendo del país donde se implementen, comienzan a caracterizarse por una pérdida del monopolio policial sobre la solución del problema, el desarrollo de iniciativas multisectoriales y el reconocimiento de la prevención como espacio de implementación de política pública (Ungar, 2002; Rico y Chinchilla, 2002). Dicho cambio está relacionado con una concepción de la violencia como una relación social de conflicto, dejando atrás el determinismo causal ya sea de tipo moral, biológico o legal, que consideran la violencia como una patología. Con este nuevo paradigma se entiende entonces que la violencia tiene múltiples expresiones (Carrión, 2009).

La idea de **seguridad pública** implica principalmente el mantenimiento del orden público, entendido éste como la situación de tranquilidad y paz social mantenida a través de la imposición de la ley (Búvinic *et al.*, 1999). Por ello, los principales instrumentos de la seguridad pública son la policía, la justicia y el sistema penitenciario. El problema de basar la seguridad interior únicamente en estos tres pilares es que la política dominante está basada en la represión del delito. Por ello en América Latina se han realizado cambios como la baja en la edad de imputabilidad penal, el aumento de penas para todo tipo de delitos (pero especialmente los de mayor connotación social o que responden a una coyuntura específica) y el uso intensivo de la pena privativa de libertad (Dammert y Salazar, 2009).

La contraparte ha sido la introducción del concepto de **seguridad ciudadana**, bajo la idea de que la convivencia interpersonal mejora ostensiblemente la situación de seguridad. En un contexto donde el eje es la convivencia social, el Estado es quién garantiza el ejercicio de la ciudadanía, es decir, el respeto a los deberes y derechos. Ello implica que una pluralidad de actores tenga un rol que cumplir, como los municipios, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil. Más allá de la incorporación de la comunidad como actor de su propia seguridad y del renovado rol de los municipios, la característica multidimensional de la seguridad ciudadana ha tenido un impacto en la estructura institucional encargada del tema en el nivel ejecutivo.

Si bien en el origen de los conceptos la seguridad ciudadana resulta más inclusiva, esto no quiere decir que el control y la prevención sean excluyentes, más bien deben ser complementarios (Arraigada y Godoy, 1999).

#### Justificación:

Para el caso peruano, un primer acercamiento a los datos sobre Seguridad Ciudadana muestra que, a nivel nacional, hay un incremento de la percepción de la delincuencia como el principal problema del país en la actualidad, según los resultados de la encuesta llevada a cabo por ProEtica (2012).

Como se muestra a continuación, el 61% de la población encuestada señaló que la delincuencia se ha incrementado y que se ha posicionado entre los tres principales problemas de la sociedad peruana (ibíd., p. 3).

## Ilustración 1. Principales problemas de la población



Fuente: ProEtica (2012)

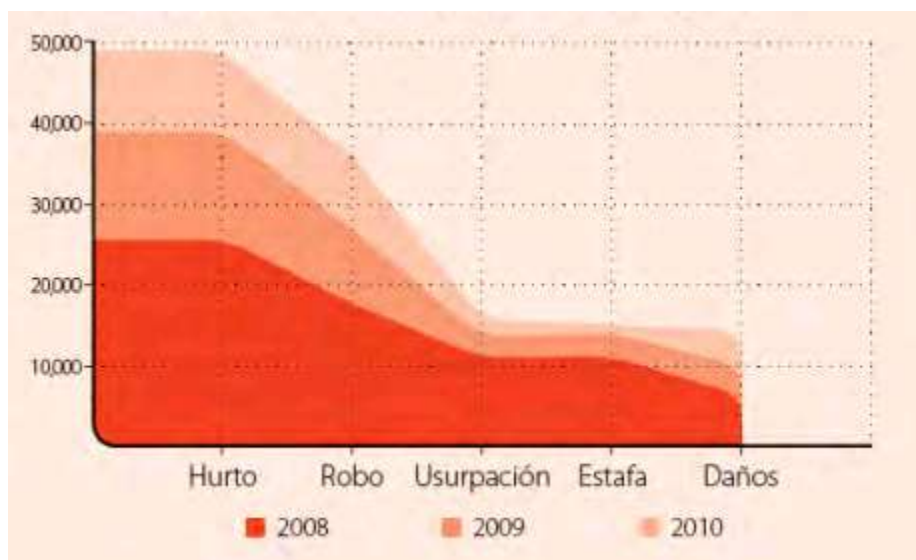
Junto a esto, la justificación de la IPE se toma a partir de dos indicadores: la tasa de criminalidad y la percepción de inseguridad. Se realiza un análisis separado pues, a primera vista, son indicadores muy similares; sin embargo, como se aprecia a continuación, toman en cuenta variables distintas:

### La tasa de criminalidad:

Según la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933 en el Perú la fuente oficial de los delitos denunciados es la PNP que entrega la información agregada anualmente en anuarios de diversos tipos delictivos. Sin embargo, debido a las debilidades estructurales mencionadas previamente otras instituciones han generado sistemas de información paralela y coordinada. Entre ellas se destacan el Ministerio Público (MP) y el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI).

Según el Observatorio de la Criminalidad del MP, los principales datos muestran un incremento progresivo en la tasa de criminalidad en los últimos años. Así, se observaría un incremento de las denuncias a razón de 13% del 2010 al 2011, situación similar en años anteriores (ibíd., p.1). Los principales delitos se concentran en Delito contra el patrimonio, el cual abarca el 34.4% del total; luego se encuentran los delitos contra el la vida, el cuerpo y la salud los cuales representan el 13.6% del total; por otro lado, los delitos contra la seguridad pública representan el 11.7% del total.

**Ilustración 2. Modalidades de delito contra el patrimonio con mayor incidencia según año**



Fuente: Observatorio de la Criminalidad – MP. (2011)

Además, el Observatorio muestra que los distritos judiciales con mayor ocurrencia de crímenes son Lima, la cual concentra el 18.9% del total, Arequipa que representa el 8.2% del total, La Libertad con 7.1%, Lambayeque y Piura las cuales representan el 6.1 y 5.6% respectivamente.

Sin embargo, la tasa de denuncias que registra el MP no representa el total de las faltas y delitos ocurridos. Las denuncias que reciben las comisarías son mucho mayores, la diferencia entre ambos datos es por la confiabilidad, las denuncias efectuadas al MP se registran en sus sistemas informáticos (Sistema de Apoyo al Trabajo Fiscal – SIAFT y Sistema Integrado de Gestión Fiscal – SIGF) mientras que las denuncias presentadas en las comisarías se registran en los cuadernos de denuncias, lo cual no permite sistematizar oportunamente la información, además hay que tomar en cuenta la existencia de una “cifra negra” – constituida por las faltas y delitos no denunciados a la policía ni a la fiscalía - la cual marca una diferencia entre la tasa de delitos cometidos, la tasa de denuncias y la tasa de judicialización de un crimen. No está claro cuál es el nivel de cifra negra en el país; sin embargo, los datos de ENAPRES 2011 mostrarían que cerca del 86% de los hechos delictivos o faltas no se denuncian ante organismo público alguno.<sup>5</sup>

Según dicha encuesta, el porcentaje de la población de 15 años y más de edad que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses asciende a 40%, lo cual implica que 4 de cada 10 personas en el Perú urbano ha sido víctima de algún delito. Otros resultados importantes muestran que en la costa se dan los mayores niveles de incidencia delictiva con el 41.7%, luego se encuentra la sierra con 39.6% y finalmente la selva con 27.2% (INEI, 2011).

Por otro lado, los departamentos cuyas áreas urbanas concentran la mayor incidencia delictiva, según la ENAPRES 2011, son los que se muestran a continuación:

<sup>5</sup> Se debe tomar en cuenta que la “cifra negra” incluye los delitos menores como el hurto, algunos de los cuales, dada su bajo impacto económico, no conllevan a una sanción, factor que desmotiva la denuncia ante los niveles de impunidad del delincuente.

**Tabla 1 .Incidencia delictiva por departamento**

PUNO	47.4%
CUSCO	46.7%
LIMA	45.4%
TACNA	44.4%
LA LIBERTAD	43.6%
APURÍMAC	42.4%
CALLAO	41.9%

Fuente: ENAPRES- 2011

El cuadro anterior muestra los departamentos en los que más del 40% de la población urbana, mayor de 15 años, encuestada afirmó haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses.

Sin embargo, la cifra de criminalidad debe contrastarse con la disposición de la población a denunciar los delitos que los afectan. Dicho indicador también es medido por la ENAPRES dando como resultado que sólo el 13.6% de las personas víctimas de un delito denuncian el hecho. Si bien no se establecen las variables que influyen en la disposición a denunciar, los datos son preocupantes en tanto los departamentos con menor tasa de denuncias son: La libertad con 8.9%, Puno con 9.2%, Junín con 11.9%, Callao y Lima con 12.7 y 12.8% respectivamente (ibíd.).

Esta baja disposición a denunciar denotaría que la tasa de criminalidad es más alta que la mostrada por las bases de datos del MININTER - PNP y las del MP. Esta cifra negra de denuncias se vincula claramente con los bajos niveles de confianza de la población en las instituciones encargadas de salvaguardar sus derechos y la seguridad ciudadana (c.f. Proética, 2012).

De manera más reducida, pero de igual importancia, la ENAPRES muestra la tasa de robos en hogares, siendo el 20% de los hogares víctima de robo o intento de robo en los últimos 12 meses (INEI, 2011).

### **La percepción de inseguridad:**

Por otro lado, la percepción de inseguridad se configura como la segunda variable de análisis. A diferencia de la tasa de criminalidad y denuncia, la percepción de inseguridad se vincula con la percepción de la población acerca de su propensión a ser víctima de un delito en el futuro, es decir, miedo.

Más adelante se analizará la relación entre tasa de delitos y percepción de inseguridad; sin embargo, no se puede asegurar que estas tengan una relación directa o inversa. La percepción del miedo se basa, entre otros factores, a la potencial ocurrencia de un delito y a la cultura y arraigo de factores violentos que han rodeado la comunidad donde se desarrolla la persona. (Latinobarómetro, 2011)

Dicha percepción de inseguridad se mide a través de múltiples encuestas, dando sus principales resultados:



- Según el Instituto de Opinión Pública de la PUCP, en el 2010, el 36% de los encuestados en Lima muestran que su vida diaria es nada o poco segura, seguido de un 53% que manifiesta que su vida se encuentra en el rango de algo segura (IOP-PUC, 2010, p. 2).
- Esta sensación de inseguridad fue distribuida por espacios públicos, siendo los percibidos como más inseguros los paraderos con un porcentaje de 71%, el transporte público con un 66%, la calle con un 63% y los terminales de buses con un 61% (ibíd.).
- Junto a esto, el principal factor por el cual la población se siente amenazada es la delincuencia común y callejera, el 75% de encuestados afirmó percibirla como la principal amenaza en su vida diaria.
- Por otro lado, según la Encuesta Metropolitana de Victimización del 2012, la percepción de inseguridad de la población ha descendido del 71.6% al 70.2%. Sumado a esto, los principales problemas son el robo al paso con un 47.9% (que ha descendido con respecto al 2011), seguido por el robo en vivienda o local, que ha descendido ligeramente a 19.4%, dando espacio al ascenso de la modalidad de “atracó” que alcanza el 15%. Además, se evidencia un incremento en el uso de armas para la ejecución de los delitos, siendo las principales el arma blanca con un 17.5% y el arma de fuego con un 13.4% (Ciudad Nuestra, 2012).

Finalmente, si bien el problema se ha expuesto en cifras estadísticas, estas muestran un problema de criminalidad en ascenso. Se debe tener en cuenta el impacto que tiene en la comunidad la ocurrencia de delitos a tal escala, junto a esto, se debe considerar la baja credibilidad que tienen las instituciones policiales y judiciales en la población. Es en base a estas realidades que se plantea el Programa de Seguridad Ciudadana que se expone a continuación.

## **1.2 Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de objetivos**

Como se ha señalado anteriormente, el programa ha tenido un conjunto de cambios desde su formulación inicial en el 2009. Uno de estos es la redefinición de productos; sin embargo, de mayor importancia es el cambio de metodología. Antes del 2011, los procesos de diseño tomaban en cuenta un modelo lógico que vinculaba relaciones causales en un contexto multisectorial. Recién en el proceso de formulación del 2011 se aplicó la metodología de Marco Lógico. Es debido a eso que en el Anexo A.4.2 se muestra el Marco Lógico del PPER Reducción de la victimización en zonas urbanas del país en el marco de la Seguridad Ciudadana (PP 2012).

## 1.2.1 Objetivos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de resultado final/resultado específico (Contenido 02)

### A nivel de Resultado Final:

Para el año 2011, el PPE Seguridad Ciudadana toma en cuenta tanto el nivel de victimización, la evolución del nivel de delitos, y la percepción de inseguridad, estableciendo el siguiente resultado final:

**“Mejora de la Seguridad Ciudadana”**

Para esto, el programa hace una distinción entre violencia auto infringida, violencia interpersonal, y violencia social. Para el caso de Seguridad Ciudadana, solo se contempla la violencia interpersonal, tanto a niveles de violencia familiar y comunitaria (Laguna, 2010).

Para el año 2012, el PPER “Reducción de la victimización en zonas urbanas del país en el marco de la Seguridad Ciudadana” presenta un conjunto de indicadores que buscan justificar la necesidad de mejorar los niveles de seguridad ciudadana manifestados en una percepción de la población acerca de la ocurrencia o potencial ocurrencia de delitos contra la persona, así como la comercialización y uso de sustancias psicoactivas.

Es así que define como resultado final:

**“Incremento de la Seguridad Ciudadana”<sup>6</sup>**

**Tabla 2. Matriz Parcial del Marco Lógico (PP 2011 y PP 2012): Resultado Final**

	Resultado Final	Indicadores		Medios de Verificación	Supuestos importantes
		Nombre del indicador	Fórmula de cálculo		
PP2011	<b>SEGURIDAD CIUDADANA</b>	Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses (Tasa del Delito)	$\% = (\text{Población en ámbitos urbanos, que en los últimos 12 meses fue víctima de algún evento que atentó contra su seguridad} / \text{Población}) * 100$	ENAPRES	
		Porcentaje de la población que se siente insegura debido al entorno delictivo (Percepción)	$\% = (\text{Población en ámbitos urbanos que se siente insegura a consecuencia de los delitos} / \text{Población de 15 años a más de edad, que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad}) * 100$		
PP2012	<b>Incremento de la seguridad ciudadana</b>	Porcentaje de la población que percibe que será víctima de algún evento que atente contra su seguridad en los próximos 12 meses.	$\% = (\text{Población de 15 años a más de edad, en ámbitos urbanos, que percibe será víctima de algún evento que atente contra su seguridad en los próximos 12 meses} / \text{Población de 15 años a más de edad}) * 100$	ENAPRES – INEI Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	Política de Estado de Seguridad Ciudadana garantizada y vigente a largo plazo.

Nota: PP 2011: Programa Presupuestal 2011 y Anexo 2 - PP 2012: Programa Presupuestal 2012.-

<sup>6</sup> Basado en la séptima política de Estado del Acuerdo Nacional: “Seguridad ciudadana y erradicación de la violencia”

A nivel de Resultado Intermedio/Específico:

En el 2011, se define como resultado intermedio:

*“Mejora en la prevención de la ocurrencia de eventos que atentan contra la Seguridad Ciudadana”*

Dicho objetivo establece como indicador al porcentaje de la población que percibe será una potencial víctima de un delito en los próximos 12 meses.

Mientras que, en el año 2012, se muestra como resultado específico<sup>7</sup>:

*“Reducir los niveles de victimización de las zonas urbanas del país”*

Este objetivo toma en cuenta variables como la victimización, es decir, la cantidad de personas que han sido víctimas de uno o más delitos; también incluye la victimización de hogares, la tasa de delitos y asesinatos acorde con la densidad poblacional.

El conjunto de resultados intermedios/específicos han tenido cambios debido a dos factores. El primero es el cambio metodológico, pasando de un Modelo lógico en el 2010 y a un Marco Lógico en el 2011 - 2012. El segundo factor es el cambio de enfoque del programa, con un enfoque multi institucional con responsables múltiples a uno institucional encargado al MININTER – PNP.

El siguiente cuadro muestra de manera comparada los Resultados Intermedios/Específicos que propone el programa en el 2011 y 2012.

---

<sup>7</sup> El Resultado Intermedio corresponde al PP 2011 y Resultado Específico corresponde al PP 2012.

Tabla 3. Matriz Parcial del Marco Lógico PP 2011 y PP 2012: Resultado Intermedio/Específico

	Resultado Intermedio/Específico <sup>8</sup>	Nombre del indicador	Indicadores fórmula de cálculo	Medios de Verificación	Supuestos importantes
PP2011	Mejora en la prevención de la ocurrencia de eventos que atentan contra la Seguridad Ciudadana	Porcentaje de la población que percibe una mejora de la vigilancia en la prevención de eventos que atentan contra su seguridad	% = (Población urbana que en los últimos doce meses percibe una mejora de la vigilancia en la prevención de eventos que atentan contra su seguridad / Población urbana total) * 100	INEI	
	Mejoramiento de la Investigación y control de los delitos y faltas	Porcentaje de sucesos adversos o delitos atendidos de manera eficaz	% = (Número de casos atendidos de manera eficaz y con respuesta inmediata / Número de solicitudes de auxilio por parte de la población en los últimos 12 meses) * 100	INEI	
	Mejora en el control de sustancias psicoactivas	Percepción de la mejora del control de sustancias psicoactivas	% = (Población urbana mayor de edad que percibe que en los últimos doce meses se han reducido los puntos de venta y los puntos de consumo de droga en su comunidad / Población urbana total mayor de edad) * 100	INEI	
PP2012	Reducir los niveles de victimización en las zonas urbanas del país.	Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses ( <b><u>Tasa de victimización por personas</u></b> ).	%=(Población de 15 años a más de edad que en los últimos doce meses fue víctima de algún evento que atentó contra su seguridad / Población de 15 años a más de edad)*100	ENAPRES – INEI	Participación articulada de otros sectores y niveles de gobierno.
		Porcentaje de hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses ( <b><u>Tasa de victimización por hogares</u></b> ).	% = (Hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses / Total de hogares)*100	Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	Normas legales aplicadas efectivamente
		Tasa de delitos (incluye lesiones) y faltas por cada 100 mil habitantes.	Delitos por cada 100 000 habitantes = (Número de delitos y faltas x 100 000/ Población Total)	ENAPRES – INEI	Corrupción
		Tasa de homicidios por 100 mil habitantes.	Homicidios por cada 100 000 habitantes = (Número de homicidios x 100 000/ Población Total)	Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana Registros administrativos de la PNP Registros administrativos de la PNP	Injerencia política

<sup>8</sup> Los resultados intermedios son la denominación aplicada por la metodología aplicada en el 2011 mientras que resultados específicos responden a la metodología aplicada en el planeamiento del año 2012.

La revisión internacional de las políticas de seguridad ciudadana muestra que la definición misma de Seguridad Ciudadana está en debate (Fajnzyblber *et al.*, 2001; Alda y Beliz, eds., 2007). A nivel de **Resultado Final**, el PP 2011 incluye correctamente la problemática objetiva (niveles de victimización) como el componente subjetivo (niveles de temor), pero no reconoce que ambos son problemas en muchos casos autónomos y se convierten en problemas sociales específicos. En diversos países del mundo cuando se han logrado disminuir los niveles objetivos de inseguridad, el componente perceptivo no ha variado de forma similar (Arnold, 1991; Baumer, 1978). Se refieren, entonces, a dos problemas sociales vinculados pero relativamente autónomos que deberían contar con acciones de políticas públicas específicas y hasta diferenciadas. Además, el descenso de las tasas de criminalidad o los niveles de victimización sólo en el mediano plazo se refleja en bajas en la percepción ciudadana. Es decir, existe una inercia de la percepción que requiere ser incluida en los análisis para la identificación de indicadores y la definición de las metas (Dammert y Malone, 2003).

Por otro lado, la propuesta del indicador del Resultado Final del PP 2012 presenta una importante complejidad dado que el porcentaje de población que cree que será víctima de un delito puede no estar vinculado con la victimización previa o cambios en la criminalidad en un determinado lugar.

Finalmente, la Matriz de Marco Lógico del PP 2012 muestra como resultado específico: *“Reducir los niveles de victimización de las zonas urbanas del país”*, incorporando información de distinta índole que no necesariamente debe ser o puede ser comparadas. En este sentido, el resultado específico propuesto debería estar vinculado únicamente a las personas que responden a la ENAPRES que fueron víctimas de un delito en el último año en las zonas urbanas definidas como áreas de focalización del accionar del programa, dejando de lado entonces la información de denuncias que emana de los sistemas de información de la institución policial. Esta definición de indicador tiene un impacto directo en el tipo de problemática que se estaría midiendo, vale decir, la victimización de algún delito familiar o personal. Por ende, consumo de drogas por ejemplo no estaría incluido.

### **1.2.2 Descripción de los productos que entrega la Intervención Pública Evaluada así como de sus actividades (Contenido 03)**

El MININTER ha desarrollado y propuesto distintos productos en el marco del programa Seguridad Ciudadana. Hubo un constante cambio en los productos y en el enfoque de los mismos (**Ver Anexo A.4.1 Evolución de productos**); sin embargo, algunos productos como el patrullaje (ya sea integrado o por cuadrantes), los operativos y la comunidad organizada, se mantienen a pesar de los cambios. Una descripción de los productos ejecutados y que se mantienen en el tiempo se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 4. Evolución de productos que se mantienen entre programas**

	PP 2011	PP2012
<b>Patrullaje</b>	<p><b>Enunciado /nombre:</b> Patrullaje Integrado</p>	<p><b>Enunciado /nombre:</b> Comunidad protegida con vigilancia policial (Patrullaje por Cuadrante)</p>
	<p><b>Descripción:</b> El patrullaje integrado involucra principalmente a Policía Nacional y Personal de Serenazgo, pero no excluye la intervención de la población y/o entidades privadas para el mejoramiento de la Seguridad mediante la vigilancia</p> <p>En esta participación doble incluso podríamos agregar que parte del patrullaje puede conformarlo también ciudadanos comunes (integrando ya el concepto de otros productos como Sistema de Comunicación y Comuna Organizada).</p> <p>Las modalidades de patrullaje son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Patrullaje a pie</li> <li>-Patrullaje motorizado (que incluye patrulla, moto, transporte fluvial y aéreo)</li> <li>-Patrullaje a caballo</li> <li>-Patrullaje con Guía-Can</li> <li>-Patrullaje en Bicicleta</li> </ul>	<p><b>Descripción:</b> Un cuadrante es un sector Geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentran la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia. Por otro lado, para el 2012, la definición operacional contempla: Las patrullas se realizarán considerando el espacio óptimo de desenvolvimiento, así el patrullaje a pie será en zonas urbanas con alto tránsito peatonal, el patrullaje a caballo en zonas en donde exista dificultades de desplazamiento, patrullaje en patrulla será recomendable (aunque no exclusiva) que se realiza en horario nocturno, el patrullaje en moto en avenidas donde no sea accesible el desplazamiento en patrulla, etc. El personal que realiza el patrullaje integrado deberá estar constituido por un efectivo de la policía, designado para actividades de patrullaje, en zonas acordadas junto al Gobierno Local del sector, con la finalidad de no duplicar funciones con el personal sereno.</p> <p>Las modalidades de patrullaje son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Patrullaje a pie</li> <li>-Patrullaje en moto</li> <li>-Patrullaje en auto</li> <li>-Patrullaje a caballo;</li> <li>-Patrullaje con Guía-Can</li> <li>-Patrulla en Bicicleta</li> </ul>
<b>Operativos</b>	<p><b>Enunciado</b> Operaciones contra la micro-comercialización.</p>	<p><b>Enunciado</b> Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</p>
	<p><b>Descripción</b> El Jefe de Investigaciones junto con el Comisario, realizarán los operativos contra la micro comercialización de estupefacientes, mediante el desarrollo de actividades planificadas con el apoyo de otras unidades especializadas para erradicar el consumo y la Micro comercialización de drogas, logrando la recuperación de espacios públicos</p> <p>Se deberán programar tres (03) operativos mensuales contra la micro comercialización de estupefacientes en el sector de responsabilidad de la Comisaría, debiendo remitir mensualmente el jefe de investigaciones un informe consolidado sobre los resultados de los operativos realizados y la evolución mensual de la micro comercialización en el sector de responsabilidad, para ser utilizado por el comisario en su gestión y toma de decisiones.</p>	<p><b>Descripción</b> La PNP recuperará mediante operativos, espacios públicos que sean convertidos en alta vulnerabilidad delictiva, necesitando mayor presencia policial que además con el apoyo de las municipalidades podrán servir como agentes preventivos y también alentarán a los vecinos a participar en la recuperación con actividades que mejoren la iluminación y la calidad del espacio cercano.</p>
	<p><b>Actividades;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se formula orden de operaciones</li> <li>• Se coordina con el fiscal</li> </ul>	<p><b>Actividades;</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de la orden de operaciones (Comisario) en base al</li> </ul>

	PP 2011	PP2012
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se desarrollan operaciones de inteligencia</li> <li>Se hace el reconocimiento del territorio</li> <li>Se realiza la incursión policial</li> <li>Se realiza la investigación policial</li> <li>Se formula la investigación policial y se remite al fiscal para la denuncia respectiva.</li> </ul>	<p>plan de operaciones elaborado y aprobado por la DIREOP.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecución de los operativos (incursión policial).</li> <li>Sistematización de la información de los operativos realizados.</li> <li>La investigación policial por comisión de delitos. Incluye envío de atestado policial dirigido al Fiscal de turno.</li> </ul>
<b>Comunidad Organizada</b>	<p>Enunciado /nombre:</p> <p>Ciudadanía organizada en la lucha contra la delincuencia</p>	<p>Enunciado / nombre:</p> <p>Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes) que apoyan a la seguridad en la lucha contra la delincuencia.</p>
	<p>Descripción:</p> <p>Se trata del trabajo conjunto entre la PNP y las comunidades para la conformación de Juntas Vecinales y el trabajo a favor de la seguridad ciudadana, desarrollando el concepto de proximidad entre la policía y el ciudadano. El producto involucra la coordinación dentro de un espacio específico como un distrito o un cuadrante. En ellos, todos los participantes deben estar integrados como medida preventiva a la ocurrencia de delitos o hechos violentos.</p>	<p>Descripción:</p> <p>Se trata del trabajo conjunto entre la PNP y las comunidades para la conformación de Juntas Vecinales y el trabajo a favor de la seguridad ciudadana, desarrollando el concepto de proximidad entre la policía y el ciudadano.</p>
	<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Capacitación a la Población en la Conformación de Comités Distritales</li> <li>Acompañamiento en la elaboración de Planes de Seguridad Ciudadana</li> <li>Dotación de mecanismos de comunicación e identificación de integrantes de Comités de Seguridad Ciudadana</li> </ul>	<p>Actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Formulación y/o actualización del Plan de organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes. Responsable DIRFAPASEC.</li> <li>Actualización del Manual de Organización de Juntas Vecinales. Responsable DIRFAPASEC.</li> <li>Registro de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes (directorio actualizado). Responsable OPC.</li> <li>Capacitación al personal OPC de las comisarías, a cargo de la DIRFAPASEC, en organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.</li> <li>Ejecución del Plan de Organización y Capacitación a cargo de cada comisaría, según las necesidades de la jurisdicción. Incluye organización y capacitación de las Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.</li> </ul>

Fuente: "Revisión y ampliación del Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana (Laguna: 2010) y Anexo 2 (MININTER: 2012)

Adicionalmente, se han elaborado fichas de descripción de productos en ejecución, estas se pueden apreciar en el **Anexo A.4.4 Fichas de Productos**

La identificación y descripción de los productos que se ejecutan en el año 2011 y 2012 se encuentra en el **Anexo A.4.3 Indicadores**

Una mirada analítica muestra que el patrullaje ha sido diseñado con la finalidad de incrementar la presencia policial en las calles, generando un efecto disuasivo en los criminales e incrementando la confianza de la población en la institución. Por su parte, los operativos pretenden recuperar espacios públicos con la finalidad de incrementar la confianza de la población en su ciudad.

Finalmente, la organización de juntas vecinales tiene el enfoque de mejora de las relaciones con los efectivos y la unidad básica de intervención (la comisaría)

mejorando la calidad de información sobre actividad criminal e incrementando la capacidad de respuesta de los efectivos.

### 1.3 Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal (Contenido 04)

Los indicadores y metas de los resultados finales, específicos y productos ejecutados en el 2011 y 2012 se muestran en el Anexo A.4.3 y de manera separada, en la Tabla 5 y Tabla 6. Estos indicadores muestran una lógica horizontal y en parte, una suficiencia para la generación de información que permita medirlos a través del tiempo; es decir, son pertinentes para medir aquello que se ha definido como producto, resultado específico y resultado final. Sin embargo, estos indicadores adolecen de medios de verificación para el nivel de productos y actividades, deficiencia que les resta credibilidad.

**Tabla 5. Indicadores de Desempeño y sus Metas a nivel de Resultado Final y Resultado Específico del PP 2012 (Formato II)**

PP 2012 (Formato II)								
Descripción	Indicador							
	Nombre	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	Valores		Metas	
2010					2011	2012	2013	
Resultado Final								
	Porcentaje de la población que percibe que será víctima de algún evento que atente contra su seguridad en los próximos 12 meses.	%=(Población de 15 años a más de edad, en ámbitos urbanos, que percibe será víctima en los siguientes 12 meses de algún evento que atentó contra su seguridad / Población de 15 años a más de edad)* 100	Porcentaje de personas	ENAPRES	80.8	86.8	86.0	79.0
Resultado Específico								
	Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses (Tasa de victimización por personas). <sup>9</sup>	%=(Población de 15 años a más de edad que en los últimos doce meses fue víctima de algún evento que atentó contra su seguridad / Población de 15 años a más de edad)*100	Porcentaje de personas	ENAPRES	47.5%	43.4%	41.0%	41.0%
	Porcentaje de hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses (Tasa de robo en hogares)	% = (Hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses / Total de hogares)*100	Porcentaje de hogares	ENAPRES – INEI Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	45%	445.0%	43.0%	42.0%
	Tasa de delitos (incluye lesiones) y faltas por cada 100 mil habitantes	Delitos por cada 100 000 habitantes = (Número de delitos y faltas x 100 000/ Población Total)	Delitos por cada 100 000	Registros administrati vos de la PNP	617.3	693.4	n.d.	n.d.
	Tasa de homicidios por 100 mil habitantes.	Homicidios por cada 100 000 habitantes = (Número de homicidios x 100 000/ Población Total)	Homicidios por cada 100 000	Registros administrati vos de la PNP	9.6	8.9	8.7	8.4

<sup>9</sup> Cabe mencionar que la ENAPRES 2012 contiene preguntas desagregadas de victimización por tipo de delito, con la finalidad de analizar a profundidad la naturaleza del fenómeno delictivo.



Fuente: MININTER, Anexo 2 PPER Seguridad Ciudadana y Comentarios al Informe Final de la EDEP remitidos vía Oficio N° 2475-2012-IN-DGPP-OPP

Cabe resaltar que los mecanismos de determinación de metas no se explicitan dado que no se constató en el trabajo el uso de herramientas técnicas ni procesos coordinados para su formulación.

**Tabla 6. Indicadores y sus Metas a Nivel de Productos del PP 2012**

	PRODUCTOS	Unidad de Medida	Valores		Metas/ Proyecciones	
			2010	2011	2012	2013
<b>Productos 2011</b>	<b>Productos 2012</b>					
<b>1. Patrullaje Integrado</b>	Producto N° 1 Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).	<b>Km. (2010 – 2011) Porcentaje de cuadrantes patrullados (2012-2013)</b>	5,3999,83 <sup>1</sup>	6,979,389	1,000,274 <sup>10</sup>	20% de los sectores
	Producto N° 2 Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).	<b>Joven</b>	1,077,338	1,093,744	1,110,400	-
<b>2. Operativos contra la micro Comercialización</b>	Producto N° 3 Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas	<b>Operativo</b>	0	0	88,357	0
	Producto N° 4 Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.	<b>Persona (2010-2011) Porcentaje</b>	n.d	n.d.	1,283	40%
	Producto N° 5 Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).	<b>Joven</b>	nd	nd	0	-
	Producto N° 6 Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).	<b>Porcentaje</b>	-	-	,	.
<b>3. Ciudadanía Organizada en la lucha contra la delincuencia</b>	Producto N° 7 Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.	<b>Integrante de Junta vecinal (2010-2011) Porcentaje</b>	132,875	706	982	40%
	Producto N° 8 Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).	<b>Porcentaje</b>	n.d.	n.d.	50%	50%

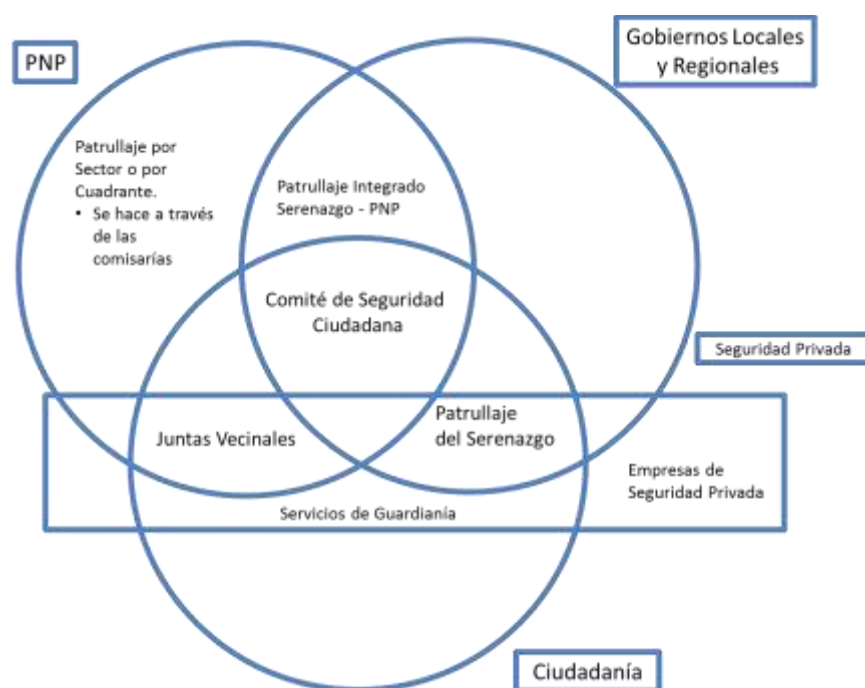
<sup>10</sup> El paso de datos numéricos a porcentaje implica un cambio en la mirada de conteo de producción. A partir del 2012, se analiza la cobertura de los servicios tomando en cuenta la demanda total y la capacidad de coberutura.

Las referencias de (\*) indican un cambio en la unidad de medida de los indicadores a través de los años. Hasta el 2011 el PP usaba números enteros. Del 2012 en adelante, el PP considera sus indicadores como porcentajes sobre el total.  
Fuente: MININTER – Anexo 2 del diseño PP2012

## 1.4 Relación inter-institucional (Contenido 05)

A continuación, es necesario analizar las relaciones de coordinación entre los distintos actores con la finalidad de evaluar si dichas relaciones permiten optimizar el gasto y asignar los servicios de seguridad ahí donde se requieren.

Ilustración 3. Relaciones de coordinación entre actores



Elaboración propia

Debido a la naturaleza del fenómeno y a los escasos recursos materiales y humanos para afrontar la problemática, es conveniente y recomendable intervenir en la realidad para efectuar un control territorial apropiado que garantice la seguridad de los vecinos en los distintos sectores de la jurisdicción, la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, muestra la interacción de los cuatro actores que participan en el Comité de Seguridad Ciudadana de una determinada jurisdicción: la **PNP** a través de sus comisarias, los **Gobiernos locales** a través de sus serenazgos, la **Ciudadanía** a través de las Juntas Vecinales y Organizaciones de Barrio y por último la **Seguridad Privada** a través de los servicios que prestan las Empresas de seguridad.

Los roles que le competen a cada actor están establecidos por el SINASEC dependiendo del ámbito jurisdiccional; así, a nivel Nacional en el CONASEC, a nivel Regional en el CORESEC, a nivel Provincial COPROSEC y a nivel Distrital en el CODISEC. Siendo la autoridad política quien lo preside y dirige, apoyándose en el ámbito estratégico y táctico en la entidad especializada en seguridad ciudadana, que está constituida por el Ministerio del Interior – Policía Nacional del Perú y sus diferentes instancias según el ámbito nacional. (DIRTEPOLES, Comisarías, etc.), dirigiendo y organizando a los otros actores públicos y privados para efectuar el control territorial de la circunscripción, tomando en cuenta el mapa del delito correspondiente.

Los medios de intervención para el control territorial, se caracterizan en las siguientes áreas: prevención, disuasión, control y lucha contra la delincuencia. A través del patrullaje en sus distintas modalidades: Patrullaje realizado por la policía (a pie, en moto, en patrullero, etc.); Patrullaje Integrado, el realizado por la policía y el Serenazgo de manera coordinada; Patrullaje realizado por el Serenazgo; Acción Vecinal, que son las coordinaciones realizadas por los vecinos en el ámbito del Comité de Seguridad Ciudadana; Seguridad Privada de Entidades Públicas y Privadas en la jurisdicción y Servicios de Guardianía particular. La organización, establecimiento de los protocolos de intervención, el sistema de coordinación y comunicación deben ser establecidos en el Plan de Seguridad Ciudadana de la jurisdicción<sup>11</sup>.

Los principales actores analizados en este Informe son la PNP, los gobiernos regionales y locales y la ciudadanía organizada, a través de juntas vecinales u otros mecanismos de organización.

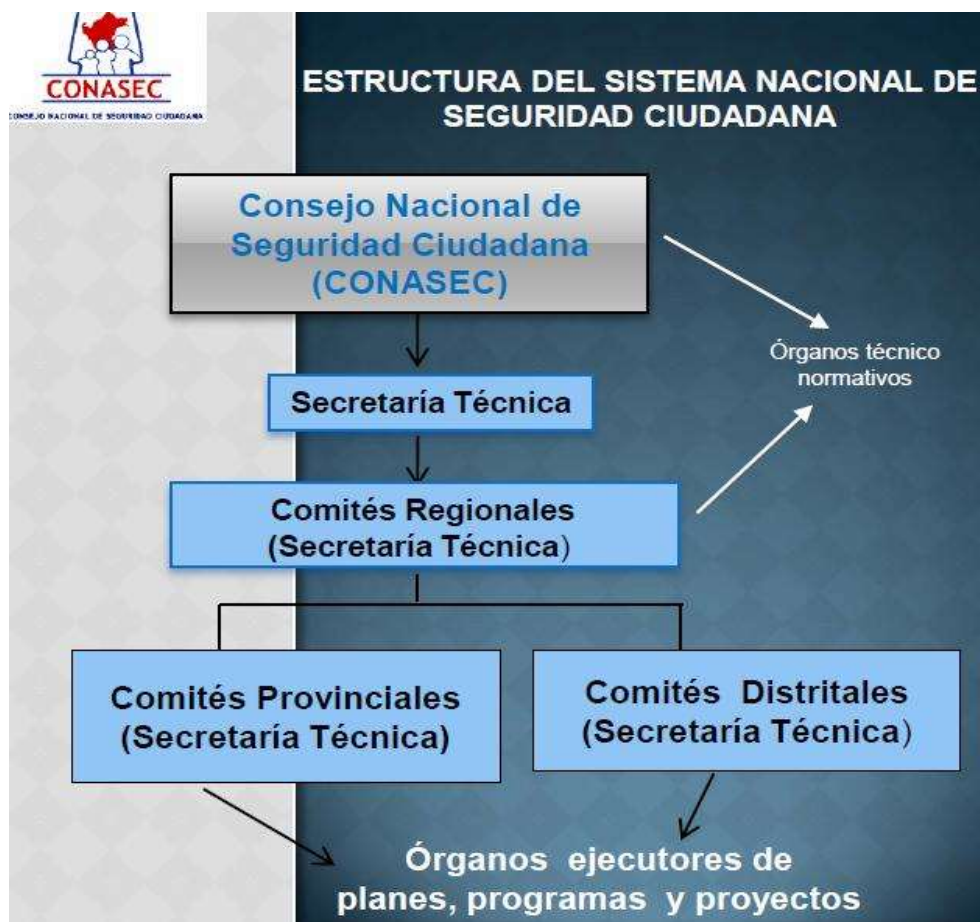
Junto a esto, el ámbito de coordinación ideal es la colaboración entre los tres actores. Este generaría un flujo de información a ser analizada por los efectivos de la PNP para tomar las acciones adecuadas en coordinación con el serenazgo (unidad de seguridad ciudadana de los gobiernos regionales y locales). Otro caso de coordinación es el patrullaje integrado, el cual se realiza con los vehículos del serenazgo y efectivos policiales.

Finalmente, la coordinación entre la PNP y la comunidad se manifiesta en las Juntas Vecinales, que fomentan la comunicación con los efectivos de las oficinas de participación ciudadana (OPC). Estos reciben denuncias de actividades sospechosas o la ocurrencia de delitos y la comunidad desarrolla su capacidad de autorespuesta frente a la delincuencia.

Es posible entender al Sistema de Seguridad Ciudadana bajo una mirada de dirección y bajo otra de coordinación. La dirección del sistema se da a través de espacios técnicos a todo nivel de gobierno como se muestra en el siguiente gráfico:

---

<sup>11</sup> Cabe destacar que la inter-sectorialidad de la problemática es reconocida por el gobierno del Perú a través de la conformación de CONASEC que suma diversas instancias estatales.



Fuente: SINASEC [www.conasec.mininter.gob.pe]

Junto a estas relaciones, es necesario mostrar el conjunto de actores que rodean tanto el diseño, implementación y puesta en marcha de la política de Seguridad Ciudadana. Dichos actores se listan en la Tabla 7, en relación a los productos del PP 2012. Según la Directiva N° 01-2007-IN/0101.01 indica que los planes aprobados en los CODISEC, deben ser remitidos a sus respectivos COPROSEC, estos a su vez a sus CORESEC y estos últimos al CONASEC.

Según el SINASEC, el procedimiento para la formulación y aprobación del Plan de Seguridad Ciudadana es el siguiente<sup>12</sup>:

## 1. FORMULACION

Los Presidentes de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, convocan a los miembros y representantes del Comité y al Secretario Técnico, para solicitar los datos e información necesaria en la elaboración de sus respectivos Planes de Seguridad Ciudadana, conforme a lo establecido en la Guía Metodológica del Diagnóstico Participativo y Planes de Seguridad Ciudadana aprobado por el CONASEC, vigente.

<sup>12</sup> DIRECTIVA Nro. 001 –2007-IN/0101.01 modificada por la DIRECTIVA N° 08-2008-IN/0101.01

Luego, los Presidentes de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, remitirán el Plan de Seguridad Ciudadana de su Distrito al Presidente del Comité Provincial para ser considerado en la formulación del Plan integral Provincial y éstos a su vez lo remitirán al Presidente del Comité Regional correspondiente.

## 2. APROBACION DE LOS PLANES

Formulado el Proyecto del Plan de Seguridad Ciudadana por la respectiva Secretaría Técnica, en reunión del Comité se pondrá en consideración de los miembros y representantes que han sido nombrados con la respectiva Resolución, debiendo ser aprobado buscando el consenso de los integrantes.

Por otro lado, los Planes formulados por los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana se remiten a sus respectivos Comités Provinciales en un plazo de 15 días hábiles desde su aprobación, teniendo como plazo máximo el 31 de marzo. De la misma manera los Planes formulados por los Comités Provinciales de Seguridad Ciudadana se remiten a su respectivo Comité Regional de Seguridad Ciudadana en un plazo de 15 días hábiles desde su aprobación, teniendo como plazo máximo el 30 de abril.

Finalmente, los Comités Regionales de Seguridad Ciudadana remiten su Plan de Seguridad Ciudadana a la Secretaría Técnica del CONASEC en un plazo de 15 días hábiles desde su aprobación, teniendo como plazo máximo el 31 de mayo. Asimismo, dan cuenta a la Secretaría Técnica del CONASEC de los planes remitidos por los diferentes Comités Provinciales a nivel nacional, debiendo informar éstos de la recepción de los planes formulados por los Comités Distritales que forman parte de su jurisdicción. (2008: 69)

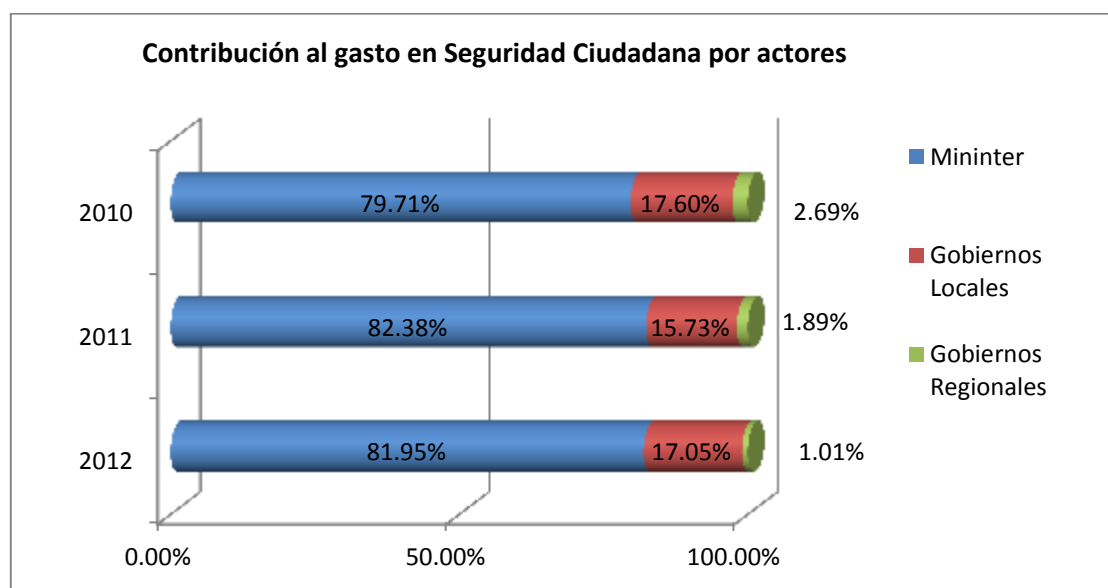
**Tabla 7. Actores en relación a los productos del PP 2012**

<b>Actor</b>	<b>Rol</b>	<b>Recursos que aporta</b>	<b>Productos del PP</b>
MININTER - PNP	Dirige y ejecuta la política de orden interno, orden público y seguridad ciudadana.	Policías Vehículos Medios de comunicación	Patrullaje Operativos
CONASEC	Planifica y organiza a la población, y a las entidades públicas y privadas en la prevención del delito.	Formula planes Organiza a los Comités de Seguridad Ciudadana a nivel central, regional y local.	Comunidad Organizada
Gobiernos Regionales y Locales	Colaboran con la policía en el control territorial.	Serenos Vehículos Cámaras Iluminación y recuperación de espacios públicos	Patrullaje Patrullaje Integrado
Población	Participa mediante las Juntas Vecinales y en los CODISEC como colaboradores en la lucha contra la inseguridad ciudadana.	Información Tiempo de participación	Comunidad Organizada
Organizaciones Públicas y Privadas	Participan en la prevención de los hechos delictivos.	Presencia del Estado Seguridad Privada	Comunidad Organizada

La coordinación interinstitucional es primordial en el Programa Presupuestal de Seguridad Ciudadana. A pesar de estar enfocado como una política intrasectorial del MININTER, debe tomarse en cuenta que la seguridad ciudadana abarca distintos niveles de intervención y distintos actores que deben confluir para fortalecer la labor de prevención y evitar duplicidad de funciones.

Es importante mostrar el tamaño de dichos actores tomando en cuenta su gasto anual en servicios de seguridad, ya sean privados o públicos (Ilustración 3).

**Ilustración 4. Contribución de los actores al gasto en Seguridad Ciudadana 2010 - 2012**



Fuente: Transparencia Económica-MEF

**Tabla 8. Estimación de gasto en Seguridad Ciudadana por actor**

	2012	2012	2011	2011	2010	2010
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
<b>MININTER</b>	2,769,731,133	81.95%	2,383,071,865	79.67%	1,948,115,362	79.71%
<b>Gobiernos Locales</b>	576,150,418	17.05%	543,103,008	18.16%	430,197,120	17.60%
<b>Gobiernos Regionales</b>	33,975,309	1.01%	65,189,805	2.18%	65,760,730	2.69%
<b>Total gasto Seguridad Ciudadana</b>	3,379,856,860		2,991,364,678		2,444,073,212	

(Devengado En nuevos soles y en porcentaje) Fecha de consulta: Diciembre de 2012.

Fuente: Transparencia económica-MEF

Como se aprecia en la Tabla 8, la política de seguridad ciudadana se ha priorizado y se ha incrementado el gasto, siendo el Estado el primer proveedor del servicio de seguridad. Además, un alto grado del gasto público se canaliza a través del programa de Seguridad Ciudadana del MININTER. Aun cuando los gobiernos locales y regionales generan acciones y organizan sistemas de monitoreo y cuerpos de serenazgo, estos apenas alcanzan el 10% del gasto total en seguridad. Es importante resaltar que el gasto en seguridad de los Gobiernos Locales subió 46% entre el 2010 y 2012.

## **PARTE 2: Temas de Evaluación**

### **1.1 Diagnóstico de la situación inicial (Contenido 16)**

El problema identificado es distinto en cada uno de los años analizados lo que genera un problema de origen importante. En ambos años, se pone énfasis en los problemas de violencia y criminalidad que se enfrentan en el país; sin embargo, se pasa de una mirada general en el 2011 a una focalizada en el 2012. El PP 2011 definía, por un lado, la violencia intrafamiliar y por otro, todos los otros hechos delictuales (llamados violencia comunitaria). En este punto, es necesario reconocer que muchos de los hechos delictuales cotidianos no incluyen uso de violencia; de hecho, según la información de ENAPRES, estos hechos tienen un menor peso específico, mostrando valores de 6.9% y 5.9% en el 2010 y 2011 respectivamente.

En el año 2012, se propone un problema centrado en los hechos delictuales que ocurren en las principales zonas urbanas del país. Esta focalización se realiza en aquellos hechos violentos de orden patrimonial; es decir, aquellos que afectan las propiedades más que las personas. Esta focalización no responde a las prioridades gubernamentales ni a los datos entregados por la misma PNP.

En ambos años, el problema de la percepción de inseguridad o temor que ha sido relevado como uno de los objetivos centrales del diseño de implementación, no aparece como el problema o necesidad principal. Esta situación deja abierta la necesidad de incluirlo con sus especificidades o dejarlo de lado y por ende, retirarlo de los objetivos principales, ya que al definir iniciativas dirigidas a combatir los problemas planteados no hay ninguna evidencia que se reduzcan los niveles de temor dada la falta de una estructura lógica clara. Es decir, la estructura lógica diseñada responde a la necesidad de disminuir la criminalidad dado que es función primaria de la PNP y del programa; sin embargo, el temor es un indicador multicausal que se encuentra por encima del programa y que no debería usarse para evaluarlo pues, generaría un sesgo en la evaluación de los resultados de la intervención.

Las dificultades en la delimitación del problema se deberían a un proceso deficiente de planificación, el cual debería tomar en cuenta solamente aquellos delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana (Pandillaje, hurto, robo, lesiones, infracciones penales leves, niños y adolescentes en situación de peligro, prostitución infantil, consumo de alcohol y drogas, micro comercialización de drogas, etc.) . Por el contrario, el problema

incluye un conjunto de delitos que, si bien forman parte del orden interno, no se configuran dentro de las percepciones de seguridad ciudadana.

Junto a esto, el proceso de delimitación del problema debe tomar en cuenta la “cifra oscura” que rodea las denuncias que no realizan los ciudadanos con respecto a faltas y hurtos menores. Dicha cifra influye en la percepción de inseguridad, mas no son incluidas como parte de los indicadores pues no se denuncian.

Los constantes cambios en el diseño muestran que el programa se encuentra en un proceso de definición en el que se asientan los modelos de causalidad. Además, las dificultades observadas plantean puntos de mejora en los sistemas de seguimiento, de tal manera que permitan analizar el fenómeno delictivo con un grado de especificidad que permita diferenciar los delitos que pertenecen a Seguridad Ciudadana. Por otro lado, existe la necesidad de mecanismos que mejoren el nivel de denuncia de la población, tomando en cuenta los delitos menores no tipificados.

## 1.2 Lógica vertical del Marco Lógico (Contenido 17-20)

Los diseños y modificaciones al programa a través de los años responden a las conceptualizaciones del PNUD, BID, CEPAL y a un modelo teórico desarrollado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana – CONASEC. Estos modelos conceptuales permiten la reflexión sobre dos aspectos del programa, el resultado final e intermedio (o específico, según el caso), y los productos diseñados para afrontar la inseguridad.

Con respecto a los **resultados**, la política de seguridad ciudadana debe enmarcarse en un esquema de causas múltiples y afrontarse con intervenciones de distintas instituciones; es decir, un enfoque multi institucional con participación de los distintos actores de la sociedad, hecho que respondería de manera más adecuada a la problemática. En contraste, el programa presupuestal se concentra en las acciones que toma el MININTER – PNP para afrontar la criminalidad, sin tomar en cuenta las competencias de las políticas educativas, de justicia, de salud, penitenciarias, etc.

Con respecto a los **productos** diseñados para afrontar el problema, estos resultan de dos enfoques: la prevención y el aspecto punitivo del accionar policial.

En el diseño del PP 2011, se propone un énfasis en resultados institucionales (aumento de la prevención, aumento de la vigilancia) cuyo resultado final es mejorar la seguridad ciudadana. Estos resultados no se vinculan necesariamente con los problemas detallados previamente. No queda del todo claro cómo de la mirada general de la violencia y delincuencia se desprende el incremento de la prevención. De hecho, podría argumentarse que el resultado inmediato debería ser el aumento del control (vía mejora de la vigilancia y la investigación policial) que aumentaría los niveles de efectividad y por ende, aumentaría la confianza ciudadana.

Los productos propuestos (patrullaje, comunidad organizada y operativos), que tienen continuidad a través de los rediseños van en el camino correcto para lograr los resultados



propuestos, pues su aplicación ha mostrado resultados positivos en otros países de América Latina.<sup>13</sup> Aunque no son suficientes ya que la lucha contra la delincuencia requiere de una intervención integral del Estado. Por parte de la institución policial, los productos responden a lo que la literatura reconoce como “acciones de resultado positivo”; es decir, promueven la reducción del fenómeno criminal. Sin embargo, como se explicó anteriormente, la percepción de inseguridad o “temor” es una concepción que responde a factores múltiples y que no puede o debe ser atribuido íntegramente al accionar policial.

Ahora bien, la definición más bien general de los productos, por ejemplo, el patrullaje y las juntas vecinales, no permite saber si se desarrollarán diseños específicos para las zonas con determinados problemas delictuales o si, por otro lado, serán programas de corte nacional con similares acciones en el país. Entonces, se propone la mejora en el diseño de productos tomando en cuenta el enfoque de ámbitos urbanos e urbano marginales, problemáticas específicas y mejoras en la focalización y priorización; es decir, se debe diferenciar los protocolos de intervención tomando en cuenta que, incluso dentro del ámbito urbano, las características geográficas varían. Como se muestra en el siguiente gráfico.

La lógica vertical del Marco Lógico tiene validez parcial en tanto los productos que genera colaboran a la obtención del objetivo de disminución de la percepción de inseguridad mientras que, la evidencia muestra su deficiencia para reducir el fenómeno delictivo producto de las actividades de control. La victimización y la tasa de denuncias (ambas consideradas indicadores de Resultado Específico en el PP 2012) y la percepción de inseguridad (indicador de Resultado Final) son maneras diferentes de ver el estado de la inseguridad ciudadana.

Además, el problema debe tomar en cuenta una definición clara de inseguridad ciudadana.

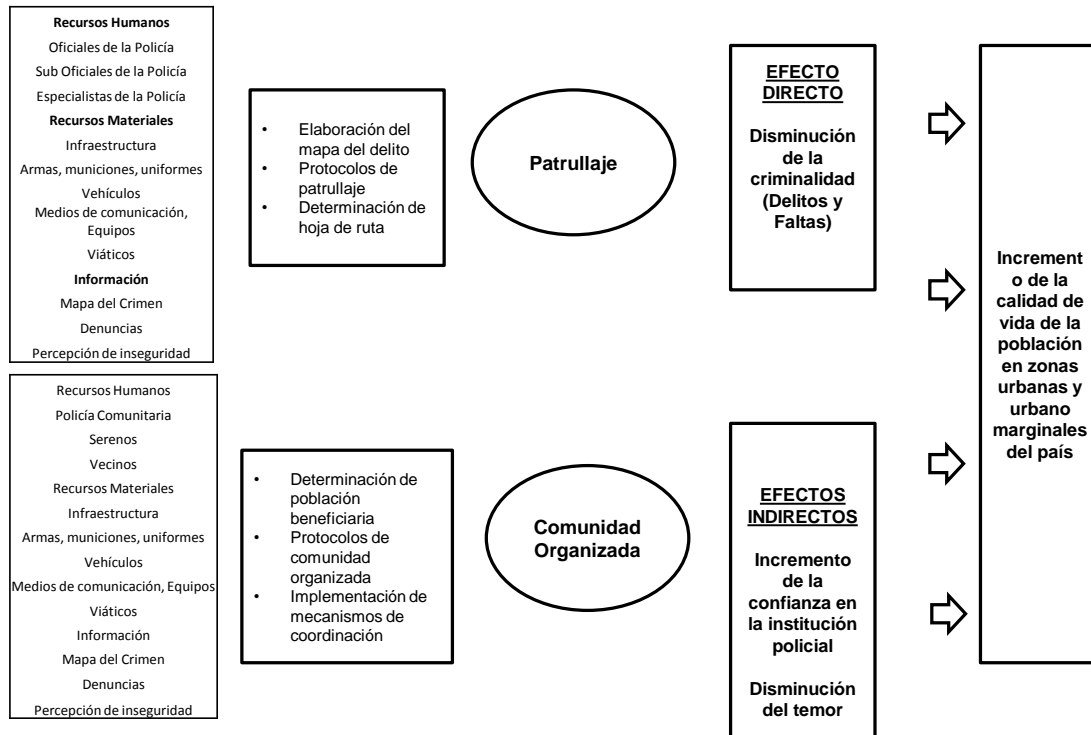
La propuesta del panel gira en torno a mantener el resultado final: **“Incremento de la seguridad Ciudadana”** en tanto se modifiquen las causas directas que la generan. Si bien el índice de victimización es un indicador importante, este debe ser analizado a profundidad, separando aquellos delitos que corresponden a seguridad ciudadana (y revisando las preguntas del cuestionario de la ENAPRES). Además, se debe incluir algún indicador que tome en cuenta las faltas y contravenciones que no son consideradas dados su baja tasa de denuncia pero, que afectan las actividades diarias de la población.

La propuesta del panel acerca del rediseño del programa se estructura en el siguiente esquema:

---

<sup>13</sup> Un análisis de la aplicación de productos se encuentre en el anexo 4 Informe de síntesis de evidencia empírica.

### Ilustración: Estructura Lógica analizada sobre Seguridad Ciudadana



Fuente: Elaboración propia

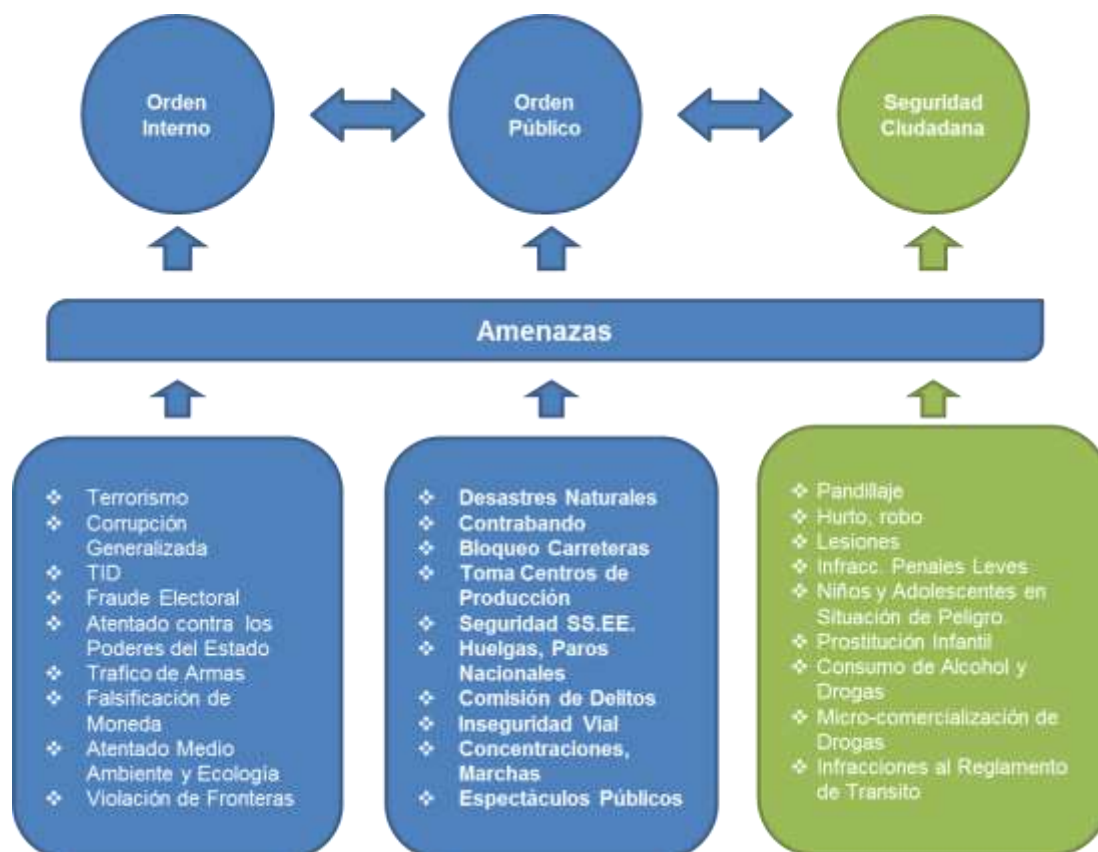
El Panel propone mejorar el diseño con un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es problema delictual que se está enfrentando y su particular focalización, dado que el problema criminal puede ser por narcotráfico, pandillaje, hurto, asaltos, secuestro, etc., todo esto recién podría permitir especificar el tipo de patrullaje y si este debe ser por cuadrante, sector o integrado que dependerá de la peligrosidad de los mismos, de los accesos geográficos, de la topografía, la densidad poblacional, etc.; por ejemplo, faltaría definir productos relacionados con la lucha frontal contra la criminalidad individual y organizada. Sin embargo, para este caso el diseño sugerido es integrar el producto operativos contra la micro comercialización de drogas con el de patrullaje y de manera separada continuar con el producto comunidad organizada.

Para la adecuada ejecución del Programa Presupuestal se propone la implementación de una operación piloto de PPER antes de plantear su generalización y escalamiento a nivel nacional puede ser un mecanismo efectivo para consolidar una experiencia de mejor diseño e implementación de iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la intervención para lograr una mejora en los indicadores de mejor seguridad. Para esto se requiere de

una acción focalizada en el territorio así como de un conocimiento claro de la situación que se enfrenta, pero también se requiere del diseño y la implementación de sistemas informáticos del registro de la información relacionada con la asignación y el uso de los recursos (Sistema de costos y de denuncias a nivel nacional).

Un acercamiento a los tipos de delitos se encuentra en la Ilustración 5.

**Ilustración 5. Tipos de amenazas y ámbito de atención**



TID = Tráfico Ilícito de Drogas

Fuente: Adaptado del PEI del MININTER

Por tanto, es necesario analizar en qué grado los productos que desarrolla el PP Seguridad Ciudadana colaboran para mejorar la situación de los tres problemas por separado. Además, es importante ampliar el análisis de la problemática tomando en cuenta la realidad peruana con la evidencia que se recoge en el trabajo de campo y talleres; la cual ayudará a generar las propuestas de mejora para el programa (ver Conclusiones y Recomendaciones específicas: ).

### 1.3 Lógica horizontal del Marco Lógico (Contenido 21-23)

Cabe resaltar algunos aspectos sobre los indicadores del PP 2012 (Anexo A.4.2).

Primero, respecto a los resultados, existen dos fuentes importantes de información, la ENAPRES del INEI y los registros administrativos de la PNP. Sin embargo, hay baja confianza en los datos recolectados por el sistema de información de la PNP. Los datos e indicadores que genera el sistema no concuerdan con otras bases de datos que evalúan la criminalidad y la percepción de inseguridad. El caso más representativo es la base de datos del MP (Observatorio de la Criminalidad), la cual se maneja de manera electrónica a diferencia del manejo manual del sistema estadístico de la PNP. Dicha base de datos muestra una mayor tasa de delitos por región; además, se evidencia una brecha amplia en el indicador de homicidios por cada 10,000 habitantes. Por ejemplo, para el 2011, el MP registra 1,297 homicidios mientras que el MININTER registra 2,850 homicidios. Si bien hay problemas en los sistemas de registro de la PNP, una brecha de 1,500 homicidios es preocupante. Además, según el MP, la ocurrencia delictiva tiene una tendencia creciente a través de los años, lo cual difiere con las estimaciones del MININTER.

Los supuestos en los niveles superiores de objetivos toman en cuenta que el gobierno mantenga dentro de sus prioridades a la política de seguridad ciudadana bajo una mirada de largo plazo; además, se requiere de la participación de otros sectores y de otros actores de la sociedad. Junto a esto, se supone una aplicación efectiva de las normas, una injerencia política que fortalezca las actividades y una prevención de los actos de corrupción.

Otro aspecto importante es el mecanismo usado para establecer metas para los indicadores. Incluso los indicadores de productos y procesos requieren una fundamentación técnica para sustentar una proyección de crecimiento (fórmula de cálculo). Producto de la descoordinación entre el área de planificación y el ejecutor (PNP), no se han definido mecanismos de transferencia de información, al interior del ministerio, que permitan establecer mecanismos precisos para generar metas e indicadores. Por ende, los procesos de planificación generan estimaciones sin sustento físico ni mecanismos claros.

Luego, respecto a los productos, sus indicadores no presentan medio de verificación basado en documentos o sistemas de seguimiento electrónico, salvo reportes administrativos de las comisarías PNP. Por otro lado, los valores de dichos indicadores muestran una tendencia creciente (p. ej. el número de operativos aumenta de 89 mil a 100 mil entre el 2009 y 2011; ver Anexo A.4.3).

Otra observación resalta la necesidad de esclarecer los indicadores, tomando en cuenta aquellos delitos y faltas que no se denuncian. Como se describió anteriormente, la “brecha” ( “cifra negra” o “cifra oscura”) en las denuncias sobre delitos menores y faltas no fue tomada en cuenta al momento de construir los indicadores y, por tanto, generan un sesgo en el análisis de la información. Contra esto, es necesario incrementar el nivel

de confianza de la población en la institución policial, así como mejorar los mecanismos de denuncia entre la población, a través de la implementación de un sistema informático en el que se registren las denuncias en las comisarías y se efectúe un seguimiento y monitoreo de la atención de cada una de ellas; así como una clasificación del tipo de delito, personas que denuncian, personas que infringen, lugares, horas y otras características de los hechos, para que sean debidamente evaluadas y sistematizadas hacia la obtención de un sistema estadístico de registro e información que permita la formulación de políticas públicas y acciones concretas en la lucha contra la inseguridad ciudadana. Esto permitiría identificar a la Policía Nacional del Perú – MININTER como entidades líderes y rectoras de la Seguridad Ciudadana, elevando su nivel de confianza en la población.

Además, a pesar de que los valores de los indicadores han crecido para los productos Comunidad protegida con Patrullaje, Ciudadanía Organizada y Operativos contra la micro comercialización de drogas, se debe considerar los problemas de confianza en los medios de verificación y las fuentes de información. Por otro lado, se deben generar criterios para proyectar metas físicas con la finalidad de tener proyecciones precisas y evitar problemas de sobre o sub estimación de costos.

Otra fuente necesaria de información son los informes de monitoreo y evaluación de los productos del programa (los mismos que no existen), que se configuran como la principal herramienta para mejorar los productos (en su planificación, diseño y puesta en marcha) y el proceso de focalización (y analizar la continuidad de ser necesario).

Es posible encontrar fuentes de información, sin embargo, se debería explicar los mecanismos que se usarán para la medición de los indicadores, como se muestra más adelante, la amplitud de los mismos podría generar errores de enfoque en su medición futura.

Otro aspecto importante radica en la diferenciación de las acciones policiales. De manera similar que el punto anterior, no hay un mecanismo que permita determinar qué acciones policiales se desarrollan en el ámbito del programa Seguridad Ciudadana y qué acciones se desarrollan como trabajo policial regular de orden interno y orden público.

Además, es necesario definir el significado de “Joven sensibilizado” y “Joven reinserado” para poder priorizar con mayor certeza. Además, es recomendable determinar las fuentes de verificación de la sensibilización de jóvenes con la finalidad de generar herramientas de evaluación de calidad y que ayuden a una mejora en la asignación de recursos.

Finalmente, se debe esclarecer el proceso de focalización de las acciones de recuperación de espacios y las acciones posteriores a la intervención. Una cuantificación de los valores de productos, sus metas y grado de alcance se muestra en el **Anexo A.4.3 Indicadores**.

En síntesis, hay un conjunto de indicadores propuestos para evaluar el desempeño de los productos y el impacto del programa en la población; sin embargo, hay dos problemas para validar la lógica horizontal: la calidad de las fuentes de información y la determinación de los indicadores de resultado final y resultado específico.

- Las fuentes de información: El uso de las fuentes internas de información de la PNP no genera confianza en la información proporcionada, además, no hay concordancia entre los datos generados por los registros administrativos de la PNP con otras fuentes del sector público.
- Determinación de indicadores de Resultado final y Resultado específico: El Resultado Final enfoca la problemática a partir de la “percepción de inseguridad” (su indicador); sin embargo, el PP 2012 propone, para el resultado específico, indicadores de criminalidad y tasa de denuncias. El análisis de causalidad indica que el nivel de criminalidad, la percepción de inseguridad y la tasa de denuncias son problemas de distinto índole.

Junto a esto, se requiere mostrar los mecanismos que se usarán para la medición de los indicadores para evitar confusiones al momento de levantar y sistematizar las información. Tampoco se muestra el conjunto de supuestos para el análisis de la factibilidad de la implementación de la política.

#### **1.4 Coordinación interinstitucional (Contenido 24)**

La coordinación institucional en la política de Seguridad Ciudadana es un elemento trascendental pues, la naturaleza del problema de inseguridad es multicausal.

En un modelo óptimo, los actores involucrados en la política de Seguridad Ciudadana confluyen en esquemas participativos y en trabajo coordinado; sin embargo, corresponde analizar en el campo si dichas relaciones se llevan a cabo de manera coordinada.

Una vez identificados los principales grupos de involucrados del programa, se ha efectuado el análisis de sus respectivos puntos de vista. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro Análisis de involucrados.

## Ilustración 6. Análisis de involucrados

GRUPO DE INVOLUCRADO	OBJETIVOS E INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	APOYOS DE RECURSOS Y MANDATOS
<p><b>Ciudadano.</b></p> <p>Residente de Áreas Urbanas, urbanizaciones, asentamientos humanos, asociaciones de vivienda, juntas vecinales y otras organizaciones de pobladores.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que en sus áreas de residencia no exista riesgos o peligros para los ciudadanos; es decir, que éstos pueden realizar sus actividades libremente sin que exista obstáculos para ello. Además, que puedan contar con el respectivo auxilio cuando ocurran hechos delictivos.</li> <li>• Contar con un servicio de seguridad ciudadana que efectivamente garantice la seguridad, orden y tranquilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe el peligro permanente de ser objeto de robos y asaltos, tanto en la calle como en las casas, por la presencia de delincuentes.</li> <li>• Limitada vigilancia pública sobre todo en los lugares de mayor peligrosidad para los ciudadanos.</li> <li>• Desconocimiento de medios de comunicación para solicitar auxilio en casos de emergencia.</li> <li>• No se aprecia mayores acciones para combatir la delincuencia.</li> <li>• No se conoce acciones que convoquen y organicen a la población para que colaboren en el control de la delincuencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los pobladores están dispuestos a colaborar con las autoridades, en la mejora del servicio de seguridad ciudadana, participando en las juntas vecinales.</li> <li>• Las organizaciones están dispuestas a colaborar con las autoridades en la organización y funcionamiento de las juntas vecinales de seguridad ciudadana.</li> <li>• Demandan a las autoridades el cumplimiento de su obligación de prestar los servicios que son de su competencia.</li> </ul>
<p><b>Gobiernos Regionales y Locales</b></p> <p>Como entidad responsable del desarrollo económico y social del área geográfica de su jurisdicción, está interesada en mejorar el servicio de seguridad ciudadana que viene prestando.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar, con la colaboración de la PNP y de la ciudadanía, un mejor servicio de seguridad ciudadana, que garantice el libre desarrollo de las actividades de las personas en general y en las localidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe limitada capacidad de prestación de servicios de seguridad ciudadana. (Bajo nivel de Coordinación entre la PNP y el serenazgo)</li> <li>• Inexistencia de mecanismos fluidos de coordinación y colaboración mutua entre los gobiernos regionales y la Policía Nacional, para prestar un mejor servicio de seguridad ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituyen el organismo ejecutivo del Gobierno Regional y Local.</li> <li>• Tiene la responsabilidad de servir en función a los intereses más sentidos de la población de la jurisdicción.</li> <li>• Decide la asignación presupuestal para los proyectos y actividades.</li> </ul>
<p><b>PNP.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar un trabajo conjunto para prestar, un mejor servicio de seguridad ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada capacidad operativa para brindar seguridad, orden y tranquilidad a la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispone del servicio de seguridad ciudadana, contando con efectivos policiales, unidades móviles y medios de comunicación. Pero estos son limitados frente al alto grado de inseguridad ciudadana existente.</li> </ul>

Institución encargada de garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades de la ciudadanía.	• Combatir la delincuencia y crimen organizado	• No se ponen en práctica los mecanismos de coordinación y colaboración mutua entre los gobiernos regionales, locales y la Policía Nacional, para prestar un mejor servicio de seguridad ciudadana.	• Está dispuesta a realizar un trabajo conjunto con los gobiernos locales, aprovechando al máximo los recursos disponibles. Para esto, los Consejos de Seguridad del SINASEC deberían funcionar como instrumentos de articulación; sin embargo, en el desarrollo diario, estas coordinaciones se limitan a relaciones particulares entre comisario y alcalde.
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Por otro lado, se debe tomar en cuenta la existencia de otros programas o iniciativas que deberían complementar las acciones de Seguridad Ciudadana. Se presentan cuatro casos.

a) *Programa Presupuestal “Inserción Social Positiva de la Población Penitenciaria: Construyendo Rutas de Esperanza y Oportunidad” – CREO del Instituto Nacional Penitenciario (INPE)*

Este programa se concentra en mejorar las condiciones de reinserción de los reos a la sociedad a través de acciones de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento. El componente que confluye con la PNP y la Seguridad Ciudadana se refiere al ingreso de reos primarios; el Programa se desarrolla de manera focalizada con la finalidad de evitar la contaminación delictiva, separando a los internos del programa dentro de pabellones especiales. (INPE, 2012).

Este programa no duplica actividades con el MININTER – PNP; sin embargo, deberían trabajar de manera coordinada con la finalidad de mejorar la política de reinserción, evitando la reincidencia de los reos primarios que salen de los penales.

Por otro lado, el producto del programa de Seguridad Ciudadana “Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil” (Programas de Reinserción Social) toma importancia en tanto actúa de manera preventiva para la ocurrencia de delitos mayores que impliquen su ingreso a penales.

b) *PP Mejora de los servicios del Sistema de Justicia Penal*

Este programa representa un cambio de enfoque en el manejo procesal penal a través de la mejora de procesos, reducción de duplicidades de funciones tanto intra como inter institucional, lo cual trae como consecuencia la reducción de tiempo en los procesos penales (CEI-CPP, 2012). Con el nuevo código procesal penal (NCP) hay un cambio hacia un modelo probatorio; es decir, un modelo judicial basado en pruebas físicas - científicas y en la colaboración de testigos clave de los procesos. Se promueve la mejora en los procesos de investigación, reduciendo la duplicidad que generaba una investigación por parte de la PNP y otra por parte, de la Fiscalía. Ahora se llevaría a cabo un solo proceso de investigación, manera conjunta entre ambas instituciones.

Sin embargo, este proceso implica un cambio en los modelos y directivas de investigación dentro de la institución policial. Además, representa un cambio en la



disponibilidad de los efectivos al interior de las comisarías con la finalidad de desarrollar las investigaciones. Si bien no se trata de una duplicidad de funciones, esto representa una carga laboral extra para los efectivos que deben asegurar, el mantenimiento de la Seguridad Ciudadana dada la necesidad de asignar mayor cantidad de efectivos a las áreas de investigación (En la práctica, la PNP prioriza prevención sobre investigación y combate del delito) y a la baja capacidad de reponer a los efectivos que pasan anualmente al retiro. Más adelante se mostrará la concentración de los efectivos por edad.

Cabe destacar que, sin un trabajo integrado entre la Fiscalía y el MININTER, el cambio de código procesal podría elevar, en primera instancia, los niveles de impunidad afectando el índice de criminalidad, la percepción de inseguridad y el grado de temor de la población. Un trabajo descoordinado generaría demoras en el procesamiento de los intervenidos, dando opción a la liberación de los mismos.

c) *Piloto de Juzgados de Paz al interior de las comisarías*

Este programa piloto tiene por finalidad el acercar el servicio de conciliación al ciudadano, haciendo ventajoso el servicio de justicia desde una mirada costo efectiva. Sin embargo, al destinarse un espacio de la infraestructura de las comisarías para albergar los Juzgados de Paz, se reduce el área de trabajo e incrementa el consumo de insumos de oficina y limpieza, producto del mayor flujo de personal en las comisarías.

d) *Bono de Incentivos policiales del Sistema de transporte “Metropolitano”*

Este bono es una asignación a efectivos de Lima que son contratados durante sus días de franco (i.e., días libres) con la finalidad de incrementar la presencia policial en las rutas del sistema de transporte. Sin embargo, esta iniciativa de incentivos tiene una duplicidad con el “piloto de Mazzetti”, que brinda asignaciones condicionadas a los efectivos para que desarrollen actividades de patrullaje y busca alejarlos del servicio particular. Esta duplicidad afecta al piloto Mazzetti porque descende la cantidad de efectivos disponibles para realizar servicios extras bajo dicha modalidad. Cabe mencionar que el plan Mazzetti paga 750 soles extra al mes, mientras que el bono de la MML es de 96 soles por día.

Como conclusión de este punto, se pueden establecer vínculos críticos que afectan la política de seguridad ciudadana:

- *Relación con los gobiernos regionales y locales*

La participación de los gobiernos locales y regionales con sus recursos y capacidad de ejecución permitiría desarrollar un esquema de trabajo colaborativo como el “patrullaje integrado”. Se podría juntar la capacidad operativa e instalada de los serenazgos locales con la capacidad de intervención de los efectivos policiales dada su formación y sus atribuciones legales.

- *Relación con la Fiscalía, INPE, Poder Judicial*

Tanto en la implementación del Nuevo Código Procesal Penal como en las actividades diarias, existe un potencial para la mejora de la seguridad ciudadana a través de las intervenciones focalizadas basadas en instrumentos de información útiles y oportunos, junto con mecanismos de inteligencia. Para esto, se requiere un trabajo coordinado entre los actores, que permita desarrollar una plataforma de datos, que genere información pública, unificada, rápida y útil para la toma de decisiones.

En conclusión, se puede apreciar que existe un bajo nivel de coordinación interinstitucional por la falta de liderazgo nacional y local en la política de seguridad ciudadana que adecuadamente descrita en los alcances del SINASEC. Por otro lado, la cooperación institucional basada en compartir fuentes de información debe pasar primero por un proceso de mejora de la calidad de la información tanto en la recolección como en su sistematización.

## **II: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA**

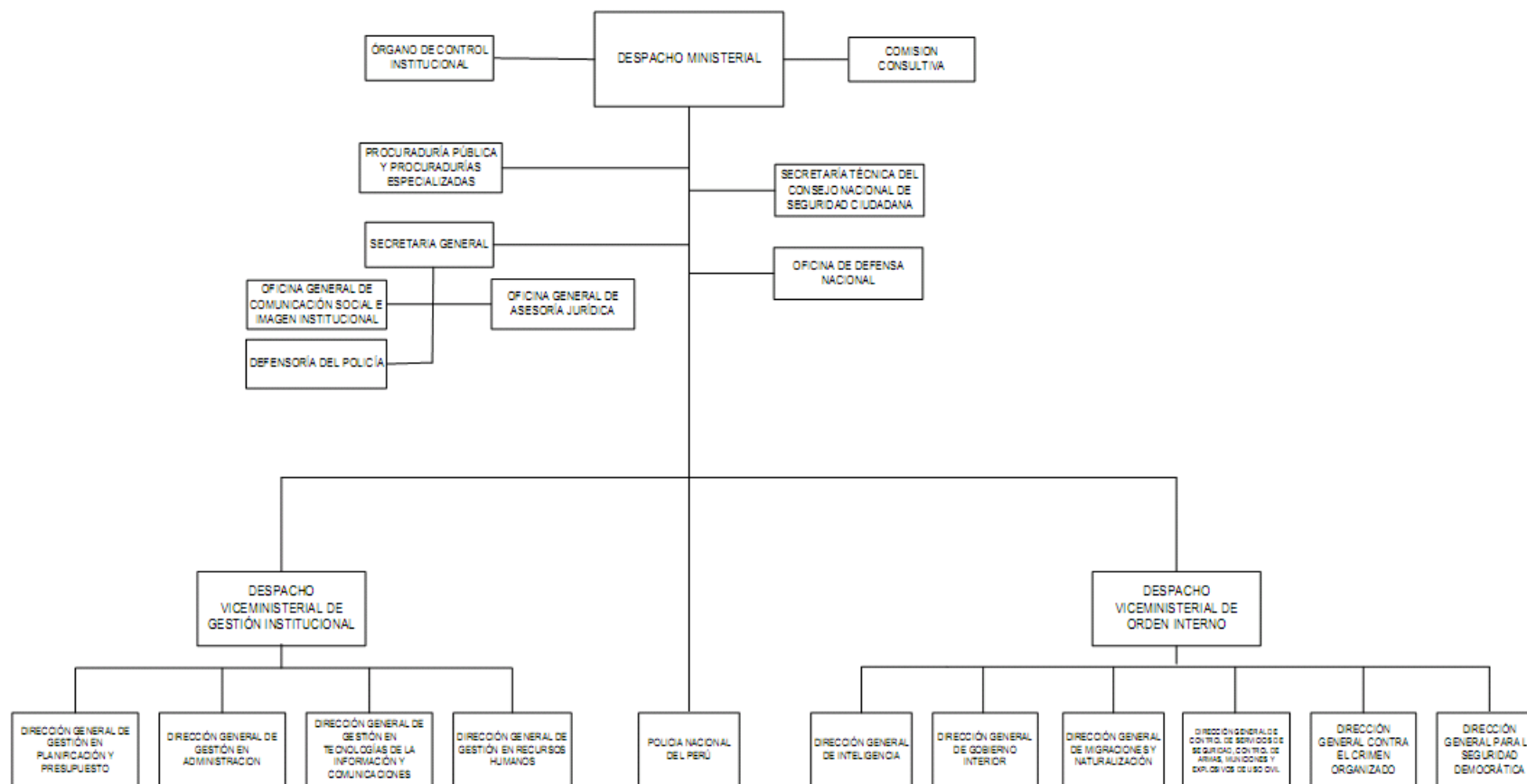
### **PARTE 1: Información sobre la Intervención Pública Evaluada**

#### **2.1 Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 06)**

##### EL Ministerio del Interior

A continuación, se muestra el organigrama completo del Ministerio del Interior:

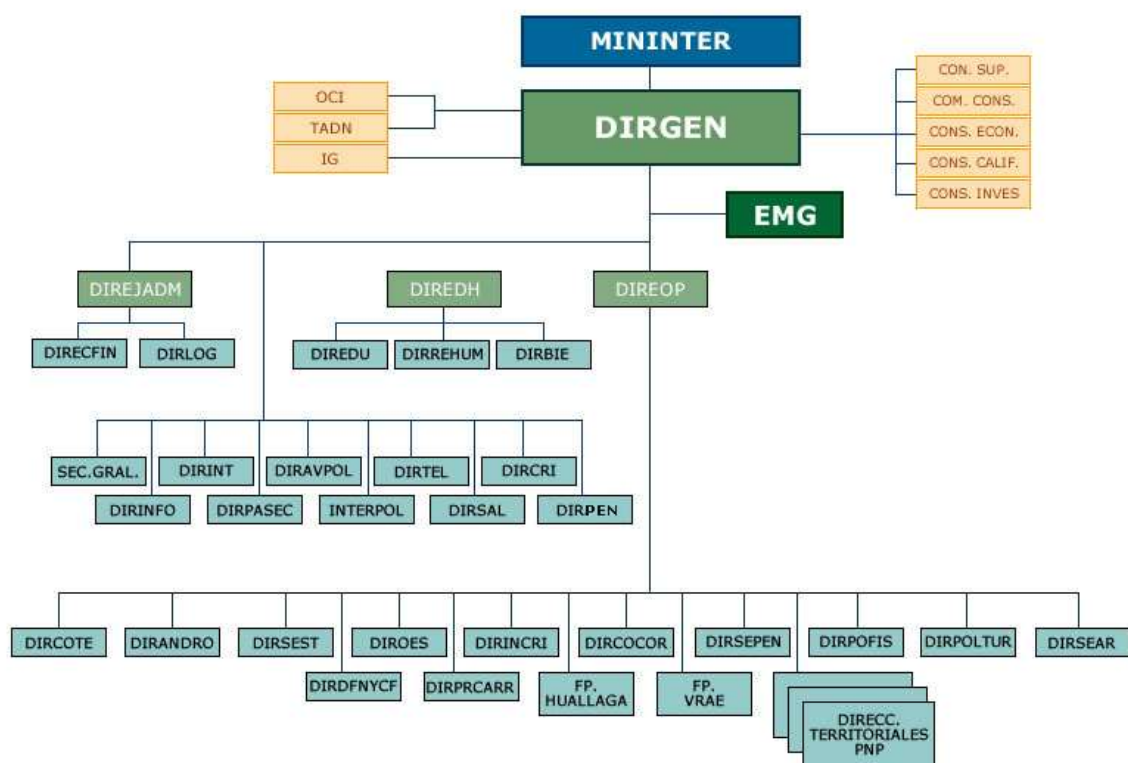
Ilustración 7. Estructura orgánica del Ministerio del Interior



Fuente: MININTER – ROF vigente

El MININTER está organizado en dos vice-ministerios y una Dirección General. El vice-ministerio de Gestión Institucional se encarga del soporte administrativo y del planeamiento de los programas que sustentan el presupuesto y el de Orden Interno, de la parte operativa de los programas. Por su parte, la Dirección General de la PNP se encarga de dirigir el aparato policial. Estos tres no cuentan con correctos mecanismos de coordinación lo cual genera fallas en los procesos operativos y de planeamiento (factores que se explicarán más adelante).

**Ilustración 8. Organigrama de la Policía Nacional del Perú**



Fuente: PNP – ROF vigente

La PNP tiene una estructura jerárquica controlada desde la Dirección General. Las oficinas administrativas están separadas de la formación de los recursos humanos, dados el grado de especialidad del capital humano y la existencia de una carrera formativa.

Dos unidades importantes son la de Planeamiento Estratégico y Presupuesto y la de Inspectoría, que funcionan con mayor grado de independencia.

La PNP tiene una organización basada en dos aspectos: funcional y territorial. Primero, su organigrama enfoca cada una de sus divisiones a actividades especializadas que se concentran en 3 grandes rubros. Estos son: Orden y seguridad, Crimen Organizado y Operaciones Policiales Especiales. Cada unidad operativa se aboca a un tipo específico de crimen o un grupo de ellos; sin embargo, sus operaciones son monitoreadas desde los órganos intermedios, a través de la evaluación de los Recursos Humanos.

Segundo, para lograr la mayor cobertura del accionar policial y una cierta estandarización de las comisarías, se diseñaron al interior de la institución las DITERPOL, las cuales son un mecanismo que acerca la función policial a las zonas geográficas con mayor demanda. Actualmente funcionan dieciséis (16) DITERPOL a nivel nacional y dos (2) frentes policiales (VRAE y Huallaga).

**Ilustración 9. Direcciones territoriales de la PNP**



Nota: Se incluyen los frentes policiales del VRAE y Huallaga.

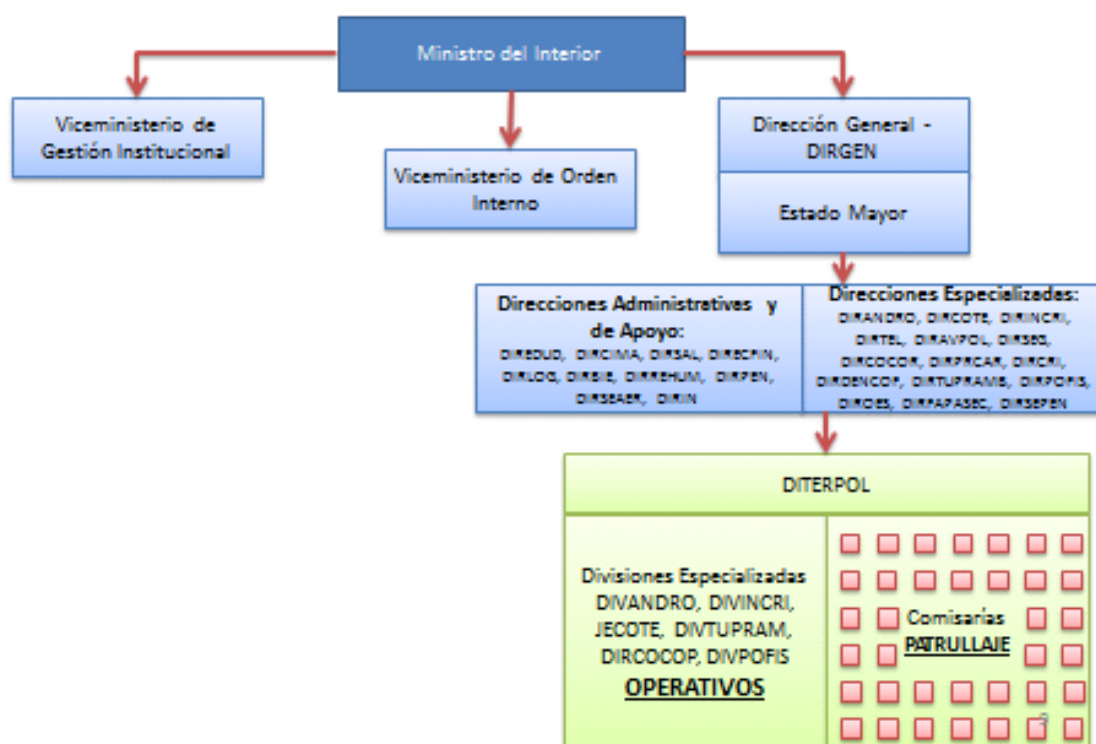
Fuente: MININTER

Posterior al análisis de la cobertura geográfica y especializada que brinda la policía, es posible analizar la estructura estándar de las comisarías a nivel nacional. Esto permite determinar, qué técnicos y especialidades se encuentran y, por tanto, determinar su alcance en la lucha contra la criminalidad.

### La PNP en el MININTER

Debe entenderse a la PNP dentro de una estructura mayor, el MININTER. El siguiente esquema muestra la organización jerárquica del Ministerio.

Ilustración 10. Organización Jerárquica del MININTER



Fuente: ROF vigente – MININTER Julio 2012

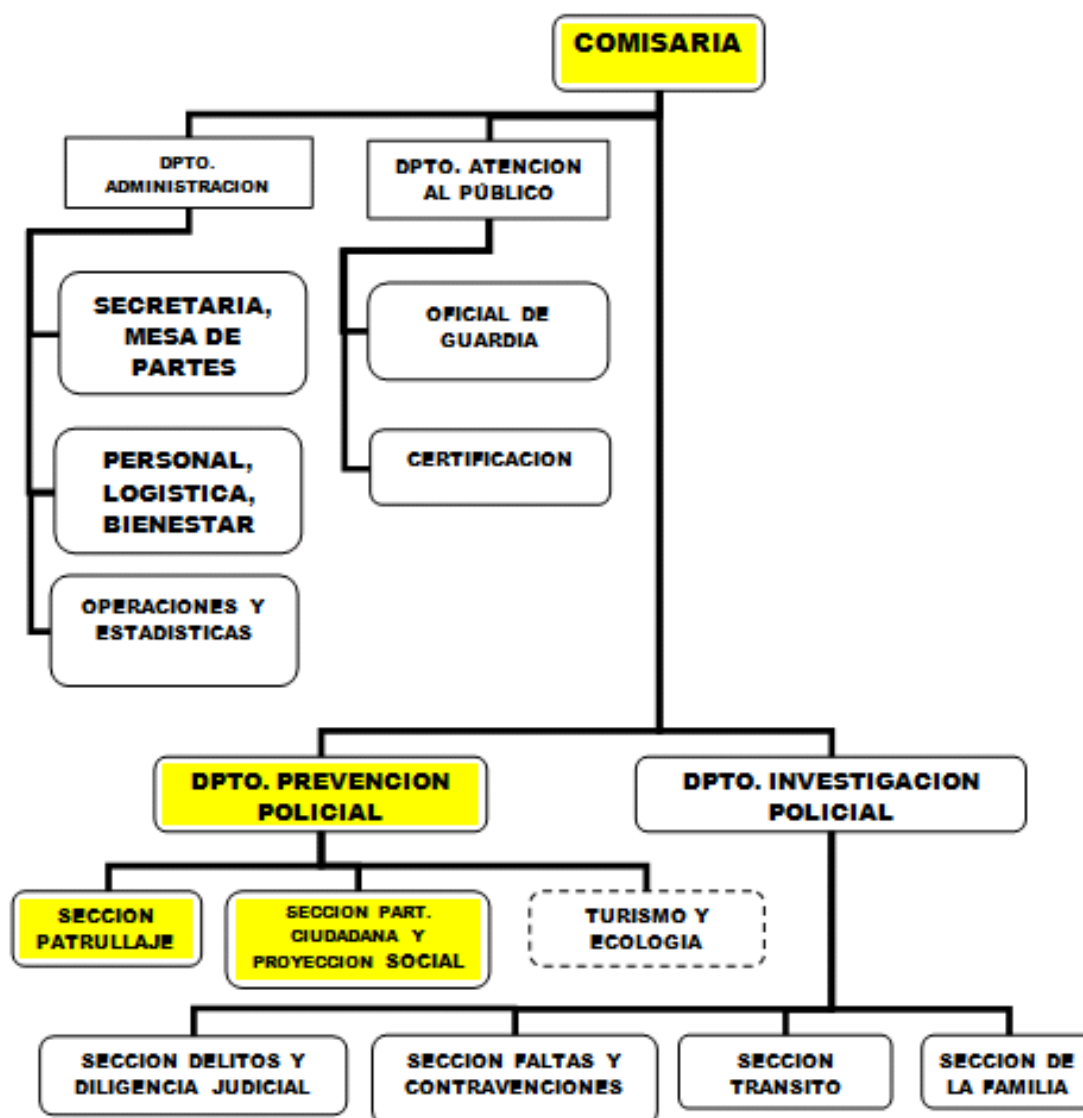
Es posible ver la jerarquía vertical en la toma de decisiones hasta llegar a las comisarías, las unidades básicas de intervención del MININTER – PNP en la comunidad.

### Las Comisarías

Las comisarías constituyen la unidad de seguridad más próxima al ciudadano. Las 1,387 comisarías reciben recursos diferenciados según su “tipo de comisaría”, que depende básicamente del número de efectivos con los que cuenta. Aquellas de tipo A, B y C se encuentran en zonas urbanas más pobladas, con mayores índices de inseguridad ciudadana. Las comisarías tipo D y E, que antes eran puestos policiales, están ubicadas en zonas rurales de baja inseguridad ciudadana. Sin embargo, esta tipificación no cuenta con estándares definidos de infraestructura, recursos ni costos.

La estructura establecida para las comisarías a nivel nacional se muestra a continuación:

Ilustración 11. Organigrama básico de una comisaría de la PNP



Fuente: MININTER

Bajo esta estructura se observa un enfoque combinado, funcional y orientado al ciudadano. Hay departamentos especializados al interior de las comisarías que desempeñan sus funciones principales (como Investigación y Prevención Policial), pero también se incluye el Dpto. de Atención al Público y la mesa de partes (parte del Dpto. de Administración) como vínculos directos con el ciudadano, receptor de sus servicios. Además, se resaltan tres áreas específicas, que corresponden a actividades permanentes, Departamento de Prevención Policial que considera la sección de Patrullaje, la sección de Participación Ciudadana.

Además, la unidad de Operaciones y Estadística permite la recopilación de datos acerca del accionar policial en su espacio geográfico y estadísticas sobre criminalidad. A niveles

bajos se toma como una carga laboral más; sin embargo, tiene un papel transcendental para apoyar la toma de decisiones.

#### Los Recursos Humanos de la PNP

Posterior a un análisis orgánico, es necesario analizar la cantidad de recurso humano con el que cuenta la PNP; además, evaluar los criterios de asignación y la distribución del personal por grados al interior de la institución.

**Tabla 9. Distribución de efectivos policiales a nivel nacional por rango, 2009-2011**

Categoría	2009		2010		2011	
	Nro.	%	Nro.	%	Nro.	%
Total	102,092	100.0%	100,149	100.0%	101,251	100.0%
Oficial	11,389	11.2%	11,022	11.0%	10,721	10.6%
Suboficial y Especialista	90,703	88.8%	89,127	89.0%	90,530	89.4%

Fuente: Dirección de Recursos Humanos - DIREHUM

El cuadro presenta la distribución del personal policial de acuerdo a su rango. Primero, la mayoría de efectivos tiene rango de suboficiales o especialistas (cerca del 90%), mientras la proporción de estos con respecto al total tiene un ligero incremento en los dos últimos años. Además, existe una mayor concentración de personal en las categorías de Suboficial Técnico de 1ra y Suboficial de 3ra (ver Anexo A.4.5 Personal por grados).

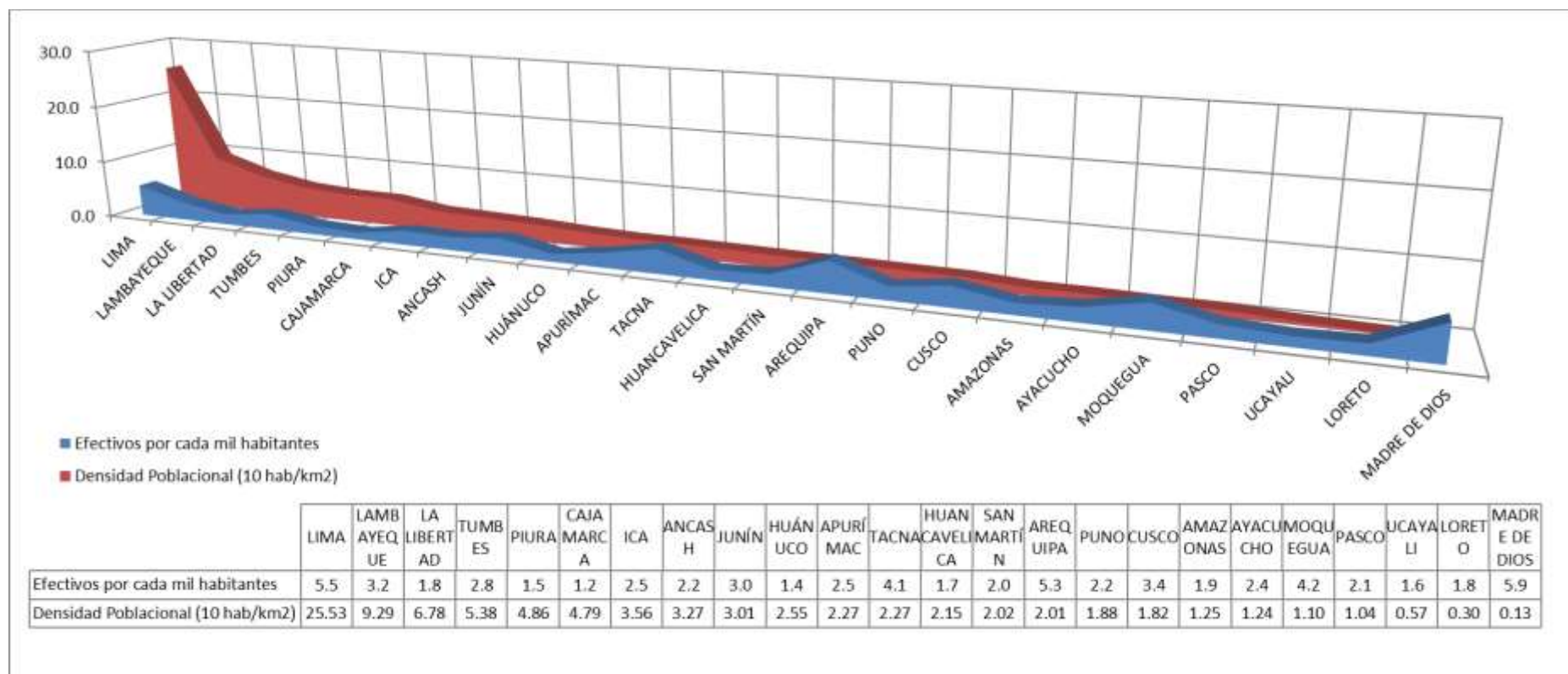
Segundo, el grado de oficiales muestra un descenso leve pero progresivo en los dos últimos años. Las categorías de mayor concentración son las de Mayor y Capitán, que representan el 30% y 20% respectivamente del total de oficiales activos en la PNP.

En cuanto a la distribución del personal policial en comisarías a nivel regional (**Anexo A.4.6 Distribución Policial por Región**), Lima tiene el mayor porcentaje de efectivos (35.7% del total), seguida de Arequipa (19.1%), Cusco (16.4%) y Lambayeque (4.6%). Cabe señalar que entre el 2009 y 2011, la participación de Lima cayó en cuatro puntos porcentuales.

La siguiente ilustración muestra un comparativo entre la densidad poblacional y la distribución de efectivos policiales per cápita. Dando como primer acercamiento que no hay relación entre ambas variables, hecho que complejiza el mecanismo de asignación de personal.



Ilustración 12. Densidad poblacional vs distribución policial<sup>14</sup>

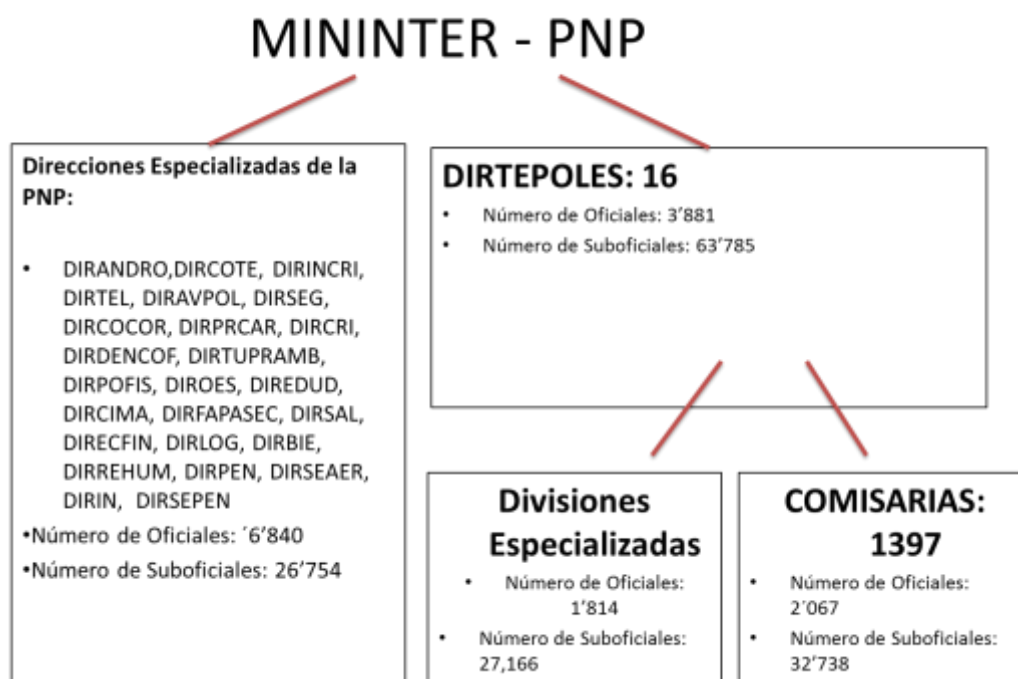


Fuente: DIREHUM – MININTER - INEI

<sup>14</sup> Se excluye el caso del Callao porque la densidad poblacional se eleva a 250 hab / km², cifra que genera un sesgo en el análisis de los datos.

El siguiente cuadro muestra la asignación real de efectivos al interior de la PNP, en el 2011.

Ilustración 13. Distribución del personal PNP 2011<sup>15</sup>



Fuente: CENACOM 2012 – DIREHUM – PNP



<sup>15</sup> Cabe mencionar que el cuadro incluye la información de las comisarias del VRAE (frentes policiales). Por otro lado, según el cuadro mostrado hay 32,925 efectivos policiales en comisarias; mientras que en el Anexo A.4.6 dice que hay 33,491. Dicha diferencia se debe a que el Anexo incluye número a los Oficiales, Suboficiales, Especialistas y asimilados del sector salud.

Fuente: DIREHUM - MININTER

Los efectivos destinados a las comisarías alcanzan el 31% del total del personal de la PNP. Sin embargo, no todos realizan labores de Seguridad Ciudadana a exclusividad. El programa presupuestal incluye al personal de las divisiones especializadas que se encuentran dentro de las comisarías y que realizan actividades de investigación de delitos. Esta situación se evidenció en el trabajo de campo. Por otro lado, actividades que corresponden a orden interno y orden público también son cargadas al programa Seguridad Ciudadana, no habiendo mecanismos para el registro financiero de los acontecimientos.

Aproximadamente 106 mil personas trabajan en la PNP, el 67% lo hacen en las DIRTEPO L. De estos, solo 48% se encuentran en las comisarías y los otros en unidades y áreas especializadas<sup>16</sup>.

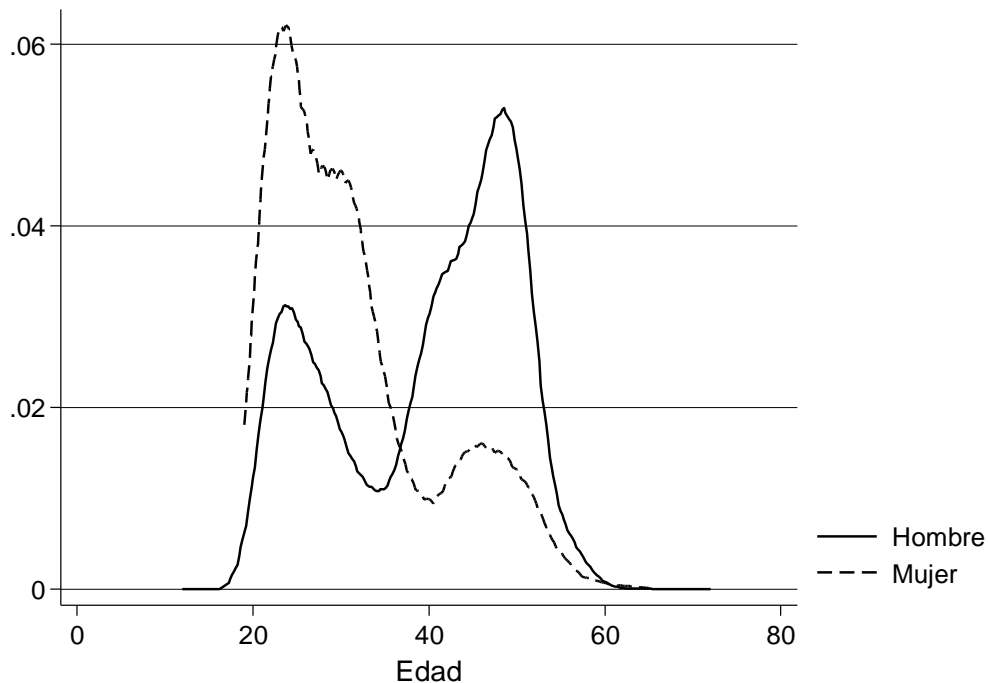
Otro aspecto del análisis sobre el personal se refiere a la edad promedio y los rangos de edad. Es importante que en el futuro se realice dicha evaluación con la finalidad de establecer un patrón de ingreso, salida y pase a retiro de los efectivos y así asegurar la formación y dotación del personal.

Finalmente; sobre la variable edad de los efectivos policiales el MEF desarrolló en el 2012 un estudio sobre las principales características de los efectivos. Entre las principales conclusiones se encuentra:

- La edad es heterogénea según sexo, mientras que las mujeres prácticamente recién inician su carrera policial los varones están cercanos al retiro. Así, mientras que el personal femenino la edad de mayor frecuencia (la moda) es de 22 años, en el caso de los varones este mismo indicador es de 49 años (si se asume que empezaron a los 19 tendrían 30 años de servicio). (MEF: 2012)

---

<sup>16</sup> Cantidad proporcionada por la DIREHUM al 2012.



Fuente: Ayuda Memoria: Personal en comisarías (MEF: 2012)

- Asumiendo que el personal se jubila luego de 30 años de labor policial y que estos iniciaron su trabajo a los 19, entonces alrededor de 4,137 policías en comisarías estarían próximos a jubilarse<sup>17</sup>. Lo cual, dado lo avejentado del personal, podría significar el retiro por jubilación de alrededor de 10 mil policías en los próximos 5 años (MEF: 2012)

## 2.2 Focalización/priorización y afiliación

### 2.2.1 Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (Contenido 07)

**El programa presenta deficiencias para determinar la población objetivo al momento de diferenciar entre población urbana y rural, que es insumo primario en la mejora de la intervención pública.** Un primer acercamiento a las características de la población que puede verse afectada por la criminalidad y que requiere la intervención del Estado a través del programa se muestra en los cuadros a continuación.

Si bien la población potencial abarca a la población total del país, se presenta una dificultad al momento de discriminar entre población objetivo y población atendida pues, no se conocen las variables de edad, sexo, grupo etario, ni se hace la distinción entre

<sup>17</sup> Alrededor del 16% del personal tiene más de 49 años de edad.

rural y urbano al momento de registrar las denuncias, factor que dificulta el seguimiento y monitoreo de las acciones del programa.

Por otro lado, la mayor concentración de la población se encuentra en el rango de 15 a 39 años (60.5% de dicho total).

PERÚ: POBLACIÓN TOTAL AL 30 DE JUNIO, POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN DEPARTAMENTO, 2010

Departamento	Total	15 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 - 69	70 - 74	75 - 79	80 y más
<b>Total</b>	<b>20,638,604</b>	<b>2,894,913</b>	<b>2,736,208</b>	<b>2,485,715</b>	<b>2,327,388</b>	<b>2,040,580</b>	<b>1,784,657</b>	<b>1,544,094</b>	<b>1,262,267</b>	<b>1,029,294</b>	<b>804,729</b>	<b>623,443</b>	<b>480,926</b>	<b>336,472</b>	<b>287,918</b>
Amazonas	277,767	33,970	43,108	36,020	32,698	29,663	24,716	20,146	16,038	12,869	9,886	7,417	5,530	3,506	2,200
Ancash	769,177	109,182	103,828	87,935	80,033	75,578	65,448	55,549	46,398	38,654	32,234	26,102	21,144	15,056	12,036
Apurímac	294,727	40,135	47,572	36,340	31,402	29,129	23,015	18,822	16,719	14,203	11,982	9,508	7,225	4,943	3,732
Arequipa	899,928	114,617	113,430	106,568	100,943	88,096	80,171	71,422	57,779	46,877	36,834	28,887	22,614	16,439	15,251
Ayacucho	416,079	72,292	61,720	48,936	43,191	40,201	32,132	26,668	22,253	18,615	15,739	12,718	9,906	6,691	5,017
Cajamarca	997,650	146,543	145,660	124,934	114,341	101,899	82,262	68,348	56,150	45,759	36,699	28,401	21,512	14,331	10,811
Prov. Const. Callao	705,991	80,784	82,786	85,275	85,275	73,001	66,038	58,265	47,166	37,849	28,612	21,944	16,771	11,744	10,481
Cusco	880,083	122,507	127,814	104,524	93,080	84,606	74,301	64,199	54,491	45,233	35,998	27,705	20,729	13,895	11,001
Huancavelica	282,021	55,517	44,565	32,223	26,469	26,156	21,195	17,123	15,209	12,768	10,525	8,150	6,048	3,753	2,320
Huánuco	544,843	74,724	82,572	68,843	62,652	55,856	45,581	37,762	30,939	25,136	19,810	15,321	11,694	7,944	6,009
Ica	531,152	74,514	66,285	61,753	57,537	51,939	46,471	41,159	34,089	27,762	21,920	16,981	13,238	9,470	8,034
Junín	866,342	143,061	118,593	99,361	90,676	83,553	71,453	60,939	51,374	42,372	33,165	25,764	20,280	14,216	11,535
La Libertad	1,221,537	182,499	164,019	147,529	133,825	115,674	101,950	89,027	72,742	59,615	47,211	37,171	29,752	21,577	18,946
Lambayeque	852,230	121,637	112,093	96,711	89,588	81,504	74,395	66,086	55,147	44,544	34,154	26,466	20,878	15,140	13,887
Lima	6,740,365	883,268	820,774	812,644	779,635	651,823	595,472	534,050	429,151	351,182	274,388	213,998	166,455	118,779	108,746
Loreto	624,224	94,717	92,370	80,457	73,500	65,622	54,140	43,392	35,931	28,756	21,135	14,620	9,584	5,936	4,064
Madre de Dios	83,408	9,811	11,511	12,070	11,626	10,021	8,522	6,706	4,745	3,302	2,078	1,323	846	504	343
Moquegua	129,103	14,420	13,953	14,878	15,475	14,541	13,022	10,598	8,520	7,001	5,635	4,293	3,085	2,082	1,600
Pasco	191,344	32,291	26,470	23,302	21,783	19,902	16,470	13,459	10,472	8,282	6,333	4,740	3,685	2,483	1,672
Piura	1,195,984	185,893	162,533	139,315	130,014	118,350	100,765	86,418	74,254	60,176	44,377	33,812	26,330	18,223	15,524
Puno	896,163	141,684	129,911	109,018	97,034	84,025	67,171	57,052	48,636	41,617	35,625	29,222	23,274	16,766	15,128
San Martín	534,679	70,527	73,637	67,225	66,111	60,858	52,264	41,945	31,610	23,937	16,952	12,106	8,549	5,339	3,619
Tacna	233,222	29,060	30,047	29,995	29,280	24,897	22,365	18,759	14,397	11,124	8,269	5,970	4,105	2,703	2,251
Tumbes	161,511	19,793	22,914	22,435	21,944	17,863	14,600	11,866	9,284	7,075	4,881	3,451	2,491	1,641	1,273
Ucayali	309,074	41,467	38,043	37,424	39,276	35,823	30,738	24,334	18,773	14,586	10,287	7,373	5,201	3,311	2,438

Fuente: INEI [libro de datos socio demográficos online]

Segundo, respecto a la variable sexo, en el 2011, hay una ligera superioridad del número de hombres en la población total. Sin embargo, las proyecciones poblacionales del INEI estiman que la proporción podría igualarse en algunos años.

**POBLACIÓN ESTIMADA AL 30 DE JUNIO DEL 2011, POR SEXO SEGÚN DEPARTAMENTOS**

DEPARTAMENTO	2011		
	Total	Hombre	Mujer
<b>PERÚ</b>	<b>29,797,694</b>	<b>14,935,396</b>	<b>14,862,298</b>
AMAZONAS	415,466	218,706	196,760
ÁNCASH	1,122,792	567,405	555,387
APURÍMAC	449,365	228,862	220,503
AREQUIPA	1,231,553	612,214	619,339
AYACUCHO	658,400	334,685	323,715
CAJAMARCA	1,507,486	758,498	748,988
CALLAO	955,385	477,267	478,118
CUSCO	1,283,540	651,260	632,280
HUANCAVELICA	479,641	239,746	239,895
HUÁNUCO	834,054	423,505	410,549
ICA	755,508	378,792	376,716
JUNÍN	1,311,584	662,187	649,397
LA LIBERTAD	1,769,181	881,540	887,641
LAMBAYEQUE	1,218,492	592,911	625,581
LIMA	9,252,401	4,516,451	4,735,950
LORETO	995,355	519,568	475,787
MADRE DE DIOS	124,404	71,428	52,976
MOQUEGUA	172,995	92,371	80,624
PASCO	295,315	155,558	139,757
PIURA	1,784,551	896,001	888,550
PUNO	1,364,752	683,409	681,343
SAN MARTÍN	794,730	432,388	362,342
TACNA	324,498	168,246	156,252
TUMBES	224,895	122,004	102,891
UCAYALI	471,351	250,394	220,957

Fuente: INEI [libro de datos socio demográficos online]

Finalmente; dado que el PP 2012 se diseña con un enfoque hacia ámbitos urbanos, conviene mencionar la distribución de la población según el *área de residencia*. Según el INEI, el 25.4% de la población del Perú vive en el ámbito rural, mientras que el 74.6% vive en ámbitos urbanos y urbano marginales, dando una gran importancia al desarrollo del programa en el sector urbano. Por otro lado, los departamentos con mayor concentración de población urbana son Lima (97.7%), Arequipa (88.4%), La Libertad (74.6%), y Piura (75.3%).

Tercero, se requiere distinguir y cuantificar a la población tomando en cuenta si el ámbito donde vive es rural o urbano.

**Tabla 10. Distribución poblacional en ámbito urbano y rural- 2011**

	Población urbana	Población rural
Departamento	2011	2011
<b>Total</b>	<b>22 219 201</b>	<b>7 578 493</b>
Amazonas	165 116	250 350
Ancash	655 249	467 543
Apurímac	164 618	284 747
Arequipa	1 088 702	142 851
Ayacucho	334 186	324 214
Cajamarca	473 417	1 034 069
Prov. Const. del Callao	955 385	-
Cusco	668 167	615 373
Huancavelica	100 995	378 646
Huánuco	307 612	526 442
Ica	682 322	73 186
Junín	833 048	478 536
La Libertad	1 342 101	427 080
Lambayeque	983 520	234 972
Lima	9 039 907	212 494
Loreto	647 144	348 211
Madre de Dios	92 642	31 762
Moquegua	135 904	37 091
Pasco	181 691	113 624
Piura	1 344 277	440 274
Puno	677 357	687 395
San Martín	493 251	301 479
Tacna	281 508	42 990
Tumbes	209 615	15 280
Ucayali	361 467	109 884

Fuente: INEI – Estimaciones y Proyecciones de población [libro web]

El cambio de enfoque del programa genera un fuerte cambio en la medición de la población objetivo

**Tabla 11. Población Potencial, Objetivo y Atendida por la IPE (Formato III)**

POBLACIÓN	Valores		Metas/Proyecciones
	2010	2011	2012*
<b>Población Potencial</b>	29,461,933	29,797,694	30,135,875
<b>Población Objetivo</b>	29,461,933	29,797,694	16,126,192
<b>Población Atendida/Por atender</b>	n.d.	n.d.	n.d.

n.d. = No disponible

\*Para el año 2012, el programa enfoca su accionar a la población urbana mayor de 15 años y departamentos con mayor índice de criminalidad; sin embargo, en el 2013 retorna a un enfoque de atención a nivel nacional.

Fuente: INEI – “Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población urbana y rural por sexo y edades quinquenales, según departamento 2000-2015”

Si bien el programa intenta establecer mecanismos de focalización y determinación de población beneficiaria, la falta de información de calidad sobre la generación de productos no permite determinar la población atendida de manera física. Por otro lado, los indicadores de producción del producto patrullaje no permiten determinar la cantidad de población atendida; situación similar ocurre con los indicadores de juntas vecinales que muestran la cantidad de juntas conformadas; sin embargo, no muestran la cantidad de población que las conforma u otros indicadores que indiquen la cantidad de población atendida.

### **2.2.2 Criterios de focalización/priorización (Contenido 08)**

El PP 2012 propone atender a: “Ámbitos urbanos del país con altos niveles de victimización”. Entonces, sus criterios de focalización son: (i) zonas urbanas con mayor densidad poblacional y (ii) zonas con alto índice delincuencia (puntos críticos según el mapa del delito).

Para desarrollar dicha priorización, se analizan los datos provenientes de los registros de delitos y se seleccionan las ciudades con mayor ocurrencia de delitos. En el 2011, estas fueron Trujillo, Piura, Chiclayo y Lima. Se debe tomar en cuenta que la cantidad de delitos denunciados es la cifra más cercana para analizar la incidencia porque no hay estimaciones sobre la disposición de la población a denunciar los delitos.

La principal herramienta para la priorización es el “Padrón nominado histórico”, que agrupa los padrones llenados desde las comisarías para su uso como base datos con ubigeo.

Sobre los mecanismos de focalización, debe tomarse en cuenta dos aspectos de la seguridad ciudadana. El primero es la naturaleza nacional de la política. Dado que todo ciudadano tiene derecho a recibir un servicio de seguridad por parte de las fuerzas del orden, este servicio debe ser proveído con cobertura nacional. Sin embargo, la naturaleza de las intervenciones de seguridad ciudadana difieren dependiendo de si se trata de ámbito rural o urbano; incluso, hay diferencias entre



distintos espacios del ámbito urbano. Dadas dichas diferencias y realidades complejas, convendría analizar la relevancia de un programa de cobertura de ámbitos urbanos. El Panel recomienda focalizar la intervención del programa a ámbitos urbanos e urbanos marginales tomando en cuenta que incluso estos dos espacios geográficos padecen de problemáticas distintas y características disímiles. Es por esto que los productos deben tener protocolos de intervención distintos que respondan tanto al ámbito urbano como al urbano marginal. Situación similar ocurre con los insumos, vehículos, cantidad de combustible asignado, entre otras.

El programa, desde su diseño en el 2009 y ejecución en el 2010, tuvo un enfoque multisectorial. Esto le permitía, por la naturaleza de sus productos, tener un alcance nacional. Sin embargo, a partir del rediseño del programa en el 2011, tuvo un enfoque sectorial que implicaba sólo los productos encargados al MININTER – PNP. Además, en el 2012, cambió su enfoque a ámbitos urbanos, priorizando aquellos departamentos con mayor índice de criminalidad.

Dicho criterio de focalización representa un paso en la mejora en la asignación de los recursos; sin embargo, el enfoque en las zonas urbanas debe procurar un nivel de mayor especificidad (mejorar los mapas del delito y llevarlos a una plataforma en tiempo real), entre otros mecanismos que permitan un mejor estudio del fenómeno delictivo y una mejor asignación de los recursos. En Conclusión, el programa debe continuar los esfuerzos por mejorar los sistemas de monitoreo del fenómeno delictivo en espacios urbanos; sin embargo, debe hacer la distinción entre espacios urbanos e urbano marginales como un paso importante en la mejora de los mecanismos de asignación de recursos.

## **2.3 Productos provistos a la población.**

### **2.3.1 Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 09)**

#### **Producto Patrullaje:**

Un cuadrante es un sector Geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentran la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia. Por otro lado, para el 2012, la definición operacional contempla:

Las patrullas se realizarán considerando el espacio óptimo de desenvolvimiento, así el patrullaje a pie será en zonas urbanas con alto tránsito peatonal, el patrullaje a caballo en zonas en donde exista dificultades de desplazamiento, patrullaje en patrulla será recomendable (aunque no exclusiva) que se realiza en horario nocturno, el patrullaje en moto en avenidas donde no sea accesible el desplazamiento en patrulla, etc. El personal que realiza el patrullaje integrado deberá estar constituido por un efectivo de la policía, designado para actividades de patrullaje, en zonas acordadas junto al Gobierno Local del sector, con la finalidad de no duplicar funciones con el personal sereno.

Las modalidades de patrullaje son:

- Patrullaje a pie.
- Patrullaje en moto.
- Patrullaje en auto.
- Patrullaje a caballo;
- Patrullaje con Guía-Can.
- Patrulla en Bicicleta.

### Producto Operativos:

Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas. La PNP recuperará mediante operativos, espacios públicos que sean convertidos en alta vulnerabilidad delictiva, necesitando mayor presencia policial que además con el apoyo de las municipalidades podrán servir como agentes preventivos y también alentarán a los vecinos a participar en la recuperación con actividades que mejoren la iluminación y la calidad del espacio cercano.

### Producto Ciudadanía Organizada:

Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes) que apoyan a la seguridad en la lucha contra la delincuencia.

Se trata del trabajo conjunto entre la PNP y las comunidades para la conformación de Juntas Vecinales y el trabajo a favor de la seguridad ciudadana, desarrollando el concepto de proximidad entre la policía y el ciudadano.

La caracterización de los productos se encuentra detallada en la Tabla 4. Evolución de productos que se mantienen entre programas. Más allá de describir y cuantificar los productos, la finalidad de la evaluación es analizar los procesos empleados en las comisarías para generar dichos productos, de tal manera que se encuentren potencialidades aspectos de mejora. Sin embargo, debe profundizarse el estudio en los mecanismos de cuantificación.

Por otro lado, el programa tiene en su diseño un conjunto de productos para los cuales establece valores con respecto a la población atendida, esto se muestra en el siguiente cuadro:

**Tabla 12. Producción física por productos (Formato IV)**

### Programación física de algunos productos (Formato IV)

PRODUCTOS		Unidad de Medida	Valores		
Productos 2011	Productos 2012		2010	2011	2012
1. Patrullaje Integrado	<b>Producto N° 1</b> Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).	<b>Patrullaje</b>			
	Meta física programada		5,300,435	6,848,843	2,016,060

PRODUCTOS		Unidad de Medida	Valores		
			2010	2011	2012
	Cantidad ejecutada		5,399,831	6,979,389	1,000,214
	% de ejecución		101.9	101.9	49.6
2. Operativos contra la micro-comercialización de droga	<b>Producto N° 3</b> Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas	<b>Operativo</b>			
	Meta física programada				1,007,518
	Cantidad ejecutada		96,031	100,064	88,357
	% de ejecución				8.8
3. Ciudadanía Organizada en la lucha contra la delincuencia	<b>Producto N° 7 Ciudadanía organizada</b> (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.	<b>Comité operativo</b>			
	Meta física programada		N.d.	713	4,076
	Cantidad ejecutada		274	706	982
	% de ejecución			99.0	24.1

Notas:

Para el producto N° 1, la unidad de medida en el 2012 es “patrullaje por cuadrantes”.

Para el producto N° 3, considerar que en el 2010 y 2011 el producto es más restringido y por ende, las metas físicas son menores. La unidad de medida para esos años y para el 2012 es “operativo”.

Para el producto N° 7, la unidad de medida en el 2010 y 2011 es “comité operativo”, pero la cifra en el SIAF para el 2010 es muy alta (más parece integrante de JJVV). La fuente de la ejecución para ese año es el Anexo 2 del PP 2013. La unidad de medida en el 2012 es programa de prevención.

Fuente: Anexo 2 del PP 2012, Anexo 2 del PP 2013 y Comentarios del MININTER al Informe Final.

A pesar de que los productos cuentan con valores físicos, metas y niveles de ejecución, estos no se extraen de un sistema confiable de información física ni financiera. Con respecto a esto, es necesario sincerar la ejecución presupuestal y fortalecer los mecanismos de seguimiento y evaluación con la finalidad de determinar los valores reales de atención.

Otro aspecto importante es la necesidad de determinar mecanismos de proyección de metas. De no establecerse criterios claros, las metas no se conformarán como herramientas de proyección sino solo como estimaciones de baja confiabilidad.

Finalmente, es necesario mejorar los dos aspectos de los productos diseñados. En primera instancia, se requiere definir con precisión las actividades que se requieren para generar cada producto, esto permitirá mejorar los mecanismos de costeo y seguimiento de la ejecución. Por otro lado, se requiere establecer con mayor precisión los indicadores con respecto a “joven capacitado”, “joven recuperado” y “operativos policiales para reducir la ocurrencia de delitos y faltas” con la finalidad de mejorar el seguimiento y definir el valor que generan dichos productos.

Se debe tener en cuenta que para determinados productos se presentan porcentajes en vez de valores totales porque así está presentada la información disponible. No habiendo información sobre los valores de los productos medidos en porcentaje, se muestran tal cual.

Las principales observaciones sobre la cuantificación de productos son:

- Para el caso del primer producto (patrullaje), la unidad de medida es el cuadrante vigilado, lo cual implica el diseño de un mapa del delito para la determinación de los cuadrantes como zonas geográficas definidas. De no ser así, es posible que los valores que muestran los indicadores no sean precisos.
- Para el producto 5, cabe resaltar que los programas de reinserción para adolescentes y niños no se han puesto en marcha aun. Los valores que se le asignan no tienen fundamento técnico ni físico.
- De la misma manera, el producto 8 (observatorio del delito) tampoco se ha puesto en marcha. El valor aplicado para el 2012 es una estimación.

Por tanto, no es posible analizar cifras de ejecución física. Debe entenderse que dichas estimaciones no generan valor agregado para el análisis dada su baja confiabilidad.

Otro aspecto importante es la variedad de mecanismos empleados para ampliar la cobertura del patrullaje. Hasta el 2012, se mantuvo en funcionamiento el piloto de **Servicio-Franco-Retén**, por el cual se incrementaba el salario a los efectivos a cambio de una nueva modalidad de servicio. Dicha modalidad se distribuye en 3 turnos de 8 horas, un turno de los cuales está asignado para el patrullaje a pie. Otra modalidad es el **Servicio Plan Mazzetti** con el cual los efectivos con mejor desempeño pueden postular para prestar servicios de patrullaje a cambio de una asignación directa que recibe el efectivo en su cuenta bancaria.

Por otro lado, las dos modalidades de patrullaje más comunes son patrullaje a pie y en automóvil. El primero depende del tamaño del área que se desea proteger; se necesitan más efectivos para abarcar una mayor área y como se ha podido verificar en las visitas de campo, no se puede atender más del 30% de la jurisdicción asignada. En el caso del patrullaje en automóvil, si bien es cierto que con 2 suboficiales se puede atender una extensión de territorio más grande, un problema es que no se cuentan con muchas unidades y su estado de conservación es malo (no ha recibido mantenimiento necesario en los últimos años). Además, tomando en cuenta que la unidad recorre aproximadamente 140 kilómetros por día, el consumo de combustible es alto dado que se usan vehículos a gasolina y de alto cilindraje (aproximadamente 2000 cc).

Finalmente, las condiciones de trabajo para el efectivo policial que trabaja en el servicio de patrullaje no son las más adecuadas: el arma y las municiones asignadas son de mala calidad y hay mucha informalidad en el uso de los mismos, el uniforme no llega al policía con los parámetros y oportunidad establecidos, las habitaciones de descanso para los días de trabajo no se encuentran adecuadamente implementadas ni equipadas o, eventualmente, no existen, la alimentación es de baja calidad, etc. No obstante, la falta de capacitación especializada en el tema de seguridad ciudadana y modalidades de prevención y acción ante los incidentes es un problema más serio en el marco de un programa de Seguridad Ciudadana que abarca cerca del 50% del presupuesto de la institución.

## 2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación.

### 2.4.1 Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 10)

El MININTER ha implementado un sistema de seguimiento para el manejo presupuestal en la Oficina de Planificación. Además, tiene sistemas de seguimiento de personal basados en informes y reportes escritos; sin embargo, no existe una base de datos ni instrumentos estandarizados.

En general, el seguimiento interno se mantiene en el uso de formatos escritos, y bases de datos con fines administrativos que se manejan a nivel de Ofimática. Estos mecanismos de seguimiento toman en cuenta la disposición de armas y su estado, la disposición de vehículos y su estado.

Situación similar ocurre con el seguimiento de las actividades al interior de las comisarías, hay formatos estándar que son llenados y enviados hacia la unidad orgánica superior, la cual centraliza y envía a la dirección de planeamiento o a la DIRGEN, sin retroalimentación alguna.

Se requiere un conjunto de fuentes de información que aseguren información de alta calidad producida de manera sistemática, de modo que permita evaluar la gestión interna del programa y analizar el impacto que genera en la población; en este caso, la reducción de la ocurrencia de crímenes y la percepción de inseguridad de la población.

**Las fuentes primarias de mayor calidad son:**

**Tabla 13. Fuentes Primarias de información**

Mayor calidad	Menor calidad	De Necesidad
ENAPRES (se elabora anualmente e incluye una sección con respecto a la ocurrencia y percepción de la población acerca de la inseguridad y criminalidad) Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	Registros administrativos de la PNP (analizar la capacidad de gestión así como cuantificar las actividades y productos entregados a la población.) Reportes de operativos y de investigaciones - Comisarías PNP Actas e informes de los Comités de Seguridad - registros de participantes e informes de monitoreo y evaluación Registros de juntas vecinales y redes de cooperantes	Mapa del delito (reporte de ocurrencias) Sistema de costos (permita determinar razonablemente los recursos para la operación policial en cada tipo de intervención. Este sistema implica la determinación de precios de transferencia para poder imputar apropiadamente los costos de las actividades y productos de orden interno y orden público.)Registros de participantes en programas de sensibilización y reinserción

## PARTE 2: Temas de Evaluación

### 2.1 Estructura organizacional (Contenido 25)

El programa propone una estructura organizacional inmersa dentro de las estructuras del MININTER y de la PNP, tanto para las acciones de seguridad ciudadana como para otras actividades especializadas y de planeamiento. Junto a esto, el programa presenta el organigrama estándar que las comisarías deben seguir al momento de diseñar su organización interna y que deben definir como documentos de gestión interno.

Sin embargo, la estructura organizacional no es el problema para la ejecución del programa. El problema radica en una fuerte descoordinación entre el planificador (encargado de diseñar y monitorear el programa para sustentar el presupuesto ante la autoridad fiscal) y el ejecutor, la PNP como organización encargada de administrar el uso de la fuerza para mantener el orden. Otro aspecto a tomar en cuenta es el cambio de organigrama del MININTER.<sup>18</sup>

En la visita de campo realizada a Trujillo, Huancayo, Callao y Lima se ha podido apreciar la existencia de los **organigramas**, que muchas veces son diferentes a las estructuras definidas por el MININTER. Las comisarías tipo C y D presentan menores funciones, mientras que las del tipo A y B presentan modificaciones vinculadas con departamentos de prevención, los cuales tienen como direcciones específicas a las de participación ciudadana, patrullaje, etc.

Además, las comisarías tienen dificultad para mantener un organigrama actualizado y en versión digital. Las comisarías del tipo C y D actualizan el organigrama con cada cambio de comisario. Se observan deficiencias en el diseño de dicha herramienta junto con una presentación manual (no digital).

Si bien hay una directiva sobre la tipología de las comisarías, sus condiciones mínimas de personal y población a la cual debe atender, esta no se usa como pauta primaria para la adecuación de las comisarías a nivel nacional. Además, se deben profundizar los diseños y tipologías de manera similar a un sistema de franquiciamiento; es decir, que tome en cuenta los delitos que se enfrentan y por tanto, se definan de manera exacta la cantidad de recursos (personal y logística) que debe tener cada unidad básica (comisaría) y sus costos promedio. Esto con la finalidad de establecer estructuras de costos que permitan el ingreso de un sistema de seguimiento presupuestal y financiero a nivel de insumos (herramienta primaria e indispensable para el paso a una estructura de gestión por resultados).

Un aspecto evidenciado en los talleres es la **deficiente coordinación** en el ápice estratégico, por parte del Viceministerio de Gestión Institucional, el Viceministerio de Orden Interno, y la Dirección General de la PNP – DIRGEN, quienes cumplen roles de administración y operación respectivamente. Sus culturas organizacionales separadas afectan el flujo de información desde la Dirección General de la PNP hacia las áreas de soporte del Ministerio (gestión institucional).

Dicha descoordinación afecta directamente la evaluación y el seguimiento del programa. Además, por un lado, el área operativa desconoce la naturaleza, objetivos y productos del programa presupuestal y por otro lado, el área administrativa y de

---

<sup>18</sup> A partir de julio del 2012, se reestructuran las jerarquías y mecanismos de coordinación al interior del ministerio.

planeamiento desconoce información de la operación policial (definidos como productos del programa), que permitiría mejorar los procesos de planificación, planificación de compras, logística y almacenamiento, etc.

## **2.2 Focalización/priorización y afiliación.**

### **2.2.1 Pertinencia de los criterios (Contenidos 26-27).**

Producto del cambio metodológico y el paso de un enfoque multi-institucional a uno sectorial, el programa, para el año 2012, fue focalizado a zonas urbanas con alto índice de criminalidad.

Sin embargo, hay una brecha de cobertura que se genera en las comisarías. Dado que no cuentan con los recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades, la población atendida no resulta ser el íntegro de la población objetivo y finalmente el programa debe atender a todos los ciudadanos ya sea que estén en zona urbana o rural. Para el caso del patrullaje por cuadrantes o sectores, el promedio de territorio cubierto por comisaría alcanza entre 30 y 40 % del total del territorio asignado (según entrevistas durante el trabajo de campo).

Dependiendo de las alianzas estratégicas que tenga la comisaría con el gobierno local o regional, se dan casos de un patrullaje cooperativo (integrado) en el cual la comisaría brinda efectivos y la municipalidad proporciona vehículos, combustible, chofer, etc. Dicha actividad potencia el patrullaje elevando su nivel de cobertura a un 60 ó 70 %, debido al significativamente mayor número de vehículos del serenazgo y de los serenos en relación de los patrulleros y personal policial. Dichas alianzas estratégicas se configuran como buenas prácticas; sin embargo, no es posible determinar un criterio para cuantificar la población atendida propiamente.

Si bien en el 2012 hubo un criterio que prioriza las zonas urbanas, en la visita de campo se observó que los comisarios generan un proceso de priorización operativa ya que los recursos son limitados para la ejecución de productos. Estos procesos toman en cuenta los mapas del delito (que generan para el seguimiento del fenómeno delincuencia). Sin embargo, el mapa del delito está muchas veces desactualizado, de tal que el comisario puede o no terminar destinando los escasos recursos a aquellas zonas, dentro de su jurisdicción, donde se presentan focos de criminalidad.

Con respecto a las JJVV, estas conforman una fuente de información acerca de la ocurrencia de delitos y la prevención de los mismos. Algunas comisarías han fortalecido el vínculo con dichas organizaciones locales de tal manera que, los miembros de las JJVV, mantienen una comunicación directa con el comisario o con las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC).

### **2.2.2 Afiliación de Beneficiarios (Contenido 28).**

Como se indicó en el acápite 1.2.2, Parte 1, tres productos del PP mantienen continuidad dentro del accionar policial: patrullaje, operativos policiales y comunidad organizada.

El patrullaje en cualquiera de sus modalidades (integrado, por cuadrante o por sectores) no propone un mecanismo de afiliación en su diseño. Sin embargo, se muestran algunas prácticas en la operación de las comisarías, para fortalecer los vínculos con la población a través de la participación de la comunidad y la constante comunicación de los efectivos que realizan el patrullaje a pie, que representa los primeros pasos hacia la policía comunitaria (p. ej. proporcionando información).

Si bien se trata de una práctica no difundida, la comunicación genera una afiliación entre los vecinos del sector y la comisaría pues se lleva una relación de los vecinos que participan como proveedores de información en determinados sectores. Como se menciona en la investigación académica: El nivel local permite ejercer el liderazgo de los programas de prevención y realizar una mejor coordinación con organizaciones de la sociedad civil para la entrega de servicios. Esta cercanía es muy apreciada al momento de realizar diagnósticos de problemáticas y diseñar políticas participativas y eficientes en la prevención de la violencia.

En lo que respecta al producto Comunidad Organizada, su diseño establece un mecanismo de afiliación normado por el SINASEC, donde las actividades desarrolladas varían dependiendo de la comisaría y la población.

El trabajo de campo muestra que, en espacios urbanos con mayor cantidad de población, se realizan actividades como charlas a escolares, talleres deportivos y eventos. Sin embargo, en el ámbito rural, la participación de las juntas vecinales difiere en tanto las condiciones laborales de la población limitan su participación, reduciendo los mecanismos de afiliación a registros de participantes y algunas comunicaciones informales.

## **2.2.3 Focalización (Contenido 29)**

Como se explicó anteriormente, el diseño del PP 2012 tiene alcance urbano, porque prioriza las zonas con mayor tasa de victimización. Esto diferencia a los beneficiarios entre urbano y rural. Por otro lado, no hay un sustento adecuado que corrobore la aplicación del programa en un determinado grupo etario.

Sin embargo, las comisarías priorizan el patrullaje tomando en cuenta el mapa del delito (disponible), los cuadrantes o sectores que determinan como prioritarios y los puntos críticos que identifican. Además, se presenta un problema de cobertura pues su área de atención, basada en la cantidad de recursos y efectivos policiales de los que disponen, solo alcanza para cubrir parcialmente su territorio.

En este documento se propone mejorar el diseño y la focalización con un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es problema delictual que se está enfrentando y su particular focalización, dado que el problema criminal puede ser por narcotráfico, pandillaje, hurto, asaltos, secuestro, etc., todo esto recién podría permitir especificar el tipo de patrullaje y si este debe ser por cuadrante, sector o integrado que dependerá de la peligrosidad de los mismos, de los accesos geográficos, de la topografía, la densidad poblacional, etc.

## **2.3 Productos provistos a la población.**

### **2.3.1 Evaluación del proceso de obtención y entrega de los productos (Contenido 30).**



No hay una correspondencia entre la programación de los productos y la ejecución de las actividades debido a errores en la planificación y sistemas de información y seguimiento deficientes. Las principales causas son:

1. No todos los productos diseñados se ejecutan. De la cantidad de productos establecidos, los ejecutados que se mantienen son el patrullaje, los operativos policiales y la comunidad organizada a través de Juntas Vecinales y Comités de Seguridad Ciudadana.
2. El establecimiento de metas y la proyección de valores de producción se desarrolla de manera descoordinada por el área de planificación con poco involucramiento de las áreas operativas. Además, las fuentes de información estadística son deficientes y la información es de baja confiabilidad, generando una proyección de metas que no responden a la realidad de las operaciones policiales en la comunidad.
3. La planificación no considera la naturaleza reactiva de la función policial; es decir, no toma en cuenta la capacidad y obligatoriedad de reacción de las fuerzas policiales ante eventos que afectan el orden interno o el orden público, como es el caso de los conflictos sociales. Ante estos eventos, la policía moviliza personal y recursos constantemente y, usualmente, afecta el presupuesto destinado a seguridad ciudadana con la finalidad de abastecer de logística, viáticos y otros gastos que requieren los efectivos que se movilizan para atender los conflictos.
4. No hay un análisis que permita costear y determinar la capacidad operativa de las fuerzas policiales. Si bien se tiene conocimiento de la cantidad de vehículos, el área de planeamiento desconoce su rendimiento exacto, su estado, su necesidad de mantenimiento ni de repuestos. Esto representa un serio problema con respecto al establecimiento de metas; si no se conoce la capacidad instalada, no es posible determinar la capacidad de producción operación que tienen las fuerzas policiales.
5. No se toma en cuenta el trabajo coordinado que se desarrolla entre los gobiernos locales, regionales y la PNP. Al desarrollarse buenas prácticas de coordinación, los gobiernos locales aportan recursos para el trabajo policial y de las Juntas Vecinales. Al contrario, un trabajo descoordinado duplica funciones.

Por tanto, se propone que los procesos de planificación se desarrollen tomando en cuenta las fuentes de información que se generan dentro de la PNP, de tal manera que los compromisos y metas generados tengan una base en documentos y sistemas de seguimiento verificables. Este proceso de sincerar el presupuesto comienza por diseñar una estructura de costos que tome en cuenta la verificación de las actividades y productos generados, de tal manera que haya un acercamiento razonable al costo de la intervención. Luego, es necesario implementar un sistema interconectado que permita a las comisarías “levantar” en tiempo real la información del resultado de las operaciones y de la generación de productos y además, el registro en línea de la situación de las denuncias como fuente primaria de información.

## **2.4 Funciones y actividades de seguimiento y evaluación.**

### **2.4.1 Pertinencia de los indicadores (Contenido 31)**

En general, el sistema de seguimiento del MININTER presenta dos sistemas simultáneos, el del área de planificación y el del área operativa de la PNP. Estas bases de datos no comparten información al desarrollar la planificación estratégica ni operativa de las comisarías.

Los principales indicadores usados son:

- Ocurrencia de delitos (por tipos de delito).
- Detenciones.
- Incautaciones (drogas).
- Armas y municiones por comisaría.
- Personal por comisaría.
- Vehículos por comisaría.

Si bien estos indicadores forman parte principal del funcionamiento de las comisarías, no permiten analizar los costos y por ende, tampoco profundizar en ámbitos de eficiencia y satisfacción de los beneficiarios con el servicio.

Por otro lado, la información que se genera en las comisarías al proveer sus servicios (patrullaje, comités de Seguridad Ciudadana, operativos policiales, etc.) sirve para la generación de mapas del delito, hojas de ruta de patrullaje e informes de operaciones (cantidad y resultados) a los niveles superiores. Sin embargo, no se genera una retroalimentación por parte de la Alta Dirección hacia las unidades operativas (comisarías) con respecto al desempeño de las mismas o a la identificación de posibles aspectos de mejora.

Con respecto a la pertinencia, el sistema de seguimiento no toma en cuenta factores como la situación de las armas, municiones, vehículos e instalaciones de las comisarías, restringiendo aspectos de mejora y mecanismos de focalización que podrían llevarse a cabo a través de las inversiones y programas de mejora que establece el MININTER.

Con respecto a la oportunidad y la periodicidad de la información, esta depende de varios factores, entre ellos:

- *La rotación del personal.* El trabajo de campo muestra que, con la llegada anual de nuevos comisarios, el mecanismo de generación de información vuelve a cero y comienza un nuevo proceso de recojo de datos; es decir, no hay transferencia de conocimiento sobre el fenómeno delictivo entre un comisario y otro. Lo mismo sucede con el mapa del delito y con los mecanismos de intervención. Esto trae como consecuencia la duplicación de funciones y el uso de recursos para la generación de bases de datos que fueron generados en la gestión anterior pero que no se mantienen.
- *La disponibilidad del personal para la sistematización de la información.* El trabajo de campo muestra que la carga laboral y la falta de personal dificultan el seguimiento y registro de la información en las unidades básicas (comisarías).
- *Deficiente disponibilidad de equipamiento para el monitoreo y seguimiento de la información.* La falta de computadoras en las comisarías genera que los propios efectivos se “agencien” de sus equipos. Por tanto, la información no se genera en un sistema integrado, por el contrario, esta surge de equipos distintos, en formatos distintos y bajo criterio del operador.
- *La cantidad de operativos.* A medida que se acercan determinadas fechas, o fines de semana, el grado de intervención aumenta y se genera mayor demanda.
- *Las demandas de información* por parte de los órganos de línea o de la Alta Dirección.

Por parte de la las Fuerzas Policiales, se requiere un conjunto de medios de verificación, entre ellos:

- Registros de los km2 de puntos críticos con vigilancia policial
- Mapa del delito proveído por el sistema de monitoreo del delito.
- Reporte o parte de ocurrencias de las comisarías.
- Registro de operativos realizados por la PNP en las que se han decomisado estupefacientes.
- Reporte de operativos (basados en investigación sobre un acto determinado).
- Registro administrativos de las Oficinas de Participación Ciudadana (OPC) de las comisarías.
- Registro del 105 – Central Telefónica de atención de la PNP
- Central de manejo digital de información

Por parte de las Juntas Vecinales, se requiere:

- Actas de Reuniones, Registros y padrones de participantes
- Registro de Junta Vecinales y Redes Cooperantes
- Central de manejo digital de información

Por parte de los Comités regionales y locales de seguridad ciudadana, se requiere:

- Actas de reuniones, planes aprobados e informes semestrales y anuales de la ejecución.
- Registros y padrones de participantes
- Registros de participantes sensibilizados en las campañas de sensibilización y reinserción.
- Central de manejo digital de información

Finalmente, con respecto a la calidad del sistema de seguimiento, este genera información en base a los datos que surgen de las comisarías a partir de los reportes de operaciones y otros. Sin embargo, esta información tiene deficiencias principalmente debido a la baja especialización del personal para el registro y la falta de personal en las comisarías para desarrollar las actividades de recojo y sistematización de información.

Cabe resaltar, con respecto al patrullaje, que la descripción operacional del servicio se hace a través de la “hoja de ruta” (documento obligatorio al momento de desarrollar un patrullaje). Sin embargo, en muchas ocasiones, el combustible o el rendimiento del vehículo no permite cubrir el área especificada sin que esta brecha quede registrada. Además, no hay un mecanismo de control aleatorio para determinar si los patrullajes se desarrollan acorde con lo planificado; además, en el caso de vehículos, se podría realizar un seguimiento de su traslado por medio de sistema GPS.

## **2.4.2 Disponibilidad y uso de un sistema de información (Contenido 32)**

Se observa un problema en el manejo oportuno de la información. Tanto para el 2010 como el 2011, el PP utiliza información que proviene de las comisarías, del área de Recursos Humanos, Presupuesto, Logística y de la Dirección de Operaciones. Sin embargo, la información no se genera a tiempo por los problemas antes descritos. La deficiencia del factor tecnológico se manifiesta a través de la falta de un software de seguimiento, escasa provisión de computadoras hacia las unidades operativas, deficiente acceso a internet, etc.

Por otro lado, hay una baja especialización del personal que no permite el manejo ni generación oportuna de la información que se requiere a nivel del área de planeamiento. Sin embargo, hay mejoras con respecto a la sistematización de información, tales como la implementación anual de la “Encuesta Nacional de Comisarías” (ENACOM) a cargo del INEI y los sondeos de situación de las comisarías que se desarrollan de manera interna en el área de planeamiento y que se realizan anualmente a todas las comisarías con acceso a internet.

Cabe señalar que la baja capacidad de seguimiento y la sistematización inoportuna de la información sobre las comisarías representan serias amenazas para la formulación oportuna de proyectos de inversión que podrían mejorar la infraestructura y recursos que requiere la institución policial.

Sin embargo, esta información viene siendo usada para la entrega del bono de mantenimiento de comisarías puesto en marcha desde el 2011. Este bono es una asignación directa que se entrega a los comisarios con la finalidad de realizar gastos directos para el mantenimiento preventivo y correctivo de comisarías, lo cual implica reparaciones o ampliaciones menores de necesidad dentro de la comisaría (que requieran la compra de pintura, materiales de limpieza, etc.).<sup>19</sup>

Los beneficiarios del bono son las comisarías a nivel nacional que cumplan con los requisitos establecidos:

- Que la comisaría haya presentado de manera oportuna la “Ficha de Autoevaluación de Comisarías Policiales 2010”, debidamente llenada y enviada a través de la DITERPOL a la División de Estadística de la Dirección de Planeamiento del Estado Mayor.
- Que las comisarías no hayan sido atendidas para su mantenimiento durante el año anterior.
- Que los fondos sean destinados al mantenimiento de la infraestructura y no con otros fines.

Junto a esto, la propuesta de implementar el Observatorio del Crimen en el Ministerio del Interior – PNP que se base en la información estructurada de las denuncias recogidas en cada una de las comisarías del país, las mismas que al ser procesadas y sistematizadas deberían demostrar los mapas delictuales por área geográfica y entender la evolución y la dinámica del pensamiento criminal que afecta a la seguridad ciudadana, permitiendo la

---

<sup>19</sup> Decreto Supremo N°002-2011-IN “Reglamento para el gasto de Mantenimiento Preventivo y Correctivo de Infraestructura de las Comisarías de la PNP para el 2011”

toma de decisión oportuna de los diferentes actores del SINASEC. Es importante destacar que existe en el Perú un Observatorio de la Criminalidad implementado por el Ministerio Público, que más que un observatorio es una fuente de información sobre los actuados en el Ministerio Público que contribuirían al Observatorio del Crimen del MININTER – PNP.

Finalmente, convendría revisar las preguntas incluidas en ENAPRES, buscando especificidad y pertinencia para los temas de inseguridad centrales para el programa. Entre las principales sugerencias temáticas se encuentra:

1. La sensación de temor o de inseguridad. La pregunta podría ser:

¿Qué tan seguro se siente caminando solo en su barrio de noche?

- Muy inseguro
- Un poco inseguro
- Seguro
- Muy Seguro

2. Para revisar la percepción sobre el trabajo policial, se podría incluir:

Considera que la Policía hace un trabajo bueno, regular o malo con relación a:

- Hacer cumplir la ley
- Responder prontamente los llamados
- Ser accesible y facilitar la comunicación
- Proveer información al público sobre cómo reducir el delito
- Garantizar la seguridad de los ciudadanos en su barrio
- Tratar a la gente con Justicia

### **III: PRESUPUESTO Y RESULTADOS**

#### **PARTE 1: Información sobre la Intervención Pública Evaluada**

##### **1.1 Criterios de asignación, transferencia y pago (Contenido 11-12)**

Antes de describir el criterio de asignación, corresponde evidenciar el proceso de transferencia de recursos. El siguiente gráfico muestra los distintos niveles y su recepción de recursos:

Ilustración 14. Niveles de asignación presupuestal



Fuente: MININTER

La distribución del presupuesto se da a través de las Unidades Ejecutoras, las cuales destinan recursos a las DIRTEPOL y estas a las Direcciones Regionales, quienes son las últimas en recibir recursos económicos. Se debe tener en cuenta que una DITERPOL puede incluir a una o más Direcciones Regionales (D.R.). Tal es el caso de la VIII DITERPOL o DITERPOL Huancayo, que incluye en su organigrama a la D.R. Junín, D.R. Huánuco y D.R. Huancavelica. Por otro lado, solo 6 de las 16 DIRTEPOL son Unidades Ejecutoras según el SIAF.

Cabe señalar que las unidades ejecutoras permiten descentralizar el gasto; sin embargo, en el periodo 2010–2011, su número se redujo de quince a diez (ver Anexo A.4.10).

Por otro lado, las DIVTER, comisarías y la comunidad solo reciben bienes y servicios que son entregados por las Direcciones Regionales.

Luego, para determinar el criterio de asignación de recursos por parte de la PNP al programa de Seguridad Ciudadana se requiere evaluar tanto el presupuesto asignado por departamento como la cantidad de efectivos policiales destacados a los mismos.

Sin embargo, dos factores influyen fuertemente en la asignación de recursos: el nivel de criminalidad en cada departamento y la cantidad de población urbana y rural que reside en dichos espacios geográficos. El **Anexo A.4.7 Factores de Asignación** relaciona ambas variables por departamento en los últimos años.

Tanto en el año 2010 como en el 2011, se aprecia una concentración de la criminalidad en la capital y en la zona norte del país (en conjunto), desplazando a Arequipa y al Callao como zonas de mayor ocurrencia de crímenes después de Lima

**Tabla 14. Indicadores de los departamentos con mayor incidencia delictiva (2011)**

Departamento	Efectivos por cada mil habitantes	Tasa de denuncia por cada mil habitantes	Población	Número de denuncias - 2011	Cantidad de efectivos - 2011
<b>LIMA y CALLAO</b>	<b>1.2</b>	<b>11.4</b>	<b>9,733,924</b>	<b>110,528</b>	<b>11,943</b>
<b>AREQUIPA</b>	<b>2.4</b>	<b>9.4</b>	<b>1,257,045</b>	<b>11,806</b>	<b>3,056</b>
<b>LAMBAYEQUE</b>	<b>1.2</b>	<b>8.3</b>	<b>1,302,641</b>	<b>10,849</b>	<b>1,521</b>
<b>LA LIBERTAD</b>	<b>0.8</b>	<b>6.1</b>	<b>1,710,426</b>	<b>10,381</b>	<b>1,352</b>

Nota: Incidencia delictiva medida por la tasa de denuncias.

Fuente: MININTER e INEI.

La tabla 14 toma en cuenta cuatro departamentos (considerando Lima-Callao como uno solo), los cuales explican más del 60% de los delitos ocurridos a nivel nacional. Tres de estos tienen una proporción de un efectivo por cada mil habitantes (1/1000 hab.); Arequipa tiene una proporción de dos efectivos por cada mil habitantes.

Por otro lado, Lima-Callao tiene la mayor tasa de denuncias (11.4 por cada mil habitantes); sin embargo, es importante definir las posibles variables que afectarían la disposición de la población para realizar denuncias.

Luego, conviene analizar si hay correlación entre el grado de criminalidad y la asignación de recursos en determinadas zonas geográficas. Para esto se muestra a continuación la distribución de efectivos y la asignación de presupuesto por departamento.

**Tabla 15. Análisis de Asignación de presupuesto por DITERPOL, 2011**

DITERPOL	Tasa de Denuncias		Cantidad de efectivos en comisarías		Asignación presupuestal (Devengado)	
	2011		2011		2011	
	Nro.	%	Nro.	%	Nuevos soles	% del total
<b>Lima</b>	110,528	53.50%	11,943	35.70%	3,818,560,210	73.40%
<b>Arequipa</b>	16,242	7.80%	4,075	12.10%	244,896,045	4.70%
<b>Chiclayo</b>	10,849	5.30%	1,521	4.60%	123,992,906	2.40%
<b>Trujillo</b>	10,381	5.00%	1,352	4.10%	109,276,502	2.10%

	Tasa de Denuncias		Cantidad de efectivos en comisarías		Asignación presupuestal (Devengado)	
<b>Cusco</b>	9,469	4.50%	2,938	8.80%	191,950,538	3.70%
<b>Huancayo</b>	9,065	4.40%	2,415	7.20%	138,817,131	2.70%
<b>Piura</b>	8,937	4.30%	1,386	4.20%	139,873,604	2.70%
<b>Huaraz</b>	5,600	2.70%	1,445	4.30%	72,079,914	1.40%
<b>Tarapoto</b>	5,262	2.50%	1,290	3.90%	68,137,404	1.30%
<b>Ica</b>	4,751	2.30%	1,046	3.10%	53,117,703	1.00%
<b>Ayacucho</b>	3,798	1.80%	444	1.30%	26,180,335	0.50%
<b>Iquitos</b>	3,664	1.80%	518	1.60%	48,543,142	0.90%
<b>Cajamarca</b>	3,602	1.70%	992	3.00%	47,308,121	0.90%
<b>Pucallpa</b>	2,621	1.30%	302	0.90%	23,737,694	0.50%
<b>Puno</b>	1,630	0.80%	1,393	4.20%	80,704,110	1.60%
<b>Pasco</b>	211	0.10%	359	1.10%	13,223,771	0.30%

Fuente: MININTER

Hay una alta concentración de denuncias y recursos en Lima y Callao. Las DITERPOL Lima (que incluye a la Dirección Regional Callao) y Arequipa explican el 61% de las denuncias realizadas a nivel nacional. Asimismo, concentran en conjunto el 48% de efectivos y el 78% de los recursos financieros. Debe tomarse en cuenta que en Lima se encuentran más unidades ejecutoras, las cuales ejecutan un mayor porcentaje del presupuesto de la institución, para luego distribuir los recursos a nivel nacional. Es el caso de la compra de uniformes, vehículos, etc., que se realiza de manera centralizada.

Los frentes policiales Huallaga y VRAE rigen sobre un sector geográfico específico que no concuerda con ninguna demarcación política territorial; por ende, sus registros delictivos se distribuyen entre distintos departamentos. Si bien algunas DITERPOL son unidades ejecutoras, existen otras que no lo son; además, estas cambian año a año, por lo que un análisis de la asignación presupuestal debe tomar este factor para su análisis.

El cuadro del **Anexo A.4.7 Factores de Asignación** muestra una concentración de efectivos en Lima, Arequipa, Cusco y Lambayeque. Se puede apreciar que, a pesar del aumento de crímenes en la zona norte del país para el 2011, aún no se dirige mayor cantidad de efectivos a dicha zona. Por otro lado, el aumento de la criminalidad tampoco ha sido un criterio de asignación del presupuesto.

Un aspecto importante es analizar qué criterios prevalecen al asignar recursos. La Tabla 16 muestra las correlaciones entre las diversas variables que podrían influir. La base de datos completa se muestra en el **Anexo A.4.7**



**Tabla 16. Análisis de Correlación de variables de Asignación 2010**

	<i>Denuncias</i>	<i>Efectivos</i>	<i>Asignación presupuestal</i>	<i>Población total</i>	<i>Tasa de denuncias per cápita</i>	<i>Tasa de efectivos per cápita</i>	<i>PBI per cápita por DITERPOL</i>
Denuncias	1						
Efectivos	0.98844512	1					
Asignación presupuestal	0.99160172	0.9644083	1				
Población total	0.99388614	0.99378355	0.9747698	1			
Tasa de denuncias per cápita	0.81172339	0.85082591	0.73901391	0.84538062	1		
Tasa de efectivos per cápita	0.47237354	0.59078847	0.37935884	0.51750659	0.67383119	1	
PBI per cápita por DITERPOL	-0.41015434	-0.45997902	-0.34356194	-0.45824287	0.528132327	0.53584501	1

Nota: No se puede analizar los datos del 2011 debido a deficiencias en el sistema de seguimiento.

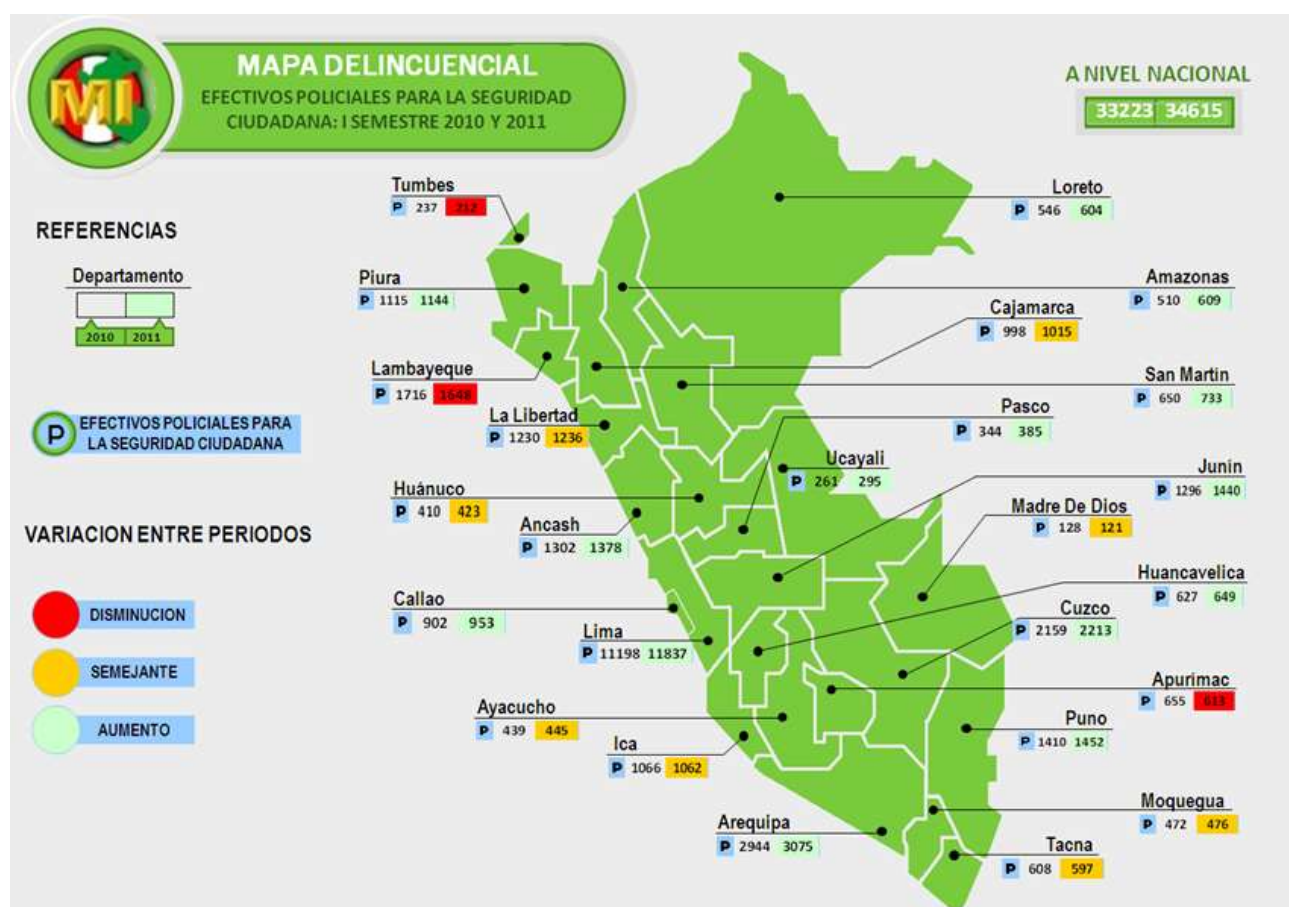
Fuente: DIREHUM – INEI – ENAPRES – DIRECFIN – Transparencia Económica

Elaboración Propia

La tabla muestra una fuerte relación directa entre la cantidad de efectivos y la cantidad de denuncias (0.988). Lo mismo ocurre con el presupuesto asignado y la tasa de denuncias (0.991). De la misma manera, la estrecha relación entre la cantidad de efectivos y la población total (0.993) mostraría que esta sí actuaría como una variable determinante en la asignación de la cantidad de personal. Asimismo, la asignación de presupuesto respondería a la cantidad de población que se encuentra en la jurisdicción de la DITERPOL.

Finalmente, el MININTER ha sistematizado la información de asignación de efectivos y su variación entre el 2010 y 2011 (primer semestre) por departamento. Al igual que los cuadros, la Ilustración 17 muestra un descenso en la cantidad de efectivos en el departamento de Lambayeque y Tumbes y una cantidad similar de efectivos en los demás departamentos de la zona norte del país, a pesar del incremento de la criminalidad en dichos espacios geográficos según la ENAPRES.

Ilustración 15. Asignación de efectivos por departamento



Fuente: MININTER

Actualmente, la PNP no transfiere bienes a la población, pero sí la beneficia con servicios al momento de resguardar su seguridad y el orden interno. De acuerdo al MININTER, la transferencia de recursos se da a través de la presencia policial y su intervención al interior de la comunidad<sup>20</sup> Esta presencia policial se hace visible a través del patrullaje en las calles y las intervenciones enfocadas a contrarrestar la micro comercialización de drogas.

Por otro lado, se muestran los siguientes mapas que sistematizan información con respecto a la distribución de recursos y el fenómeno delictivo.

<sup>20</sup> PNP. Informe N°102-2012-EMG PNP-DIRPEP/DIVPRE

Ilustración 16. Mapa de delitos Denunciados Fiscalía – PNP 2011



Fuente: DIREOP – Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público – Elaboración Propia

Ilustración 17. Mapa de Comisarías y efectivos a nivel regional - 2011<sup>21</sup>



<sup>21</sup> La PNP mantiene una tipología que abarca 5 tipos de comisarías; sin embargo, las tipologías 4 y 5 corresponden a puestos de avanzada; es decir, locales policiales de zonas rurales cuya asignación de recursos se desconoce.



Fuente: DIREHUM – Dirección de Estadística e Informática de la PNP.

El mapa de denuncias Policía – Fiscalía muestra de manera geo referenciada variables como la densidad poblacional, la cantidad de denuncias realizadas a través de la Fiscalía de la Nación en el 2011, las denuncias en comisarías del 2011 y la densidad policial por cada 100 mil habitantes por departamento. Junto a esto, se muestra el presupuesto asignado por departamento.

El mapa de comisarías y efectivos a nivel regional muestra la distribución de comisarías a nivel departamental distinguiendo las tres tipologías determinadas por la Dirección de Operaciones de la Policía. Junto a esto, se muestran los datos del número de oficiales, suboficiales y especialistas en comisarías

## 1.2 Proceso de asignación, transferencia y pago (Contenido 13)

Este contenido no aplica porque no hay asignación ni transferencia de bienes, servicios o dinero a los beneficiarios. Sin embargo, hay pagos que se realizan a efectivos por servicios adicionales que brindan bajo modalidades específicas, tal es el caso del programa piloto retén-servicio-franco.

El proceso de pago con respecto al programa piloto retén-servicio-franco en el 2012 consistía en un incremento salarial que recibía cada efectivo; es decir, el mecanismo de pago era pago regular.

Por otro lado, el Bono Mazzetti implica una asignación extra a los efectivos que desempeñan dicha modalidad de servicio. El mecanismo de pago es una transferencia directa a la cuenta de banco de cada efectivo.

## 1.3 PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado (Contenido 14)

La Tabla 17 muestra evolución del presupuesto del PP Seguridad Ciudadana.

**Tabla 17. Presupuesto y Gasto total de la IPE (devengado) (Formato V)**

AÑO	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2010	1,717,753,587	1,948,115,362	1,925,561,631	98.8%
2011	1,930,225,127	2,383,071,865	2,345,616,894	98.4%

**Consulta: Diciembre 2012**

**Fuente: Transparencia Económica - MEF**

Se puede apreciar un crecimiento constante del presupuesto que va de la mano con el crecimiento del presupuesto del MININTER (Tabla 17).

**Tabla 18. Porcentaje del PIA de la IPE en relación al PIA del MININTER (2010 -2012) (Formato IV)**

Año	PIA del MININTER (S/.)	PIA del PP Seguridad Ciudadana (S/.)	%
			Respecto del PIA del MININTER
2010	4,628,901,919	1,717,753,587	37%
2011	4,803,316,901	1,930,225,127	40%
2012	5,269,519,290	2,226,891,652	42%

**Consulta: Viernes Diciembre de 2012**

**Fuente: Transparencia Económica – MEF**

a) Estructura de Gasto del MININTER y la IPE

El MININTER presenta una estructura de gasto concentrada en el pago de personal, debido a que su actividad específica compromete la acción de un gran número de efectivos policiales distribuidos en el territorio. Otro gasto importante es la adquisición de bienes, tanto material de administración como implementos para los efectivos policiales.

El siguiente cuadro muestra el ratio de ejecución del presupuesto del PP Seguridad Ciudadana. Se utiliza como fórmula el monto devengado (con orden directa de pago) dividido entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), monto que representa el presupuesto total asignado a una entidad.

**Tabla 19. Proporción del PIM de la IPE en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2010-2012) (Formato VII)**

AÑO 2010	PIA	PIM	Presupuesto Ejecutado	PE/PIM
Personal Y Obligaciones Sociales	1,485,872,105	1,638,403,386	1,634,293,572	99.75%
Bienes Y Servicios	227,343,928	284,264,042	283,314,207	99.67%
Otros Gastos	96,000	1,645,117	1,572,544	95.59%
Adquisición De Activos No Financieros	4,441,554	23,603,562	5,820,583	24.66%
<b>TOTAL</b>	1,717,753,587	1,947,916,107	1,925,000,906	98.82%

**Fuente: Transparencia Económica - MEF**

AÑO 2011	PIA	PIM	Presupuesto Ejecutado	PE/PIM
Personal y Obligaciones Sociales	1,647,522,841	1,974,320,397	1,962,639,764	99.40%
Bienes y Servicios	280,678,432	399,210,767	376,733,378	94.40%

<b>AÑO 2011</b>	<b>PIA</b>	<b>PIM</b>	<b>Presupuesto Ejecutado</b>	<b>PE/PIM</b>
Otros Gastos Corrientes	123,700	4,189,696	4,011,960	95.80%
Otros Gastos de Capital	1,930,154	5,352,005	2,231,792	41.70%
<b>TOTAL</b>	<b>1,930,255,128</b>	<b>2,383,072,866</b>	<b>2,345,616,895</b>	<b>98.43%</b>

**Fuente: Transparencia Económica - MEF**

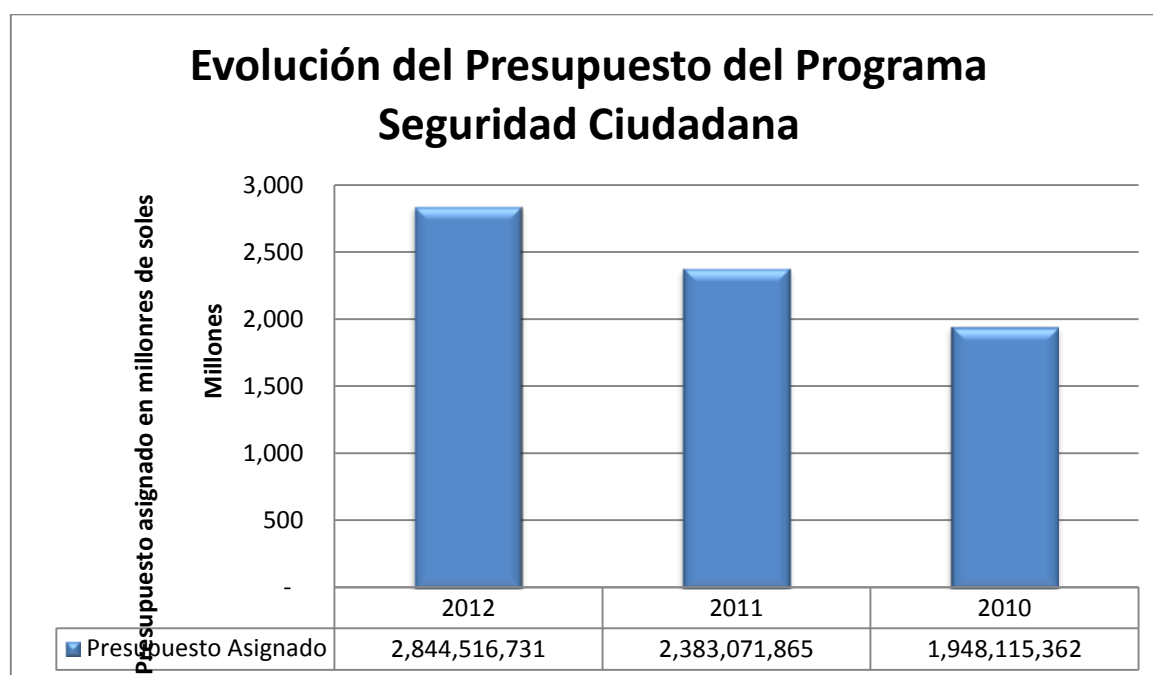
<b>AÑO 2012</b>	<b>PIA</b>
Personal y Obligaciones Sociales	1,906,951,781
Bienes y Servicios	316,648,433
Otros Gastos Corrientes	2,829,204
Adquisición de Activos No Financieros	2,829,204
<b>TOTAL</b>	<b>2,226,891,652</b>

**Fuente: Transparencia Económica - MEF**

Otro aspecto importante es el crecimiento del presupuesto asignado al programa de Seguridad Ciudadana, tanto para el gasto en personal y obligaciones sociales como para la adquisición de bienes y servicios (i.e., implementos para las operaciones de los efectivos policiales).

Sin embargo, el crecimiento presupuestal de la institución como del programa no responden a un cambio de enfoque en la metodología de presupuestación pues, a pesar de haberse puesto en marcha el programa, los mecanismos de costeo no permiten analizar ni gestionar el presupuesto orientado a resultados. Por el contrario, el crecimiento del presupuesto se debe a mecanismos inerciales y a una priorización de la política de Seguridad Ciudadana que se vincula con la exigencia de mayor seguridad, pero que no se gestiona con dicha orientación.

Ilustración 18. Evolución del PIA del PP Seguridad Ciudadana



Fuente: MEF – Transparencia Económica

Además, es relevante analizar si existe un patrón de crecimiento para el presupuesto del MININTER y en la variación en su estructura de gasto según destino: gasto estructural, inercial y flexible. El *gasto estructural* incluye, principalmente, las obligaciones previsionales, intereses y cargos de deuda y amortizaciones de deuda. El *gasto inercial* incluye el gasto en personal y obligaciones sociales e inversiones financieras. El *gasto flexible* se refiere principalmente al gasto en bienes y servicios, otros gastos corrientes, inversiones y otros gastos de capital.

La Tabla 17 muestra un crecimiento constante del presupuesto del MININTER, además, una variación del gasto flexible para el 2012 principalmente por una mayor inversión en infraestructura proyectada para este año.



**Tabla 20. Estructura de gasto del MININTER, 2007-2012**

<b>Gasto (S/.)</b>	<b>2012</b>	<b>%</b>	<b>2011</b>	<b>%</b>	<b>2010</b>	<b>%</b>	<b>2009</b>	<b>%</b>	<b>2008</b>	<b>%</b>	<b>2007</b>	<b>%</b>
<b>Gasto Estructural</b>	1,172,526,102	<b>20%</b>	1,299,221,889	<b>25%</b>	1,164,320,700	<b>24%</b>	1,105,994,666	<b>25%</b>	721,544,117	<b>19%</b>	693,933,884	<b>17%</b>
<b>Gasto Flexible</b>	1,414,166,681	<b>24%</b>	684,799,915	<b>13%</b>	656,025,796	<b>14%</b>	621,519,587	<b>14%</b>	998,553,929	<b>27%</b>	1,525,818,979	<b>38%</b>
<b>Gasto Inercial</b>	3,273,903,022	<b>56%</b>	3,216,376,292	<b>62%</b>	2,960,679,337	<b>62%</b>	2,750,306,181	<b>61%</b>	2,037,773,950	<b>54%</b>	1,767,590,769	<b>44%</b>
<b>Gasto Total (Devengado)**</b>	5,860,595,805	<b>100 %</b>	5,200,398,096	<b>100 %</b>	4,781,025,833	<b>100 %</b>	4,477,820,434	<b>100 %</b>	3,757,871,996	<b>100 %</b>	3,987,343,632	<b>100 %</b>
<b>Tasa de crecimiento (%)</b>	<b>2012</b>		<b>2011</b>		<b>2010</b>		<b>2009</b>		<b>2008</b>			
<b>Gasto estructural</b>	-9.75%		11.59%		5.27%		53.28%		3.98%			
<b>Gasto flexible</b>	106.51%		4.39%		5.55%		-37.76%		-34.56%			
<b>Gasto Inercial</b>	1.79%		8.64%		7.65%		34.97%		15.29%			

Nota: Gasto Estructural incluye, principalmente, las obligaciones previsionales, intereses y cargos de deuda y amortizaciones de deuda). El Gasto Inercial incluye el gasto en personal y obligaciones sociales e inversiones financieras. El gasto flexible se refiere principalmente al gasto en bienes y servicios, otros gastos corrientes, inversiones y otros gastos de capital.

\*\*Para el año 2012, se considera al PIM (a qué fecha) como valor referencial (Gasto Total). Para los demás años se considera al gasto devengado.

**Fuente: Transparencia Económica - MEF**

b) Prioridad Presupuestaria de la IPE

Para Shack (2008), otro aspecto importante es la “prioridad presupuestal”. Si bien hay un crecimiento del presupuesto tanto del MININTER como del PP Seguridad Ciudadana, conviene analizar si esta mayor asignación responde a un crecimiento inercial o si hay una variación en la prioridad del gasto en dichas políticas.

Este análisis se lleva a cabo mediante el cálculo del gasto per cápita del sector y del programa. La fórmula de cálculo es la siguiente:

**DESAGREGACIÓN DEL GASTO PER CAPITA**

$$GMlpc_j = [GMI/PPTO_j] * [PPTO_j/PBI_j] * [PBI_j/POB_j]$$

Donde:

**GMlpc<sub>j</sub>**: Gasto per cápita del MININTER en el año “j”.

**GMI<sub>j</sub>**: Gasto del MININTER en el año “j”.

**PPTO<sub>j</sub>**: Presupuesto del MININTER en el año “j”.

**PBI<sub>j</sub>**: Producto Bruto Interno (PBI) en el año “j”.

**POB<sub>j</sub>**: Población total estimada en el año “j”

De modo que el gasto del MININTER per cápita para el periodo j (GMlpc<sub>j</sub>) está determinado por: (i) la prioridad fiscal de dicho gasto, es decir, la importancia relativa del gasto del MININTER en el presupuesto del gobierno nacional, (ii) la prioridad macroeconómica del gasto nacional, o sea, la participación del sector gubernamental en la economía; y (iii) PBI per cápita, o sea el nivel de producto promedio por peruano.

El gasto per cápita del MININTER se ha incrementado en los últimos años. Similar situación ocurre con el programa Seguridad Ciudadana, el cual destinaba 66.7 soles por persona en el 2010 y aumentó a 81.5 soles por persona en el 2011 (ver Tabla 20). Ambas tendencias crecientes permiten suponer que el Estado está priorizando el gasto en seguridad ciudadana como política pública; asimismo, se puede inferir un crecimiento del presupuesto para los próximos años. El cuadro analizado se muestra en el **Anexo A.4.9 Priorización Presupuestal**.

**Tabla 21. Priorización Presupuestal**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>PBI anual *</b>	174,407,404,720	191,505,210,328	193,155,401,210	210,142,935,422	224,668,715,544
<b>Población</b>	29,091,318	29,129,186	29,167,103	29,205,070	29,248,943
<b>Tasa de crecimiento poblacional**</b>	0.13%	0.13%	0.13%	0.15%	0.15%
<b>Presupuesto Nacional</b>	71,317,595,794	90,786,498,185	97,169,638,067	106,415,361,114	114,632,728,470
<b>Presupuesto MININTER</b>	4,116,528,804	4,508,969,820	4,748,460,867	5,064,213,018	5,633,968,487
<b>Presupuesto Seguridad Ciudadana</b>				1,948,115,362	2,383,071,865
<b>PBI per Cápita</b>	5995.17	6574.34	6622.37	7195.43	7681.26
<b>Prioridad del Gasto Público (Ppto Nacional / PBI)</b>	40.89%	47.41%	50.31%	50.64%	51.02%
<b>Prioridad Fiscal (Ppto MININTER /Ppto Nacional)</b>	5.77%	4.97%	4.89%	4.76%	4.91%
<b>Prioridad Presupuestaria Ppto Seg Ciudadana / Ppto MININTER)</b>				38.47%	42.30%
<b>Gasto per cápita del MININTER</b>	141.50	154.79	162.80	173.40	192.62
<b>Gasto per cápita del PPSeguridad Ciudadana</b>				<b>66.70</b>	<b>81.48</b>
<b>Población urbana</b>	14,052,090	14,070,381	14,088,697	14,109,861	14,131,058
<b>*en millones de soles</b>					

Nota: Presupuesto se refiere al PIM. Fuente: INEI, MININTER.

c) Gasto de los productos del Programa Presupuestal

Por otro lado, se presenta el análisis de gasto en los productos desde el 2010, año en el que la metodología de diseño no era el marco lógico. Esta metodología se mantuvo hasta el cambio de enfoque orientado a resultados en el diseño del 2011 ejecutado en el 2012. Las cifras presentadas para el 2011 son estimaciones. Por otro lado, la baja asignación de los productos explica una concentración del programa en la partida Acciones Comunes y en Patrullaje.

**Tabla 22. Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada (2011 - 2012)**  
(Formato VIII)

	2010			2011			2012
	PIA	PIM	EJEC	PIA	PIM	EJEC	PIA Asignado
Producto N° 1 Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).	1,717,753,587	1,947,916,107	1,925,285,022	1,931,226,999	2,382,252,367	2,346,037,072	236,770,971
Producto N° 2 Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).	nd	nd	nd	nd	nd	nd	Nd
Producto N° 3 Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas	nd	nd	nd	nd	2,188,391	808,377	31,119,851
Producto N° 4 Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.	nd	nd	nd	nd	nd	nd	975,371
Producto N° 5 Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).	nd	nd	nd	nd	nd	nd	998,072
Producto N° 6 Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).	nd	nd	nd	nd	nd	nd	302,050
Producto N° 7 Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.	2,862,028	3,833,215	3,345,356	971,572	1,313,533	808,377	7,288,381
Producto N° 8 Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).	nd	nd	nd	0	2,188,391	388,198	Nd

Fuente: Transparencia Económica – MEF

d) Presupuesto estimado para el año 2012

El cambio de enfoque presupuestal reciente permite mostrar la programación del presupuesto para el 2012; sin embargo, es necesario que el programa muestre con mayor claridad el presupuesto destinado a actividades. De la misma manera, se requiere un proceso de determinación de costo de actividades y un proceso conjunto para la determinación de metas.

**Tabla 23. Programación de producción anual y presupuestal de la Intervención Pública Evaluada (Formato IX)**

PRODUCTOS Actividades	Unidad de Medida	2012		
		Meta programada	Presupuesto autorizado	Presupuesto ejecutado
3000018. COMUNIDAD PROTEGIDA CON VIGILANCIA POLICIAL				
5000338. PATRULLAJE POLICIAL POR CUADRANTES	Patrullaje	2,016,060	510,824,280	487,569,729
5001303. SUPERVISION DE LA EJECUCION DEL PLAN DE OPERACIONES DE PATRULLAJE		0	812,262	782,180
<b>Total Presupuesto Producto 1</b>			511,636,542	488,351,909
3000020. OPERATIVOS POLICIALES PARA REDUCIR LAS OCURRENCIAS DE DELITOS Y FALTAS				
5000250. EVALUACION EXTERNA DE LOS OPERATIVOS Y LA INVESTIGACION POLICIAL		0	15,000	15,000
5000304. INVESTIGACION POLICIAL POR COMISION DE DELITOS		0	5,661,755	5,362,729
5000330. OPERATIVOS POLICIALES EN ZONAS DE RIESGO	Operativo	1,007,518	86,397,962	83,882,570
<b>Total Presupuesto Producto 2</b>			92,074,717	89,260,299
3000021. AUTORIDADES INTEGRANTES DE LOS COMITES DE SEGURIDAD CIUDADANA DESARROLLAN CAPACIDADES EN SEGURIDAD CIUDADANA				
5000137. ACCIONES DE SENSIBILIZACION DIRIGIDO A AUTORIDADES	Evento	2,730	606,096	595,566
<b>Total Presupuesto Producto 3</b>			606,096	595,566
3000022. JOVENES EN SITUACION DE RIESGO RECUPERADOS DE LA VIOLENCIA JUVENIL				
5000345. PROGRAMAS DE REINSERCIÓN SOCIAL IMPLEMENTADOS DIRIGIDO A JOVENES EN SITUACION DE RIESGO	Programa	572,018	133,932	124,434
<b>Total Presupuesto Producto 4</b>			133,932	124,434
3000023. CIUDADANIA ATENDIDA DE MANERA OPORTUNA CON SERVICIOS POLICIALES				
5000251. EVALUACION EXTERNA DEL SERVICIO POLICIAL BRINDADO	Informe	11,746	317,983	317,982
5000293. IMPLEMENTACION DE UN SISTEMA DE INTERCONEXION ENTRE LAS COMISARIAS, UNIDADES ESPECIALIZADAS Y OTRAS ENTIDADES PUBLICAS		0	-	-
<b>Total Presupuesto Producto 5</b>			317,983	317,982
3000024. CIUDADANIA ORGANIZADA EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA				
5000290. IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE PREVENCION EN SEGURIDAD CIUDADANA	Programa	4,076	4,896,780	3,936,120

PRODUCTOS Actividades	Unidad de Medida	2012		
		Meta programada	Presupuesto autorizado	Presupuesto ejecutado
<b>Total Presupuesto Producto 6</b>			4,896,780	3,936,120
<b>ACCION COMÚN</b>				
5000307. MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y MOBILIARIO		0	1,996,721	1,865,320
5000309. MANTENIMIENTO DE VEHICULOS		0	7,834,592	5,785,121
5000311. MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO DE COMISARIAS		0	8,541,129	7,772,416
5000329. OPERATIVIDAD LOGISTICA DEL PROGRAMA			2,191,709,434	2,168,935,114
5000372. SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LOS PRODUCTOS DEL PROGRAMA		0	6,188,947	3,970,098
<b>Total Presupuesto Acción Común</b>		0	2,216,270,823	2,188,328,069
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE LA INTERVENCIÓN</b>			<b>2,820,722,110</b>	<b>2,766,660,278</b>

Fuente: Transparencia Económica - MEF

\*) Completar esta tabla únicamente en caso el Intervención Pública Evaluada sea un Programa Presupuestal con Enfoque de Resultados

(\*\*) En el caso de que no se pueda establecer una equivalencia con alguna actividad que se ha realizado antes, colocar n.d.

#### e) Gastos Administrativos

Se presenta la estimación del presupuesto del MININTER, así como los gastos administrativos, tomando en cuenta el ratio de gastos administrativos de la entidad; sin embargo, se requiere que en futuros procesos presupuestarios se realice un esfuerzo por determinar los costos efectivos de la administración del programa.

Un punto resaltante es la alta concentración en Acciones Comunes del programa, que representan 77,5% de su presupuesto. Dicha cifra genera un sesgo en el análisis de los gastos administrativos, razón que prioriza la necesidad de determinar los costos efectivos del programa (sincerar el presupuesto)

**Tabla 24. Estimación de Gastos de Administración y Gastos de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada**

AÑO	Gastos Ejecutados de Administración del MININTER	Presupuesto Total MININTER	Ratio de Gastos Administrativos (de la entidad)	Presupuesto Total del Programa - PIM	% Respecto del presupuesto Institucional de la institución responsable
	(1)				(2)
2010	653,754,970	4,628,901,919	14.12%	1,948,115,362	42.09%
2011	438,465,577	4,803,316,901	9.13%	2,383,071,865	49.61%
2012	507,609,706	6,617,891,520	7.67%	2,844,516,731	42.98%
2013 Proyecciones	716,528,952	5,637,923,483	12.71%	2,141,203,294	37.98%

Fuente: Transparencia Económica MEF

(\*) Representan el total de gastos administrativos del MININTER multiplicado por el % del presupuesto del programa con respecto a la institución

## 1.4 Costos de los productos y sus metas físicas (Contenido 15)

El siguiente cuadro muestra un análisis de los costos por unidad producida de los distintos productos del programa de Seguridad Ciudadana; sin embargo, se deben tomar algunos factores antes mencionados:

- El presupuesto del programa debe sincerarse para conocer el monto realmente ejecutado en el programa.<sup>22</sup>
- Los indicadores de producción física son estimaciones basados en el sistema estadístico de la PNP, el cual no tiene alto grado de confiabilidad.
- Hay productos que se muestran en el presupuesto asignado pero no tienen ejecución registrada, además, hay productos que muestran ejecución sin tener presupuesto asignado lo cual refiere errores en el registro.

Por otro lado, el costo unitario se calcula tomando en cuenta el presupuesto ejecutado por productos dividido entre la cantidad de productos realizados (cantidad física de productos). Se carece de un análisis de costo basado en actividades, donde se aprecie la estructura de costos (función de costos) de cada producto.

**Tabla 25. Costo unitario por productos**

Productos 2011	Productos 2012	Ejecución Presupuestal		Cantidad Física de Productos		Costos Unitarios	
		2011	2012	2011	2012	2011	2012
1. Patrullaje Integrado	Producto N° 1 <sup>23</sup>	2,346,037,072	488,351,909	6,979,389	1,000,274	336	488
	Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).						
	Producto N° 3	n.d.	89,260,299	n.d.	88,357	n.d.	1,010
	Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas						
	Producto N° 4		595,566		1,283	n.a.	464
	Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.						
	Producto N° 5		124,434		n.d.	n.a.	n.d.
	Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).						
	Producto N° 6		317,982		n.d.	n.a.	n.d.
	Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales						

<sup>22</sup> Sincerar el presupuesto es un proceso mediante el cual se consigna contablemente los gastos realizados físicamente, además, se realiza un proceso de verificación tomando en cuenta documentos y medios de verificación. Este proceso permite analizar los costos con razonable precisión de un producto o servicio tomando en cuenta la capacidad instalada.

<sup>23</sup> Diferentes unidades de medida: 2011: Patrullaje y 2012: Patrullaje por cuadrante

		Ejecución Presupuestal		Cantidad Física de Productos		Costos Unitarios	
Productos 2011	Productos 2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
	(atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).						
2. Ciudadanía Organizada en la lucha contra la delincuencia	Producto N° 7 <sup>24</sup>						
	Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.	808,377	3,936,120	706	982	1,145	4,008
	Producto N° 8						
	Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).	388,198		n.d.		n.d.	n.a.

Fuente: MININTER – DIREFIN

Como se puede apreciar, existen enormes variaciones en los costos unitarios de un año a otro; además, la baja calidad del manejo presupuestal en el registro que dificulta la estimación más precisa. Para corregir esta situación, se debe implementar mecanismos de costeo y una central de costos que permita un seguimiento preciso.

<sup>24</sup> Diferentes unidades de medida: 2011: Comité operativo y 2012: Programa



## **PARTE 2: Temas de Evaluación**

### **3.1 Eficacia y Calidad**

Como se mencionó anteriormente, el programa ha tenido cambios y rediseños todos los años. El paso de un enfoque multi-institucional a uno institucional dificulta el seguimiento; sin embargo, los productos que se han implementado y mantienen continuidad a pesar de los rediseños son el patrullaje policial, los operativos policiales y la comunidad organizada.

El análisis de la eficacia y calidad de los productos se da a través de la capacidad del programa (a nivel de gestión y operatividad) de cumplir con objetivos. En esta línea, se aprecia que el resultado final (percepción de inseguridad) no se ha reducido desde la aplicación del programa en el 2010 según la ENAPRES; sin embargo, otras fuentes (i.e., la encuesta metropolitana de victimización de Ciudad Nuestra) muestran una reducción del nivel de temor de la población que no necesariamente responde a las intervenciones del programa.

Por otro lado, los indicadores de resultado específico como niveles de victimización, tasa de delitos y tasa de victimización de hogares no se han reducido. La única tasa que se ha reducido es la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes; sin embargo, la brecha en el sistema de registro de homicidios hace discutible el análisis de dicha variable.

El comportamiento de los indicadores de resultado final y resultado específico muestra que el programa no alcanza los niveles de eficacia para los cuales fue diseñado. Por otro lado, el factor calidad se refiere al nivel de satisfacción de la población y satisfacción de los efectivos con respecto a los insumos que reciben para ejecutar sus labores. El trabajo de campo muestra la insatisfacción del personal; mientras que la confianza en la institución policial es una variable que recién se incluye en el ENAPRES para el año 2013.

Con respecto al seguimiento, el MININTER y el PP Seguridad Ciudadana adolecen de mecanismos efectivos de evaluación que generen suficiente información para analizar el ámbito de eficacia y satisfacción en los distintos niveles de la organización. Esto se refleja en el proceso de planificación, estimación de metas y ejecución de compras.

Finalmente, el proceso de estimación se basa en la recolección de información cuantitativa que solicita el área de planeamiento a los distintos niveles y dependencias regionales de la PNP; sin embargo, esta información no tiene confiabilidad ni medios de verificación suficientes.

#### **2.1.1 Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 33)**

El Marco Lógico del PP Seguridad Ciudadana muestra un conjunto de actividades e indicadores por cada producto diseñado; sin embargo, dos problemas limitan su medición.

Primero, el programa no muestra los valores obtenidos en años anteriores ni ha incluido en su sistema de monitoreo los requerimientos de información correspondiente con la finalidad de armar dichos indicadores.

Segundo, dichas actividades no cuentan con medios de verificación o su medio de verificación no es confiable, por tanto, los indicadores se encuentran descontextualizados. Sin embargo, la descontextualización no se limita a la falta de información. La descoordinación entre el diseño operativo y el planeamiento genera un brecha entre la manera en la que se llevan a cabo los productos y su diseño en el planeamiento.

Además, el desconocimiento por parte de la mayoría de los comisarios acerca del programa presupuestal da cuenta de la preponderancia del diseño operativo al momento de realizar sus actividades, sin tomar en cuenta el planeamiento.

### **2.1.2 Desempeño en cuanto a productos (Contenido 34)**

Debido a la debilidad del sistema de seguimiento, no se encuentra información suficiente para construir los indicadores de desempeño de productos.

Por otro lado, la visita de campo muestra que, con respecto al patrullaje, la cobertura aproximada que aseguran las fuerzas policiales alcanza entre el 30 y 40 % del territorio determinado. Similar situación ocurre con las juntas vecinales. Si bien su indicador toma en cuenta la cantidad de JJVV conformadas, debería sincerarse el número de juntas vecinales pues estas pueden encontrarse en tres categorías distintas: operativas/reactivadas, inoperativas o en conformación.

Debido a la deficiencia de información con respecto a las operaciones, establecer metas para años futuros requiere un proceso de sinceramiento de información tanto presupuestal como de generación productos, con la finalidad de fortalecer los mecanismos de evaluación.

Sin embargo, para el 2012 es posible construir algunos indicadores para el análisis. El siguiente cuadro combina la ejecución porcentual con las metas de producción, permitiendo hacer una proyección del presupuesto del 2013; sin embargo, es necesario analizar la capacidad de ejecución.

Algunas observaciones permiten determinar que el desempeño del programa no es el adecuado a pesar de contar con un presupuesto que abarca el 42% del presupuesto total del MININTER:

1. Se aprecia una reducida capacidad de gasto a nivel de producción de productos, lo que implica una producción menor a la potencial y un riesgo de infra producción con respecto al fin del año presupuestario.
2. A través de los años, hay una alta concentración del presupuesto en el producto de patrullaje (representa 21.3% del presupuesto asignado a productos), mientras los demás productos tienen bajo presupuesto lo cual indicaría una baja priorización con respecto a su ejecución. Además, su baja ejecución no corresponde a los indicadores y metas establecidos con los años, lo cual permite estimar que las metas de los siguientes años no serán alcanzadas.

### 2.1.3 Desempeño en cuanto a resultado específico (Contenido 35)

Los valores de los indicadores de Resultado Específico se muestran en la Tabla 26. Los resultados específicos usan dos fuentes primarias de información, la ENAPRES y los registros administrativos de la PNP para analizar la ocurrencia de delitos y homicidios.

Además, hay deficiencias en el manejo de información con respecto a los productos y actividades. Esto hace inaplicable el determinar el grado en que la ejecución del patrullaje (por cuadrante o por sector), la organización de la Comunidad y los operativos policiales colaboran con la reducción de la disminución de la criminalidad.

Sin embargo, el trabajo de campo muestra que aquellas comisarías que mejoran sus vínculos con la población a través de patrullaje a pie muestran mejores estrategias para el combate y la prevención de los delitos. Situación similar ocurre con las comisarías del sector urbano que conforman juntas vecinales. El impulso de dichas actividades y el fortalecimiento de los vínculos de comunicación proveen a las comisarías de datos necesarios para su actividad.

Las deficiencias en el manejo de la información imposibilitan la medición estandarizada de las actividades. Entre ellos se encuentra la heterogeneidad semántica; es decir, las actividades y productos no tienen una sola denominación sino que varía dependiendo del espacio geográfico. Además, hay un desconocimiento por parte del personal policial acerca del programa, de los diseños operacionales y de las metas establecidas.

Como se mencionó anteriormente, la tasa de criminalidad, reflejada en los indicadores de resultado específico ha tenido una tendencia creciente (según los registros del Ministerio Público). Si bien no hay un modelo econométrico que permita determinar la contribución específica que tiene la ejecución de los productos, se pueden obtener algunas observaciones:

- El programa muestra una alta concentración de su presupuesto en la genérica Acciones Comunes y un gran porcentaje se destina a planillas. Esta alta asignación del presupuesto no permite ver el nivel de gasto de otras genéricas en un análisis global de la ejecución presupuestaria (más adelante se mostrará la deficiencia en la ejecución de bienes, servicios e inversiones).
- Hay una fuerte concentración del presupuesto del programa en el producto patrullaje; sin embargo, su capacidad de ejecución no alcanza niveles aceptables. Debería haber una transferencia del presupuesto hacia otros productos (comunidad organizada, por ejemplo) que podrían incidir en los indicadores de resultado específico, especialmente enfocado al desarrollo de mejores prácticas con las juntas vecinales.
- El sistema de seguimiento debería ser capaz de recolectar información con mayor detalle para los indicadores de resultado específico, tomando en cuenta el índice de victimización y los tipos de delitos que se comenten a fin de diferenciar la tasa de delitos menores y faltas y la tasa de delitos con uso de violencia. Esto no implica un cambio en los indicadores sino una mejora en los mecanismos de evaluación que permite monitorear el fenómeno delictivo tomando en cuenta el grado de violencia empleado y haciendo visibles los delitos menores que influyen en la percepción de la población.

- El proceso de generación de metas no se realiza de manera consensuada entre el planificador y el operador. Por tanto, las metas no comprometen a los ejecutores (PNP).

El siguiente cuadro muestra la evolución de los indicadores a nivel de resultado específico y las metas propuestas para el 2012 y 2013.

**Tabla 26. Indicadores de Resultado Específico**

Descripción	Indicador							
	Nombre	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	2010	2011	Metas	
Resultado Específico							2012	2013
	Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses (Tasa de victimización por personas).	$\% = (\text{Población de 15 años a más de edad que en los últimos doce meses fue víctima de algún evento que atentó contra su seguridad} / \text{Población de 15 años a más de edad}) * 100$	Porcentaje de personas	ENAPRES	47.5 %	43.4 %	41.0%	41.0 %
	Porcentaje de hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses (Tasa de victimización por hogares)	$\% = (\text{Hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses} / \text{Total de hogares}) * 100$	Porcentaje de hogares	ENAPRES – INEI Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	45%	45%	43%	42%
	Tasa de delitos (incluye lesiones) y faltas por cada 100 mil habitantes	$\text{Delitos por cada 100 000 habitantes} = (\text{Número de delitos y faltas} \times 100\,000 / \text{Población Total})$	Delitos por cada 100 000	Registros administrativos de la PNP	617.3	693.4	684	616
	Tasa de homicidios por 100 mil habitantes.	$\text{Homicidios por cada 100 000 habitantes} = (\text{Número de homicidios} \times 100\,000 / \text{Población Total})$	Homicidios por cada 100 000	Registros administrativos de la PNP	9.6	8.9	8.7	8.4

Fuente: Tabla 5

## 2.1.4 Desempeño en cuanto a resultado final (Contenido 36)

### La evaluación de impacto en seguridad ciudadana<sup>25</sup>

La evaluación de impacto, en términos generales, permite generar una retroalimentación con los actores de un proyecto (o beneficiario), estos pueden ser organizaciones, instituciones y la propia comunidad. Dicho proceso permite verificar la efectividad de la estrategia y las razones de su éxito o fracaso, con lo cual se puede tomar decisiones como la modificación, la cancelación, la prórroga o la replicación de una determinada iniciativa<sup>26</sup>.

La evaluación de impacto debe identificar si existen o no relaciones de causa efecto entre el programa o proyecto y los resultados obtenidos (positivos y/o negativos y/o esperados), ya que pueden existir otros factores que hayan influido en un cambio de situación pero que no correspondan al proyecto. Por ello es que este tipo de evaluación se centra en los beneficios de mediano y largo plazo. Para conseguir su propósito la evaluación debe incluir indicadores de producto, efecto e impacto que permitan visualizar si se cumplió en términos de eficacia y eficiencia. La eficiencia está relacionada a los objetivos y costos para conseguirlos, la eficacia en cambio mide el grado en que se alcanzaron o cumplieron los objetivos.

Con todo lo anterior, es indispensable planificar los recursos que permitan realizar una evaluación de este tipo, porque es costosa de realizar. Es necesario entonces que también haya voluntad política y financiera para mostrar resultados medidos y tomar decisiones con más y mejor información.

Llevados estos conceptos al campo de la seguridad ciudadana implican que la evaluación de impacto debe medir los cambios en la situación de seguridad (de la delincuencia real y en menor medida de la percibida<sup>27</sup>) en un rango de tiempo acotado a una intervención y en un nivel determinado. Se puede decir entonces que una intervención en seguridad ciudadana consigue un impacto positivo cuando logra bajar los niveles de criminalidad y sensación de temor en un contexto determinado.

El caso peruano muestra una situación compleja, el constante cambio del programa Seguridad Ciudadana debilita la continuidad de la intervención. Una evaluación de impacto generaría valor agregado después de un periodo de intervención más constante, con mejores fuentes de información y con una finalidad clara, dado el peso social y político del programa. Lo cual lleva a concluir que no es pertinente una evaluación de impacto en el corto plazo sin antes corregir los problemas de monitoreo.

---

<sup>25</sup> Un análisis del ingreso de las evaluaciones de impacto a las políticas de Seguridad Ciudadana en América Latina se muestra en los puntos I y II del **Anexo 4. Informe de síntesis de Evidencia empírica e Investigación académica.**

<sup>26</sup> Valdivia, Claudio. *Manual de seguridad ciudadana*. Fundación Paz Ciudadana, Santiago, 2002.

<sup>27</sup> Como se comenta anteriormente, la percepción de inseguridad responde a múltiples causas las cuales no se abarcan por el PPE, de tal manera que la evaluación de impacto intentará identificar cuánto afecta el Programa a la percepción de inseguridad.

Como menciona Dammert, Ruz y Salazar (2008), hay una fuerte debilidad en las instituciones policiales de América Latina que impide el monitoreo del fenómeno delictivo. Sumado a esto, la “cifra negra” de delito y la descoordinación entre los actores impide la aplicación básica del concepto “*para administrar hay que poder medir*”. Sin embargo, para hablar de medición de resultados y comparación de estos a nivel supranacional, comentan la necesidad de establecer observatorios de criminalidad que gestionen la información de los distintos actores del sistema de administración de justicia y destacan la importancia de las encuestas de victimización como herramientas de diagnóstico de la política de Seguridad Ciudadana.

## 2.2 Análisis presupuestario.

### 2.2.1 Ejecución presupuestaria (Contenido 37)

El siguiente cuadro muestra el grado de ejecución presupuestal del programa:

Tabla 27. Ejecución Presupuestal

AÑO	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2010	1,718,013,027	1,948,115,362	1,925,561,631	98.84%
2011	1,930,225,127	2,383,071,865	2,345,616,894	98.43%

Fuente: Transparencia Económica - MEF

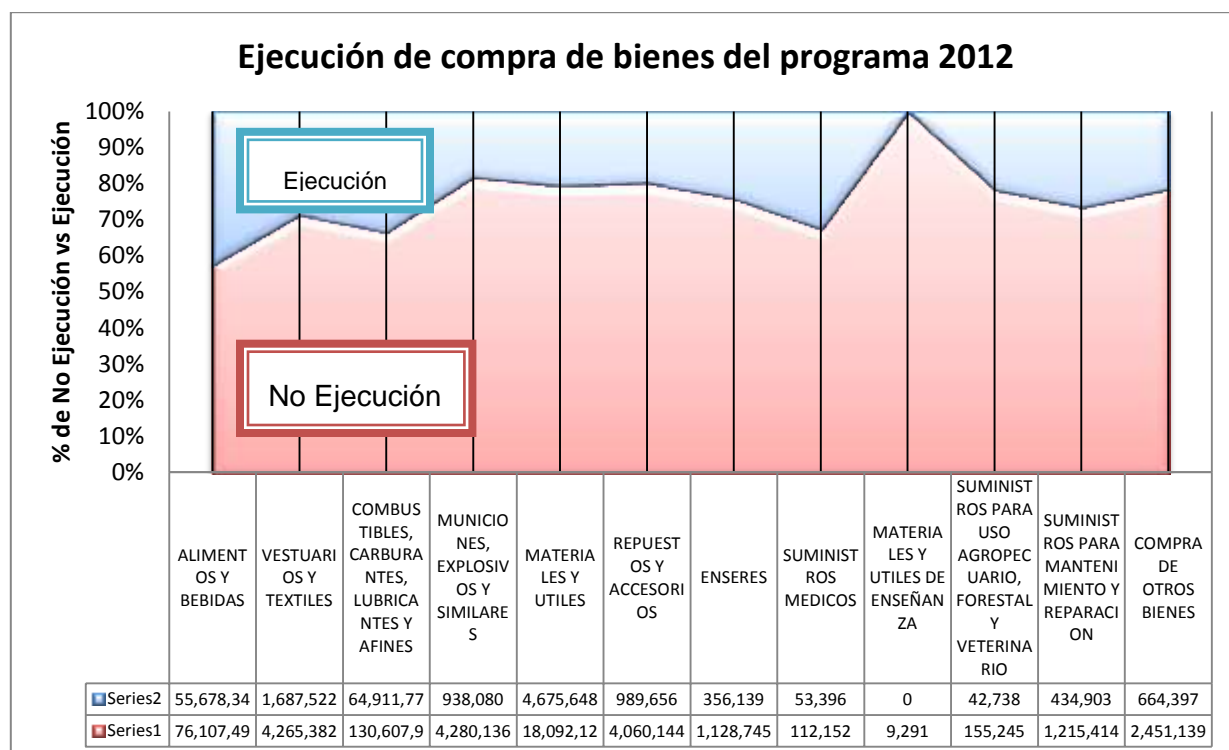
El nivel de ejecución del programa se mantiene cercano al 99% del presupuesto (Tabla 28), lo cual a primera vista da la impresión de encontrarse en un nivel casi óptimo de ejecución; sin embargo, deben tomarse en cuenta algunas observaciones:

- El presupuesto no está sincerado de tal manera que muestre costos de los productos y actividades, por lo que no se conoce la cifra exacta del gasto en Seguridad Ciudadana. Gastos por actividades de Orden Público y Orden Interno se cargan a las partidas del programa Seguridad Ciudadana, incrementando su nivel de gasto.
- Hay una baja capacidad de inversión que se manifiesta en solicitudes de mejora en infraestructura física y de comunicaciones a nivel de comisarías, las cuales no son atendidas.
- Los procesos de contratación son largos y engorrosos.
- Las transferencias a comisarías por parte de bonos de mantenimiento preventivo y correctivo no se realizan a tiempo o no llegan, a pesar de haber determinado mecanismos de focalización.
- Las necesidades no planificadas, como en el caso de los conflictos sociales, requieren movilización de recursos que eventualmente cargan al programa de Seguridad Ciudadana. Esto genera mayor gasto en algunas partidas; sin embargo, no se desarrollan las actividades programadas para dichas actividades.

Estos factores generan el efecto de mayor gasto, pero no el efecto para el cual fueron destinados los fondos.

Otro aspecto importante de la ejecución presupuestal del MININTER y del programa corresponde a la asignación y a la capacidad de ejecución de contrataciones.

**Ilustración 19. Compra de bienes en el PP Seguridad Ciudadana**



Fuente: Transparencia Económica – MEF

Consulta: Agosto del 2012

La baja capacidad de ejecución del MININTER es un riesgo muy alto que debe considerarse y debe incluirse como un supuesto en la matriz de Marco Lógico para el logro de objetivos, y metas de productos y actividades.

La Ilustración 17 muestra una baja ejecución en vestuarios (40%), municiones y armamento (22%), repuestos (24%) y suministros de mantenimiento (36%). Esto afecta directamente el manejo logístico de la entidad; además, se afecta al personal y la capacidad instalada pues no se abastece a tiempo los bienes necesarios.

Finalmente, la situación empeora al analizar las inversiones de la institución. El ratio global de ejecución de inversiones alcanza el 11% hasta la fecha, lo cual indica una fuerte deficiencia al momento de ejecutar el programa. El siguiente gráfico muestra la concentración de las principales inversiones y el grado de ejecución a través de los años.

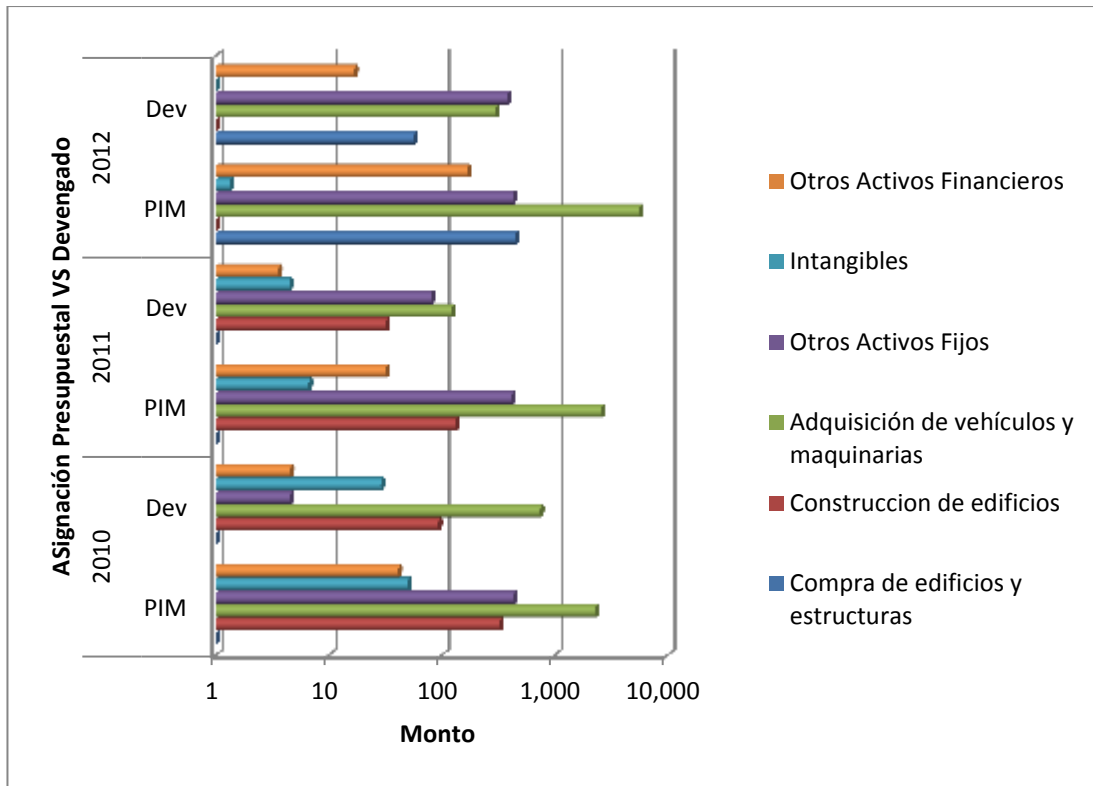
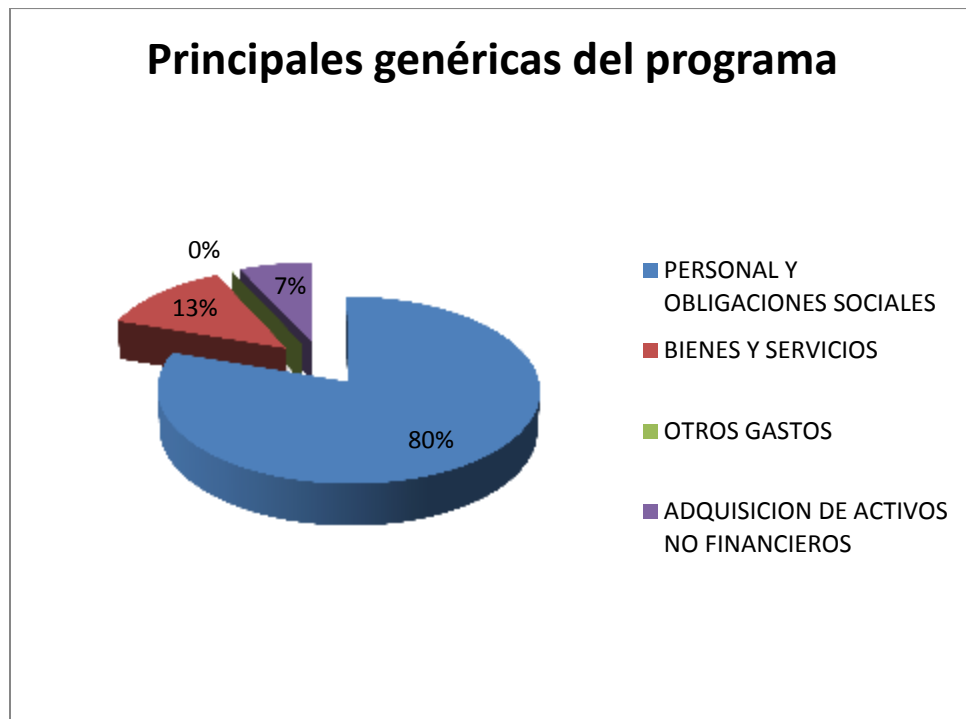


Ilustración 20. Principales Genéricas de Gasto (2012 - PIM)



Fuente: Transparencia Económica – MEF



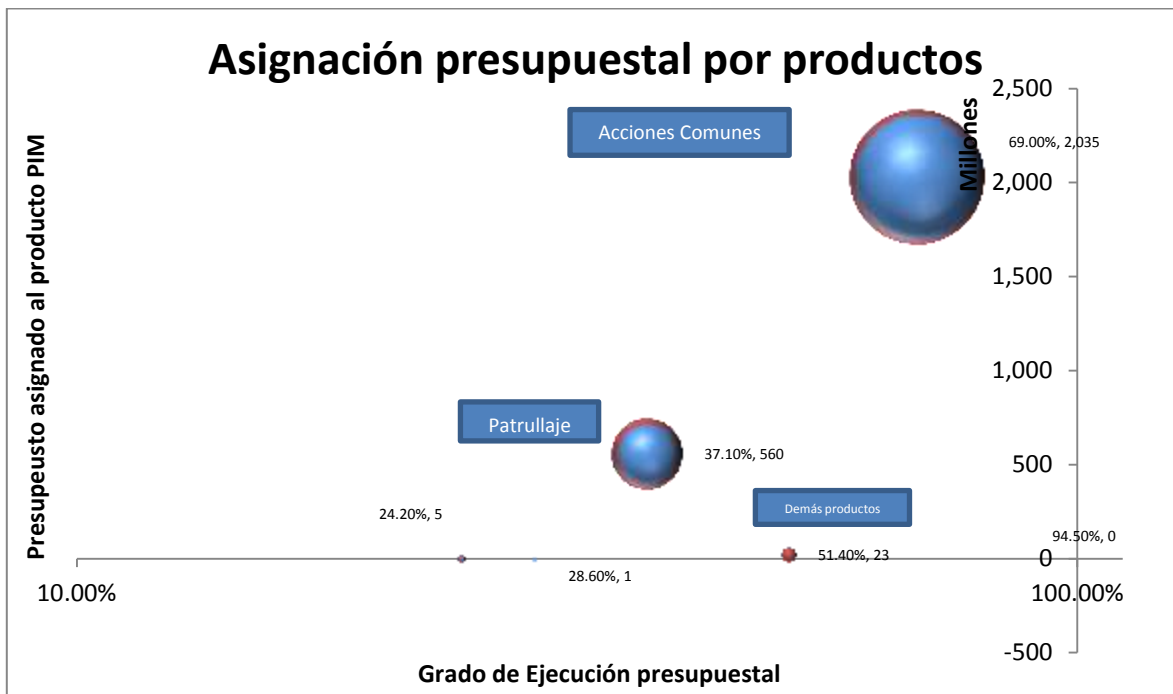
Consulta: Noviembre 2012

Es visible una alta concentración del presupuesto en salarios; sin embargo, es necesario analizar la capacidad de ejecución presupuestal.

### 2.2.2 Asignación/Distribución de recursos (Contenido 38-40)

Un primer acercamiento para analizar la asignación de recursos corresponde a los productos y genéricas.

Ilustración 21. Asignación por productos (PIM - 2012)



Fuente: Transparencia Económica – MEF  
Consulta: noviembre 2012

Con respecto a los productos, se aprecia una concentración del 78% en acciones comunes y un 21% en el producto patrullaje, mientras los demás productos juntos no alcanzan el 1% del presupuesto. Esta situación muestra un deficiente proceso de registro presupuestal, así como una asignación que concentra el presupuesto en un producto y desestima los demás.

La mayor parte de las acciones comunes cargan a la genérica de salarios por lo que se estima que un alto porcentaje del presupuesto del programa no responde a acciones del programa; por el contrario, dichos recursos se utilizan para cubrir los salarios del personal policial.

**Tabla 28. Ejecución de las Genéricas (en porcentaje), 2012**

Genérica	PIM	Ejecución			Avance %
		Compromiso	Devengado	Girado	
ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	5,351,005	2,231,792	2,231,792	2,231,792	41.7
BIENES Y SERVICIOS	399,266,127	376,733,378	376,503,115	373,770,606	94.3
OTROS GASTOS	4,189,696	4,011,960	4,008,599	4,008,599	95.7
PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	1,974,320,397	1,962,639,764	1,962,639,764	1,962,629,536	99.4

Fuente: Transparencia Económica – MEF  
Consulta: Agosto del 2012

Como se mencionó anteriormente, los criterios de asignación toman en cuenta la tasa de criminalidad y la población por departamentos, tanto rural como urbana; sin embargo, debe incluirse una variable que responda a la credibilidad que tiene la población en la institución. Dicha variable influye en la disposición de la población a denunciar los delitos de los que son víctimas; es decir, la percepción de eficacia sobre el accionar policial y la confianza de la población en que una denuncia tendrá un efecto positivo en la solución de su problema. Esto con el objetivo de incentivar las buenas prácticas que mejoran la satisfacción de la población con el servicio y que disminuyen la “cifra negra” con respecto a la denuncia de delitos.

Como se muestra en el esquema de priorización presupuestaria, el MININTER y el programa de Seguridad Ciudadana han incrementado su presupuesto y, a su vez, ha incrementado el gasto per cápita.

**Tabla 29. Priorización presupuestaria**

AÑO	2010	2011
Gasto Seguridad Ciudadana per cápita – Priorización Presupuestal (soles)	66.70	81.48

Fuente: Tabla 21. Priorización Presupuestal

Sin embargo, analizar el proceso de distribución entre productos y al interior de los mismos (actividades) no genera valor para el estudio dado los problemas en el manejo presupuestario evidenciados a lo largo de este documento. Principalmente, se puede concluir que los criterios de asignación no se visualizan dado que el presupuesto asignado al programa no corresponde al realmente ejecutado a través de los productos.

Posiblemente, MININTER carga gasto de otras partidas al programa, factor que no permite un cálculo certero de la asignación de presupuesto por producto. Junto a esto, tanto el diseño como el seguimiento de las intervenciones no descienden hasta el grado de actividades, siendo inaplicable su análisis.

A la fecha, no se puede establecer con claridad el estado de la asignación de los recursos, debido a que no se cuenta con el presupuesto asignado a cada una de las 1,397 Comisarías, ni cuáles son los recursos con los que cuentan en términos de: oficiales, suboficiales, administrativos, vehículos, infraestructura, armas, municiones, uniformes, combustible, alimentación, capacitación, etc.

Tampoco se puede establecer cuál es la asignación/distribución de los recursos en cuanto a criterios de género, etnicidad, geográficos, etc., frente a una demanda específica que hay en cada lugar, debido a que las denuncias no se encuentran sistematizadas en el MININTER.

Por ello, se recomienda implementar sistemas de información que permitan conocer con mayor nivel de detalle y aproximación la cantidad de recursos asignados a cada comisaría, física y financieramente. Asimismo, se recomienda implementar un sistema de registro de las denuncias en las Comisarías, que permita medir la incidencia de cada uno de los delitos y se pueda formar un Mapa del delito, que permita reasignar de manera óptima los recursos financieros y físicos de la PNP.

Si bien es cierto que los diseños de los programas presupuestales 2011 y 2012 han evolucionado, estos muestran algunos productos constantes que entregan mejores resultados en la población beneficiaria de la intervención. Sin embargo, resultan insuficientes dada la forma como se asignan los recursos presupuestales. Así, cerca del 80% es Acción Común, debido a que el programa presupuestal financia íntegramente las planillas de todas las DIRTEPOL aunque no todo este personal participa en el trabajo vinculado a la Seguridad Ciudadana.

Por ello, se debe considerar entre las nuevas actividades, el aseguramiento de la entrega apropiada de los recursos físicos y materiales en la oportunidad requerida y con la calidad necesaria.

### **2.2.3 Transferencia de recursos (Contenido 41-42)**

El mecanismo de transferencia de recursos a beneficiarios indirectos se da a través del plan Mazzetti, el cual se ejecuta como un piloto en Lima. Esta transferencia condicionada hacia los efectivos que realizan actividades de patrullaje durante sus días de franco (descanso) se da como un pago directo a las cuentas bancarias de los efectivos.

Este mecanismo de pago directo a través del Banco de la Nación representa una reducción amplia de los procesos e implica un pago inmediato que se reduce la cantidad de actores que se involucran en el pago. El pago está a cargo de la unidad que coordina y revisa las planillas de trabajo del plan Mazzetti, la unidad de tesorería que envía la orden de pago y, el Banco de la Nación que efectúa el depósito en cuenta.

Sin embargo, es necesaria la automatización de los mecanismos de registro de desempeño laboral de los efectivos. Actualmente, este se maneja a través de formatos que luego se envían a través de medios electrónicos y no se aplica un sistema de seguimiento laboral. El ingreso de mecanismos más eficientes reduciría la carga laboral de los operadores de registro y mejoraría la efectividad del control.

Situación similar ocurre con la evaluación de bonos por desempeño que entrega el MININTER. Se agrupa al personal por funciones similares y se premia a los trabajadores con mejor desempeño, en base a un conjunto de indicadores de desempeño que se calculan con información registrada manualmente. Como se mencionó anteriormente, la inclusión de sistemas de seguimiento para la evaluación del personal tendría un efecto en la reducción del costo administrativo de generar y analizar la información, así como una confiabilidad mayor en la información debido al cambio del manejo manual al informático.

## **2.3 Eficiencia.**

Para realizar el análisis de eficiencia, es necesario identificar y cuantificar los costos y gastos relevantes, y no se ha podido disponer de la información suficiente para determinar una relación con respecto al presupuesto y a la generación de productos.

Para el caso de un incremento del presupuesto para patrullaje y ciudadanía organizada, no habría una manera de verificar apropiadamente el incremento en la producción o el efecto por la falta de un sistema de información seguro y auditable, sin embargo, se podría intentar una correlación con la información de denuncias que el MP tiene en sus registros.

### **2.3.1 A nivel de actividades y/o productos (Contenido 43).**

No hay información con respecto a actividades permanentes; por ende, no se puede saber un factor de costos.

### **2.3.2 Gastos de administración (Contenido 44).**

Dentro de los problemas con el manejo presupuestario del MININTER y del programa de Seguridad Ciudadana se encuentra la deficiencia en el registro. No se encuentra información suficiente para determinar el monto de gastos administrativos; sin embargo, se pueden mencionar algunos aspectos generales con respecto al manejo del programa.

- El gasto se concentra en personal (sueldos).
- Muchos de los efectivos realizan actividades administrativas al interior de las comisarías, gasto que no es considerado dentro de gastos administrativos.
- Las asignaciones presupuestales que no resultan en productos (APNoP) alcanzan el 50% del presupuesto del MININTER.
- La alta concentración del presupuesto en partidas APNoP y otra alta asignación en personal podría afectar el presupuesto destinado a inversiones u adquisición de bienes y servicios.

Un análisis a profundidad de calidad del gasto es de vital importancia dentro del Ministerio y del programa de Seguridad Ciudadana; sin embargo, se requiere de un sinceramiento del presupuesto y su manejo.

## **2.4 Sostenibilidad (Contenido 45)**

El primer factor que afecta la sostenibilidad del programa es la baja capacidad de registro y la poca transparencia en el manejo presupuestal. Debe sincerarse el presupuesto ingresando al programa solo aquellos gastos e inversiones que corresponden a Seguridad Ciudadana, con la finalidad de no generar expectativas sobre una alta asignación presupuestal que no se gasta necesariamente en acciones de seguridad ciudadana.

Segundo, la intervención exclusiva de la comisaría en el Patrullaje resulta insuficiente para cubrir la demanda nacional y para asegurar una calidad mínima del servicio, sobre todo en las áreas de mayor inseguridad ciudadana. Sin embargo, el patrullaje integrado resulta una opción que puede contribuir sustancialmente para ampliar las áreas de cobertura y mejorar la calidad del servicio. Sin embargo, la sostenibilidad del producto se basa en el trabajo integrado de la Comisaría y del Serenazgo. Para esto deben establecerse procedimientos y lineamientos específicos y buscar una mejor coordinación entre las autoridades representadas por el Jefe de las DIRTEPOL y los Presidentes Regionales y Alcaldes. Esto últimos cuentan con mayores recursos locales, con más personal, más y mejores vehículos, pero sin la competencia con la que cuenta la PNP.

Tercero, se debe tomar en cuenta que el producto Patrullaje es el único presupuestalmente relevante, los demás productos no alcanzan el 1% del presupuesto del programa. Sin embargo, el producto Comunidad Organizada plantea un reto importante para el trabajo conjunto multisectorial dados los resultados que proponen las experiencias internacionales como mecanismo de prevención del delito. Por otro lado, la sostenibilidad del programa tiene como uno de los principales retos el mejorar la capacidad de ejecución a nivel de bienes, servicios e inversiones.

Cabe resaltar que el programa busca un cambio de mirada de la institución policial, mediante un accionar vinculado a la población y orientado a la prevención del crimen. El panel considera que el programa es sostenible, en tanto haya un esfuerzo político y de gestión para superar las deficiencias internas en la coordinación y la gestión.

## **2.5 Justificación de la continuidad (Contenido 46).**

El programa muestra múltiples desafíos que limitan una justificación de continuidad tal como está, es decir, en el mismo marco de trabajo diseñado previamente. Los problemas no sólo se ubican en el nivel del diseño de la intervención, sino fundamentalmente en la implementación y la gestión.

En este sentido, para considerar una apropiada continuidad y fortalecimiento del programa, resulta vital avanzar en los siguientes elementos:

- Sincerar el contenido de actividades y productos específicos del programa es un paso necesario para poder identificar el impacto de sus acciones. Los programas analizados incluyen múltiples acciones clasificadas como patrullaje y acciones comunes que deberían ser imputadas a otros objetivos o programas del MININTER.

- Priorizar los objetivos del Programa. Los objetivos propuestos no pueden ser separados del trabajo policial global por lo que se limitan las capacidades de medición de resultados. Se propone concentrarse en los delitos más comunes y en las ciudades donde su prevalencia sea mayor. La universalización de la intervención va en contra de la mejor búsqueda de logros.
- Desarrollar un programa específico que pueda ser implementado con efectividad a pesar de las dificultades de gestión que ha evidenciado la PNP y el MININTER. Se recomienda disminuir el número de productos del programa.
- Definir mecanismos de gestión por escrito y socializados al interior de la PNP y del MININTER para evitar la pérdida de la memoria institucional sobre la intervención debido a la constante rotación de personal en ambas instituciones.
- Definir dos o tres productos específicos del programa que sean socializados al interior del trabajo policial como parte de un nuevo modelo de gestión administrativa en el sector. Los productos recomendados son Patrullaje y Comunidad Organizada. El producto “operativos” requiere un análisis con respecto a su definición y actividades.

Una vez considerados estos elementos que requieren ser redefinidos se podría proponer un periodo de continuidad que tenga como pilares 3 elementos: (i) definición de dos producto específicos (Patrullaje y Comunidad Organizada), (ii) desarrollo de una operación piloto de implementación durante el 2014 en zonas específicas del país que puedan ser analizadas y gestionadas para identificar aprendizajes y lecciones; y (iii) proceso de evaluación y monitoreo que al final de la primera etapa permita identificar si es factible, viable y deseable una ampliación de los productos a nivel nacional.

## 2.6 Análisis de Género (Contenido 47).

El enfoque de género visto desde la perspectiva de una política de seguridad ciudadana toma en cuenta diversos factores. Entre ellos se encuentra quién comete el delito, a qué delitos están expuestos ambos géneros y qué medidas se pueden asumir para afrontar el problema de la violencia de género en una sociedad como la peruana.

Un primer acercamiento exige cuantificar la población tomando esta variable en consideración:

**Tabla 30. Población estimada al 30 de junio 2012, por Años y Sexo, según Departamentos, 2012-2013**

DEPARTAMENTO	2012				2013			
	Total	Hombre	Mujer	%	Total	Hombre	Mujer	%
<b>PERÚ</b>	<b>30,135,875</b>	<b>15,103,003</b>	<b>15,032,872</b>	<b>49.88%</b>	<b>30,475,144</b>	<b>15,271,062</b>	<b>15,204,082</b>	<b>49.89%</b>
AMAZONAS	417,508	219,797	197,711	47.36%	419,404	220,810	198,594	47.35%
ÁNCASH	1,129,391	571,378	558,013	49.41%	1,135,962	575,331	560,631	49.35%
APURÍMAC	451,881	230,283	221,598	49.04%	454,324	231,664	222,660	49.01%
AREQUIPA	1,245,251	618,679	626,572	50.32%	1,259,162	625,246	633,916	50.34%
AYACUCHO	666,029	338,989	327,040	49.10%	673,609	343,265	330,344	49.04%
CAJAMARCA	1,513,892	761,905	751,987	49.67%	1,519,764	765,045	754,719	49.66%
CALLAO	969,170	483,718	485,452	50.09%	982,800	490,081	492,719	50.13%
CUSCO	1,292,175	655,500	636,675	49.27%	1,300,609	659,633	640,976	49.28%
HUANCAVELICA	483,580	241,951	241,629	49.97%	487,472	244,132	243,340	49.92%
HUÁNUCO	840,984	427,094	413,890	49.21%	847,714	430,580	417,134	49.21%

DEPARTAMENTO	2012			%	2013			%
	Total	Hombre	Mujer		Total	Hombre	Mujer	
ICA	763,558	383,018	380,540	49.84%	771,507	387,189	384,318	49.81%
JUNÍN	1,321,407	667,187	654,220	49.51%	1,331,253	672,198	659,055	49.51%
LA LIBERTAD	1,791,659	892,909	898,750	50.16%	1,814,276	904,342	909,934	50.15%
LAMBAYEQUE	1,229,260	597,871	631,389	51.36%	1,239,882	602,759	637,123	51.39%
LIMA	9,395,149	4,583,424	4,811,725	51.21%	9,540,996	4,651,967	4,889,029	51.24%
LORETO	1,006,953	525,658	481,295	47.80%	1,018,160	531,538	486,622	47.79%
MADRE DE DIOS	127,639	73,298	54,341	42.57%	130,876	75,164	55,712	42.57%
MOQUEGUA	174,859	93,350	81,509	46.61%	176,736	94,332	82,404	46.63%
PASCO	297,591	157,049	140,542	47.23%	299,807	158,507	141,300	47.13%
PIURA	1,799,607	903,527	896,080	49.79%	1,814,622	911,031	903,591	49.79%
PUNO	1,377,122	689,813	687,309	49.91%	1,389,684	696,312	693,372	49.89%
SAN MARTÍN	806,452	438,716	367,736	45.60%	818,061	444,972	373,089	45.61%
TACNA	328,915	170,466	158,449	48.17%	333,276	172,655	160,621	48.19%
TUMBES	228,227	123,793	104,434	45.76%	231,480	125,533	105,947	45.77%
UCAYALI	477,616	253,630	223,986	46.90%	483,708	256,776	226,932	46.92%

Fuente: INEI

Como se puede apreciar, las estimaciones de crecimiento poblacional muestran una tendencia al incremento de la población femenina, de tal manera que en unos años la proporción de hombres y mujeres en el Perú será de uno a uno.

Junto a esto, los departamentos donde hay más mujeres que hombres son Arequipa, Callao, La Libertad, Lambayeque y Lima.

Por otro lado, tres factores de análisis deben incluirse en un programa de Seguridad Ciudadana: (i) el análisis de la victimización, tomando en cuenta el sexo de la víctima de tal manera que se evalúe si hay una disposición a cometer crímenes contra las mujeres, (ii) el uso de los espacios, asegurando la no discriminación del ingreso de mujeres por edad o raza, y (iii) el ingreso de mujeres a la micro-comercialización como mecanismo de subsistencia. El análisis de estos indicadores debe tomar en cuenta la situación de las mujeres presas en centros penitenciarios y la variable género dentro del fenómeno delictivo.

Dado que la violencia sexual y familiar alteran la seguridad ciudadana, el Estado las ha asumido como prioritarias y ha implementado algunas medidas especializadas para el control de dichos crímenes. Por un lado, se presta servicios especializados a través de las comisarías de mujeres a cargo de la DIRFAPASEC y DITERPOL para el caso de las comisarías en provincia. Sin embargo, no se han diseñado protocolos de intervención para los casos de violencia familiar, factor que genera la percepción de no resultado con respecto a la intervención policial en eventos de dicha índole.

## Ilustración 22. Comisarías de Mujeres

Comisarías de Mujeres - PNP		
Actualmente hay 27 comisarías a nivel nacional a cargo de la DIRFAPASEC / DITERPOL	Las comisarías cuentan con 54 oficiales y 509 suboficiales	6 se encuentran en Lima

Fuente: DIREHUM – MININTER

Otro aspecto de género es la situación de la población femenina de la PNP. Dadas las condiciones de servicio y la necesidad de pernoctar en las instalaciones, los efectivos femeninos requieren espacios independientes a los dormitorios de varones. Sin embargo, el trabajo de campo muestra que la mayoría de comisarías no cuentan con dichas instalaciones y en consecuencia, las efectivos policiales no pueden desarrollar sus actividades con normalidad.

Se requiere de una modificación y ampliación de la infraestructura tomando en cuenta las necesidades de los efectivos. Podría configurarse como proyectos de inversión pública o como un producto que incluya la mejora de las instalaciones de las comisarías.

Tabla 31. Análisis de género del programa

¿Corresponde incorporación de un enfoque de Género en la Intervención Pública Evaluada según la evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de resultado específico o producto?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio?	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores
Corresponde analizar por 3 razones:  1) Los factores de género que influyen en el accionar delictivo. 2) La cantidad creciente de	NO	Si	Sí	Si/No
	¿Se incorpora? No	¿Se incorpora? No	¿Se incorpora? No	¿Se incorpora? Si
				Insatisfactoriamente



¿Corresponde incorporación de un enfoque de Género en la Intervención Pública Evaluada según la evaluación? ¿Por qué?	¿Se debió incorporar en definición de población objetivo?	¿Se debió incorporar en definición de resultado específico o producto?	¿Se debió incorporar en provisión del servicio?	¿Se debió incorporar en la formulación de indicadores
personal policial femenino 3) La prevención de la violencia contra la mujer como política pública.				
	No aplica	No aplica	No aplica	% de comisarías que cuentan con instalaciones para efectivos femeninos

## **PARTE 3: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **Conclusiones generales**

El programa presupuestario analizado no es del todo claro en su diseño, carece de un diagnóstico sustentado en información confiable que permita saber cuál es problema delictual que se está enfrentando y su particular focalización, dado que el problema criminal puede ser por narcotráfico, pandillaje, hurto, asaltos, secuestro, etc., todo esto recién podría permitir especificar el tipo de patrullaje y si este debe ser por cuadrante, sector o integrado que dependerá de la peligrosidad de los mismos, de los accesos geográficos, de la topografía, la densidad poblacional, etc.

Por otro lado, el programa presupuestario financia a cerca de 67,000 policías; la PNP cuenta con casi 106 mil efectivos para 30 millones de peruanos lo que da un ratio de un policía por cada 283 habitantes, sin embargo sólo el 30% de los policías trabajan en las comisarías, es decir el ratio cambia a 943 habitantes por policía y tomando en cuenta que trabajan 24 horas por 24 de descanso, el número de policías se reduce a 15,900 por día, variando el ratio a 1,886 habitantes por policía (además es imposible trabajar 24 horas continuas).

Adicionalmente, los policías en comisarías no cuentan la preparación especializada, carecen de medios de comunicación, vehículos e instrumentos de calidad y oportunamente para enfrentar el crimen, por deficiencias en la planificación, coordinación y aprovisionamiento logístico.

El diseño del programa presupuestario no cuenta con mecanismos sistemáticos de monitoreo y evaluación, debido a que no existen sistemas informáticos del registro de la información relacionada con la asignación y uso de los recursos

Las debilidades del diseño del programa evidencian significativos problemas de gestión en su ejecución.

La gestión por resultados en general y la implementación de un programa presupuestario con enfoque a resultados en particular, presenta un desafío institucional que pareciera que el MININTER-PNP no es capaz de absorber a corto plazo de manera general, aunque sí en una operación piloto focalizada. El sistema de información de denuncias es débil y no permite avanzar en el diseño de programas específicos de seguridad ciudadana a nivel local. De hecho, en prácticamente todas las comisarías visitadas, la sistematización de información estadística es considerada una tarea secundaria sin mayor trascendencia y que no es analizada a nivel local (también por la falta de medios).

La visita en terreno dejó en claro las carencias estructurales que enfrenta la institución policial cotidianamente. No sólo falta de personal e infraestructura básica sino también problemas de gestión en las comisarías y falta de información básica, estos elementos juegan en contra de la realización de un análisis detallado sobre la efectividad de un programa que ninguno de los comisarios entrevistados dijo conocer.

Los problemas no se evidencian sólo a nivel local o descentralizado sino también en la gestión central que enfrenta múltiples cambios de política institucional así como de redireccionamiento de personal con frecuencia. Todo lo anterior impide la efectividad del programa, su gestión y posible evaluación.

Es evidente que la PNP y el MININTER requieren de un proceso eficaz de fortalecimiento de sus capacidades técnicas y de administración para avanzar con iniciativas que le permitan gestionar con mayor eficiencia y eficacia. En este camino, la colaboración con el MEF para el diseño e implementación de una operación piloto de PPER antes de plantear su generalización y escalamiento a nivel nacional puede ser un mecanismo efectivo para consolidar una experiencia de mejor diseño e implementación de iniciativas destinadas a mejorar la calidad de la intervención para lograr la tan ansiada seguridad ciudadana en nuestro país.

Conclusiones y Recomendaciones específicas:

**Matriz de conclusiones y recomendaciones**

	N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
DISEÑO DEL PROGRAMA	1	<b>Coordinación intra institucional de la organización</b>	No existe adecuada coordinación entre las áreas operativas (de ejecución) y las de planeamiento.	Mejorar la Coordinación intra institucional horizontal y vertical.	Establecer mecanismos de planificación y coordinación en el Manual de Operaciones.
			Esto se refleja en una brecha entre el diseño y la implementación, y en un desconocimiento del programa por parte de los operadores. (p. 36)		
	2	<b>Focalización/priorización y afiliación</b>	a) El programa no está focalizado adecuadamente lo que impide que los recursos se asignen apropiadamente. (p.52)	a) El programa debe focalizarse en zonas urbanas y urbano-marginales, tomando en cuenta que incluso estos espacios geográficos padecen de problemáticas distintas y características disímiles (p. 53).	Establecer el Mapa nacional del delito con indicadores de criminalidad.
				Luego, la priorización de recursos se debe incluir una definición de criterio de priorización, dentro de ellos, los índices de criminalidad.	Este mapa debe desarrollarse en una plataforma en tiempo real. (p. 53)
			b) No está establecido un procedimiento de coordinación con los gobiernos locales ni con las JJVV. (p. 90)	b) Establecer mecanismos de coordinación definidos.	Desarrollar actividades de Coordinación inter institucional con actores involucrados en la política de Seguridad Ciudadana a nivel local.
					Mejorar los protocolos de acción con las juntas vecinales.
	3	<b>Indicadores</b>	Los indicadores de resultado recogen distintos tipos de delitos, algunos están fuera del marco de la Seguridad	a) Revisar los indicadores de Resultado, separando aquellos que corresponden a Seguridad Ciudadana.	Revisar las preguntas del cuestionario de la ENAPRES

N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
		Ciudadana. (p.21)	b) Incluir otro indicador que tome en cuenta las faltas y contravenciones que no son consideradas dada su baja tasa de denuncia, pero que afectan las actividades diarias de la población.	
		Los indicadores son de baja pertinencia en tanto el sistema no genera información confiable para su medición. (p. 65)	c) Identificar indicadores a nivel de insumo, proceso y producto, operacionalmente definidos, que sean verificables de manera física y que se traduzcan en una herramienta de base de datos que genere periódicamente reportes sobre el desarrollo y ejecución de los recursos asignados al PPER	
	4	En el PP 2012, había muchos productos con baja asignación y ejecución presupuestal respecto a los demás productos.	El MININTER debe concentrarse en 2 productos: Patrullaje que incluya los operativos y Participación ciudadana.	Definir operacionalmente los productos de manera que puedan cuantificarse (producción y costo financiero) y relacionarse directamente con el resultado esperado.
		Los productos con baja asignación no tenían una contribución clara hacia el logro del resultado específico.		
		Los productos del PP no permiten reducir el fenómeno delictivo.(p. 35)		
	5	<b>Productos provistos a la población</b>	En una primera etapa, desarrollar un nuevo modelo de gestión administrativa con tres pilares (p. 105):	-Definir los productos.
			1) Dos productos específicos: Patrullaje y Comunidad Organizada	-Definir criterios para seleccionar las zonas donde se aplicará el piloto.
			2) Desarrollar una operación piloto en zonas específicas del país que puedan ser analizadas y gestionadas para identificar aprendizajes y	-Diseñar e implementar la operación piloto.

N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
			lecciones	
			3) Desarrollar un proceso de monitoreo y evaluación que permita identificar si es factible, viable y deseable dicha operación.	-Evaluar la operación piloto.
	6	a) Inadecuada, inoportuna e insuficiente asignación de recursos para las unidades operativas tanto a nivel de insumos básicos como de armamento (Comisarias). (p. 95)	a) Mejora de la efectividad de los procesos de contratación y mejora en los procesos de abastecimiento logístico a las comisarias	a) Establecer e implementar mejores sistemas de abastecimiento para entregar oportunamente y con buena calidad los insumos necesarios hasta las Comisarias.
				b) Desarrollar adecuados mecanismos de distribución de los insumos.
				c) Mejorar la asignación de recursos pasando de un análisis inercial de las necesidades a una asignación estratégica (priorización)
	7	Las comisarias no están adecuadas a las tipologías establecidas, con respecto a las condiciones mínimas de personal y población por atender. (p.62)	Profundizar los diseños de tipos de comisarias, tomando en cuenta los delitos que enfrentan.	Actualizar la directiva sobre tipología de comisarias.
			Para cada tipología, indicar los recursos necesarios (personal y logística) y estructura de costos promedio (p. 58).	a) Establecer costos y parámetros
				b) Ecuación de producción
	8	b) Procedimientos operativos desactualizados y desconocimiento de los operadores sobre procedimientos, productos y programa en general.(p. 103)	b) Establecer protocolos de intervención según ámbitos geográficos y problemáticas específicas, difundirlos y capacitar sobre ellos. (pág. 31)	a) Diagnóstico de las intervenciones que se realizan como parte de las actividades de SC.
				b) Diseño de protocolos de intervención de los productos a implementar, tomando en cuenta ámbito geográfico y problemática delictiva específica.

N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
9				c) Desarrollo de mecanismo de evaluación de productos
				d) Evaluar resultado de las intervenciones en las zonas de intervención.
				a) Establecer la aplicación de protocolo de patrullaje que incluya mecanismos de priorización y distinción entre ámbito urbano e urbano marginal.
				b) Incluir mecanismo de control sobre el desarrollo del patrullaje (control de desplazamiento por GPS para vehículos)
	Funciones y actividades de seguimiento y evaluación	Deficiente sistema de información y seguimiento. (p.106)	Implementar un sistema de información (Data mining) interconectado que permita a las comisarías el registro en línea y "levantar" información en tiempo real. (p. 62).	c) Desarrollar un mapa del delito a nivel local que actúe como base de datos inicial para mapas del delito de ámbito regional y nacional.
				d) Generar espacios de Coordinación que fomenten el compromiso de los demás actores involucrados en la Política de SC.
				Implementación gradual de dicho diseño
10				Evaluación por fases.

	N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
EJECUCION DEL PROGRAMA	11			Se propone iniciar un Programa Piloto.	Elaborar un proyecto piloto (fortalecimiento institucional de comisarías) focalizado en una o más regiones que cuente con el SIDPOL, personal específico para el registro y procesamiento de la información, protocolos de intervención definidos, además de una adecuada asignación de recursos e insumos para el funcionamiento de las comisarías.
	12	<b>Disponibilidad y uso de un sistema de información</b>	No se dispone oportunamente de información sobre los costos de los productos de manera que pueda retroalimentar el diseño del programa. (p. 11)	. Generación de herramientas informáticas para el monitoreo de insumos, procesos y para el registro a nivel de comisaría de la producción.	a) Estudio que permita identificar los indicadores de insumo, proceso y producto para incorporarlos al Sistema. (diseño de variables)
				Incluir indicadores de insumo, proceso y producto en el sistema de M&E	b) Desarrollo de sistema informático de registro y monitoreo.
					c) Implementación del registro de la información en el sistema informático. (compra y distribución de equipos informáticos, computadoras y software)
	14	<b>Presupuesto ejecutado</b>	La ejecución del programa representa en su mayoría pago de salarios, Dando una baja asignación para la ejecución Proyectos de inversión. (p.97)	Se debe desarrollar un diagnóstico de necesidades tanto de gestión como de operación del Programa de tal manera que se generen potenciales Proyectos de Inversión que mejoren la administración del Programa y su desempeño.	a) Diagnóstico de necesidades de gestión y operativas.
	15		Insuficiente capacidad de gestión (P. 106)	Se deben mejorar las capacidades del personal responsable de la ejecución de compras medido a través de la	b) Contratación de consultores para la generación de PIP's c) Implementación de PIP's a) Capacitación al personal en compras públicas y planeamiento estratégico



N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
			ejecución de recursos gestionables.	b) Diagnóstico de situación de mecanismos de asignación y distribución de recursos.
				c) Diseño y optimización de procesos logísticos (almacén, distribución, sub almacén)
				d) Implementación de Sistema de monitoreo logístico
				e) Implementación de mejoras en los procesos logísticos.
16	Costos de los productos y sus metas físicas	No se cuenta con un sistema de costos, además las metas físicas no se pueden evidenciar fácilmente. (P.11)	Generar un sistema de registro al interior de las comisarías, que permita registrar la cantidad de insumos (armamento, munición, combustible, entre otros) y recursos (efectivos, vehículos, etc.) empleados en cada proceso interno. Dicho sistema deberá hacer la distinción entre la productividad de cada comisaría contra la cantidad de insumos empleados diferenciando el tamaño y	a) Definir los procesos claves para la provisión de los servicios, establecer actores y flujogramas.

	N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
				tipología de las comisarías. Desarrollar mecanismos de Costos de Transferencia que permitan distinguir la generación de productos de las demás actividades que se llevan a cabo en las comisarías.	
	17		En el programa se registran gastos que corresponden a acciones de Orden Público u Orden Interno factor que no permite conocer la ejecución efectiva en Procesos y acciones de Seguridad Ciudadana. (P.36)	Diferenciar los gastos correspondientes a Seguridad Ciudadana de aquellos de Orden Público y Orden Interno.	Incluir mecanismo que permita el registro de las actividades policiales de naturaleza reactiva no planificadas como conflictos sociales y que afectan el presupuesto, de naturaleza no programable y que representan un conjunto de actividades para las comisarías que no se contemplan en el presupuesto.
	18	<b>Eficacia y Calidad</b>	No se puede identificar la eficacia del programa, no se puede determinar el área geográfica efectivamente controlada, tampoco se puede medir la	El sistema debe generar información que permita visualizar el grado de cumplimiento de metas y la satisfacción de la población con	Informatización de dependencias y capacitación del personal especializado en manejo de plataforma de recojo de datos

N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
		calidad de los productos.	respecto al servicio.	
19	Desempeño en cuanto a actividades	No se dispone de información que permita evaluar el grado de cumplimiento de las actividades que permitan obtener los productos.	Implementar sistema de seguimiento a nivel de actividades	Generación de protocolos de productos que permitan el diseño de sistema de seguimiento informático de actividades
20	Desempeño en cuanto a productos	Si bien se informa anualmente el número de patrullajes, no se puede evaluar el desempeño de los mismos por falta de información.	Implementar sistema de seguimiento a nivel de productos	Implementar sistema de seguimiento de generación de productos
21	Desempeño en cuanto a resultado final y específico	Si bien la ENAPRES realiza el monitoreo anual de los indicadores de resultado final y específico, no hay manera de identificar la contribución de los productos y actividades al logro de los efectos e impacto esperado (medidos a través de los indicadores del INEI)	Revisar los indicadores por cada nivel de la MML, validando las relaciones causales entre actividades, productos, efectos e impactos.	Contratar consultoría especializada para la construcción del modelo de estimación que permita la comprobación (junto con el modelo de causalidad teórico) una comprobación estadística que vincule los resultados del Programa con las intervenciones realizadas, primero en la operación piloto y luego en las zonas donde haya expansión del PPER.
22	Ejecución presupuestaria	El programa tiene serios problemas para ejecutar el presupuesto más allá del gasto en salarios. Solo se ejecutó el 80% en bienes (nov 2012) afectándose la compra de repuestos, uniformes, armamento, vehículos y maquinarias y materiales de oficina (P.96)	Mejora de capacidades para la gestión del MININTER y del programa	a) Mejorar las capacidades del personal encargado de la gestión del programa y de la ejecución de contrataciones. b) Mejorar los sistemas de seguimiento logístico y gestión de requerimientos
23	Asignación/Distribución de recursos	Los procesos de distribución de bienes y servicios dentro de la organización son deficientes generando mecanismos de "agenciamiento" de insumos básicos para las comisarías (P. 154)	Mejora de capacidades para la gestión logística del MININTER y del programa	a) Desarrollar sistema de control patrimonial b) Mejorar el sistema de seguimiento de insumos y requerimientos c) Mejorar el sistema de distribución logística

N°	Área de Mejora	Problema Identificado	Recomendación	Actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada
24	<b>Transferencia de recursos</b>	Los bonos de transferencia directa a comisarías no llegan a tiempo, además, no se asigna a las comisarías en situación de inhabitables por lo que no tienen el efecto esperado. (P. 94)	Mejorar el sistema de seguimiento de bienes y patrimonio de la PNP con la finalidad de focalizar las asignaciones a las comisarías con mayores necesidades	a) Instalación de computadoras y capacitación del personal especializado en manejo de plataforma de recojo de datos b) Sistema de encuestas internas para el recojo de datos sobre estado de comisarías y aspecto de mejora.
25	<b>Gastos de administración</b>	El sistema de costeo no permite filtrar el gasto administrativo del programa limitando el análisis a nivel de la entidad (P.36)	Implementar el sistema electrónico de seguimiento y costos.	Implementación de un mecanismo de transferencia en el sistema de costos

## BIBLIOGRAFÍA

- Alda, E. y Beliz, G.(eds.) (2007). *¿Cuál es la salida? la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado el día 27 de abril de <http://www.ongcoprodeh.com/AGENDA%20INCONCLUSA%20DE%20SEGURIDAD%20CIUDADANA.pdf>
- Araya Moya, J. (1999). Experiencias de participación ciudadana en la prevención local del delito. Éxitos y dificultades. *Cuadernos CED*, 30 Santiago: CED.
- Arnold, H. (1991). Fear of Crime and its Relationship to Directly and Indirectly Experienced Victimization: a Binational Comparison of Models. En K. Sessar y H. J. Kerner (eds.), *Developments in Crime and Crime Control Research* (pp. 87-125). New York: Springer-Verlag.
- Ball-Rokeach, S.J y L.B. De Fleur (1983). Media and Crime. En S. Kadish (ed.), *Encyclopedia of Crime and Justice* (pp. 1021–1027). New York: Macmillan.
- Baumer, T. (1978). Research on fear of crime in the United States. *Victimology*, 3(3–4), 254–264.
- Box, S., Hale, C., Andrews, G. (1988). Explaining Fear of Crime. *British Journal of criminology*, 28, 340-356.
- Chiricos, T., Padgett, K. y Getz, M. (2000). Fear, TV News, and the Reality of Crime. *Criminology*, 38(3), 755-785.
- Chiricos, T.; Hogan, M. y M. Gertz. (1997). Racial composition of neighborhood and fear of crime. *Criminology* 35,107–128.
- Ciudad Nuestra (2012). “Segunda Encuesta Metropolitana de Victimización del 2012”.
- Cortazar, R. y Vial, J. (eds.). *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Cambios para el Cambio del Siglo*. Santiago: CIEPLAN.
- Conklin, J. (1975). *The impact of crime*. New York: Macmillan.
- (1971). Dimensions of community response to the crime problem. *Social Problems*, 18, 373–385.
- Dammert, L. y Malone, M. (2003). Fear of crime or fear of life? Public insecurities in Chile. *Bulletin of Latin America Research*, 22(1), 79-101.
- Dammert L. y F. Salazar (2009). *¿Duros con el delito?: populismo e inseguridad en América Latina*. FLACSO Chile.
- Dammert, L. y Zúñiga, L. (eds.) (2007), *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. I. Municipalidad de San Joaquín; URBAL-Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L y Arias, P. (2007). El desafío de la delincuencia en América Latina: diagnóstico y respuestas de política. En L. Dammert y L. Zúñiga (eds.), *Seguridad y Violencia: desafíos para la ciudadanía*. I. Municipalidad de San Joaquín; URBAL-Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad, Santiago: FLACSO Chile.
- Dammert, L., Ruz, F. y Salazar, F. (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago: FLACSO Chile.
- Dastres, C. (2003). *¿Visiones Personales, Ideología o Mercado al momento de informar? Un análisis de las noticias sobre Inseguridad Ciudadana desde el Emisor*. Santiago: CESC, Universidad de Chile.
- De Haan, W. y Loader, I. (2002). On the Emotions of Crime, Punishment and Social Control. *Theoretical Criminology*, 6(3), 243-253.
- De Mattos, C. (2004). Santiago de Chile: Metamorfosis bajo un nuevo impulso de modernización capitalista. En C. De Mattos, M.E. Ducci, A. Rodríguez y G. Yañez (eds.), *Santiago en la Globalización. ¿Una nueva ciudad?* (pp. 17-46). Santiago: Sur-Eure Libros.

- Escobar, S. et al. (2005). *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Friederich Ebert Stiftung, Caracas: Nueva Sociedad.
- Espinoza, H. (2008). Hacia una visión política progresista en Seguridad Ciudadana, Serie Prosur, Friedrich Ebert Stiftung. Recuperado el 27 de abril de 2011 de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/05462.pdf>
- INEI. "Encuesta Nacional de Programas Estratégicos – ENAPRES 2011"
- Instituto de Opinión Pública – PUCP (IOP-PUCP). "Estado de la Opinión Pública" 2010.
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE) (2012). Anexo 2. "Inserción Social Positiva De La Población Penitenciaria: Construyendo Rutas De Esperanza Y Oportunidad" – CREO. 2012.
- Lacarrieu, M. (2007). La 'insoponible levedad' de lo urbano. *EURE*, 33(99), 47-64.
- Laguna, G. (año). Revisión y ampliación del Programa Presupuestal Estratégico "Seguridad Ciudadana"
- Liska, A., Sanchirico, A. y Reed, M. (1988). Fear of crime and constrained behavior: Specifying and estimating a reciprocal effects model. *Social Forces*, 66(3), 827-837.
- Observatorio de la Criminalidad (2012). "Delitos registrados en el MP según distrito Judicial 2008 – 2011".
- PROETICA (2012). "VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012". Lima.
- Sherman, L. (1998). Thinking about crime prevention. En Sherman, L. (ed.), *Preventing crime. What works, what doesn't, what's promising*. Report to the US Congress prepared for the National Institute of Justice.
- Sims, L. (2001). Neighbourhood Watch: findings from the 2000 British Crime Survey. *Findings* 150. Londres: Home Office.
- Sims, B. y Johnston, E. (2004). Examining Public Opinion about Crime and Justice: A Statewide Study. *Criminal Justice Policy Review*, 15(3), 270-293.
- Ungar, M. (2002). *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers. Frühling, H., Tulchin, J. y Golding, H. (eds.) (2005). *Crimen y violencia en América Latina: seguridad ciudadana, democracia y estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

## BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL

- Abelsom, A. (2006) ***Seguridad privada en Chile: Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública***. Santiago: FLACSO Chile  
[http://www.flacso.cl/publicaciones\\_ficha.php?publicacion\\_id=661](http://www.flacso.cl/publicaciones_ficha.php?publicacion_id=661)
- Abramovay, M. (2005) Violencia en las escuelas: Un gran desafío. *Revista Iberoamericana de la educación*, 38. (pp. 53-66) Madrid.
- Ames, B. (2001). *Os entraves da democracia no Brasil*. Río de Janeiro: Editora FGV.
- Arriagada, I. y L. Godoy (1999). Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina. Diagnóstico y Políticas en los Años 90. *Serie Políticas Sociales*, 32. Santiago: CEPAL.
- (2000). Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, 70. Santiago: CEPAL.
- Ayres, R. (1998). *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: Banco Mundial.
- Bandura, A. (1994). Social Cognitive Theory of Mass Communication. En J. Bryant y D. Zillmann (eds.) *Media Effects: Advances in Theory and Research* (pp. 121-150). New Jersey Hove: Lawrence Erlbaum Associates.
- Bourdieu, P. (1998). *Practical Reason: On the Theory of Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Burgos, J. (2000). De la tolerancia cero al compromiso 100: Reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana. *Boletín Mercado del Suelo Urbano Área Metropolitana de Santiago*, N° 71. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Burianek, J. (1997). Democratization, Crime, Punishment and Public Attitudes in the Czech Republic. *Crime, Law and Social Change*, 28, 213-222.
- Búvinic, M. y Morrison, A. (1999). *Notas Técnicas sobre prevención de la violencia*. División de Desarrollo Social, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Búvinic, M., Morrison, A. y M. Shifter (1999). *La Violencia en América Latina y el Caribe: Un Marco de Referencia para la Acción*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrión, F. (2009). Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica. En: Carrión, F., Pontón, J. y Armijos, B. *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. Quito, FLACSO Ecuador, 2009.
- Cavender, G. (2004). Media and Crime Policy: A Reconsideration of David Garland's the Culture of Control. *Punishment & Society*, 6, 335-348.
- Comisión Especial de Implementación del Código Procesal Penal (CEI-CPP) (2012). Anexo2. "Mejora de los servicios del Sistema de Justicia Penal".
- CEJA (2007). *Reporte sobre el estado de la Justicia en las Américas 2006-2007*. Santiago: CEJA.
- Cervantes, C. (2002). *El grupo de discusión: de la mercadotecnia al estudio de la cultura y la comunicación*. Ponencia presentada en el VI Congreso Latinoamericano de Ciencias de la Comunicación (ALAIC), Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- CESC (2008). *Debates penitenciarios*, 6. Revista electrónica disponible en: [www.cesc.uchile.cl](http://www.cesc.uchile.cl)
- Clore, G. L. y Gasper, K. (2000). Feeling is believing: Some affective influences on belief. En N.H Frijda, A. Manstead y S. Bem (eds.), *Emotions and Beliefs: How Feelings Influence Thoughts* (pp. 10-44). Cambridge: Cambridge University Press.
- Collins, R. (1990). Stratification, Emotional Energy and the Transient Emotion. En T.

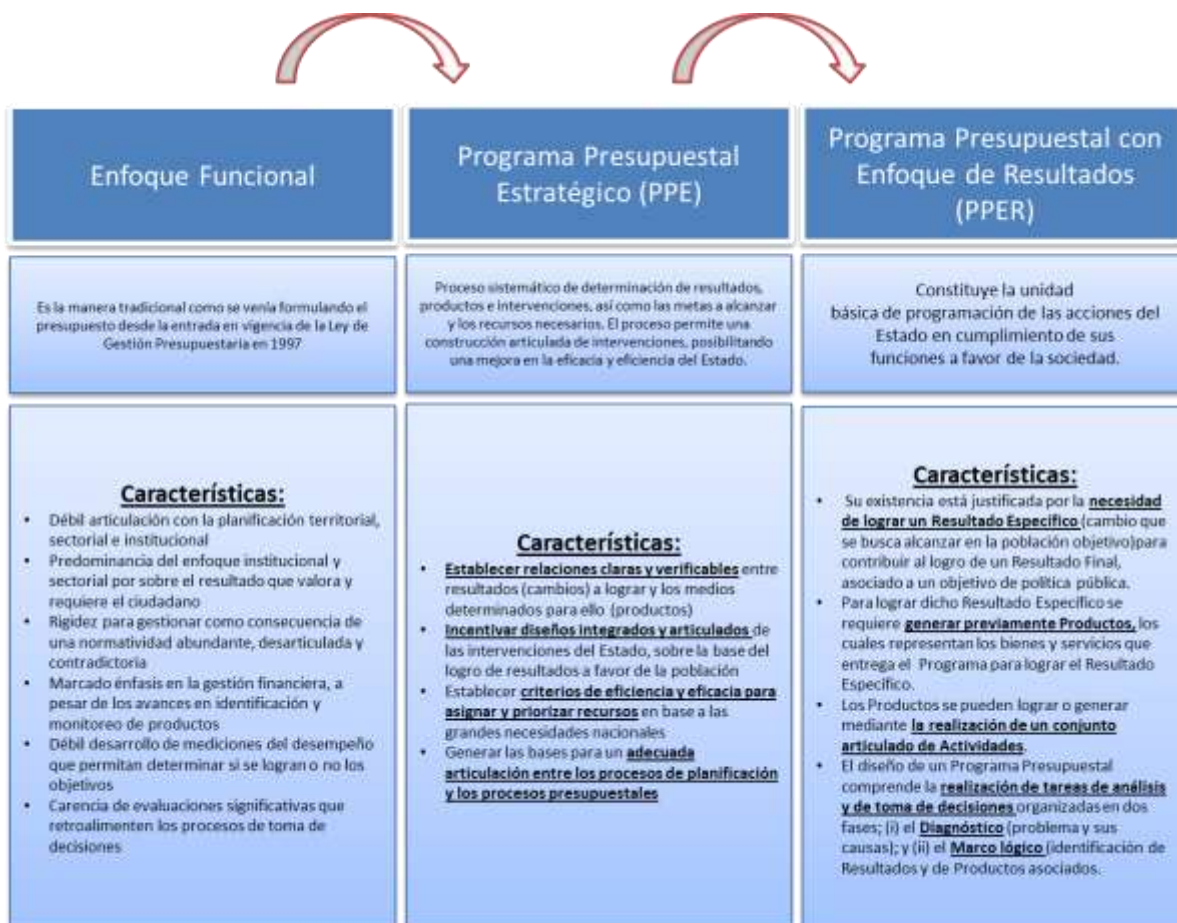
- Kemper (ed.), *Research Agendas in the Sociology of Emotions* (pp. 27-57). Albany: State University of New York Press.
- Constitución política de la República de Chile* (1980). Reformada por la ley N° 20.050. Santiago: Diario Oficial del 26 de agosto de 2005.
- Córdova, A. (2007). Confianza social, desigualdad económica y democracia en las Américas. En M. Seligson (ed.), *Desafíos para la democracia en Latinoamérica y el Caribe: Evidencias desde el Barómetro de las Américas 2006-2007* (pp. 153-184). Nashville, TN: LAPOP.
- (2004). ¿Ciudad sin ciudadanos? Fragmentación, segregación y temor en Santiago. *EURE*, 30(91), 87-96.
- (2005). Violencia, Miedos y Medios de Comunicación: Desafíos y Oportunidades. En M. Cerbino, (ed.), *Violencia en los medios de comunicación. Generación noticiosa y percepción ciudadana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- (2009) ¿Falsa alarma? Temor, crimen y opinión pública en Chile. En: R. Cordero (ed.), *Sumando Opiniones: Encuestas, Opinión Pública y Cambio Político en Chile*. Santiago: Editorial Universidad Diego Portales.
- Jackson, J. (2004a). Experience and Expression: Social and Cultural Significance in the Fear of Crime. *British Journal of Criminology*, 44(6), 946-966.
- (2004b). An Analysis of a Construct and Debate: The Fear of Crime. En H. Albrecht, T. Serassis y H. Kania (eds.), *Images of Crime II* (35-64). Freiburg: Edition Iuscrim, Max Planck Institute.
- (2005). Validating New Measures of the Fear of Crime. *International Journal of Social Research Methodology*, 8(4), 297-315.
- (2006). Introducing Fear of Crime to Risk Research. *Risk Analysis*, 26(1), 253-264.
- (2008b). Revisiting Sensitivity to Risk in the Fear of Crime. *LSE: Working Paper*.
- Jackson, J., Allum, N. y Gaskell, G. (2006). Bridging Levels of Analysis in Risk Perception Research: The Case of the Fear of Crime. *Forum: Qualitative Social Research*, 7(1). Recuperado de: <http://www.qualitative-research.net/fqs-texte/1-06/06-1-20-e.htm>
- Jackson, J. y B. Bradford (2009). Crime, Policing and Social Order: On the Expressive Nature of Public Confidence in Policing. *The British Journal of Sociology*, 60(3), 493-521.
- Jackson, J. y Sunshine, J. (2007). Public Confidence in Policing: A Neo-Durkheimian Perspective.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. y N. Loayza (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Farrall, S. y Bannister, J. (1997). *Putting Fear in Its Place*. British Society of Criminology, Queens University, Belfast.
- Farrall, S., Bannister, J., Ditton, J. y Gilchrist, E. (1997). Questioning the Measurement of the Fear of Crime: Findings From A Major Methodological Study. *British Journal of Criminology*, 37(4), 657-78.
- Güell, P. (2004). Seguridad. Una construcción social sobre un mapa de disyuntivas. *Serie En Foco*. Santiago: Expansiva.
- Heath, L. (1984). Impact of newspaper crime reports on fear of crime: a multimethodological investigation. *Journal of Personality and Social Psychology*, 47, 263-276.
- Hernández, J. y Valdivia, R. (2004). *(In)seguridad ciudadana en noticieros de TV*. Tesis para obtener el grado de Sociólogo, Universidad Católica de Chile.
- Hindelang, M. (1974). Public Opinion regarding Crime, Criminal Justice, and Related Topics. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 11(2), 101-116.



- Rico, J.M y Chinchilla, L. (2002). *Seguridad ciudadana en América Latina: hacia una política integral*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Rotker, S. (2001). *Ciudadanías del miedo*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Rountree, P. y Land, K. (1996). Perceived Risk versus Fear of Crime: Empirical Evidence of Conceptually Distinct Reactions in Survey Data. *Social Forces*, 74(4), 1353-1376.
- Rubio, M. (1998). *Los costos de la violencia en América Latina. Una crítica al enfoque económico en boga*. Santiago de Chile: Universidad de los Andes.
- Salazar, G. (1993). De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (explorando senderos trans-liberales). *Proposiciones*, 28, 175-177.
- (2005). *Construcción de Estado en Chile (1760-1860): democracia de “los pueblos” militarismo ciudadano golpismo oligárquico*. Santiago: Sudamericana.
- (2006). *La violencia política popular en las grandes alamedas*. Santiago: LOM.
- Segovia, O. (2007). *Ciudades para convivir: sin violencias hacia las mujeres*. Santiago: Sur.
- Shaw, M. (2001). *Invirtiendo en los jóvenes 12-18 años: enfoques internacionales para prevenir el crimen y la victimización*, Montreal: Centro Internacional para la Prevención del Crimen.

## EVOLUCIÓN DE LAS METODOLOGÍAS DE PRESUPUESTACIÓN EN EL PERÚ

Ilustración 23. Evolución de las metodologías de Presupuestación en el Perú



Fuente: Directivas y Metodología Vigente – Dirección Nacional de Presupuesto Público DNPP - MEF

***El Segundo Taller de Trabajo de la Evaluación de la EDEP Seguridad Ciudadana*** tuvo como resultado la generación de propuestas de mejora en los productos, entre las principales conclusiones se obtuvo:

### **Sobre el Patrullaje:**

El patrullaje debe tener una labor disuasiva y represiva pues representa no solo la presencia policial en las calles (factor que mejora la confianza en la institución y reduce el temor), sino que producto del patrullaje es posible recabar información de inteligencia para futuros operativos o culminar en una acción represiva contra delitos flagrantes. Este patrullaje debe tener capacidad de respuesta, asegurando una respuesta asistida por parte de otros efectivos que son notificados a través de sistema de comunicación.

Sin embargo, el **análisis de los recursos** evidencia una falta de personal, factor que se agrava con la deficiencia en la recolección y manejo de la información sobre el fenómeno criminal. Dichos factores dificultan la asignación de efectivos y el diseño de rutas de patrullaje más efectivos.

Por otro lado, el uso de vehículos representa un factor clave para cubrir el espacio geográfico que le compete a una comisaría; sin embargo, el estado actual de los vehículos se encuentra desatendido; junto a esto, se evidencia una falta de criterios claros para la compra de vehículos, no considerando el factor geográfico, terreno, rendimiento promedio necesario ni el uso del vehículo. Todos estos factores definen el tipo de vehículo necesario y sus implementos.

Una propuesta es el uso de la modalidad de “leasing” o “arrendamiento financiero” de los vehículos policiales, con la finalidad de maximizar el rendimiento de la capacidad instalada.

Con respecto al **análisis de procesos** se menciona la importancia de implementar un sistema de costeo basado en el recojo de información sobre el patrullaje, esto permitirá analizar los resultados a corto y mediano plazo así como los impactos a largo plazo.

Otro aspecto es el proceso de conformación de cuadrantes o sectores pues, ante el desconocimiento a nivel operativo sobre la finalidad de dichos mecanismos, se limitan a dividir el territorio en partes. Por el contrario, la definición de cuadrantes o sectores debe tomar en cuenta la capacidad instalada de las comisarías, los tipos de delitos cometidos, la densidad poblacional. Definido esto, es posible determinar el tipo de patrullaje y las fuerzas especializadas que deben ser asignadas a dicho territorios.

En general, como propuestas de mejora con respecto al patrullaje se podrían destacar:

- Mejorar la motivación y educación del personal con respecto a la buena atención a la población.
- Mejorar las relaciones con la comunidad.
- Plan de incentivos económicos que evite el ausentismo laboral innecesario
- Leasing o arrendamiento financiero de vehículos y sistemas de radio
- Alianzas estratégicas con los Gobiernos Regionales y Locales para potenciar los recursos y mejorar la cobertura de patrullaje
- Recabar las buenas prácticas y difundirlas
- Actualizar y difundir los manuales de procedimientos de patrullaje, especialmente para los efectivos en formación.

### **Sobre los Operativos Policiales contra la Micro Comercialización:**

La definición de objetivos del programa establece que los operativos policiales en el marco de la Seguridad Ciudadana se realizan como una intervención contra la micro comercialización de estupefacientes. La observación en campo muestra que no hay una definición operacional certera sobre qué operativos pertenecen a Seguridad Ciudadana, ni cómo se diferencia de las intervenciones producto del patrullaje.

En el Taller, el debate concluyó que los operativos que abarcan la Seguridad Ciudadana cubren los delitos menores, faltas y contravenciones, micro comercialización, hurtos y robos menores. Estos delitos, si bien tienen una baja tasa de denuncia, afectan directamente a la percepción de inseguridad de la población.

El **análisis de los recursos** muestra la necesidad de una mejora en los procesos de abastecimiento de uniformes, indumentaria de intervención (armamento, municiones, chalecos antibalas, escudos, varas reglamentarias y demás). Junto a esto, se requiere una mejora en la formación del personal y una asignación que responda a la movilidad y viáticos de los efectivos cuando realizan operativos de Seguridad Ciudadana.

Por otro lado, es indispensable que los efectivos cuenten con sistemas de información y medios de comunicación idóneos que permitan una respuesta conjunta contra los hechos delictivos.

Un **análisis de los procesos** muestra la necesidad de mejorar las relaciones con los Gobiernos Regionales y Locales para realizar operativos conjuntos, usando un solo mapa del delito que permita concentrar las intervenciones en los puntos críticos. Por otra parte, se requiere impulsar el código de faltas y contravenciones, el cual define competencias que los efectivos tienen para intervenir; junto a esto, es necesario la definición y división a nivel operativo de procedimientos (protocolos estandarizados) para dichas intervenciones.

La **estrategia** para la implementación debiera considerar un sistema de costos que tome en cuenta las actividades realizadas en los operativos y el costo de los materiales empleados; además, los operativos que resultan de las intervenciones de orden público (conciertos y eventos deportivos) deben incluir recursos para el traslado de efectivos.

Finalmente, debe tomarse en cuenta que hay una definición poco clara de lo que representan los operativos en el marco de la Seguridad Ciudadana. Estos responden a acciones de orden interno, orden público (uso de inteligencia) o surgen de manera no prevista en medio de los patrullajes, por lo cual se recomienda reconsiderar la inclusión de los operativos dentro del programa (pareciera que podría integrarse al producto patrullaje) y analizar a profundidad la definición, con la finalidad de facilitar un proceso de costeo.

### **Sobre la Comunidad Organizada:**

La Comunidad Organizada es el vínculo que mantienen los efectivos policiales con la comunidad. Tiene por finalidad la conformación de Juntas Vecinales (JJVV) las cuales actúan como organizaciones de autodefensa y respuesta rápida antes hechos delictivos. Por otro lado, las JJVV articulan la labor policial con información con respecto a las ocurrencias y hechos sospechosos. Dicha información se conforma como una fuente de inteligencia para la mejora de la intervención policial.

Los **principales recursos** para la organización y preservación de las Juntas Vecinales son el factor de recursos humanos, recursos materiales y el manejo de información.

El factor humano debe tomar en cuenta que los comisarios deben tener un perfil y conocimientos de cómo organizar a la población. Por otro lado, las personas encargadas de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC) y los promotores, encargados de organizar las JJVV, requieren una capacitación sobre dichas actividades y manejo de equipos.

Por otro lado, la rotación anual de personal entre comisarías es un fenómeno que afecta el vínculo de la institución con la comunidad, además, el establecimiento de metas es anual; sin embargo, la rotación no permite una continuidad de las relaciones con la comunidad ni el logro de objetivos.

Los recursos materiales consisten en una mejora de la infraestructura de las comisarías junto con disponibilidad de un monto en caja chica para la elaboración o compra de volantes, trípticos, cartillas de seguridad, etc. Otro punto importante es el sistema de comunicación que deben emplear las JJVV, existen prácticas de uso del celular como mecanismo de atención rápida; sin embargo, debiera implementarse sistemas de radio. Este trabajo conjunto puede complementarse con la instalación de sistemas de alarma y video vigilancia.

Con respecto a los **procesos**, es necesario identificar a los beneficiarios y su condición socioeconómica con la finalidad de establecer qué actividades pueden realizar; por otro lado, establecer distintos grupos de trabajo, entre ellos las JJVV las cuales deben agruparse tomando en cuenta la distribución zonal, distrital, de base, etc.

Por otro lado, se requiere potenciar las redes de cooperantes, la implementación de escuelas de jóvenes líderes, club de menores, etc.

Con respecto a la estrategia, la mejora de las relaciones de la comisaría y los efectivos con la comunidad debe ser una actividad conjunta que debe desarrollarse con la participación de los gobiernos regionales y locales.

## MATRIZ DE EVALUACIÓN

Para evaluar “Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana – 2011” y PPER “Reducción de la Victimización en las Zonas Urbanas de País en el marco de la Seguridad Ciudadana<sup>28</sup> - 2012” es necesario revisar los siguientes documentos:

- Contenidos mínimos de un programa presupuestal con enfoque de resultados indicados en el Anexo 2 del respectivo Programa Presupuestal. Con la finalidad de analizar los resultados finales y específicos, los productos esperados, los indicadores planteados, los medios de verificación y los supuestos del Programa Presupuestal.
- Los Planes Operativos Instituciones correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012. Para revisar las actividades, tareas y presupuesto asignado con cargo al Programa Presupuestal.
- Los informes de evaluación anuales de los años 2010 y 2011 y el informe del Primer Trimestre del año 2012. Con el fin de revisar las actividades, tareas y el presupuesto ejecutado con cargo al Programa Presupuestal y poder efectuar el análisis de los logros obtenidos sobre los cuales se observen resultados concretos.
- Las encuestas realizadas por el INEI respecto de la ENAPRES en los años objeto de la evaluación.
- Las encuestas de los últimos años de Opinión sobre Seguridad Ciudadana realizadas por las empresas especializadas en opinión pública.
- Los Registros administrativos de la PNP.
- Los Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación de la PNP.
- Informes del Observatorio de la Criminalidad del Ministerio Público.

Con la revisión y análisis de la información se plantea aplicar los instrumentos de evaluación siguientes:

- Análisis de involucrados.
- Entrevistas a actores clave.
- Talleres de evaluación con actores involucrados.
- Verificación de la información cuantitativa.

---

<sup>28</sup> Ley N° 29289 - Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009. Segunda Disposición Final: “...se priorizará los programas estratégicos relacionados con: Seguridad Ciudadana cuya conducción estará a cargo del Ministerio del Interior.”

La aplicación de los instrumentos tomará en cuenta los indicadores de la Matriz de Marco Lógico del Programa Presupuestal, por lo que se propone la siguiente Matriz de Evaluación:

INDICADORES	Medios de verificación
<b>RESULTADO FINAL</b>	
Porcentaje de la población que percibe que será víctima de algún evento que atente contra su seguridad en los próximos 12 meses.	ENAPRES – INEI  Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana
<b>RESULTADO ESPECÍFICO</b>	
Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses (Tasa de victimización por personas). Porcentaje de hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses (Tasa de victimización por hogares) Tasa de delitos (incluye lesiones) y faltas por cada 100 mil habitantes. Tasa de homicidios por 100 mil habitantes.	ENAPRES – INEI  Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana  Registros administrativos de la PNP
<b>PRODUCTOS</b>	
<b>1. Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).</b>	
Número de puntos críticos vigilados con patrullaje	Registros de los km2 de puntos críticos con vigilancia policial ENAPRES – INEI
Porcentaje de cuadrantes vigilados con patrullaje	Mapa del delito Reporte o parte de ocurrencias

1

OBJETIVO
<b>RESULTADO FINAL</b>
Incremento de la seguridad ciudadana  (Sétima Política de Estado del Acuerdo Nacional: "Seguridad ciudadana y erradicación de la violencia"). Eje Estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios (Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021)
<b>RESULTADO ESPECÍFICO</b>
Reducir los niveles de victimización en las zonas urbanas del país.  Unidad de Medida = Porcentaje (población)
<b>PRODUCTOS</b>
<b>1. Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).</b>
Unidad de Medida = Porcentaje  Cuadrante: Es un sector Geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentran la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y



INDICADORES	Medios de verificación
Porcentaje de la población que percibe una mejora de la vigilancia en la prevención de eventos que atentan contra su seguridad	Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana
<b>2. Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).</b>	
Número de Jóvenes sensibilizados	Registros de participantes sensibilizados.
Porcentaje de la población sensibilizada en talleres	Autoevaluaciones
<b>3. Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</b>	
Número de Operativos Policiales	Registro de operativos realizados por la PNP en las que se han decomisado estupefacientes.
Cantidad de droga incautada (ketes, pacos de marihuana, éxtasis, etc.) en operativos.	Reporte de operativos (basados en investigación sobre un acto determinado) Fuente: Comisaría PNP
<b>4. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.</b>	
Porcentaje de Comités de Seguridad Ciudadana que ejecutan sus planes capacidades en temas seguridad ciudadana	Actas de reuniones
Número de Comités Locales en funcionamiento.	Planes aprobados
Número de Planes Locales de Seguridad Ciudadana ejecutados.	Informes semestrales y anuales de la ejecución
N° autoridades participantes en talleres de desarrollo de capacidades	Registros de participantes

OBJETIVO
convivencia
<b>2. Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).</b>
Unidad de Medida = Persona
<b>3. Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</b>
Unidad de Medida = Operativos
<b>4. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.</b>
Unidad de Medida = Porcentaje

INDICADORES	Medios de verificación
	Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación
<b>5. Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).</b>	
Número de jóvenes reinsertados socialmente	Registro administrativos de las comisarías (OPC)
Número de eventos (charlas, talleres, etc.) de capacitación	Padrón de participantes
Número de Programas de Reinserción Social implementados	Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación de los Programas de Reinserción
Porcentaje de jóvenes reinsertados socialmente	
<b>6. Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).</b>	
Porcentaje de delitos denunciados con resultados positivos	Registro administrativos de las comisarías
Número de denuncias atendidas con resultados positivos (resueltas)	ENAPRES – INEI
Número de emergencias atendidas oportunamente	Registro del 105
Número de personal policial capacitado	
Porcentaje de población que ha sido víctima y denunció el evento	Encuesta de Opinión sobre participación de la ciudadanía
Percepción de confianza en la PNP	Encuestas de Opinión
<b>7. Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.</b>	
Porcentaje de JJ.VV. y Red de Cooperantes que ejecutan acciones a favor de la seguridad ciudadana.	Registro de Junta Vecinales y Redes Cooperantes
Número de Juntas Vecinales implementadas	Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación
Número de acciones realizadas por las Juntas Vecinales según Manual de Organización.	

5

6

7

OBJETIVO
<b>5. Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).</b>
Unidad de Medida = Jóvenes
<b>6. Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).</b>
Unidad de Medida = Porcentaje
<b>7. Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.</b>
Unidad de Medida = Porcentaje

INDICADORES		Medios de verificación	OBJETIVO
Número de red de cooperantes (organizaciones civiles) que apoyan a la PNP.			
<b>8. Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).</b>		8	<b>8. Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).</b>
Porcentaje de avance en la implementación del sistema Número de reportes emitidos por el sistema			Unidad de Medida = Sistema
ACTIVIDADES			ACTIVIDADES
<b>1. Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).</b> a. Patrullaje a pie b. Patrullaje en moto c. Patrullaje en auto d. Patrullaje a caballo; e. Patrullaje con Guía-Can f. Patrulla en Bicicleta		1	<b>1. Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).</b> a. Patrullaje a pie b. Patrullaje en moto c. Patrullaje en auto d. Patrullaje a caballo; e. Patrullaje con Guía-Can f. Patrulla en Bicicleta
N° de Operaciones de Patrullaje ejecutadas		1.1	<a href="#">Patrullaje policial por cuadrantes</a>
		1.1.1	* Actualización, aprobación y difusión de la Directiva que contiene los Procedimientos para ejecutar los servicios de patrullaje: - Modalidades de patrullaje - Responsabilidades de ejecución y supervisión - Registro de ocurrencias en formatos estandarizados (en Web).
		1.1.2	* Talleres prácticos de intervención policial en los servicios de patrullaje en las comisarías.
		1.2	<a href="#">Supervisión de la ejecución del Plan de Operaciones de patrullaje</a>
		1.2.1	* Elaboración y/o actualización del Mapa del delito en cada comisaría.
		1.2.2	* Elaboración y difusión de un Plan de Operaciones de Patrullaje (incluye programación) por parte de cada comisario.
		1.2.3	* Implementación del Plan de Operaciones (ejecución patrullaje).
		1.2.4	* Elaboración de reporte de ocurrencias del policía en cada comisaría (en Web).
		1.2.5	* Sistematización de la información de los reportes.
Reporte porcentual de Operaciones de Patrullaje supervisadas.		1.3	<a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del patrullaje.</a>

INDICADORES	Medios de verificación		OBJETIVO
Informe Porcentual de operaciones de patrullajes monitoreados		1.3.1	* Seguimiento y monitoreo del patrullaje.
Informe porcentual de operaciones de Patrullajes evaluados		1.3.2	* Evaluación externa del patrullaje.
<b>2. Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).</b>		2	<b>2. Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).</b>
N° de asistentes a talleres de sensibilización.		2.1	<a href="#">Acciones de sensibilización y prevención dirigido a población en riesgo</a>
		2.1.1	a. Formulación, aprobación y difusión de un Plan de Sensibilización en temas de prevención de consumo de drogas y violencia juvenil. A cargo de la DIRFAPASEC.
		2.1.2	b. Elaboración y difusión de un Plan de Operaciones (incluye programación) por parte de cada comisario (OPC)
		2.1.3	c. Capacitación al personal policial de las comisarías y de otras Direcciones Especializadas en temas de prevención de consumo de drogas y violencia juvenil.
		2.1.4	d. Implementación (talleres, charlas) de acciones de sensibilización sobre prevención de consumo de drogas y violencia juvenil ejecutados por las comisarías (OPC).
		2.2	<a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del patrullaje.</a>
Informe porcentual de programas de prevención monitoreados		2.2.1	e. Seguimiento y monitoreo de los programas de prevención ejecutados por la PNP.
Informe porcentual de programas de prevención evaluados		2.2.2	f. Evaluación de los programas de prevención ejecutados por la PNP.
<b>3. Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</b>		3	<b>3. Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</b>
a. Operativo rastrillo			a. Operativo rastrillo
b. Operativo Bloqueo/saturación			b. Operativo Bloqueo/saturación
c. Operativo Bandas juveniles			c. Operativo Bandas juveniles
d. Operativo prostitución			d. Operativo prostitución
e. Operativo cerco			e. Operativo cerco
f. Operativo reten			f. Operativo reten
g. Operativo pandillaje			g. Operativo pandillaje
h. Operativo robo vehículos			h. Operativo robo vehículos
N° de Operativos ejecutados		3.1	<a href="#">Operativos policiales en zonas de riesgo contra la micro comercialización, pandillaje, prostitución,</a>

INDICADORES	Medios de verificación	OBJETIVO
N° de atestados remitidos al fiscal de turno		3.1.1 a. Formulación de la orden de operaciones (Comisario) en base al plan de operaciones elaborado y aprobado por la DIREOP. 3.1.2 b. Ejecución de los operativos (incursión policial). 3.2 <a href="#">Investigación policial por comisión de delitos. Incluye envío de atestado policial dirigido al Fiscal de turno.</a> 3.2.1 c. Sistematización de la información de los operativos realizados. 3.2.2 <a href="#">Evaluación externa de los operativos.</a>
Informe porcentual de operativos oportunamente ejecutados.		
<b>4. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.</b>		<b>4. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.</b>
N° de asistentes a los talleres de capacitación y sensibilización.		4.1 <a href="#">Acciones de sensibilización dirigido a autoridades</a> 4.1.1 a. Formulación, aprobación y difusión de un Plan de Desarrollo de capacidades dirigido a autoridades en temas de seguridad ciudadana. A cargo de la ST-CONASEC. 4.1.2 b. Programación de actividades (cronograma de trabajo, programación de viajes, coordinaciones regionales y locales) por parte de la ST-CONASEC. 4.1.3 c. Implementación (talleres, charlas) de acciones de capacitación y sensibilización sobre seguridad ciudadana dirigida a autoridades regionales y locales. 4.2 <a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Desarrollo de Capacidades</a> 4.2.1 d. Seguimiento y monitoreo del Plan de desarrollo de capacidades. 4.2.2 e. Evaluación externa del Plan
Informe del Plan de Desarrollo de capacidades monitoreado. Informe del Plan de Desarrollo de capacidades evaluado		
<b>5. Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).</b>		<b>5. Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).</b>
N° de Programas de reinserción social ejecutados.		5.1 <a href="#">Programas de reinserción social dirigido a jóvenes en situación de riesgo</a> 5.1.1 a. Formulación y/o actualización de programas de reinserción social (por ejemplo Programa Patrulleros Juveniles) dirigidos a población en riesgo (ex-pandilleros). Responsable DIRFAPASEC.

INDICADORES	Medios de verificación	OBJETIVO
Informe porcentual de programas de reinserción monitoreados Informe Porcentual de programas de reinserción evaluados.		<p>5.1.2 b. Empadronamiento y registro de expandilleros.</p> <p>5.1.3 c. Capacitación al personal policial de las comisarías (OPC) en temas de prevención de consumo de drogas y violencia juvenil. Responsable DIRFAPASEC.</p> <p>5.1.4 d. Implementación de los Programas de reinserción social (talleres, charlas, seminarios).</p> <p>5.2 <a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación de los Programas de Reinserción</a></p> <p>5.2.1 e. Seguimiento y monitoreo de los programas de reinserción social.</p> <p>5.2.2 f. Evaluación externa de los programas de reinserción social</p>
<b>6. Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).</b>		<b>6 6. Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).</b>
Reporte porcentaje de intervenciones policiales sistematizados		<p>6.1 <a href="#">Sistematización de la información de intervenciones policiales</a></p> <p>6.1.1 a. Capacitación al personal policial de las comisarías en atención al público, calidad del servicio, simplificación administrativa, manejo informático, etc.</p> <p>6.1.2 b. Implementación de servicios policiales: registro de denuncias y faltas, auxilio de emergencias, etc.</p> <p>6.1.3 c. Registro y sistematización de la información de intervenciones policiales (de delitos y faltas, de operativos, de programas, etc.). Incluye: estandarización de formatos, registro de necesidades de información, estandarización de indicadores (instrumentos de gestión definidos).</p> <p>6.1.4 d. Instalación (rediseñar) de un aplicativo informático amigable para el registro de información sobre delitos y faltas.</p> <p>6.2 <a href="#">Interconexión entre las comisarías y de éstas con las Unidades Especializadas.</a></p> <p>6.3 <a href="#">Interconectar los sistemas de información administrados por la PNP con los de otras entidades públicas.</a></p>
Porcentaje de comisarías interconectadas.		
Porcentaje de comisarías interconectadas con otras entidades públicas.		
N° de convenios firmados con otras entidades públicas.		

INDICADORES	Medios de verificación	OBJETIVO
Informe porcentual de comisarías que prestan un adecuado servicio policial según evaluación externa.		6.4 <a href="#">Evaluación externa del servicio policial brindado.</a>
<b>7. Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.</b>		<b>7. Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.</b>
N° de Programas de prevención ejecutados.		7.1 <a href="#">Programas de prevención en seguridad ciudadana implementados</a>
		7.1.1 a. Formulación y/o actualización del Plan de organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes. Responsable DIRFAPASEC.
		7.1.2 b. Actualización del Manual de Organización de Juntas Vecinales. Responsable DIRFAPASEC.
		7.1.3 c. Registro de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes (directorío actualizado). Responsable OPC.
		7.1.4 d. Capacitación al personal OPC de las comisarías, a cargo de la DIRFAPASEC, en organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.
		7.1.5 e. Ejecución del Plan de Organización y Capacitación a cargo de cada comisaría, según las necesidades de la jurisdicción. Incluye organización y capacitación de las Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.
		7.2 <a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Organización y Capacitación</a>
Informe porcentual de JJ.VV. Monitoreados		7.2.1 f. Seguimiento y Monitoreo de las acciones realizadas por las Juntas Vecinales y Red de Cooperantes, a cargo del Comisario.
Informe porcentual de JJ.VV y Red de Cooperantes prestan trabajan en seguridad ciudadana según evaluación externa		7.2.2 g. Evaluación externa (consultores) del Plan de Organización y Capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.
<b>8. Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).</b>		<b>8. Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).</b>
Informe porcentual del avance del proyecto.		8.1 <a href="#">Proyecto Observatorio del Crimen.</a>

## **V. PARTE III.B: DISEÑO DEL TRABAJO DE CAMPO**

### **Primer Taller de Trabajo.**

En el proceso de análisis de la información proporcionada por el MININTER y el junto con las reuniones de trabajo y entrevistas a profundidad con los miembros del equipo contraparte institucional para esta EDEP, quienes han mostrado gran disposición e interés por participar activamente, enseñar y aprender, de este proceso de evaluación.

Cabe destacar que falta realizar la operación de campo (que se ha previsto realizar a las Regiones Policiales de las Ciudades de Huancayo, Callao y Trujillo durante segunda quincena del mes junio), así como la comparación con respecto a las prácticas que sobre el particular se pueden extraer de la experiencia internacional comparada. Las herramientas para desarrollar dicha visita se describirán a continuación.

Sin embargo, un primer proceso de acercamiento cualitativo permitió encontrar un conjunto de primeras aproximaciones, las cuales fueron validadas a través de un taller que también se describe a continuación:

#### **Primer Taller de Trabajo**

##### **Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP)**

##### **Presupuesto por Resultados**

“Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana – 2011” y PPER  
“Reducción de la Victimización en las Zonas Urbanas de País en el marco de la Seguridad Ciudadana - 2012”

NM Lima Hotel, Av. Pardo y Aliaga 300, San Isidro

- Lima, 25 de mayo de 2012 –

#### **Objetivo**

En el marco de la evaluación de la intervención pública que se viene efectuando con el auspicio de la GIZ-Perú (a través de su Programa de Gobernabilidad e Inclusión) y el MEF (a través de la Dirección General de Presupuesto Público, particularmente de la Dirección de Calidad de Gasto), se llevará a cabo 2 Talleres de Trabajo.

El primero de ellos, el cual nos convoca en esta oportunidad, tiene como objetivo consolidar la visión general de esta evaluación, a partir del relevamiento de información clave por parte de los participantes a este evento. Asimismo, busca compartir las primeras impresiones, que sobre el diseño y ejecución de dicha Intervención, el Panel de Evaluación se ha formado, luego de algunas semanas de haber iniciado el estudio.



El segundo taller, que se desarrollará al final del proceso evaluativo y al cual los convocaremos oportunamente en el mes de julio, tendrá como propósito discutir, validar y socializar los principales resultados (conclusiones y recomendaciones) de la EDEP a los principales operadores y tomadores de decisión del MININTER, PNP y MEF.

### **Metodología**

A fin de garantizar el éxito de esta reunión de trabajo, se espera una activa interacción y aprendizaje mutuo por parte de los participantes. Para ello, el desarrollo del taller contemplará: (i) exposiciones por parte del Panel de Evaluación, particularmente en lo que se refiere al alcance de la EDEP y a las primeras impresiones del Panel sobre el diseño y ejecución del Programa; e (ii) intervenciones ordenadas por parte de los participantes, tanto a mano alzada como mediante la aplicación de tarjetas y rankings, como respuesta a las preguntas que formule el Panel de Evaluación, especialmente en lo que se refiere a las características de los Productos de la intervención y al proceso de ejecución de la misma.

### **Programa de Trabajo**

09:30 – 09:45	Alcance de la EDEP
09:45 – 10:30	Primeras impresiones generales sobre el Diseño y Ejecución de la Intervención
11:00 – 12:15	Análisis de los Productos
12:15 – 12:45	Análisis de la Ejecución de la intervención
12:45 – 13:00	Conclusiones y Evaluación del Taller

La Relación de participantes se incluye en el presente documento en el Anexo A.4.17 Relación de Participantes Taller 1. Junto al Primer Taller de Trabajo se proponen las herramientas, procedimientos, y actores involucrados para la visita de campo.

### **Visitas de Campo**

#### **Objetivo.**

En el marco de la evaluación de la intervención pública que se viene efectuando con el auspicio de la GIZ-Perú (a través de su Programa de Gobernabilidad e Inclusión) y el MEF (a través de la Dirección General de Presupuesto Público, particularmente de la Dirección de Calidad de Gasto), se ha programado las visitas

a las Direcciones Territoriales de la Policía (DIRTEPOL), Divisiones Territoriales de la Policía (DIVTER), Comisarias, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales de las Regiones de La Libertad, Junín y Lima, con la finalidad de entrevistar y verificar in situ la implementación del Programa Presupuestal respecto del diseño y ejecución de los Productos en el ejercicio presupuestal 2011.

## **Metodología**

A fin de garantizar el éxito de estas visitas de campo, se están diseñando entrevistas estructuradas a los actores clave en la implementación del Programa Presupuestal, de quienes se espera una activa interacción y respecto del conocimiento del Programa y de su participación mediante la constatación de la forma de planificación, ejecución, supervisión e información.

Primer día: la primera reunión será con el Director de la DIRTEPOL, comunicándole el objetivo del trabajo, de allí se visitarán 6 Comisarias, Gobierno Regional y 2 Municipalidades Distritales.

Segundo día: se visitarán 2 DIVTER y se culminará con las entrevistas en la DIRTEPOL.

Actores clave en la Comisaria:

Comisario.

Responsable del Patrullaje.

Responsable de la Seguridad Ciudadana.

Encargado de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC)

Actores clave en la DIVTER:

Jefe de la DIVTER (Comandante o Coronel encargado)

(Organización por determinar)

Actores clave en la DIRTEPOL (Unidad Ejecutora):

Jefe de la Dirtepol.

Jefe de Planeamiento Operativo del Estado Mayor. Responsable de planificar y supervisar la ejecución de los operativos policiales. Coordinar con las Unidades Especializadas.

Jefe de Planeamiento Administrativo del Estado Mayor. Responsable de formular el Plan Operativo Institucional (POI).

Jefe de la Dirección de Economía en la Oficina de Administración (OFAD). Responsable de costos y administración de los recursos financieros.

Jefe del Área de Logística.

Jefe de la Oficina de Participación Ciudadana (OPC).

Actores clave en los Gobiernos Regionales:

Presidente Regional. Presidente del Comité de Seguridad Ciudadana de la Región.

Gerente de Seguridad Ciudadana. Jefe del Serenazgo.

Actores clave en los Gobiernos Locales:

Alcalde Provincial / Distrital. Presidente del Comité de Seguridad Ciudadana de la Provincia / Distrito.

Gerente de Seguridad Ciudadana. Jefe del Serenazgo.

Actores Clave en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) en Lima.

Presidente del CONASEC. En el primer semestre del año 2011 fue el Gral. Hidalgo.

Secretario Técnico del CONASEC. En el año 2011 fue el Gral. Pérez Rocha.

## **Programa de Trabajo**

Las visitas de campo se realizarán la semana del 18 de Junio, de acuerdo a la siguiente programación:

Lunes 18 - Martes 19: Trujillo

Miércoles 20 - Jueves 21: Huancayo

Lunes 18 - Miércoles 20: Lima y Callao

## **Coordinación**

Se agradece que la OGP del MININTER disponga lo conveniente a fin de poder llevar adelante entrevistas en profundidad con actores claves vinculados a las dependencias indicadas.

## **Consideraciones**

De preferencia que las 3 comisarías a visitar dependan de una DIVTER, para que después se entreviste, por lo menos, a 2 DIVTER por Región.

En cada Comisaria, se preguntaría sobre el conocimiento del programa, qué organización tienen (Se sabe que Comisaria tendría su propio organigrama y no estaría actualizado) cómo efectúan el patrullaje y ciudadanía organizada, con qué recursos cuentan, qué resultados han obtenido el 2011, etc. La idea es ver qué llega y qué no llega, para después contrastar con lo que digan las instancias superiores DIVTER y DIRTEPOL.

Visita a una Municipalidad Distrital / Provincial, para ver cómo se coordina el patrullaje y ciudadanía organizada.

Visita al Gobierno Regional.

## **Segundo Taller de Trabajo**

### **Objetivo**

El segundo taller, se desarrolla al final del proceso evaluativo, tiene como propósito discutir, validar y socializar los principales resultados (conclusiones y recomendaciones) de la EDEP a los principales operadores y tomadores de decisión del MININTER, PNP y MEF.

### **Metodología**

En el marco de la EDEP que se viene efectuando, ya se han identificado un conjunto de hallazgos que permiten caracterizar el diseño y la ejecución de los tres principales productos del Programa: (1) patrullaje policial, (2) comunidad organizada y (3) operativos policiales. En tal sentido, con el fin de promover una discusión y validación de lo que el Panel de Evaluación ha encontrado así como del juicio que sobre el particular se ha formado, se ha previsto la conformación de 03 (tres) grupos de trabajo con la participación de los asistentes del evento.

Cada grupo de trabajo contará con un moderador, que será uno de los integrantes del Panel de Evaluación y tendrá a su cargo la responsabilidad de distribuir

apropiadamente el uso de la palabra durante las discusiones al interior del grupo de trabajo y conducir el proceso de deliberación. Asimismo, se contará con la participación de un relator (un funcionario del MEF/GIZ) que se hará cargo de sistematizar los datos que se discuta en el proceso y que no haya sido recogida en las tarjetas de información y opinión. Y finalmente, cada grupo tendrá un representante (un funcionario del MININTER/PNP) que se hará cargo de exponer en la plenaria, a nombre de su grupo de trabajo, las principales conclusiones del proceso de deliberación.

Este proceso será motivado por las presentaciones que previamente hará el Panel de Evaluación sobre los resultados generales y específicos de la EDEP practicada. Se espera que cada Grupo de Trabajo este conformado por representantes de: Panel de Evaluación (1), MEF/GIZ (1), MININTER (4), PNP (4) y CONASEC (1), es decir, alrededor de 10-12 personas en total.

### **Programa de Trabajo**

10:30 – 10:40      Presentación.- Al interior del grupo, cada participante se presentará, manifestando su nombre, cargo e institución

10:40 – 12:10      Discusión sobre el Producto 1 / 2 / 3 (cada Grupo de Trabajo simultáneamente).- Sobre la base de la lista de las principales deficiencias en el diseño y en la ejecución que el moderador hará, el grupo deliberará sobre dichos aspectos, así como sobre: (I) recursos humanos, materiales y no materiales con los que se cuenta para atender el servicio (oferta existente); (II) disponibilidad de información para la construcción del mapa del delito, principales indicadores, estrategias (demanda existente); y (III) principales recomendaciones para mejorar la efectividad del producto (factores clave y buenas prácticas). Con tal fin, se utilizarán las tarjetas (y plumones) que se pondrá a su disposición.

12:10 – 12:30      Síntesis.- El representante de cada Grupo de Trabajo sintetizará las tarjetas elaboradas por los integrantes del grupo y elaborará su presentación (también en tarjetas) para ser expuesta (presentación oral) en la plenaria.

### **Instrumentos de recolección de información**

La realización de los talleres se inició con una parte expositiva a cargo de los integrantes del panel, en la segunda parte fue participativa por parte de los operadores de la prestación de los servicios policiales y la parte final fue análisis y reflexión sobre las áreas de mejora identificadas en la etapa de diseño, formulación, identificación de indicadores adecuados, ejecución y gestión del programa presupuestal de Seguridad Ciudadana.

Durante la visita de campo y las entrevistas, las preguntas orientadoras estuvieron vinculadas a los siguientes aspectos:

## **CONOCIMIENTO DEL PROGRAMA**

Conoce el Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana – 2011

Sabe usted, qué productos corresponden a la PNP para el año 2011

Conoce el PPER “Reducción de la Victimización en las Zonas Urbanas de País en el marco de la Seguridad Ciudadana - 2012

Sabe usted, qué productos corresponden a la PNP para el año 2012

Sabe usted, qué productos corresponden a otros participantes

Ha recibido capacitación del Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana - 2011 y PPER “Reducción de la Victimización en las Zonas Urbanas de País en el marco de la Seguridad Ciudadana - 2012

## **ORGANIZACIÓN**

Podría enseñarnos su Organigrama

Qué instrumentos de gestión utiliza

Ha elaborado su Plan Operativo Institucional - POI 2011 y 2012

Cuenta con Plan de Trabajo - 2011 y 2012

Cuenta con sistemas de información donde registra la programación y ejecución de los patrullajes.

Cuenta con el archivo de la hoja de ruta de los patrullajes.

## **PLANIFICACIÓN**

Cuenta con un mapa de sectores y/o cuadrantes para el año 2012

De qué fecha es la última versión del mapa del delito con que se cuenta

Qué Directiva indica el diseño del mapa del delito

Ha variado el número de sectores y/o cuadrantes con respecto al año 2011

Cuenta con directiva o guía actual o de años anteriores para el diseño del mapa de sectores y/o cuadrantes; así como para el patrullaje a: pie, moto, automóvil, fluvial, guía can, montado y aéreo.

Cuenta con Directivas o Guía de Protocolos de Intervención para los delitos y faltas, actualizados.

Cuenta con efectivo policial para desempeño exclusivo de la Oficina de Participación Ciudadana.

Cuenta con Directivas o Guías para la aplicación de los programas de prevención: Juntas Vecinales, Policía Escolar, BAPES, Club de Menores, Patrullas Juveniles y Red de Cooperantes.

## **PATRULLAJE**

- ¿Qué criterios utilizan para el patrullaje?
- ¿Cómo se definen las rutas del patrullaje?
- ¿Cuál es la directiva que usan?
- ¿Cómo capacitan a los que efectúan el patrullaje?
- ¿Con cuántos efectivos cuenta la comisaria?
- ¿Cuántos hacen trabajo administrativo?
- ¿Cuántos automóviles se necesitan incrementar para mejorar el patrullaje?
- ¿Cuántos están asignados a patrullaje a pie, a moto y a automóvil?
- ¿Cuántos automóviles y motos tiene la comisaria para el patrullaje motorizado?
- ¿Efectivos de la policía que cuentan con armas entregadas por el MININTER?
- ¿Cuántos efectivos tienen además armas comprados por ellos?
- ¿Cuántas computadoras están útiles?
- ¿Cuántas se requieren reponer?

Qué recomendaciones o apreciaciones tiene de la visita realizada.

## **PRESUPUESTO**

Con qué documento ha hecho requerimiento de bienes y/o servicios a su instancia superior

Qué bienes o servicios fueron atendidos, según requerimiento. Señalar el documento con que recibió el bien o servicio

Qué bienes y/o servicios no fueron atendidos, según su requerimiento

## **ADMINISTRACIÓN**

Tiene conocimiento, si en el año 2010 y 2011 se hizo mantenimiento preventivo o correctivo por encargo

Cómo se reciben los bienes y servicios en la comisaría.

Cómo se manejan las PECOSAS.

Cómo se llevan los inventarios y el registro de las altas y baja de los bienes.

Cómo se mantienen los sistemas de información. Cuenta con mantenimiento preventivo y correctivo de bienes.

Sabe cuánto cuesta la adquisición de los bienes

Cómo registra los costos

## **COORDINACIÓN**

Han conformado el Comité de Seguridad Ciudadana. ¿Desde cuándo?

Integra el Comité de Seguridad Ciudadana de su jurisdicción

Desde cuándo cuenta con reconocimiento de dicha participación

Cómo se implementa el trabajo con el Comité de Seguridad Ciudadana

Cómo coordina: Existe una agenda de reuniones; Se respeta las fechas programadas y los acuerdos

Tiene Plan de Seguridad Ciudadana

Cada cuánto tiempo se reúne el Comité

Realiza acciones conjuntas con la PNP

Realiza patrullaje integrado (Municipio con PNP coordinan los patrullajes y los sectores a trabajar

Apoya o recibe apoyo a través de PIPs

## **RESULTADOS OBTENIDOS**

Qué resultados se han alcanzado en materia de prevención

Qué resultados se han alcanzado en materia de patrullaje

Qué resultados se han alcanzado en materia de sociedad organizada.



### A.3 Informe de resultados del trabajo de campo

#### RECOLECCION DE TRABAJO EN TERRENO

De acuerdo a los términos de referencia así como a los hallazgos encontrados en la primera parte de la investigación, se tomó la decisión de realizar entrevistas en profundidad en diversas zonas del país. Se tomaron en cuenta algunos elementos metodológicos importantes. En primer lugar se definieron 4 lugares de visita (Lima, Callao, Trujillo y Huancayo). En cada lugar adicionalmente se visitaron comisarías que tuvieran en desarrollo del programa retén-servicio-franco así como otras que no lo tuvieran. Finalmente en cada lugar se visitaron dos niveles de organización institucional: Comisarías y Direcciones Regionales.

Es clave tomar en cuenta que en cada una de las visitas además de los consultores participaron representantes del MININTER y del Ministerio de Economía y Finanzas. Si bien su rol fue de observador, en todos los casos fueron presentados a los entrevistados.

Previo a las visitas los consultores generaron una pauta de entrevista destinada a los diversos actores que se proponían entrevistar (ver anexo) la que fue seguida durante el trabajo en terreno.

En total se visitaron 12 comisarías y 4 direcciones territoriales, entrevistando a un promedio de 5 funcionarios por comisaria. Es decir un total de 60 entrevistas.

Los principales hallazgos del trabajo de campo se resumen a continuación. No obstante consideramos clave relevar 5 elementos comunes a todas las visitas.

- La situación infraestructural así como de personal identificada es preocupante debido no sólo a las carencias evidentes sino también por las pocas guías o elementos de organización de la gestión territorial.
- Los altos niveles de rotación de los encargados de las comisarías tiene un impacto negativo sobre las capacidades de gestión así como en la sistematización de iniciativas
- La sobreexposición de acciones trae de la mano serios problemas para identificar las consecuencias tanto de la modalidad de retén-servicio-franco como del programa de patrullaje a pie y otras iniciativas.
- La carencia de sistematización sobre procedimientos es alarmante.
- La relación con la comunidad no obedece a procedimientos o prioridades establecidas de forma estratégica. Por el contrario parece una acumulación de iniciativas donde la PNP juega un rol secundario.

A continuación se incluyen los detalles de las visitas en terreno vinculadas a los temas centrales de preocupación de la presente consultoría.

El cronograma de visitas de desarrollo de la siguiente manera:

#### **Cronograma de visitas Trujillo**

##### **DITERPOL**

III Dirección Territorial de Policía (DIRTEPOL) - Trujillo	Jr. Bolognesi N° 428	18 de Junio – 8:30 am	Cel. 997544118	Coronel Roger Torres Jefe de la DIRTEPOL	PNP
---------------------------------------------------------------	----------------------	-----------------------	-------------------	------------------------------------------------	-----

##### **Comisarías:**

Alto Trujillo	MZ "P" LOTE 1A BARRIO 2- ALTO TRUJILLO	18 junio – 10 am	
El Milagro	MZ. LL; LOTE. 01- LA RIVERA	18 junio – 11 am	Telf.:276092
El Alambre	CALLE PEDRO MUNIZ Y PORTO ALEGRE.	18 junio – 2:30 pm	Telf.:221156
Buenos Aires	Esq. Av. Larco y Evitamiento	18 junio – 3:30 pm	Telf.:281374

##### **Reunión con Comisarios de la jurisdicción Trujillo**

DITERPOL Trujillo	18 de Junio – 6 pm	Jr. Bolognesi N° 428
-------------------	--------------------	----------------------

##### **Reunión con Gobierno Local**

Municipalidad de Víctor Larco – Trujillo	19 de Junio – 9 am	Jr. Independencia 210 - Buenos Aires
---------------------------------------------	--------------------	-----------------------------------------

#### **Cronograma de visitas en Huancayo**

##### **DITERPOL**

DITERPOL – Huancayo	Jr. Cuzco N° 666	20 de junio – 6 pm	General PNP Miguel Alfredo BACILIO GROSSMAN
---------------------	------------------	--------------------	---------------------------------------------------

##### **Comisarías:**

Comisaría de Huancayo	AV. FERROCARRIL N° 555	Comandante PNP Rolando TERRONES GARCÍA	20 de junio 11:30 am	Telf.:211637
Comisaría de Chilca	PSJE. SAN ANDRES 181	Comandante PNP Carlos TINEO CRISPÍN	20 de junio – 10 am	Telf.:200225
Comisaría El Tambo	CALLE REAL 1001	Comandante PNP Moisés ARTEZANO LAVADO	20 de junio – 10 am	Telf.:247214
Comisaría de Sapallanga	AV. FIDEL MIRANDA N° 1300	Capitán PNP Luis HERRERA CHIRINOS	20 de junio 11:30 am	Telf.:438128

**Gobierno Regional:**

Gobierno Regional Huancayo	Gerente de Planificación – Ofelia Ríos Pacheco	Jr. Loreto N° 363, Huancayo	Telf.: (064) 602000
----------------------------	------------------------------------------------	-----------------------------	---------------------

**Cronograma de visitas Lima/Callao**

**DITERPOLES**

VII DITERPOL LIMA	Av. España Cuadra 04 - Cercado de Lima.	20 de junio – 10 am	General PNP Aldo Guillermo MIRANDA SORIA
XX DITERPOL CALLAO	Jr. Apurímac N° 647 Cercado	18 de junio – 8 am	General PNP Carlos MORÁN SOTO

**Comisarías:**

Zarate	Lima	Av. Pirámide del Sol 200	20 de junio – 8 am	Telf.: 459-5378
Collique	Lima	Av. Revolución, Cdra. 26	20 de junio – 9:30 am	Telf.: 558-2652
La Punta	Callao	Av. Miguel Grau, Cdra. 10	18 de junio – 9:30 am	Telf.: 429-0512
Bellavista	Callao	Av. Guardia Chalaca 1800	18 de junio – 11 am	Telf.: 4290205

## 1. VISITA DE CAMPO LIMA/CALLAO

Aunque en ninguna comisaría se nos pudo mostrar un organigrama oficial, sí se nos supo dar cuenta de forma jerárquica cómo funciona la PNP. Siendo la instancia con mayor contacto y presencia con la ciudadanía, las comisarías se encuentran organizadas en Direcciones Territoriales de la Policía (DIRTEPOL). Dirigida por comandantes, la DIRTEPOL recibe semanalmente los reportes estadísticos de las comisarías a su cargo y elabora cada mes las estadísticas generales con la información –en lo referente a denuncias y patrullaje, principalmente- recibida de las comisarías a su cargo. Junto con esto, realizan una labor de prevención, investigación e inteligencia. Éstas rendirán cuentas a las Regiones Policiales, que están a cargo de un General. Será a esta última instancia a la que deberá llegar cualquier petición o requerimiento de las comisarías.

Por lo observado en el trabajo de campo, las comisarías –con poco personal- fueron las instancias con mayores requerimientos y menor capacidad de agencia; las DIRTEPOL, instancias en donde se vio una gran –y quizás excesivo- cantidad de personal administrativo-. Las comisarías, por lo recogido, no tienen acceso al general regional. Cabe mencionar, también, que fue solo en las visitas a algunas Direcciones Territoriales de la Policía que se nos pudo mostrar, oficialmente, un Manual de organización y funciones, así como también un Manual de procedimientos para la PNP.

### **Consejo de Seguridad Ciudadana:**

Ahora bien, existe también un Consejo de Seguridad Ciudadana, en el que participan los generales y las autoridades regionales, pero no se conoce un plan concreto en el cual se base el Consejo. Éste se organiza distritalmente con Comités de Seguridad Ciudadana, en donde participan los comisarios y los alcaldes distritales. Sin embargo, su importancia se vio reducida en las comisarías, al sostenerse que sirven “para conversar y cumplir con la ley”.

### **Oficinas de Participación Ciudadana (OPC):**

Adicionalmente, dentro de la organización de cada comisaría, existe una Oficina de Participación Ciudadana cuya principal función es fortalecer la relación entre la policía y la ciudadanía. Por lo general, cada comisaría encarga esta labor a un jefe de OPC, quien recibe a su cargo dos promotores encargados de ejecutar y llevar a cabo entre 4 y 6 programas:

- El club de menores amigos del policía: ofrece una serie de actividades útiles para los niños durante las vacaciones
- La policía escolar: incentiva la acción cívica en los estudiantes de las escuelas
- Las brigadas de autoprotección escolar: en un trabajo conjunto entre la policía y los padres de familia, las brigadas velan por la seguridad de los niños a la entrada y salida de las escuelas
- El programa “Colibrí”: apoya a trabajadores de la calle empadronados
- El patrullero juvenil: intenta rescatar a los jóvenes de las pandillas, orientándolos con la participación en talleres y capacitaciones sobre temas diversos
- El de las juntas vecinales: organiza a los vecinos de la jurisdicción y los prepara para participar en el combate del crimen.

Dentro de los programas bajo la responsabilidad de las OPC, vemos una tendencia al trabajo relacionado a los niños y jóvenes en las escuelas. Sin embargo, muchos de los entrevistados en las comisarías afirmaron que la comunidad no recibe ningún impacto, en términos de participación ciudadana, más allá del que recibe a través de las juntas vecinales.

Con una frecuencia aproximada de una o dos veces por mes, las comisarías organizan las denominadas rondas mixtas en conjunto con las juntas vecinales. En algunos casos, participa también el serenazgo municipal. De manera grupal, las rondas mixtas intervienen locales y patrullan algunas zonas. Pero, más allá de eso, las juntas vecinales mantienen una coordinación constante con la policía; organizan reuniones semanales y establecen una relación colaborativa. Mientras la policía brinda mayor apoyo y facilita capacitaciones sobre seguridad ciudadana, las juntas vecinales informan a las comisarías sobre los principales problemas que se van produciendo en la zona.

Cabe resaltar que, de las actividades organizadas por esta oficina, la organización de las juntas vecinales fue descrita como la más efectiva, la más efectiva y como parte de la “columna vertebral” de los trabajos en las comisarías.

### **Principales crímenes:**

El principal objetivo de las comisarías es hacer sentir la presencia policial y, así, dar mayor seguridad a la ciudadanía en los espacios públicos. Los delitos más perpetrados en las comisarías suelen estar relacionados al robo de vehículos y a los hurtos callejeros. Los delitos no se ven relacionados, en su mayoría, a bandas; ello ocurre solo en casos micro comercialización de droga. Otro tema de mayor gravedad fue la presencia de sicarios nacionales, un fenómeno que empieza a vincularse con los pleitos por los cupos dentro de la construcción civil.

### **Desconocimiento total del programa presupuestal:**

En ninguna comisaría se tiene conocimiento del programa presupuestal. Ninguno de los entrevistados supo dar respuesta a las preguntas planteadas al respecto. Por lo general, afirmaron no haber oído nunca sobre el tema. En mínimos casos, se nos dijo haber oído sobre el programa, mas no tener ningún conocimiento sobre los contenidos.

Las comisarías y sus oficinas manejan mínimamente el tema de presupuesto. De necesitar algún requerimiento, las comisarías deben realizar un documento petitorio a la dirección oficial que les corresponda, solicitando algún soporte material o de apoyo. Cada dirección responde como puede a las petitorias de las comisarías. Por lo general, las necesidades de éstas han girado en torno a la compra o reparación de equipos, así como también a la construcción de mejor infraestructura dentro de las comisarías.

### **“No alcanza”:**

Se convierte en el problema central y en la afirmación más repetida; esto, para distintos niveles y áreas dentro de las comisarías:

1. Número de policías: el número de policías en la calle es insuficiente en la mayoría de comisarías. Se visitó comisarías de jurisdicciones que albergaban a casi 100 mil ciudadanos, en donde el número de policías alcanzaba –entre retén-servicio-franco- apenas los 60 efectivos.

Programas piloto como el de retén-servicio-franco fueron vistos positivamente en las comisarías en donde fueron puestos en marcha, en donde se afirmó que el sistema funcionaba y aliviaba parcialmente la deficiencia de personal policial. Sin embargo, la percepción sobre este sistema resultó bastante más compleja, tal como se verá más adelante. Otro sistema instalado en las comisarías para hacer frente a la falta de policías en las calles fue el denominado plan Mazzetti; sobre este se tratará más adelante.

En lo referente a la existencia o no de un trabajo cooperativo con el serenazgo local, el trabajo de campo ha encontrado casos variados. Mientras en algunas comisarías se destacó la buena coordinación y el buen funcionamiento de los patrullajes integrados realizados por ambas instituciones, en algunos casos se encontró la inexistencia de un patrullaje en el que participen tanto policías como serenos.

Cabe mencionar que, si bien es cierta la insuficiencia del personal policial para temas como el de patrullaje, parte del problema se debe también a la mala distribución del personal; se observó mayor cantidad de personal para temas administrativos que para temas operativos.

2. Vehículos: teniendo ya una deficiencia de personal policial para jurisdicciones de gran densidad poblacional, la cantidad de vehículos asignados a las comisarías en ningún momento superó las 3 unidades. Ello, sin contar los problemas denunciados con los propios vehículos, es decir, las fallas mecánicas, la falta de gasolina y la deficiencia del sistema de comunicación dentro de los vehículos, entre otros.

Con esto, no hay forma de asegurar que las hojas de ruta de cada vehículo se cumplan. Solo se cuenta con un oficial de ronda que controla a los patrulleros. El patrullaje se complementa con patrullaje a pie. Sin embargo, la presencia y necesidad de vehículos es sumamente relevante.

3. Armamento: aunque en algunas comisarías se nos aseguró contar con armamento para todo el personal policial, la compra de municiones propias por parte de cada policía fue una tendencia generalizada. Por lo general, se arguyó que, o bien las municiones eran escasas, o bien éstas eran antiguas y podían estar ya en mal estado. Cabe mencionar que con armamento, se hace referencia a revólveres, arma que se calificó en las comisarías de obsoleta frente a la tecnología de las pistolas.
4. Se constató la poca o nula capacidad de investigación por parte de la PNP en las comisarías visitadas. Una inteligencia policial no existe como tal porque –tal como

se explica- hay una gran contrainteligencia por parte de la misma policía. Además, hay poca capacidad de procesamiento y análisis de datos y hechos.

5. Tecnología: la mayor parte de material tecnológico y mobiliario con el que contaban las comisarías era material donado por empresas, amistades o comprado por el propio personal policial. Los pocos materiales provistos por el Estado fueron encontrados en mal estado y ya desactualizados.
6. Sistema: el sistema virtual interno de las comisarías es lento e ineficiente. Produce problemas de comunicación y aletarga el trabajo y funcionamiento en las comisarías. Cuando el sistema cae momentáneamente, la información debe ser registrada a mano. La comunicación e información entre los miembros de la policía, distintas comisarías y las direcciones superiores se ve sumamente obstaculizada.
7. Comunicación: el uso de radios entre patrulleros constituye una herramienta fundamental en la labor de los policías y es una de las mayores deficiencias en las comisarías. Ni los vehículos ni las comisarías están equipadas con radios. Las radios existentes en algunos casos son compradas o donadas por empresas o amistades del personal policial; y son equipos que requieren del uso de baterías, con una duración no muy eficiente.

Para suplir este problema, los miembros de la policía utilizan su teléfono celular propio, pero ello trae también mayores inconvenientes en la comunicación oficial. Muy pocos miembros de la policía cuentan con un celular otorgado por el Estado; quienes cuentan con este privilegio, reciben un servicio RPM que les permite comunicarse únicamente con aquellos miembros de la policía que lo tengan también —es necesario repetir que se trata de muy pocos; por lo general, miembros del comando, solamente-. La comunicación con el resto del personal se ve truncada o realizada indirectamente, por medio de llamadas a intermediarios que compartan el servicio telefónico en cuestión.

#### **Tiempo de rotación de los policías:**

Por lo general, no superan el año en una misma comisaría. Ello obstaculiza la labor completa de la comisaría y afecta su gestión y organización. Los comisarios tardan en conocer la jurisdicción en la que empiezan a trabajar y adoptan estrategias distintas. Las comisarías que mostraban mayor organización y mejor funcionamiento eran aquellas en donde los comisarios llevan más de un año. Se entrevistó a numerosos policías que no llevaban más que dos meses en la comisaría visitada. De ahí se desprende una siguiente problemática.

#### **Ausencia de un plan estratégico oficial concreto:**

Con tan alta rotación de personal, no existe en las comisarías un plan estratégico concreto. Los comisarios implementan estrategias distintas según su criterio, pero no existe un documento escrito, oficial, que dé cuenta de los planes y estrategias a seguir en cada comisaría. Cabe mencionar que, si bien sí se reconoce la existencia de un protocolo

policial impuesto “desde arriba”, resulta casi un consenso la convicción de que éste nunca es cumplido.

### **Modalidad retén-servicio-franco: visiones contrapuestas**

El sistema de retén-servicio-franco surgió a partir del decreto de urgencia N°47 promulgado para la región Callao, el distrito de Comas y la ciudad de Trujillo, principalmente, dadas sus altos grados de criminalidad. Estableciéndose como un plan piloto en estos territorios, el objetivo detrás es el de aumentar el personal policial en servicio, dividiendo el cuerpo policial en tres –en servicio, de franco y de retén- y no en dos –en servicio y de franco-. De esta forma, el personal policial pasa de trabajar quince días al mes, a trabajar un aproximado de veinte, por un bono mensual de mil nuevos soles.

Las comisarías bajo este plan piloto reconocen la utilidad del servicio para el patrullaje y, además, para la imagen de la policía frente a la ciudadanía. A su vez, ven muchas veces el bono mensual como un incentivo valioso para su labor policial. Sin embargo, existe una visión opuesta a la anterior; y es que algunos funcionarios ven el sistema de retén-servicio-franco como un problema: si antes tenían quince días libres en los cuales brindar un servicio particular, por una mayor cantidad de dinero, con el plan piloto perdían ese “mejor trabajo” para cumplir con su servicio en la policía.

Sea como sea, es preciso poner en cuestión la visión predominantemente económica, antes que estratégica que, hoy por hoy, está teniendo este sistema.

### **Plan Mazzetti:**

El plan Mazzetti fue otra de las medidas encontradas en las comisarías para suplir la deficiencia de personal policial patrullando en las calles. Se trata, en este caso, de un plan para congregarse mayor personal policial destinado al patrullaje a pie. El plan Mazzetti empadrona a policías que, en sus días de franco, están dispuestos a vigilar las calles, a cambio de un pago de cincuenta nuevos soles por cada turno de ocho horas.

Ahora bien, los pagos por este servicio se realizan totalmente independientes del sueldo policial y se hacen directamente a la cuenta del policía. Un elemento a cuestionar sobre este plan es el hecho de que, trabajando para el Estado, los patrulleros utilicen armas particulares –y es que, al estar de franco, no reciben el arma de la comisaría-. Ello deja un vacío legal complejo, en caso de ocurrir muertes.

### **Ambigüedad del sistema de cuadrantes:**

No todas las comisarías estaban al tanto del sistema de vigilancia por cuadrantes. Incluso en aquellos lugares en donde sí se utilizaba el concepto, las formas de definir la constitución de un cuadrante fueron diversas y poco consistentes. La noción de cuadrante termina siendo sinónimo de sector o zona: una forma de dividir la jurisdicción para la organización del patrullaje. Sin embargo, los criterios para hacer dicha división no llegan a coincidir entre las comisarías y terminan siendo poco claros.



## 2. Visita de campo Trujillo

### **Conocimiento del programa:**

El trabajo de campo muestra que hay un desconocimiento del programa presupuestal por parte de los efectivos y de los comisarios tanto del año 2011 y 2012; sin embargo, el personal que ha sido transferido desde Lima si tiene algunas nociones sobre los programas mostrando que el proceso de capacitación descentralizada no ha tenido el efecto deseado.

Por otro lado, hay una alta rotación de los comisarios generando el fenómeno de desconocimiento de las actividades realizadas anteriormente pues no hay un mecanismo de transferencia entre comisarios, esto genera que no hay continuidad en las actividades propuestas y llevadas a cabo por las comisarías.

Además, la rotación del personal policial genera la misma consecuencia en la capacitación y la implementación de productos pues el efecto de las capacitaciones se diluye al movilizar a los efectivos y debilita las relaciones establecidas con la población a través de las acciones que se llevan a cabo a través del área de participación ciudadana, y otras actividades.

### **Principales delitos:**

La visita a las comisarías muestra que los principales delitos que se enfrentan en la ciudad son el crimen organizado, los delitos contra la propiedad, el pandillaje y la violencia familiar.

### **Organización:**

Si bien las comisarías cuentan con organigramas definidos, estos no responden al modelo establecido desde el área de planificación del MININTER, dan cuenta de una adaptación de las comisarías su entorno. Junto a esto, los comisarios están en capacidad de describir la estructura jerárquica. Se determina que las comisarías responden a las Direcciones Territoriales de la Policía (DITERPOL) a través de informes de operación los cuales son enviados de manera física y electrónica para su centralización. Por otro lado, el patrullaje lleva un registro a través de un documento físico llamado hoja de ruta, el cual describe los efectivos encargados, la ruta, el vehículo y la asignación de combustible.

Otro aspecto resaltante es la elaboración de documentos de gestión y registro operativo. Las comisarías cuentan con Planes Operativos y Planes de trabajo; sin embargo, la rotación del personal y de los comisarios genera cambios drásticos en dichos documentos. Por otro lado, los sistemas de información son responsabilidad de los comisarios y de los efectivos, no hay un mecanismo amigable ni de fácil acceso para el registro de dichos datos. Debe tomarse en cuenta que los efectivos no reciben capacitación en el manejo de bases de datos y que el llenado de formatos complejos les resulta una tarea compleja pues, se manifiesta como una tarea más aparte de sus labores propias de la actividad y del tiempo reducido producto del déficit de personal.

### **Planificación:**

La visita a las comisarías muestra que la planificación operativa de las comisarías toma en cuenta dos cosas, las directivas de operación que se generan a nivel de DITERPOL y que definen los mecanismos de intervención y las particularidades de la jurisdicción de la comisaría; por otro lado, hay un planeamiento estratégico que surge del trabajo constante de los efectivos y de la información que recolectan a través de las denuncias y de la participación ciudadana. La información de los crímenes permite actualizar los cuadros estadísticos y el “mapa del delito”. Esta herramienta permite identificar constantemente en qué puntos hay mayor grado de ocurrencia de delitos y, por ende, requieren de mayor presencia policial.

Debe tomarse en cuenta que, la determinación de los puntos calientes y de las modalidades delictivas permite realizar un planeamiento estratégico y operativo al interior de las comisarías pues, cada modalidad delictiva requiere un mecanismo distinto de intervención. Similar situación ocurre con el diseño del patrullaje, tanto en sectores como cuadrantes, se intenta priorizar el desplazamiento del vehículo por los puntos de mayor tránsito de gente y mayor incidencia delictiva.

Además, dependiendo del tamaño de la comisaría y de la cantidad de efectivos, uno de ellos se encarga de la organización de la Oficina de Participación Ciudadana, con la finalidad de atender las denuncias directas de la población y de la conformación, capacitación y seguimiento de las juntas vecinales.

### **Patrullaje:**

La visita de campo y la visita guiada muestran que el patrullaje en Trujillo toma en cuenta varios criterios para su diseño y operación, entre esto se encuentran la disponibilidad de efectivos, cantidad de vehículos y su estado, la dotación de combustible para el vehículo, la cantidad de puntos calientes identificados, el área geográfica que tiene la jurisdicción, los puntos de mayor tránsito de personas y el horario de mayor flujo de personas. Estos factores también se toman en cuenta en el diseño de rutas de patrullaje pues se intenta priorizar dada la reducida disponibilidad de recursos.

Junto a esto, se aplican distintas modalidades de patrullaje, dándose poca participación conjunta del gobierno local y la policía para el patrullaje integrado; por otro lado, se observa en algunas comisarías que el patrullaje a pie implica un fortalecimiento del vínculo con la comunidad, estableciendo líneas de atención directa, intercambiando teléfonos de atención, etc.

### **Logística:**

Los problemas logísticos se manifiestan de distintas formas. Uno de los más importantes es que el sistema de comunicación son ineficientes, en la mayoría de los casos, los comisarios cuentan con un celular RPC, el cual utilizan para comunicarse con otros efectivos que utilicen el mismo sistema de comunicación, mas no con los que utilicen otros servicios de comunicación; por otro lado, el sistema de radio es deficiente, muchos vehículos se encuentran en funcionamiento pero no sus equipos de radio.

La baja capacidad de comunicación entre efectivos y la base de operaciones representa un alto riesgo y una deficiencia en la capacidad de respuesta de los efectivos.

Con respecto a los vehículos, el cálculo de la capacidad de los vehículos con respecto a la cantidad de combustible asignado al día debe tomar en cuenta el desgaste y el mantenimiento que reciben los vehículos. Si bien muchos de ellos, por su antigüedad, deberían entrar a un proceso de reposición, las visitas muestran que en muchos casos se utilizan vehículos con antigüedad de hasta 15 años. Junto a esto, no hay mecanismos formales para el mantenimiento ni la compra de seguros vehiculares (SOAT), lo cual mantiene inoperativos algunos vehículos.

Otros problemas logísticos son la deficiencia en la asignación de uniforme. Los efectivos señalan que los uniformes son adquisiciones que ellos realizan como parte de su sueldo y que la institución no les provee de los implementos básicos. Situación similar ocurre con los útiles de escritorio y los útiles de limpieza, si bien la institución les asigna una cantidad para sus actividades, estas no son suficientes generando que los efectivos aporten de sus recursos o reciban donaciones de terceros.

Por otro lado, las computadoras y el mobiliario también representan una brecha importante en las comisarías visitadas. Muchos de los efectivos manifiestan que las computadoras usadas en tu trabajo diario son de uso personal. Esta situación ocurre con cada cambio de comisario, la entrada de una nueva gestión implica la necesidad de obtener un conjunto de recursos como camas, ropa de cama, escritorios, computadoras, etc.

Otro aspecto importante es el manejo de las armas, el trabajo de campo muestra que muchas comisarías no cuentan con el armamento suficiente para asignar un arma por efectivo. Se da el mecanismo de rotación mediante el cual, el efectivo que sale de franco (descanso) entrega el arma al efectivo que entra de turno. Además, las municiones representan un tema complejo, en muchas ocasiones las municiones han sobrepasado el tiempo de almacenamiento generando desconfianza en los efectivos al momento de usarla; por otro lado, la diversidad de armamento y su estado desactualizado hacen que no se estandarice la munición.

### **Administración:**

Las visitas realizadas dan cuenta de una baja asignación de los fondos para mantenimiento de comisarías, la información recolectada muestra que en algunas comisarías no se recibió dicha asignación durante el 2011 y que para el 2012 comenzó a recibirse en el mes de junio. En algunos casos dicha asignación mensual se redujo a solo una o dos, a pesar de la ejecución total del presupuesto y su debido sustento.

Junto a esto, los sistemas de seguimiento de las actividades son implementados por los comisarios. Estos arman inventarios que contienen los recursos; sin embargo, estos no tienen un uso mayor pues, el mecanismo de reabastecimiento, más allá de los recursos asignados no genera mayor respuesta. Por otro lado, la generación de información acerca de la criminalidad, operativos, incautaciones, actividades de investigación etc. Se llevan a través de formularios ya establecidos por la institución. Como se mencionó anteriormente, dicha información se usa para la actualización del “mapa del delito”; sin embargo, las comisarías no reciben una retroalimentación acerca de qué hacer con dicha información.

Debe tomarse en cuenta que en comisarías con poco personal y con sistema “Retén-Servicio-Franco” el registro de información se convierte en una tarea más dentro de un conjunto de actividades que deben desarrollar los efectivos.

### **Coordinación:**

Para el caso de Trujillo, la coordinación entre el gobierno local, regional y las comisarías es una estrategia que ha tenido inconvenientes en su aplicación. Esto se refleja, en primera instancia, en la conformación de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, estos espacios de coordinación no ha madurado en la mayoría de los casos, lo cual se refleja en un trabajo aislado entre el serenazgo municipal y las comisarías.

Sin embargo, en reducidos casos se muestra un trabajo coordinado entre estas instancias de gobierno y la comisaría del sector, generando estrategias de intervención a través de patrullaje integrado. Se da el caso de vehículos y efectivos del serenazgo asignados por el área de seguridad ciudadana de la municipalidad para realizar patrullaje integrado junto con un efectivo policial, incrementando la cobertura del patrullaje sobre el territorio y la presencia policial en los “puntos crítico” del mapa del delito.

Otra de las evidencias de la falta de coordinación es la reducida cantidad de reuniones y planes de trabajo, lo cual se refleja en acciones aisladas por parte de las municipalidades y comisarías. Finalmente, el trabajo coordinado tiene una repercusión en el apoyo logístico por parte de los gobiernos locales, esto se refleja a través de donaciones y asignaciones de combustible.

### **Las Juntas Vecinales:**

Uno de los productos implementados por las comisarías es el relacionado a las Juntas Vecinales, estas varían dependiendo de la cantidad de población que resida en la jurisdicción y se gestionan a través de la Oficina de Participación Ciudadana - OPC. Este mecanismo de intervención participativa se manifiesta a través de talleres sobre escuela de padres, prevención de la violencia familiar, prevención de delincuencia juvenil, entre otros.

Junto a esto, la visita de campo muestra una concentración de las capacitaciones sobre organización de juntas y defensa comunal lo cual tiene como principal resultado a la mejora de las relaciones entre los efectivos con la población (principal receptora y denunciante de delitos). Sin embargo, el déficit de personal también afecta a dicho producto pues más en comisarías pequeñas, los efectivos realizan más de una tarea por turno.

### **Piloto Retén-Servicio-Franco:**

El trabajo de campo se desarrolló en una ciudad donde se estableció como piloto la modalidad de servicio de “Retén-Servicio-Franco”. Esta modalidad representa un cambio en el horario de servicio de “24 por 24” el cual aseguraba 15 días de servicio por 15 días de descanso, para pasar a una modalidad en la que el efectivo desarrollaba 8 horas de servicio dentro de la comisaría, 8 horas de patrullaje en cualquiera de sus modalidades, 8 horas de retén dentro de la comisaría con disposición a atender cualquier emergencia y 8 horas de franco. Este cambio trajo como consecuencia un incremento del 17% del tiempo que los efectivos están en servicio; este incremento se vincula con un incremento del salario para los efectivos y tiene como finalidad el incremento de la presencia policial a través del patrullaje.

Sin embargo, este mecanismo tiene algunas deficiencias tanto en el mecanismo de asignación como en el mecanismo de focalización. Esto se evidencia en las dificultades que afrontan las comisarías con poco personal, la nueva modalidad las obliga a armar tres

grupos dividiendo el total del personal, esto genera un conflicto con la finalidad de la modalidad pues, las directivas policiales obligan a mantener un número específico de efectivos dentro de la comisaría. Por otro lado, el piloto no establece con claridad para qué efectivos está dirigido este bono de servicio; en la actualidad se asume esta modalidad como un incremento de salario y no como un bono condicionado.

### **3. Visita de campo Huancayo**

Tras la discusión con distintos actores claves para la seguridad ciudadana en la ciudad, se extraen algunas aproximaciones con respecto a las temáticas presentadas en la matriz de evaluación, estas son:

#### **Conocimiento del programa:**

La visita de campo muestra un desconocimiento por parte de los efectivos y comisarios acerca del programa presupuestal, junto a esto, se desconocen temas como metas de producción, productos a implementar, trabajo conjunto con el gobierno local y regional, etc.

Otro aspecto importante es la alta rotación del personal, se observa que en aquellas comisarías donde el comisario y los efectivos llevan menos de un año en el cargo, hay un proceso de asimilación del entorno de la comisaría, se actualizan los documentos de gestión como el “mapa del delito”, planes de trabajo, y en muchos casos se redefine el organigrama. Estas constantes modificaciones generan una discontinuidad en las actividades y productos que implementan las comisarías pues se someten a constante reajuste.

Por otro lado, se denota una pérdida de conocimiento pues en la mayoría de comisarías, no se usan mecanismos de conservación de información ni a través de documentos o memorias anuales o a través de transferencia de conocimiento de persona a persona. Esta situación hace que las capacitaciones no tengan un efecto expansivo.

#### **Principales delitos:**

Para el caso de Huancayo, los principales delitos que se afrontan son los delitos contra el patrimonio a través de robos, hurtos en la calle; luego se encuentran los delitos de alcoholismo y violencia juvenil, delitos que se incrementan durante los fines de semana y fechas festivas; finalmente, las comisarías afrontan dentro de la temática de seguridad ciudadana a la violencia familiar, delito que se vuelve recurrente en la población y que se ha incrementado producto de una estrategia no definida para afrontarlo.

#### **Organización:**

Cabe resaltar que las comisarías visitadas emplean documentos de gestión, si bien estos son recientes debido a la rotación de comisarios, la llegada de una nueva cabeza a la dirección de la comisaría implica la revisión y definición del organigrama, definición de un plan de trabajo y plan operativo. Junto a esto, se define la responsabilidad del llenado de formatos de información estadística empleadas para la actualización del mapa del delito.

Este sistema de registro toma en cuenta la cantidad de delitos cometidos, los operativos realizados, las incautaciones, las personas intervenidas, detenidas, la cantidad de

denuncias y los documentos generados. En algunos casos, esta información pasa a formar parte de una memoria anual que actúa como mecanismo de conservación de conocimiento al interior de las comisarías; sin embargo, no es una práctica muy difundida.

Situación similar ocurre con los patrullajes, se define una hoja de ruta en la cual se establece un conjunto de información con respecto al patrullaje motorizado. Los datos más resaltantes son las características del vehículo, los efectivos tripulantes, la ruta y el cronograma, la cantidad de combustible asignado, entre otras; sin embargo, este mecanismo de seguimiento no presenta un análisis del grado de ejecución, esta información no se contrasta con el real cumplimiento del patrullaje pues, en la mayoría de los casos, el combustible asignado para los vehículos no alcanza para cubrir la ruta designada.

Como se mencionó anteriormente, la generación de dicha información estadística es enviada de manera diaria a la Dirección Territorial de la Policía – DITERPOL, órgano encargado de la supervisión de las comisarías de determinada región, aunque no se recibe retroalimentación por parte de la dirección.

### **Planificación:**

La planificación que se observa dentro de las comisarías presenta las siguientes características:

Junto a las actividades de priorización que se realizan dada la insuficiencia de los recursos, hay una confusión acerca de qué implica un sector y un cuadrante. En muchos casos, estas delimitaciones representan simples cambios en la división del territorio, en otro, tanto el cuadrante como el sector representan una división del territorio entre la cantidad de vehículos operativos que se disponen para el patrullaje.

Por otro lado, el diseño del patrullaje toma en cuenta los “puntos calientes” o “puntos críticos” que se extraen de la formulación de un mapa del delito. A través de esta herramienta se priorizan los puntos con mayor incidencia de criminalidad; por otro lado, a pesar de la rotación de los comisarios, estos manifiestan su interés en realizar un seguimiento a dicha herramienta por lo que su actualización se realiza de manera mensual.

Otro factor analizado es la disposición de directivas acerca del patrullaje y del desempeño de productos, resultando que estas se definen desde las Direcciones Operativas de la PNP y se toman en cuenta para el diseño de las actividades de las comisarías; sin embargo, estas deben ser adaptadas tomando en cuenta el contexto y la realidad particular de la población que reside dentro de la jurisdicción. Dichas directivas también se emplean para la ejecución de programas como las Juntas Vecinales, Policía Escolar, y otros mecanismos de participación ciudadana.

### **Patrullaje:**

La visita de campo muestra que en Huancayo se toma en cuenta varios criterios para el diseño y operación, entre esto se encuentran la disponibilidad de efectivos, cantidad de vehículos y su estado (factor que afecta el rendimiento), la dotación de combustible para el vehículo, la cantidad de puntos calientes identificados en el mapa del delito, el área geográfica que tiene la jurisdicción, los puntos de mayor tránsito de personas y el horario de mayor flujo de personas. Estos factores también se toman en cuenta en el diseño de rutas de patrullaje pues se intenta priorizar dada la reducida disponibilidad de recursos.

Junto a esto, se aplican distintas modalidades de patrullaje, dándose poca participación conjunta del gobierno local y la policía para el patrullaje integrado. Junto a esto, se evidencia que en las comisarías de ámbitos rurales con poco personal y mayor cantidad de población, el patrullaje motorizado se realiza; sin embargo, el vínculo que se genera con la población se forma a través de otros productos. Esto muestra que el patrullaje no sería la mejor opción frente a la criminalidad para el sector rural.

Junto a esto, se debe tomar en cuenta que la dotación de combustible de los vehículos no se ejecuta directamente en patrullaje, otras funciones policiales como el traslado de efectivos, jueces de paz, fiscales, traslado de documentos, entre otros representan necesidad de movilidad, y se afrontan con los vehículos y el combustible disponibles.

### **Logística:**

Los problemas logísticos se manifiestan a través de distintos aspectos, los más importantes son la comunicación, la infraestructura, los vehículos, los insumos y los uniformes.

Un aspecto importante son los mecanismos de requerimiento, estos son elaborados y sustentados por las comisarías hacia la DITERPOL; sin embargo, son reducidas las ocasiones en que hay una respuesta favorable.

Los problemas de comunicación responden al estado inoperativo de los radios transmisores que se encuentran en los vehículos y en las radios portátiles. Esto trae como consecuencia una débil comunicación entre efectivos y su central. Otro aspecto importante es el uso de equipos celulares con servicios RPC o RPM por parte de los efectivos, esto tiene como consecuencia que se limiten las comunicaciones entre efectivos, dado que solo se pueden comunicar aquellos que tengan servicios de uno u otro operador. La baja capacidad de comunicación entre efectivos y la base de operaciones representa un alto riesgo y una deficiencia en la capacidad de respuesta de los efectivos.

La infraestructura, muestra espacios reducidos, en algunos casos, los dormitorios son rústicos y hacen falta ambientes como armerías y dormitorios femeninos. Otro aspecto que se contrapone es el piloto del Juzgado de Paz Letrado al interior de la comisaría, el cual redujo el espacio para los efectivos, y las labores administrativas.

Los vehículos representan un factor crítico para la realización del patrullaje, la visita de campo muestra que muchos de los vehículos tienen cerca de 20 años de antigüedad. La antigüedad de los vehículos afecta directamente el rendimiento por galón, factor que se toma en cuenta al momento de diseñar el patrullaje; por otro lado, estos no cuentan con asignaciones para mantenimiento y no tienen seguro, factor que obliga a los efectivos a agenciar las reparaciones y autopartes por medio de donaciones.

Por otro lado se encuentran los insumos, tanto los de oficina como los de limpieza son asignados por la DITERPOL; sin embargo, no se asigna la cantidad suficiente, esto genera que la comisaría genere mecanismos de “agenciamiento” para algunos bienes.

Luego, la situación de los equipos provistos por el Estado es desactualizado, la visita de campo muestra que muchos efectivos desarrollan sus labores con computadoras personales que compran con sus recursos; junto a esto, se muestra un descontento con respecto a las computadoras con sistemas operativo LINUX provistas por el Estado, los efectivos manifiestan que no satisfacen las necesidades.

Otro insumo importantes son las armas y municiones, las visitas muestran que muchas de las armas se encuentran desactualizadas, muchas no reciben mantenimiento y se encuentran descalibradas. Situación similar ocurre con las municiones, dada su antigüedad, estas no proporcionan confianza a los efectivos al momento de usarlas, generando incentivo para que los efectivos adquieran sus propias municiones. Otro factor importante es la heterogeneidad de las armas, al haber distintos modelos, se requieren distintos tipos de municiones y mantenimientos, esto representa un modelo en desventaja con respecto a un modelo estandarizado.

Finalmente, los uniformes representan un insumo básico para la operación policial y el patrullaje; sin embargo, en la mayoría de los casos, los efectivos prefieren adquirir sus propios uniformes dado que los provistos por el Estado no cumplen las tallas solicitadas o simplemente son de baja calidad.

### **Administración:**

Cabe mencionar sobre los bonos de mantenimiento de comisarías que durante el año 2011 si fueron recibidas las asignaciones; sin embargo, para el 2012 aún no se han recibido las asignaciones. Por otro lado, hay sistemas de seguimiento logístico, se mantienen un inventario de las existencias tanto a nivel de insumos como de armamento y vehículos, a pesar de eso, los mecanismos de reposición no son efectivos, dado que no hay respuesta positiva sobre las solicitudes de mayor logística, por ende, el inventario se reduce a una herramienta de optimización y priorización y no permite realizar mecanismos efectivos de mantenimiento preventivo.

Por otro lado, el sistema de “agenciamiento” tiene como consecuencia una falencia al momento de establecer un sistema de costos dado que se desconoce el costo real del funcionamiento de un vehículo o el costo de los insumos.

### **Coordinación:**

Para el caso de Huancayo, la coordinación entre el gobierno local, regional y las comisarías es una estrategia que ha tenido serios problema en su implementación. Esto se refleja, en primera instancia, en la conformación de los Comités Distritales de Seguridad Ciudadana, estos espacios de coordinación no ha madurado en la mayoría de los casos, lo cual se refleja en un trabajo aislado entre el serenazgo municipal y las comisarías al punto en que hay un rechazo entre los efectivos policiales y los del serenazgo, llegando algunas veces a conflictos.

Otra de las evidencias de la falta de coordinación es la reducida cantidad de reuniones y planes de trabajo, lo cual se refleja en acciones aisladas por parte de las municipalidades y comisarías. Las percepciones recogidas muestran que los Comités de Seguridad Ciudadana denotan que el manejo político y las relaciones entre el comisario y el alcalde tienen repercusión en la conformación y funcionamiento de los Comités de Seguridad Ciudadana.

### **Juntas Vecinales:**

Finalmente, las juntas vecinales son un producto que se ha potenciado en los últimos meses con la finalidad de fortalecer los vínculos con la población y mejorar el sistema de recepción de información. Las visitas muestran que la Oficina de Participación Ciudadana



– OPC no son desatendidas y que, a través de ellas, se fomenta la comunicación fluida con los ciudadanos.

Las visitas de campo muestran que hay una diferencia en el grado de participación dependiendo de si el sector sea rural o urbano, en los sectores rurales, los horarios de trabajo inician durante la madrugada reduciendo la asistencia a los talleres y capacitaciones que se realizan; sin embargo, esto no reduce el nivel de denuncia por parte de los pobladores. Esto da indicios de que la participación vinculada con un compromiso y un nivel de respuesta por parte de los efectivos resultan en una mejora en la confianza de la población.

## Anexo 4. Informe de síntesis de Evidencia empírica e Investigación académica

### I. Dificultades de la evaluación de impacto en seguridad ciudadana

En el ámbito de la seguridad ciudadana, la evaluación de impacto encuentra una serie de obstáculos. El primero de ellos dice relación con la definición de los beneficiarios. ¿Es la seguridad un bien público o privado? Si la seguridad es entendida como un bien público, ni exclusivo ni excluyente, entonces resultará difícil determinar los beneficiarios de una política o proyecto de seguridad ciudadana. Aunque la intervención se haga en un contexto acotado –por ejemplo en un barrio, comisaría o municipio específico- va a tener efectos en otros, es decir, pueden haber otros beneficiarios no previstos, o bien un desplazamiento del delito que mejore la situación en un lado pero la afecte negativamente en otro. Es importante tener esto en cuenta al momento de definir un grupo de control que no sea beneficiario de la intervención.

Un segundo problema tiene relación con los medios de verificación e indicadores para medir el impacto, pues la mayoría de los programas o proyectos en seguridad ciudadana suelen mencionar algún impacto en relación a datos como las denuncias policiales o los resultados de encuestas de victimización de nivel nacional, sin implementar instrumentos específicos para el programa o área intervenida. Las denuncias y encuestas sin duda son aporte a la evaluación porque entregan información del contexto, pero no se debe perder de vista que son instrumentos realizados con otros objetivos y que tienen sus propias falencias.

En el caso de las denuncias policiales, su debilidad radica en que los criterios de clasificación no siempre corresponden a tipologías penales, el personal que registra no siempre tiene los criterios claros al momento de clasificar, hay poca información complementaria para reunir medios de prueba y finalmente, se puede contar como delitos hechos que no lo son<sup>29</sup>. Sin embargo, con frecuencia es la información más utilizada para sostener si hubo un aumento o disminución de la delincuencia, lo cual puede ser un despropósito dado que las denuncias pueden aumentar o disminuir sin que necesariamente lo haya hecho la delincuencia real.

Por su parte, las encuestas de victimización no siempre se implementan de forma periódica; por lo cual, no se cuenta con una línea de base que permita la comparación. A la vez, en los casos en que se realizan, suelen ser aplicadas a nivel nacional, por lo cual no son necesariamente representativas del nivel local donde suelen implementarse los proyectos de seguridad ciudadana.

---

<sup>29</sup> PNUD. *Informe sobre el desarrollo humano en América Central 2009-2010*. PNUD, Colombia, 2009.

Un tercer problema, aunque no exclusivo de la seguridad, suele ser la falta de fondos para realizar evaluaciones. Muchas iniciativas carecen de evaluaciones porque no contaron con los recursos necesarios para ello. En este sentido es indispensable que las instituciones que disponen de los fondos para los proyectos en seguridad destinen también los montos adecuados para las evaluaciones y que sean éstas un requisito a cumplir.

Con todas estas cuestiones en consideración, cabe una última distinción para el ámbito de la seguridad: los distintos niveles en que se realizan los proyectos. Cada tipo de intervención requerirá instrumentos de evaluación específicos; primero, según el lineamiento general (si apunta a la prevención situacional, social, comunitaria o una mezcla, o si más bien apunta al control de la delincuencia); segundo según el tipo de actores (si implica a la comunidad, a la policía u otras instituciones), y tercero, según el nivel de implementación (barrial, municipal, nacional, etc.).

## **II. La evaluación de impacto en América Latina**

Ya sea por falta de recursos o de voluntad, las evaluaciones de impacto en seguridad ciudadana son más bien escasas y de las existentes, no todas muestran resultados exitosos ni todas han abarcado los ámbitos suficientes como señalar un impacto en la situación de seguridad o en la sensación de temor. Por ejemplo, en el ámbito policial, la tendencia a tomar el modelo de policía comunitaria trajo consigo muchas iniciativas. Una de ellas fue la policía comunitaria en *Sao Paulo*, que se comenzó a instalar en 1997, y sobre la cual se realizó una evaluación sobre la percepción de la comunidad acerca de esta nueva modalidad, encontrando elementos relevantes de comparación con la policía tradicional (como que es menos violenta, por ejemplo). Sin embargo, ello no permite aseverar el impacto real del programa, o si éste se ha traducido en una mejor calidad de servicio policial o en formas innovadoras de prestar tal servicio que no existieran sin el programa. La policía comunitaria en la *República Dominicana* tampoco tiene una evaluación que indique con precisión el impacto de la intervención. Así, ninguna de las evaluaciones realizadas permite entender si el accionar de la policía comunitaria es algo más que un programa específico de vigilancia<sup>30</sup>. Quizá por ello, pero también por el diseño de intervención es que la policía comunitaria no ha logrado instalarse más allá de programas específicos, es lugar de transformarse en una filosofía policial.

En el ámbito de la prevención situacional, puede suceder que la calidad de las obras sea deficiente y por lo tanto, no genera mejora en el espacio urbano. Así lo demostró, por ejemplo, una evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento Urbano del MININTER de *Chile*. Dicha evaluación, realizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, señaló que la obras no mejoraron el espacio urbano y que

---

<sup>30</sup> Frühling, Hugo. Una mirada realista a los programas de policía comunitaria en América Latina. En: *Seguridad ciudadana en América Latina, miradas críticas a procesos institucionales*. Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile, 2011.

el 58% de los indicadores de calidad estaban en la categoría de regular, insuficiente y malo, aunque por otro lado las obras tenían un alto uso (70%) y habían sido una fuente de trabajo, de acuerdo a entrevistas realizadas a usuarios y trabajadores. Si bien se trató de una evaluación que combinó distintas formas de medición (entrevistas, cuestionarios, focus group, visitas técnicas, revisión de material secundario e información de la base de datos del programa) y tuvo distintos niveles de análisis (global, de comunas, de proyectos, de empleo y de calidad técnica), no consignó la particularidad de los proyectos según su ámbito de aplicación, por lo tanto, en la tipología de proyectos sobre seguridad vecinal, que fue el menos relevante en la distribución total de proyectos (que en las otras categorías incluía servicios públicos, equipamiento comunitario, servicios básicos y vialidad), no señala nada sobre un cambio en la situación de seguridad debida al proyecto.<sup>31</sup>

Un ejemplo de evaluación en otro ámbito se puede apreciar en el proyecto de justicia juvenil restaurativa en Perú, que inició el año 2007 una investigación costo-beneficio que pudiera, de manera objetiva, comparar la efectividad y costos de los modelos de medio abierto y los de medio cerrado dirigidos a adolescentes en conflicto con la ley. El resultado más importante del estudio reveló que el trabajo con adolescentes en conflicto con la ley penal en medio abierto resulta ser menos costoso y más eficaz que el trabajo realizado a través de programas en medio cerrado. Este aspecto resultó ser clave para incidir en las autoridades del Poder Judicial y otros líderes de opinión sobre la pertinencia de redestinar fondos públicos para crear mayor cantidad de programas en medio abierto y menos en medio cerrado. Esta demostración no sólo es importante para el proyecto, sino que también puede tener un impacto importante para el conjunto del sistema penitenciario, al mostrar que el sistema abierto para infractores tiene efectos positivos. Si esta práctica continúa extendiéndose y mostrando buenos resultados, puede ampliarse para el sistema de adultos y contribuir a aliviar la crisis carcelaria<sup>32</sup>.

Sin embargo, la incorporación de la víctima en los procesos no se aprecia completamente en los resultados y es aún marginal en términos numéricos, quizás se podría haber aplicado otro instrumento para medir el impacto en términos del apoyo psicosocial a los adolescentes y sus familias -como los cambios de actitud- lo cual hubiese permitido ir más allá del cumplimiento del proceso y la disminución de reincidencias.

Estos son algunos de los muchos ejemplos de proyectos que se han realizado en América Latina en el ámbito de la seguridad ciudadana, la cual ha avanzado en sus marcos teóricos y en la variedad de intervenciones implementadas. Pero en los resultados es donde aún falta mucho camino por recorrer, puesto que sigue siendo un continente marcado por los altos niveles de violencia y donde la seguridad se

---

<sup>31</sup> Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Evaluación del impacto del programa de mejoramiento urbano. Junio de 2003. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/574/articles-32143\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/574/articles-32143_doc_pdf.pdf)

<sup>32</sup> El detalle de éste y otros proyectos se puede ver en Banco de buenas prácticas en prevención del delito, Centro de estudios en seguridad ciudadana (CESC). Disponible en: [http://comunidadyprevencion.org/wp/?page\\_id=344](http://comunidadyprevencion.org/wp/?page_id=344)

mantiene como una de las principales preocupaciones de la población. La evaluación de impacto es indispensable para revertir esta situación, pues permite detectar con certeza dónde están las falencias y por ende, tomar mejores decisiones sobre los lineamientos de los proyectos, sobre los recursos necesarios y sobre la focalización de las inversiones en seguridad ciudadana.

### **III. LA IMPORTANCIA DEL PATRULLAJE POLICIAL FOCALIZADO**

El accionar policial está destinado a dos actividades principales: la prevención y el control del delito. La primera se vincula especialmente a la disuasión por la presencia policial en terreno y dependiendo de las tipologías criminales que se desarrollen en un determinado territorio, podrían tener efectos importantes. Adicionalmente la policía colabora y desarrolla múltiples iniciativas locales de prevención social y comunitaria del delito. Por otro lado, la policía desarrolla múltiples tareas de control del delito. Estas tareas se extienden desde las labores de inteligencia, la detención, la investigación de hechos denunciados y apoyo al proceso judicial. En ambos aspectos (prevención y control) el patrullaje policial juega roles específicos.

La presencia policial además afecta positivamente la sensación de seguridad de los ciudadanos. Diversa evidencia demuestra que, incluso en aquellos países donde los niveles de confianza en las policías son bajos, la presencia policial es considerada positiva. Así, se han desarrollado estrategias policiales centradas en la mejor relación con la comunidad (llamadas de policía comunitaria) y el desarrollo de patrullaje a pie.

Los objetivos principales del trabajo policial deberían ser:

- Disminuir la criminalidad
- Disminuir el temor
- Aumentar la confianza ciudadana

Para lograr alguno de estos objetivos el patrullaje policial debe tener información y tecnología que sustenten las decisiones operativas institucionales<sup>33</sup>. La literatura internacional no logra estimar que porcentaje del tiempo del patrullaje es dedicado a temas vinculados con el crimen y en su mayoría, el tiempo restante no es administrado por la institución eficientemente<sup>34</sup>. Es decir, no hay mecanismos que permitan cuantificar cuánto del movimiento de los efectivos y recursos es realmente patrullaje para combatir el crimen y cuánto es empleado para otros fines.

De esta forma, la definición sobre el tipo de patrullaje, los horarios, las formas y sus actividades no puede ser una definición centralizada ni estática en el tiempo. Por el contrario, se requiere de sistemas de información al día que permitan identificar los

---

<sup>33</sup> Para mayor detalle ver Chawate (2008) <http://www.cs.umaine.edu/~chaw/pubs/opat.pdf>

<sup>34</sup> Para mayor detalle en la realidad de Estados Unidos ver <http://ucpi.digissance.com/system/files/file/Members%20Articles/Famega,%20Frank%20and%20Mazerolle,%202005%20-%20Managing%20police%20patrol%20time.pdf>

problemas y delitos que se encuentran en cada uno de los territorios así como su naturaleza e intensidad. Sin esta información, el patrullaje se convierte en una herramienta poco útil<sup>35</sup>.

De esta forma el primer paso hacia la definición de la estrategia de patrullaje es **DIAGNOSTICAR EL PROBLEMA**<sup>36</sup>. Sin duda, la presencia policial a pie por ejemplo es más efectiva para patrullar zonas donde se presentan delitos de oportunidad o problemas de control del espacio público y disminuye su impacto sobre problemas de convivencia o violencia intrafamiliar<sup>37</sup>. En los pocos estudios que miden el impacto del patrullaje se logró estimar que el patrullaje a pie logra aumentar la confianza y disminuir el temor pero tiene poco o nulo impacto sobre los niveles de victimización que ocurren en un lugar determinado<sup>38</sup>. La mayoría de los documentos citados reconocen además la importante reducción en el gasto que genera el patrullaje a pie antes que el uso de los vehículos.

Ahora bien, en zonas donde el nivel de conflictividad social es alto, donde la geografía no lo permite o donde los problemas de violencia se presentan al interior de lugares específicos se tiene a privilegiar el patrullaje en vehículo o con otro medio de transporte<sup>39</sup>.

Pero el patrullaje no sólo implica la decisión de “salir” sino también que hacer durante el patrullaje. Esta decisión muchas veces no es considerada importante y por ende, el patrullaje se convierte en una tarea rutinaria de pasar por zonas establecidas (en algunos casos con amplia capacidad de variación) sin actividades concretas a realizar. Claramente la acción lejana de traslado por diversas zonas puede incluso aumentar los niveles de inseguridad y desconfianza ciudadana ya que el oficial policial parece no estar cumpliendo con ninguna labor específica. Por ende se requiere de definiciones sobre **ACTIVIDADES** vinculadas con este patrullaje. Las mismas estarán vinculadas con el diagnóstico previo para de esta forma impactar sobre los problemas reales (Por ejemplo visitas a centros educativos, focalización en zonas públicas, en lugares abandonados, en espacios con alta presencia de niños y jóvenes, entre otros).

Finalmente, es claro que el patrullaje tiene especificidad territorial. No es lo mismo patrullar una zona residencial que una comercial, una zona dormitorio o una zona de trabajo matutino. Esta información puede ser coordinada con los gobiernos municipales para la estrategia de colaboración con las actividades municipales de acción en seguridad. En barrios comerciales por ejemplo, donde se evidencia alta presencia de seguridad privada, el patrullaje debe concentrarse en ciertos horarios donde se requiera

---

<sup>35</sup> Un análisis de las experiencias de reforma de la policía en el mundo desarrollado en <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/grants/218584.pdf>

<sup>36</sup> [https://www.justnet.org/InteractiveTechBeat/winter\\_2012/MergingTechnologiesforBetterPolicing.pdf](https://www.justnet.org/InteractiveTechBeat/winter_2012/MergingTechnologiesforBetterPolicing.pdf)

<sup>37</sup> Mayor detalle: [http://www.cops.usdoj.gov/html/dispatch/February\\_2009/foot\\_patrol.htm](http://www.cops.usdoj.gov/html/dispatch/February_2009/foot_patrol.htm)  
<http://sf-police.org/Modules/ShowDocument.aspx?documentid=14681>

<sup>38</sup> [http://www.temple.edu/cj/FootPatrolProject/documents/PFPE\\_full\\_paper.pdf](http://www.temple.edu/cj/FootPatrolProject/documents/PFPE_full_paper.pdf)

<sup>39</sup> <http://www.theiacp.org/LinkClick.aspx?fileticket=5k3IK9SZuz4%3D&tabid=340>

de un control mayor y en otros horarios debe establecer medidas de cooperación claras. De igual forma en zonas netamente residenciales la presencia policial puede tener mayor impacto en horarios de baja presencia de residentes. Adicionalmente, la organización vecinal requiere de un apoyo institucional claro por lo que el patrullaje puede tener dentro de sus actividades la generación o consolidación de espacios ciudadanos de apoyo.

En todo momento transversalmente el trabajo policial debe incluir la recolección de información local que aumente las capacidades de investigación e inteligencia. Lo que implica que durante el patrullaje (sea el que sea) se requiere de mecanismos de recolección, sistematización y análisis de información.

#### **IV. Seguridad, Participación Comunitaria y Consejos Locales: Análisis de la Experiencia**

En el marco del desarrollo conceptual de la seguridad desde los noventa, uno de los actores que mayor relevancia comenzó a tomar en la implementación de programas que permitieran disminuir los niveles de inseguridad en la población han sido los municipios. Ello porque el nivel local tiene una característica que le permite ejercer el liderazgo de los programas de prevención y realizar una mejor coordinación con organizaciones de la sociedad civil para la entrega de servicios. Esta característica, altamente valorada, es la cercanía de los municipios con la comunidad. Se trata de un elemento de gran relevancia al momento de realizar diagnósticos de las problemáticas y diseñar políticas que sean eficientes y efectivas en la prevención de la violencia, pues existe el conocimiento del territorio, de su población, del capital social y de los recursos disponibles. En consecuencia, las intervenciones se pueden focalizar mejor y aumentar la probabilidad de un impacto significativo.

El conocimiento de la comunidad por parte de los municipios puede ser aprovechado tanto para realizar diagnósticos como para implementar programas. En el diagnóstico de las problemáticas siempre será necesario contar con las percepciones que las autoridades y funcionarios municipales tienen de la comunidad, pues a través de años de experiencia en la ejecución de programas sociales pueden fácilmente detectar las necesidades principales, los sectores o barrios más críticos en términos de vulnerabilidad e inseguridad y el tipo de demandas que la comunidad realiza. La amplia red de instituciones que suelen estar presentes en la oferta social municipal (salud, educación, recreación, mantenimiento de espacios públicos, etc.) también es un espacio que debe ser aprovechado, pues facilita la coordinación intersectorial, no sólo por ocupar espacios físicos cercanos entre ellas, sino también porque todos tienen un usuario en común. Aquí es donde surge el concepto de asociación, como una estrategia necesaria para enfrentar el delito: asociación entre agencias estatales y entre la comunidad y los organismos públicos.

El proyecto *Ação na linha*, implementado por el Instituto Sou da Paz en *Sao Paulo*, es un buen ejemplo de utilización de información cualitativa obtenida de los municipios, dado que las estadísticas policiales y nacionales no entregan información contextual que otros instrumentos sí pueden ayudar a recopilar. Así, distintas áreas del gobierno municipal, tales como salud, educación, cultura, deportes y aquellas directamente relacionadas con el control de la delincuencia -como la policía- fueron consultadas. Este tipo de instancias sirve no sólo para recolectar información, sino también para promover los proyectos dentro de los municipios y conseguir apoyo de la red de actores locales. En cuanto al

trabajo en red dentro del mismo municipio, un buen ejemplo ha sido Peñalolén, en *Santiago*, que a través de proyectos como el Plan Integral Barrios seguros y Construyendo a tiempo, fomenta la conexión entre las diferentes instancias municipales, con la policía, las escuelas y la comunidad, lo cual le ha permitido abarcar la prevención desde distintos ángulos utilizando la capacidad municipal ya instalada, pero reorientando a nuevos objetivos.

También se debe tener cuenta que procesos de descentralización administrativa llevados a cabo en la región que han delegado el rol de reducir los niveles de inseguridad y son otra fuente de presión para abordar estos temas desde el ámbito local. En *Colombia*, por ejemplo, la Constitución Política establece que los alcaldes municipales son los directores de policía en cada municipio y por lo tanto responsables del manejo de la seguridad. Esta situación varía de país en país, alguno no tiene injerencia sobre la policía, otro manejan policías locales. Cualquiera sea el caso, los gobiernos locales requieren el apoyo de gobiernos provinciales y nacionales para el desarrollo de investigaciones y análisis de información sobre las causas de la violencia criminal, la coordinación entre los actores involucrados, la organización de la inversión y el trabajo con la policía, y la colaboración de organismos no gubernamentales. Las capacidades adecuadas no siempre están presentes en los municipios y puede tener un alto costo el desarrollarlas, por tanto, debe ser un trabajo colaborativo.

A pesar de la multiplicidad de actores, demandas y problemas para desarrollar políticas y programas eficientes y efectivos en la prevención del delito, es necesario que las soluciones sean simples y enfocadas en el tratamiento de un número limitado de problemas, pero con sustentabilidad, es decir, que sean capaces de mantener programas o intervenciones exitosas. Ello es especialmente relevante cuando los proyectos ejecutados en municipios dependen de la cooperación internacional o de aportes privados, pues muchas veces no consiguen traspasar capacidades ni generar recursos para que el programa en cuestión se mantenga.

Junto a lo anterior, un elemento importante en la ecuación es la participación de la comunidad. Esta tiene un rol primordial en asistir a los municipios en la identificación y jerarquización de los problemas, así como en el diseño e implantación de las medidas preventivas. La consolidación de la comunidad es vista como un proceso ligado a la disminución del delito y de las oportunidades para cometerlos, a la defensa frente a los extraños o a la formación de un espacio social homogéneo y, por ende, seguro. Pero no cualquier idea de comunidad es útil, ya que se puede generar estigmatización y segregación de espacios y grupos. La comunidad debe ser entendida como un mecanismo de barrera para el deterioro social, pero no como control informal, pues esto puede llevar al vigilantismo y hasta linchamientos o justicia por mano propia. La comunidad somos todos, lo que no implica que sea un todo homogéneo ni que la comunidad como tal deba participar en toda instancia. En la mayoría de las experiencias revisadas, la comunidad local es llamada a participar en los diagnósticos y en las evaluaciones, principalmente entregando percepciones sobre la situación de seguridad y describiendo las problemáticas asociadas, lo que se conoce como participación consultiva. También, y principalmente, la comunidad es receptora de mecanismos de solución y oferta de programas (participación instrumental), pero cada vez más, las soluciones implican una capacitación y sensibilización comunitaria. Ello otorga un rol menos pasivo y asegura cierto grado de sustentabilidad (participación como reconocimiento, empoderamiento y habilitación social).

Así, un buen enfoque de prevención de violencia a nivel comunitario permite: (i) identificar estrategias de prevención situacional del crimen y la violencia que reduzcan las



oportunidades de la actividad criminal y (ii) desarrollar acciones de prevención mediante un enfoque social que apunta a las causas del crimen y la violencia. Varias etapas pueden conformar el enfoque a nivel comunitario e incluyen: (i) participación de la comunidad, organización para el éxito y desarrollo de asociaciones estratégicas; (ii) realización de una evaluación para identificar los principales problemas de violencia y crimen a la comunidad; (iii) desarrollo de una estrategia de prevención para la comunidad; (iv) administración e implantación de la estrategia; (v) establecimiento de mecanismos de coordinación con organizaciones de la sociedad civil; y (vi) realización de seguimiento y evaluación de la estrategia.

Cabe señalar que las etapas presentadas no implican una acción continuada y dinámica en donde cada una interactúa constantemente con las demás. El proceso no es secuencial y tiene mayores probabilidades de éxito cuando se incluye en las actividades de las instituciones locales de una manera sostenida. Esto implica tener la capacidad institucional y el capital humano instalado a nivel local para garantizar la sostenibilidad de las intervenciones y la coordinación con otras instancias gubernamentales. Al respecto cabe citar la experiencia del programa Comuna Segura en *Chile* (que luego pasó a ser Plan Comunal de Seguridad Pública), que en sus inicios contaba con un mecanismo de fondos concursables para fomentar la participación de la comunidad en gestión de proyectos que mejora la seguridad. El diseño suponía la existencia de una comunidad madura y consolidada, lo cual no siempre estaba presente, por lo que la replicabilidad de las experiencias en distintos contextos no siempre era factible. Por tanto, pretender desarrollar asociatividad en torno a fondos concursables fue insuficiente, dando cuenta de la falta de capacidades de las organizaciones sociales para generar proyectos y gestionar los recursos correctamente. Después de esta experiencia el formato de participación comunitaria cambió, pasando de ser ejecutora a consultada en los diagnósticos y en menor medida, como facilitadora de la ejecución.<sup>40</sup> Cuando el capital social no existe, o es débil, los proyectos ideales deben apuntar hacia la construcción de ese capital social positivo, es decir, a fomentar la confianza en las instituciones, el respeto por las normas de convivencia pacífica, la solidaridad y el sentido de pertenencia.

Otro elemento importante es la coordinación entre distintos niveles de gobierno. A pesar de que la problemática del crimen y la violencia se puede atacar mejor en el nivel local, no hay que soslayar el hecho de que es un fenómeno global y se requiere el apoyo del nivel nacional para acciones de control con la policía y el sistema de justicia criminal. Buena coordinación implica la presencia de cuerpos policiales que trabajan con las comunidades en la prevención de la violencia, que protegen a las poblaciones vulnerables, con la presencia de un sistema de justicia que sea accesible a todos los ciudadanos, en particular los más pobres, para asistirlos en la resolución de conflictos de forma pacífica (por ejemplo, a través de la implementación de mecanismos alternativos de justicia, entre otros).

## **V. Experiencias y Evidencia**

Los avances en la implementación de programas y políticas de seguridad ciudadana en sus diversas dimensiones son innegables. Como se mencionó previamente, se ha pasado de un paradigma centrado en el accionar represivo del Estado, hacia una mirada integral y

---

<sup>40</sup> Zúñiga, L. Conjugando estrategia nacional y política local en seguridad: el caso de Chile. Serie de documentos electrónicos, n° 2, febrero 2010. FLACSO Chile.

multidisciplinaria. Los gobiernos nacionales plantean necesidades cada vez más evidentes de colaboración con la sociedad civil y los gobiernos locales. Muestra de ello son los programas “Sigue Vivo” y “Lucha por la Paz”, que mediante el apoyo social, educativo, fomento a la recreación, deporte y salud, han logrado reducir los homicidios de jóvenes en *Brasil*. Otro ejemplo lo posee *Chile* con los Planes Comunales de Seguridad Pública (ex Comuna Segura) siendo una de sus aristas el trabajo con jóvenes en riesgo a nivel local, buscando redes para –por ejemplo- formarlos como cadetes en la Escuela de Bomberos (San Pedro de la Paz, en Concepción) y enseñarles remo en una escuela especializada en este deporte (Valdivia). Con iniciativas como esta, se ha contribuido a la disminución del consumo de drogas y deserción escolar, a la vez que se ha aumentado su integración y compromiso comunitario.

Asimismo, las instituciones policiales se abren al desafío de mejorar su vinculación con la ciudadanía, además de implementar iniciativas centradas en la prevención. Los sistemas de justicia reconocen la necesidad de interrumpir carreras criminales con mecanismos alternativos al encarcelamiento e incluso atienden demandas antes de que pasen a instancias judiciales. Una experiencia exitosa al respecto, es la Junta Comunitaria de seguridad urbana, en el Municipio de Chabás en *Argentina*, donde más de 20 representantes de instituciones locales –incluyendo la policía- se reúnen mensualmente para analizar los reclamos y peticiones que los ciudadanos depositan anónimamente en el “Buzón por la vida”, enviando las denuncias al Juzgado federal en caso de ser necesario y actuando como entidad defensora de los intereses locales.

Por otro lado, casos como el Centro “Jamadi”, en el Municipio de Huimilpán en *México*, que atiende a sectores en riesgo y entrega orientación legal a las víctimas, evidencian los vínculos entre policía y ciudadanía, pero también los avances en la atención a la víctima y la entrega de posibilidades de defensa jurídica para los presuntos infractores, siendo elementos que debemos reconocer como mejoras de las últimas dos décadas.

Todos estos son avances en la gobernanza del sector, permitiendo la definición de objetivos de desarrollo económico, social e institucional de mediano plazo que incluyen a la ciudadanía. No obstante, las mejoras son escasas –y aún posibles- toda vez que se ven buenas prácticas de países europeos que podrían replicarse en América Latina. Si bien los contextos son distintos en términos de violencia y criminalidad, se debe reconocer que si lo que se busca es la gobernanza y la cohesión social, existen prácticas replicables que motivan a involucrar más actores sociales en estas iniciativas. Un ejemplo de esto, es el programa alemán “Fairy Godmother” (Hada Madrina), que contribuye a reducir la inseguridad de los niños y preocupación de los padres, gracias al apoyo de negocios locales que los reciben para asistílos frente a una herida pequeña, facilitarles el teléfono para llamar a casa o dejarlos lavarse las manos. También podemos citar el programa de acompañamiento a las personas que circulan tarde por las calles en Francia, llamado “Correspondants de nuit” (Interlocutores nocturnos). De igual manera, la primera fase del proyecto “Fortalecimiento Institucional en el Área Metropolitana de San Salvador para la Cohesión Social y la Seguridad Ciudadana”, pretende fortalecer el tejido social tanto a nivel municipal como metropolitano, mediante el fomento de la organización territorial y sectorial, impulsando la prevención de la violencia, la cohesión social y la seguridad ciudadana, priorizando una estrategia con perspectiva de género dirigida a la niñez y juventud del Área Metropolitana de *San Salvador*.

La mayoría de las experiencias desarrolladas en seguridad ciudadana conllevan de manera implícita un aporte a la cohesión social. Debido a que muchos proyectos se concentran en la población joven, específicamente menores de edad, los proyectos suelen intentar reforzar el sentido de pertenencia de los menores con sus comunidades, el

desarrollo de respeto por las normas pacíficas de convivencia social y por sobre todo, el capital social. Otro ámbito de relevancia tiene relación con la promoción de la titularidad de derechos en los menores de edad, lo cual busca disminuir la segregación y marginación de este grupo en barrios críticos. En una mirada más integral, otro aporte de las iniciativas locales de seguridad a la cohesión social, es la promoción de redes colaborativas como mecanismos de protección social, donde las víctimas y victimarios puedan encontrar una atención integral para terminar el círculo de la violencia. Por último, muchas de las iniciativas desarrolladas apuntan a fomentar la confianza de la ciudadanía en las instituciones, lo cual mejora el posicionamiento de las policías y los gobiernos locales.

De esta forma, se confirma que los desafíos existentes son monumentales. En primer lugar, se debe avanzar con un mejor conocimiento de la realidad a nivel local que permita de forma directa y eficiente tomar decisiones de política. Algunas ciudades, tales como *Bogotá* y *Quito*, han desarrollado observatorios que presentan información y descripción de los fenómenos de violencia y criminalidad, pero son pasos aún tímidos en la definición de verdaderos sistemas de información. La mayoría de los casos están influidos por la carencia de sistemas nacionales generadores de información rigurosa y actualizada. Esta situación impacta incluso sobre las iniciativas regionales y subregionales de sistematización de información delictual<sup>41</sup>. En segundo lugar, no se ha revertido la concentración de la inversión pública en medidas vinculadas especialmente al control y quedan espacios limitados de inversión en prevención efectiva y muchos menos para la reintegración social. La necesidad de estudios adecuados que demuestren la capacidad de impacto de estas iniciativas, puede reforzar la decisión política de inversión que hoy está medianamente ausente en la región. En tercer lugar, las experiencias de los gobiernos nacionales son esporádicas. La gran mayoría de iniciativas desarrolladas en las últimas décadas, han carecido del apoyo político o financiero necesario para convertirlas en políticas de Estado. Incluso iniciativas que reforman el procedimiento penal o las instituciones policiales, han atravesado caminos marcados por la inestabilidad y permanentes retrocesos.

## **VI. Gestión de la policía y su relación con la comunidad**

Se requiere una mayor profesionalización policial por funciones, centrando los esfuerzos en las funciones principales de la policía: control y prevención del delito. Para ello es necesario repensar labores de tipo asistencial, administrativo y en muchos países se debe focalizar el accionar policial en aquellas problemáticas propias de las instituciones policiales referidas a la prevención y control del delito. Así, tendrían que redefinirse múltiples labores que ahora desenfoca la escasa capacidad institucional para prevenir y controlar el delito.

---

<sup>41</sup> Algunos ejemplos son el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA ([http://www.oas.org/dsp/english/cpo\\_observatorio.asp](http://www.oas.org/dsp/english/cpo_observatorio.asp)), el Observatorio de Centro América (OCAVI) ([www.ocavi.com](http://www.ocavi.com)). Para un listado de iniciativas en la materia ver: [http://www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Repertorio\\_internacional\\_de\\_observatorios\\_de\\_la\\_delincuencia.pdf](http://www.crime-prevention-intl.org/uploads/media/Repertorio_internacional_de_observatorios_de_la_delincuencia.pdf)

Junto con lo anterior también es necesario mejorar los sistemas de formación y capacitación policial, no sólo de formación inicial, sino también la capacitación permanente y la actualización en conocimientos, especialmente en tecnologías y técnicas de investigación criminal. Pero esto también incluye la formación bajo los principios democráticos y de la seguridad ciudadana, es decir, enfatizando que la seguridad ya no es sólo responsabilidad de la policía y que para ello la institución y sus miembros deben establecer relaciones de colaboración con otras instituciones, como el sistema judicial y penitenciario, y desarrollar una nueva relación con la ciudadanía. Esta nueva relación con la ciudadanía implica recurrir a modelos como la policía comunitaria, preventiva y de orientación a la solución de problemas. Una herramienta básica en la formación policial que debe incorporar estos marcos de entendimiento de la labor policial son los códigos deontológicos. En sus valores y principios que orientan la actividad policial, debe destacarse la calidad de servidores públicos de policías al servicio de los ciudadanos. Esta asociación con la comunidad es requisito fundamental para ampliar los objetivos policiales a reducir el miedo al delito y mejorar las relaciones sociales y el orden social. La especialización en determinadas materias y formación continua deben fortalecerse para disminuir las posibilidades de error en las relaciones con la ciudadanía y en el autocontrol frente al abuso de poder.

Lo anterior se puede mejorar a través del currículum de las academias policiales, incrementando la enseñanza acerca del derecho y la ética para romper con prácticas abusivas que dañan la relación con la comunidad. Pero esto no sólo debe enfocarse en las escalas básicas, sino sobre todo en los líderes policiales. En tanto, los sistemas de selección deben tender a enfrentar a los postulantes a situaciones concretas en que deban resolver dilemas éticos y tomar decisiones sometidos a exigencias propias de situaciones en las que deberán actuar (tiempo, espacio, peligro inminente, etc.). Debe haber una supervisión rigurosa de los procesos de selección, por parte de las autoridades competentes, a fin que no se incorpore a quienes no cumplen con todos los requisitos exigidos, aun cuando haya falta de postulantes.

Sin embargo, para que la institución policial establezca buenas relaciones con la comunidad es necesario también que se fortalezcan los vínculos de los agentes con la propia institución policial, desde una perspectiva doctrinaria y dignificando el trato entre superiores y subordinados. Al respecto es necesario definir un sistema de inspección y defensoría transparente que elimine la discrecionalidad en procesos disciplinarios.

Una herramienta de mejora constante de las policías son las evaluaciones de desempeño, las cuales deben contener indicadores asociados directamente con la calidad del servicio que se entrega a la ciudadanía. El grado de satisfacción de los ciudadanos con la labor policial debe ser considerado en el desarrollo del trabajo, tanto en forma individual como colectiva. El mejoramiento de los salarios, sistemas de seguridad social, e implementación y mejora de servicios de apoyo y bienestar, son factores esenciales y objetivos para revalorizar la función policial frente a la ciudadanía y ante los mismos agentes.

En el mismo sentido, espacios de atención al ciudadano, donde se puedan registrar por ejemplo los reclamos, tienen un doble beneficio: por una parte, entrega al ciudadano la posibilidad de participar expresando su opinión respecto al servicio y trato recibido y, por

otra, sirve de insumo a la policía para detectar las debilidades en materia de formación y manejo del poder que detentan sus agentes. Esto permite orientar mejoras en el servicio y reorientar las necesidades de capacitación y perfeccionamiento. No obstante, esto debe ir de la mano con la efectiva responsabilidad del Estado por actos indebidos ejecutados por la policía, lo cual puede impactar positivamente en el ejercicio de la facultad de supervisión y control de la actividad policial por parte de las autoridades pertinentes.

\* \* \* \* \*

## Otros Anexos

### Relación de anexos

A.4 Otros Anexos.....	175
Anexo A.4.1 Evolución de productos .....	175
Anexo A.4.2 Matriz de Marco Lógico .....	177
Anexo A.4.3 Indicadores .....	188
Anexo A.4.4 Fichas de Productos.....	198
Anexo A.4.5 Personal por grados.....	210
Anexo A.4.6 Distribución Policial por Región .....	211
Anexo A.4.7 Factores de Asignación .....	212
Anexo A.4.8 Estructura de Gasto .....	214
Anexo A.4.9 Priorización Presupuestal .....	215
Anexo A.4.10 Evolución de las Unidades Ejecutoras .....	216
Anexo A.4.11 Relación de Participantes Taller 1.....	217
Anexo A.4.12 Relación de Participantes Taller 2.....	220

## A.4 Otros Anexos

### Anexo A.4.1 Evolución de productos

Tabla 32. Evolución de los Productos Entregados a la Población

N°	PRODUCTOS DISEÑO 2009/IMPLEMENTACION 2010	N°	PRODUCTOS DISEÑO 2010/IMPLEMENTACION 2011N	SECTOR RESPONSABLE (SR) SECTOR PARTICIPANTE (SP)	PRODUCTOS DISEÑO 2011/IMPLEMENTACION 2012	PRODUCTOS DISEÑO 2012/IMPLEMENTACION 2013
1	Patrullaje Integrado	1	Patrullaje Integrado en la comunidad	SR: - Ministerio del Interior - Municipalidades	Comunidad protegida con vigilancia policial	Patrullaje por sector
2	Sistema integrado para el observatorio del crimen y la violencia	2	Sistema Integrado de Información	SP: Multisectorial	Sistema integrado de información operando (Proyecto de Observatorio de la Seguridad Ciudadana)	Comisaría implementada para el mejor servicio a la comunidad
3	Sistemas de detección del delito				Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales	
4	Ciudadanía organizada en la lucha contra la delincuencia	3	Ciudadanía organizada en la lucha contra la delincuencia	SR: Ministerio del Interior – Municipalidades	Ciudadanía organizada en la lucha contra la delincuencia. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana	Comunidad organizada a favor de la seguridad ciudadana
		4	Establecimientos penales fortalecidos en control penal, visitas y comunicaciones	SR: Instituto Nacional Penitenciario		
				SP: Ministerio del Interior		
		5	Programas de Resocialización Penados implementados	SR: Instituto Nacional Penitenciario	Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil	

N°	PRODUCTOS DISEÑO 2009/IMPLEMENTACION 2010	N°	PRODUCTOS DISEÑO 2010/IMPLEMENTACION 2011N	SECTOR RESPONSABLE (SR) SECTOR PARTICIPANTE (SP)	PRODUCTOS DISEÑO 2011/IMPLEMENTACION 2012	PRODUCTOS DISEÑO 2012/IMPLEMENTACION 2013
				SP:– Ministerio de Salud – Ministerio de Educación – Ministerio de Trabajo		
		6	Espacios públicos recuperados	SR: Municipalidades		
		7	Normas aplicadas de manera efectiva	SR: Ministerio de Justicia – Ministerio Público		
				SP: Multisectorial		
5	Educación en valores para la prevención del uso de drogas	8	Educación de calidad y educación en valores	SR: Ministerio de Educación en coordinación con los Gobiernos Locales	Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil	
		9	Protección de contenidos audiovisuales orientados al menor de edad	SR: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – Defensoría Municipal del Niño y del Adolescente		
				SP: Multisectorial		
		10	Comunidad capacitada y orientada	SR: Multisectorial		
6	Operativos contra la micro comercialización de drogas	11	Operaciones contra la micro comercialización	SR: Ministerio del Interior	Operativos policiales para reducir las ocurrencias de delitos y faltas	Operaciones policiales
		12	Monitoreo, supervisión, evaluación y control de Programas Estratégicos	SR: Multisectorial		

Fuente: MININTER



#### Anexo A.4.2 Matriz de Marco Lógico

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<b>RESULTADO FINAL</b>			
Incremento de la seguridad ciudadana  (Sétima Política de Estado del Acuerdo Nacional: "Seguridad ciudadana y erradicación de la violencia").  Eje Estratégico 2: Oportunidades y acceso a los servicios (Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021)	Porcentaje de la población que percibe que será víctima de algún evento que atente contra su seguridad en los próximos 12 meses.	ENAPRES – INEI  Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	Política de Estado de Seguridad Ciudadana garantizada y vigente a largo plazo.
<b>RESULTADO ESPECÍFICO</b>			
Reducir los niveles de victimización en las zonas urbanas del país.  Unidad de Medida = Porcentaje (población)	Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses (Tasa de victimización por personas).  Porcentaje de hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses (Tasa de victimización por hogares)  Tasa de delitos (incluye lesiones) y faltas por cada 100 mil habitantes.  Tasa de homicidios por 100 mil habitantes.	ENAPRES – INEI  Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana  Registros administrativos de la PNP	Participación articulada de otros sectores y niveles de gobierno.  Normas legales aplicadas efectivamente  Injerencia política  Corrupción
<b>PRODUCTOS</b>			
1. Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).			

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>Unidad de Medida = Porcentaje</p> <p>Cuadrante: Es un sector Geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentran la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia</p>	<p>Número de puntos críticos vigilados con patrullaje</p> <p>Porcentaje de cuadrantes vigilados con patrullaje</p> <p>Porcentaje de la población que percibe una mejora de la vigilancia en la prevención de eventos que atentan contra su seguridad</p>	<p>Registros de los km2 de puntos críticos con vigilancia policial ENAPRES – INEI</p> <p>Mapa del delito Reporte o parte de ocurrencias</p> <p>Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana</p>	<p>Participación activa de Gobiernos Regionales y Locales</p>
<b>2. Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).</b>			
<p>Unidad de Medida = Persona</p>	<p>Número de Jóvenes sensibilizados</p> <p>Porcentaje de la población sensibilizada en talleres</p>	<p>Registros de participantes sensibilizados.</p> <p>Autoevaluaciones</p>	<p>Participación activa de jóvenes</p>
<b>3. Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</b>			
<p>Unidad de Medida = Operativos</p>	<p>Número de Operativos Policiales</p>	<p>Registro de operativos realizados por la PNP en las que se han decomisado estupefacientes.</p>	

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
	Cantidad de droga incautada (ketes, pacos de marihuana, éxtasis, etc.) en operativos.	Reporte de operativos (basados en investigación sobre un acto determinado)  Fuente: Comisaría PNP	
<b>4. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.</b>			
Unidad de Medida = Porcentaje	<p>Porcentaje de Comités de Seguridad Ciudadana que ejecutan sus planes capacidades en temas seguridad ciudadana</p> <p>Número de Comités Locales en funcionamiento.</p> <p>Número de Planes Locales de Seguridad Ciudadana ejecutados.</p> <p>N° autoridades participantes en talleres de desarrollo de capacidades</p>	<p>Actas de reuniones</p> <p>Planes aprobados</p> <p>Informes semestrales y anuales de la ejecución</p> <p>Registros de participantes</p> <p>Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación</p>	
<b>5. Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).</b>			
Unidad de Medida = Jóvenes	<p>Número de jóvenes reinsertados socialmente</p> <p>Número de eventos (charlas, talleres, etc.) de capacitación</p> <p>Número de Programas de Reinserción Social implementados</p>	<p>Registro administrativos de las comisaría (OPC)</p> <p>Padrón de participantes</p> <p>Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación de los Programas de Reinserción</p>	

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
	Porcentaje de jóvenes reinserados socialmente		
<b>6. Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).</b>			
Unidad de Medida = Porcentaje	<p>Porcentaje de delitos denunciados con resultados positivos</p> <p>Número de denuncias atendidas con resultados positivos (resueltas)</p> <p>Número de emergencias atendidas oportunamente</p> <p>Número de personal policial capacitado</p> <p>Porcentaje de población que ha sido víctima y denunció el evento</p> <p>Percepción de confianza en la PNP</p>	<p>Registro administrativos de las comisarías</p> <p>ENAPRES – INEI</p> <p>Registro del 105</p> <p>Encuesta de Opinión sobre participación de la ciudadanía</p> <p>Encuestas de Opinión</p>	
<b>7. Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.</b>			
Unidad de Medida = Porcentaje	<p>Porcentaje de JJ.VV y Red de Cooperantes que ejecutan acciones a favor de la seguridad ciudadana.</p> <p>Número de Juntas Vecinales implementadas</p> <p>Número de acciones realizadas por las Juntas Vecinales según Manual de Organización.</p> <p>Número de red de cooperantes (organizaciones civiles) que apoyan a la PNP.</p>	<p>Registro de Junta Vecinales y Redes Cooperantes</p> <p>Informes de seguimiento, monitoreo y evaluación</p>	

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<b>8. Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).</b>			
Unidad de Medida = Sistema	Porcentaje de avance en la implementación del sistema Número de reportes emitidos por el sistema		
ACTIVIDADES	INDICADORES		
<b>1. Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje).</b> a. Patrullaje a pie b. Patrullaje en moto c. Patrullaje en auto d. Patrullaje a caballo; e. Patrullaje con Guía-Can f. Patrulla en Bicicleta			
<u>Patrullaje policial por cuadrantes</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Actualización, aprobación y difusión de la Directiva que contiene los Procedimientos para ejecutar los servicios de patrullaje:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modalidades de patrullaje</li> <li>- Responsabilidades de ejecución y supervisión</li> <li>- Registro de ocurrencias en formatos estandarizados (en web).</li> </ul> </li> <li>Talleres prácticos de intervención policial en los servicios de patrullaje en las comisarías.</li> </ul>	N° de Operaciones de Patrullaje ejecutadas		
<u>Supervisión de la ejecución del Plan de Operaciones de patrullaje</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración y/o actualización del Mapa del delito en cada comisaría.</li> </ul>	Reporte porcentual de Operaciones de Patrullaje supervisadas.		

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración y difusión de un Plan de Operaciones de Patrullaje (incluye programación) por parte de cada comisario.</li> <li>• Implementación del Plan de Operaciones (ejecución patrullaje).</li> <li>• Elaboración de reporte de ocurrencias del policía en cada comisaría (en Web).</li> <li>• Sistematización de la información de los reportes.</li> </ul> <p><u>Seguimiento, monitoreo y evaluación del patrullaje.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento y monitoreo del patrullaje.</li> <li>• Evaluación externa del patrullaje.</li> </ul>	<p>Informe Porcentual de operaciones de patrullajes monitoreados</p> <p>Informe porcentual de operaciones de Patrullajes evaluados</p>		
<p><b>2. Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).</b></p> <p><u>Acciones de sensibilización y prevención dirigido a población en riesgo</u></p> <p>a. Formulación, aprobación y difusión de un Plan de Sensibilización en temas de prevención de consumo de drogas y violencia juvenil. A cargo de la DIRFAPASEC.</p> <p>b. Elaboración y difusión de un Plan de Operaciones (incluye programación) por parte de cada comisario (OPC)</p> <p>c. Capacitación al personal policial de las comisarías y de otras Direcciones Especializadas en temas de prevención de consumo de drogas y violencia juvenil.</p>	<p>N° de asistentes a talleres de sensibilización.</p>		

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>d. Implementación (talleres, charlas) de acciones de sensibilización sobre prevención de consumo de drogas y violencia juvenil ejecutados por las comisarías (OPC).</p> <p><a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del patrullaje.</a></p> <p>e. Seguimiento y monitoreo de los programas de prevención ejecutados por la PNP.</p> <p>f. Evaluación de los programas de prevención ejecutados por la PNP.</p>	<p>Informe porcentual de programas de prevención monitoreados</p> <p>Informe porcentual de programas de prevención evaluados</p>		
<p><b>3. Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas.</b></p> <p>a. Operativo rastrillo</p> <p>b. Operativo Bloqueo/saturación</p> <p>c. Operativo Bandas juveniles</p> <p>d. Operativo prostitución</p> <p>e. Operativo cerco</p> <p>f. Operativo reten</p> <p>g. Operativo pandillaje</p> <p>h. Operativo robo vehículos</p>			
<p><a href="#">Operativos policiales en zonas de riesgo contra la micro comercialización, pandillaje, prostitución.</a></p> <p>a. Formulación de la orden de operaciones (Comisario) en base al plan de operaciones elaborado y aprobado por la DIREOP.</p> <p>b. Ejecución de los operativos (incursión policial).</p> <p><a href="#">Investigación policial por comisión de delitos. Incluye envío de atestado policial dirigido al Fiscal de turno.</a></p>	<p>N° de Operativos ejecutados</p> <p>N° de atestados remitidos al fiscal de turno</p>		

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>c. Sistematización de la información de los operativos realizados.</p> <p><a href="#">Evaluación externa de los operativos.</a></p>	<p>Informe porcentual de operativos oportunamente ejecutados.</p>		
<p><b>4. Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.</b></p> <p><a href="#">Acciones de sensibilización dirigido a autoridades</a></p> <p>a. Formulación, aprobación y difusión de un Plan de Desarrollo de capacidades dirigido a autoridades en temas de seguridad ciudadana. A cargo de la ST-CONASEC.</p> <p>b. Programación de actividades (cronograma de trabajo, programación de viajes, coordinaciones regionales y locales) por parte de la ST-CONASEC.</p> <p>c. Implementación (talleres, charlas) de acciones de capacitación y sensibilización sobre seguridad ciudadana dirigida a autoridades regionales y locales.</p> <p><a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Desarrollo de Capacidades</a></p> <p>d. Seguimiento y monitoreo del Plan de desarrollo de capacidades.</p> <p>e. Evaluación externa del Plan</p>	<p>N° de asistentes a los talleres de capacitación y sensibilización.</p> <p>Informe del Plan de Desarrollo de capacidades monitoreado.</p> <p>Informe del Plan de Desarrollo de capacidades evaluado</p>		
<p><b>5. Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social).</b></p> <p><a href="#">Programas de reinserción social dirigido a jóvenes en situación de riesgo</a></p>	<p>N° de Programas de reinserción social ejecutados.</p>		



OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>a. Formulación y/o actualización de programas de reinserción social (por ejemplo Programa Patrulleros Juveniles) dirigidos a población en riesgo (ex-pandilleros). Responsable DIRFAPASEC.</p> <p>b. Empadronamiento y registro de ex-pandilleros.</p> <p>c. Capacitación al personal policial de las comisarías (OPC) en temas de prevención de consumo de drogas y violencia juvenil. Responsable DIRFAPASEC.</p> <p>d. Implementación de los Programas de reinserción social (talleres, charlas, seminarios).</p> <p><a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación de los Programas de Reinserción</a></p> <p>e. Seguimiento y monitoreo de los programas de reinserción social.</p> <p>f. Evaluación externa de los programas de reinserción social</p>	<p>Informe porcentual de programas de reinserción monitoreados</p> <p>Informe Porcentual de programas de reinserción evaluados.</p>		
<p><b>6. Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).</b></p>			
<p><a href="#">Sistematización de la información de intervenciones policiales</a></p> <p>a. Capacitación al personal policial de las comisarías en atención al público, calidad del servicio, simplificación administrativa, manejo informático, etc.</p> <p>b. Implementación de servicios policiales: registro de denuncias y faltas, auxilio de emergencias, etc.</p>	<p>Reporte porcentaje de intervenciones policiales sistematizados</p>		

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>c. Registro y sistematización de la información de intervenciones policiales (de delitos y faltas, de operativos, de programas, etc.). Incluye: estandarización de formatos, registro de necesidades de información, estandarización de indicadores (instrumentos de gestión definidos).</p> <p>d. Instalación (rediseñar) de un aplicativo informático amigable para el registro de información sobre delitos y faltas.</p> <p><a href="#">Interconexión entre las comisarias y de éstas con las Unidades Especializadas.</a></p> <p><a href="#">Interconectar los sistemas de información administrados por la PNP con los de otras entidades públicas.</a></p> <p><a href="#">Evaluación externa del servicio policial brindado.</a></p>	<p>Porcentaje de comisarias interconectadas.</p> <p>Porcentaje de comisarias interconectadas con otras entidades públicas.</p> <p>N° de convenios firmados con otras entidades públicas.</p> <p>Informe porcentual de comisarias que prestan un adecuado servicio policial según evaluación externa.</p>		
<p><b>7. Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad) en la lucha contra la delincuencia.</b></p>			
<p><a href="#">Programas de prevención en seguridad ciudadana implementados</a></p> <p>a. Formulación y/o actualización del Plan de organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes. Responsable DIRFAPASEC.</p> <p>b. Actualización del Manual de Organización de Juntas Vecinales. Responsable DIRFAPASEC.</p>	<p>N° de Programas de prevención ejecutados.</p>		

OBJETIVO	INDICADORES	Medios de verificación	Supuestos importantes
<p>c. Registro de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes (directorio actualizado). Responsable OPC.</p> <p>d. Capacitación al personal OPC de las comisarías, a cargo de la DIRFAPASEC, en organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.</p> <p>e. Ejecución del Plan de Organización y Capacitación a cargo de cada comisaría, según las necesidades de la jurisdicción. Incluye organización y capacitación de las Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.</p> <p><a href="#">Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Organización y Capacitación</a></p> <p>f. Seguimiento y Monitoreo de las acciones realizadas por las Juntas Vecinales y Red de Cooperantes, a cargo del Comisario.</p> <p>g. Evaluación externa (consultores) del Plan de Organización y Capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.</p>	<p>Informe porcentual de JJ.VV. Monitoreados</p> <p>Informe porcentual de JJ.VV y Red de Cooperantes prestan trabajan en seguridad ciudadana según evaluación externa</p>		
<b>8. Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).</b>			
<a href="#">Proyecto Observatorio del Crimen.</a>	Informe porcentual del avance del proyecto.		

### Anexo A.4.3 Indicadores

#### INDICADORES Y SUS METAS

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	Metas					
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Resultado Final</b>											
	Porcentaje de la población que percibe que será víctima de algún evento que atente contra su seguridad en los próximos 12 meses.		$\% = (\text{Población de 15 años a más de edad, en ámbitos urbanos, que en los últimos 12 meses fue víctima de algún evento que atentó contra su seguridad} / \text{Población de 15 años a más de edad}) * 100$	Porcentaje de personas	ENAPRES	nd	nd	80.8%	86.8%	86%	79%
<b>Resultado Específico</b>											
	Porcentaje de la población que ha sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos doce meses (Tasa de victimización por personas).		$\% = (\text{Población de 15 años a más de edad que en los últimos doce meses fue víctima de algún evento que atentó contra su seguridad} / \text{Población de 15 años a más de edad}) * 100$	Porcentaje de personas	ENAPRES	nd	nd	47.5	43.4	41	41

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información					Metas	
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
	Porcentaje de hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses (Tasa de victimización por hogares)		% = (Hogares que han sido víctima de algún evento que atentó contra su seguridad en los últimos 12 meses / Total de hogares)*100	Porcentaje de hogares	ENAPRES – INEI Encuestas de Opinión sobre Seguridad Ciudadana	nd	nd	45	45	43	42
	Tasa de delitos (incluye lesiones) y faltas por cada 100 mil habitantes		Delitos por cada 100 000 habitantes = (Número de delitos y faltas x 100 000/ Población Total)	Delitos por cada 100 000	Registros administrativos de la PNP	nd	nd	136	160	199	195
	Tasa de homicidios por 100 mil habitantes.		Homicidios por cada 100 000 habitantes = (Número de homicidios x 100 000/ Población Total)	Homicidios por cada 100 000	Registros administrativos de la PNP	nd	10.19	9.6	8.9	8.7	8.4
<b>Productos 2012</b>											
Producto N° 1 Comunidad protegida con vigilancia policial (patrullaje). Del 2008 al 2011 se registra la UM como patrullaje	Porcentaje de cuadrantes vigilados con patrullaje		% = (Número de cuadrantes vigilados con patrullaje/ Número de cuadrantes a nivel nacional )*100	Porcentaje	Registros DIRTEPOLES	n.d.	n.d.	5,399,831	6,979,389	1,000,274	20% sectores
Producto N° 2 Población sensibilizada sobre los efectos nocivos del consumo de drogas y violencia juvenil (Programas de Prevención).	Número de Jóvenes sensibilizados		Número de jóvenes sensibilizados	Jóvenes	Comisarías PNP	nd	1,061,178	1,077,338	1,093,744	1,110,400	-

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	Metas					
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Producto N° 3 Operativos policiales realizados para reducir las ocurrencias de delitos y faltas	Número de Operativos Policiales		Número de Operativos Policiales	Operativos	Comisarias PNP	nd	0	0	0	88,357	-
Producto N° 4 Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades seguridad ciudadana en	Porcentaje de Comités de Seguridad Ciudadana que ejecutan sus planes capacidades en temas seguridad ciudadana		$\% = (\text{Número de Comités de Seguridad Ciudadana que ejecutan sus planes de seguridad ciudadana} / \text{Total de Comités de seguridad ciudadana que formularon planes de seguridad ciudadana}) * 100$	Porcentaje	Informes semestrales y anuales de la ejecución	-	-	-	-	1283	40%
Producto N° 5 Jóvenes en situación de riesgo recuperados de la violencia juvenil (Programas de Reinserción Social). **Del 2008 al 2011 no se registra información	Jóvenes reinseridos socialmente		Número de jóvenes reinseridos socialmente	Jóvenes	Registro administrativos de las comisarías (OPC)	nd	nd	nd	nd	0	-

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	Metas					
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Producto N° 6 Ciudadanía atendida de manera oportuna con servicios policiales (atención de denuncias, auxilio rápido, etc.).	Porcentaje de delitos denunciados con resultados positivos		$\% = (\text{Número de denuncias con resultados positivos} / \text{Número de denuncias registrados}) * 100$	Porcentaje	Comisarías PNP	-	-	-	-	0	-
Producto N° 7 Ciudadanía organizada (Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad en la lucha contra la delincuencia.	Porcentaje de JJ.VV y Red de Cooperantes que ejecutan acciones a favor de la seguridad ciudadana.		$\% = (\text{Número de JJ.VV. que ejecutan acciones a favor de la seguridad ciudadana} / \text{Número total de JJ.VV. conformadas})$	Porcentaje	Comisarías PNP	nd	nd	132,875	706	982	40%
Producto N° 8 Sistema Integrado de Información operando (Proyecto Observatorio del Crimen).	Porcentaje de avance de la implementación del sistema integrado		$\% = \text{Tiempo real de la ejecución del proyecto} / \text{tiempo estimado de la ejecución del proyecto}$	Porcentaje	MININTER	nd	nd	nd	nd	50%	50%
<b>Actividades</b>											

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información					Metas	
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Patrullaje policial por cuadrantes	N° de Operaciones de Patrullaje ejecutadas			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Supervisión de la ejecución del Plan de Operaciones de patrullaje	Reporte porcentual de Operaciones de Patrullaje supervisadas.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Seguimiento, monitoreo y evaluación del patrullaje.	Informe porcentual de operaciones de Patrullajes evaluados			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Acciones de sensibilización y prevención dirigido a población en riesgo	Informe porcentual de programas de prevención monitoreados			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Seguimiento, monitoreo y evaluación del patrullaje.	Informe porcentual de programas de prevención evaluados			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd



Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	Metas					
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Operativos policiales en zonas de riesgo contra la micro comercialización, pandillaje, prostitución,	N° de Operativos ejecutados			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Acciones de sensibilización dirigido a autoridades	N° de asistentes a los talleres de capacitación y sensibilización.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Desarrollo de Capacidades	Informe del Plan de Desarrollo de capacidades monitoreado.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información					Metas	
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Programas de reinserción social dirigido a jóvenes en situación de riesgo	N° de Programas de reinserción social ejecutados.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Seguimiento, monitoreo y evaluación de los Programas de Reinserción	Informe porcentual de programas de reinserción monitoreados Informe Porcentual de programas de reinserción evaluados.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información					Metas	
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sistematización de la información de intervenciones policiales	Reporte porcentaje de intervenciones policiales sistematizados			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Interconexión entre las comisarias y de éstas con las Unidades Especializadas.	Porcentaje de comisarias interconectadas.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Interconectar los sistemas de información administrados por la PNP con los de otras entidades públicas.	Porcentaje de comisarias interconectadas con otras entidades públicas.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Evaluación externa del servicio policial brindado.	Informe porcentual de comisarias que prestan un adecuado servicio policial según evaluación externa.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información					Metas	
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
Programas de prevención en seguridad ciudadana implementados	N° de Programas de prevención ejecutados.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan de Organización y Capacitación	Informe porcentual de JJ.VV y Red de Cooperantes prestan trabajo en seguridad ciudadana según evaluación externa			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información					Metas	
						2008	2009	2010	2011	2012	2013
(Proyecto Observatorio del Crimen).	Informe porcentual del avance del proyecto.			nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Fuente: MININTER

#### Anexo A.4.4 Fichas de Productos

##### PPE Seguridad Ciudadana – 2011

#### ANEXO N°07

#### FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

SECTOR: INTERIOR

#### INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: PPE Seguridad Ciudadana

##### PRODUCTO A OBTENER

Ciudadanía Organizada en la lucha contra la delincuencia

##### PRODUCTO (FINALIDAD)

XXXXX. Finalidad presupuestaria no determinada

#### RESPONSABLES DEL PRODUCTO

(con recursos asignados en el presupuesto 2011)

- Pliegos del Gobierno Nacional: Ministerio del Interior y PNP
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Gobiernos regionales y locales

#### DEFINICIÓN

Se trata del trabajo conjunto entre la PNP y las comunidades para la conformación de Juntas Vecinales y el trabajo a favor de la seguridad ciudadana, desarrollando el concepto de proximidad entre la policía y el ciudadano.

#### UNIDAD DE MEDIDA

Plan ejecutado

XXX. Unidad de medida no determinado

#### GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO

Para el año 2011, la propuesta de acciones del MININTER no discrimina entre zonas rurales y zonas urbanas, de tal manera que no hay un mecanismo de focalización.

#### DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO

El producto involucra la coordinación dentro de un espacio específico como un distrito o un cuadrante, en ellos, todos los participantes deben estar integrados como medida preventiva

#### **DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES**

1. Capacitación a la Población en la Conformación de Comités Distritales
2. Acompañamiento en la elaboración de Planes de Seguridad Ciudadana
3. Dotación mecanismos de comunicación e identificación de integrantes de Comités de Seguridad Ciudadana

#### **MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN**

Las compras de bienes para la operación policial se realizan de manera centralizada en el MININTER bajo los procedimientos y normas regulares del sector público.

#### **PROCESOS DE ELABORACIÓN**

Se siguen las pautas establecidas en el Manual de organización de Juntas Vecinales

#### **MODALIDAD DE ENTREGA**

No aplica.

#### **MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO**

La programación se realiza en base a la cantidad de Juntas Vecinales conformadas y las que se mantienen en operación.

#### **FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO**

Se recomienda usar los Registros administrativos de la PNP y registros de capacitaciones dado que el diseño del programa no propone medio de verificación.

#### **MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO**

Indicar por nivel de gobierno, grupo beneficiario, departamento, etc. cómo determinar las unidades del producto ejecutadas.

#### **FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO**

Se recomienda usar los Registros administrativos de la PNP y registros de capacitaciones dado que el diseño del programa no propone medio de verificación.

## ANEXO N°07

### FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

**SECTOR: INTERIOR**

#### **INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: PPE Seguridad Ciudadana**

##### **PRODUCTO A OBTENER**

**Patrullaje Integrado en la comunidad**

##### **PRODUCTO (FINALIDAD)**

**XXXXX. Finalidad presupuestaria no determinada**

#### **RESPONSABLES DEL PRODUCTO**

**(con recursos asignados en el presupuesto 2011)**

- Pliegos del Gobierno Nacional: Ministerio del Interior y PNP
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Gobiernos regionales y locales

#### **DEFINICIÓN**

El patrullaje integrado involucra principalmente a Policía Nacional y Personal de Serenazgo, pero no excluye la intervención de la población y/o entidades privadas para el mejoramiento de la Seguridad mediante la vigilancia

#### **UNIDAD DE MEDIDA**

Número de patrullajes

XXX. Unidad de medida no determinado

#### **GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO**

Para el año 2011, la propuesta de acciones del MININTER no discrimina entre zonas rurales y zonas urbanas, de tal manera que no hay un mecanismo de focalización.

#### **DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO**

El patrullaje integrado involucra la participación conjunta entre Policía Nacional y personal del Gobierno Local encargado de resguardar la seguridad pública (Serenazgo). En esta participación doble incluso podríamos agregar que parte del patrullaje puede conformarlo también ciudadanos comunes (integrando ya el concepto de otros productos como Sistema de Comunicación y Comuna Organizada), ya que son usualmente los ciudadanos los primeros espectadores de este tipo de comportamientos inadecuados, entonces la lógica de acción sería:

- a. El ciudadano es testigo de un hecho delictivo y procede a la comunicación
- b. El sistema integrado informa a la autoridad más cercana a aproximarse a la zona en cuestión



- c. El policía o Serenazgo acude con prontitud debido a las coordinaciones existen que abarcan el máximo posible del territorio

#### **DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES**

Podemos identificar las siguientes actividades

1. Patrullaje a pie
2. Patrullaje motorizado (que incluye patrulla, moto, transporte fluvial y aéreo)
3. Patrullaje a caballo
4. Patrullaje con Guía-Can
5. Patrulla en Bicicleta

#### **MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN**

Indicar periodicidad de la compra, tipo de adquisición, tipo de contratación, forma de producción, quién brinda el servicio (si es tercerizado)

#### **PROCESOS DE ELABORACIÓN**

No aplica.

#### **MODALIDAD DE ENTREGA**

El patrullaje se realiza por turnos diseñados por el comisario, para esto, se desarrolla un plan de actividades que sigue los protocolos de acción de la PNP.

#### **MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO**

Para el año 2011, la programación de las metas físicas se desarrollaba en base a la información que se generaba a nivel de comisarías. Para este año no se desarrollaba patrullaje por cuadrante sino por zonas geográficas con alta tasa de criminalidad.

#### **FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO**

Registros administrativos de la PNP y “Hoja de Ruta” de las comisarías.

#### **MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO**

No se ha determinado un método de cálculo para las proyecciones de metas físicas.

#### **FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO**

Registros administrativos de la PNP y “Hoja de Ruta” de las comisarías.

Fichas de productos del PPER Reducción de la victimización en zonas urbanas del país en el marco de la Seguridad Ciudadana - 2012

ANEXO N°07

FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

SECTOR: INTERIOR

INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: PPE Seguridad Ciudadana

Ciudadanía Organizada

Ciudadanía organizada en la lucha contra la delincuencia

Juntas Vecinales y red de cooperantes que apoyan a la seguridad

3000024: Ciudadanía Organizada En La Lucha Contra La Delincuencia

RESPONSABLES DEL PRODUCTO

(con recursos asignados en el presupuesto 2012)

- Pliegos del Gobierno Nacional: Ministerio del Interior, PNP.
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Gobiernos Locales.

DEFINICIÓN

Se trata del trabajo conjunto entre la PNP y las comunidades para la conformación de Juntas Vecinales y el trabajo a favor de la seguridad ciudadana, desarrollando el concepto de proximidad entre la policía y el ciudadano.

UNIDAD DE MEDIDA

Porcentaje de Comités de Seguridad Ciudadana que ejecutan sus planes capacidades en temas seguridad ciudadana

5000290: Implementación de programas de prevención en seguridad ciudadana

GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO

El criterio de focalización se define como: "Ámbitos urbanos del país con altos niveles de victimización." Esto permite determinar, según el Censo Nacional de Población y Vivienda – INEI 2007, la población urbana del Perú representa el 75,9% de la población nacional.

DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO

Es el conjunto de agrupaciones vecinales (juntas vecinales) y/o laborales (cambistas, taxistas, moto taxistas, etc.) que contribuyen al accionar de la policía, participando en la prevención del delito y faltas, para mejorar la seguridad ciudadana, mediante una adecuada organización y capacitación a cargo de la PNP.

## DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES

Las principales actividades de este producto son:

- Formulación y/o actualización del **Plan de organización y capacitación** de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes. Responsable DIRFAPASEC.
- Actualización del **Manual de Organización de Juntas Vecinales**. Responsable DIRFAPASEC.
- Registro de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes (directorío actualizado). Responsable OPC.
- Capacitación al personal OPC de las comisarías, a cargo de la DIRFAPASEC, en organización y capacitación de Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.
- Ejecución del Plan de Organización y Capacitación a cargo de cada comisaría, según las necesidades de la jurisdicción. Incluye organización y capacitación de las Juntas Vecinales y Red de Cooperantes.

## MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN

Las compras de bienes para la operación policial se realizan de manera centralizada en el MININTER bajo los procedimientos y normas regulares del sector público.

## PROCESOS DE ELABORACIÓN

Se siguen las pautas establecidas en el Manual de organización de Juntas Vecinales, estas se describen en las “Actividades y acciones comunes”

## MODALIDAD DE ENTREGA

No aplica.

## MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

La programación se realiza en base a la cantidad de Juntas Vecinales conformadas y las que se mantienen en operación.

## FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se recomienda usar los Registros administrativos de la PNP y registros de capacitaciones dado que el diseño del programa no propone medio de verificación.

## MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se sistematiza la información proveniente de las comisarías a través de sus registros administrativos.

## FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se recomienda usar los Registros administrativos de la PNP y registros de capacitaciones dado que el diseño del programa no propone medio de verificación.

## ANEXO N°07

### FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

SECTOR: INTERIOR

#### INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: PPE Seguridad Ciudadana

##### PRODUCTO A OBTENER

Operativos policiales realizados para reducir la ocurrencias de delitos y faltas.

##### PRODUCTO (FINALIDAD)

3000020: Operativos Policiales Para Reducir Las Ocurrencias De Delitos Y Faltas

#### RESPONSABLES DEL PRODUCTO

(con recursos asignados en el presupuesto 2012)

- Pliegos del Gobierno Nacional: Ministerio del Interior, PNP.
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Gobiernos Locales.

#### DEFINICIÓN

La PNP mediante operativos recuperará espacios de la comunidad que tiene en sus alrededores áreas abandonadas o sin iluminación ("lugares peligrosos", espacios que vienen siendo utilizados como puntos de venta de drogas o como "fumaderos").

#### UNIDAD DE MEDIDA

Número de Operativos Policiales

5000250: EVALUACION EXTERNA DE LOS OPERATIVOS Y LA INVESTIGACION POLICIAL 5000304: INVESTIGACION POLICIAL POR COMISION DE DELITOS

5000330: OPERATIVOS POLICIALES EN ZONAS DE RIESGO

#### GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO

El criterio de focalización se define como: "Ámbitos urbanos del país con altos niveles de victimización." Esto permite determinar, según el Censo Nacional de Población y Vivienda – INEI 2007, la población urbana del Perú representa el 75,9% de la población nacional.

#### DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO

La PNP recuperará mediante operativos, espacios públicos que sean convertidos en alta vulnerabilidad delictiva, necesitando mayor presencia policial que además con el apoyo de las municipalidades podrán servir como agentes preventivos y también alentarán a los vecinos a participar en la recuperación con actividades que mejoren la iluminación y la calidad del espacio cercano.

La planificación de recuperación de espacios no es tan simple como suministrar recursos y comenzar a hacerlo, la recuperación de espacios debe incluso tener una metodología adecuada y sobre la cual se presenta la siguiente mejora en características específicas: **Flujo de personas, Presencia de espacios abiertos, Presencia de árboles, Nivel de transparencia de rejas en casas.**

#### DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES

##### Tareas

- Formulación de la **orden de operaciones** (Comisario) en base al plan de operaciones elaborado y aprobado por la DIREOP.
- Ejecución de los operativos (incursión policial).
- Sistematización de la información de los operativos realizados.

La investigación policial por comisión de delitos. Incluye envío de atestado policial dirigido al Fiscal de turno.

#### MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN

Las compras de bienes para la operación policial se realizan de manera centralizada en el MININTER bajo los procedimientos y normas regulares del sector público.

#### PROCESOS DE ELABORACIÓN

El diseño de los operativos policiales se realiza a través de las direcciones especializadas y se ejecutan de manera jerárquica. Además, el manejo de dicha información es confidencial.

#### MODALIDAD DE ENTREGA

La periodicidad y los mecanismos de ejecución se realizan de manera confidencial.

#### MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se basan en los registros PNP sobre la criminalidad, tomando en cuenta los puntos de mayor tasa de crimen.

#### FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Registros PNP.

#### MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se sistematizan y analizan los registros de la PNP a través de la solicitud directa de reportes a las comisarías y unidades especializadas.

#### FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Registros PNP.

## ANEXO N°07

### FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

**SECTOR: INTERIOR**

#### INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: PPE Seguridad Ciudadana

##### PRODUCTO A OBTENER

Autoridades integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana.

##### PRODUCTO (FINALIDAD)

3000021: Autoridades integrantes de los comités de seguridad ciudadana desarrollan capacidades en seguridad ciudadana

#### RESPONSABLES DEL PRODUCTO

(con recursos asignados en el presupuesto 2012)

- Pliegos del Gobierno Nacional: Ministerio del Interior, PNP.
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Gobiernos Locales.

#### DEFINICIÓN

Programas de capacitación a las autoridades sobre temas de seguridad ciudadana con la finalidad de que ejerzan el liderazgo de los Consejos Regionales y Locales de Seguridad Ciudadana.

#### UNIDAD DE MEDIDA

Porcentaje de Comités de Seguridad Ciudadana que ejecutan sus planes capacidades en temas seguridad ciudadana

5000137: Acciones de sensibilización dirigido a autoridades

#### GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO

El criterio de focalización se define como: "Ámbitos urbanos del país con altos niveles de victimización." Esto permite determinar, según el Censo Nacional de Población y Vivienda – INEI 2007, la población urbana del Perú representa el 75,9% de la población nacional.

#### DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO

Autoridades regionales y locales integrantes de los comités de seguridad ciudadana desarrollan capacidades que les permiten ejercer un liderazgo efectivo dentro de sus localidades, dando cumplimiento a las funciones y atribuciones que les asigna la Ley 27933 "Ley del sistema nacional de seguridad ciudadana.

## DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES

### Tareas

- Formulación, aprobación y difusión de un **Plan de Desarrollo de capacidades** dirigido a autoridades en temas de seguridad ciudadana. A cargo de la ST-CONASEC.
- Programación de actividades (cronograma de trabajo, programación de viajes, coordinaciones regionales y locales) por parte de la ST-CONASEC.
- Implementación (talleres, charlas) de acciones de capacitación y sensibilización sobre seguridad ciudadana dirigida a autoridades regionales y locales.

## MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN

Las compras de bienes para la operación policial se realizan de manera centralizada en el MININTER bajo los procedimientos y normas regulares del sector público.

## PROCESOS DE ELABORACIÓN

No aplica.

## MODALIDAD DE ENTREGA

La forma de entrega se desarrolla mediante capacitaciones las cuales se describen en las actividades.

## MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

No se ha definido con claridad el mecanismo de programación.

## FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se propone usar los registros administrativos CONASEC pues, el diseño del programa no presenta medios de verificación.

## MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO

No se ha definido un criterio para proyectar las metas físicas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se propone usar los registros administrativos CONASEC pues, el diseño del programa no presenta medios de verificación.

## ANEXO N°07

### FICHA DE INFORMACIÓN DEL PRODUCTO (COMPONENTE)

SECTOR: INTERIOR

#### INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA: XYZ

##### Patrullaje Integrado

Comunidad protegida con patrullaje integrado

Proveer de patrullaje a la población urbana del país

5000338: PATRULLAJE POLICIAL POR CUADRANTES

#### RESPONSABLES DEL PRODUCTO

(con recursos asignados en el presupuesto 2012)

- Pliegos del Gobierno Nacional: Ministerio del Interior, PNP.
- Pliegos de los Gobiernos Regionales: Gobiernos Locales.

#### DEFINICIÓN

Patrullaje por Cuadrante: Es un sector Geográfico fijo, que a partir de sus características sociales, demográficas y geográficas, recibe distintos tipos de atención de servicio policial, entre los cuales se encuentran la prevención, la disuasión, control de delitos y contravenciones y la educación ciudadana en seguridad y convivencia.

#### UNIDAD DE MEDIDA

5000338. Cuadrante vigilado con patrullaje

#### GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO

El criterio de focalización se define como: “Ámbitos urbanos del país con altos niveles de victimización.” Esto permite determinar, según el Censo Nacional de Población y Vivienda – INEI 2007, la población urbana del Perú representa el 75,9% de la población nacional.

#### DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO

El patrullaje integrado posee sub productos los cuales se ejecutan en las siguientes modalidades (i) patrullaje a pie, utilizando las técnicas de observación, inspecciones y aquellas referidas a la observación de la conducta; (ii) patrullaje motorizado (que incluye patrulla, moto, transporte fluvial y aéreo) utilizando las técnicas para el patrullaje en vehículos, su conducción e interceptación de vehículos; (iii) patrullaje a caballo; (iv) Patrullaje con Guía-Can y (v) Patrulla en Bicicleta. Las patrullas se realizarán considerando el espacio óptimo de desenvolvimiento, así el patrullaje a pie será en zonas urbanas con alto tránsito peatonal, el patrullaje a caballo en zonas en donde exista dificultades de desplazamiento, patrullaje en patrulla será recomendable (aunque no exclusiva) que se realiza en horario nocturno, el patrullaje en moto en avenidas donde no sea accesible el desplazamiento en patrulla, etc. El personal que realiza el patrullaje integrado deberá estar constituido por un efectivo de la policía, designado para actividades de patrullaje, en zonas acordadas junto al Gobierno Local del sector, con la finalidad de no duplicar funciones con el personal sereno.



## DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES Y ACCIONES COMUNES

- a. Patrullaje a pie
- b. Patrullaje en moto
- c. Patrullaje en auto
- d. Patrullaje a caballo;
- e. Patrullaje con Guía-Can
- f. Patrulla en Bicicleta

### Tareas

- **Actualización, aprobación y difusión** de la Directiva que contiene los Procedimientos para ejecutar los servicios de patrullaje:
  - Modalidades de patrullaje
  - Responsabilidades de ejecución y supervisión
  - Registro de ocurrencias en **formatos estandarizados (en web)**.
- Talleres prácticos de intervención policial en los servicios de patrullaje en las comisarías.

## MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN

Las compras de bienes para la operación policial se realizan de manera centralizada en el MININTER bajo los procedimientos y normas regulares del sector público.

## PROCESOS DE ELABORACIÓN

No aplica.

## MODALIDAD DE ENTREGA

El patrullaje se realiza por turnos diseñados por el comisario, para esto, se desarrolla un plan de actividades que sigue los protocolos de acción de la PNP.

## MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Se toma en cuenta la cantidad de cuadrantes determinados por espacio geográfico.

## FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA PROGRAMACIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Registros administrativos de la PNP y “Hoja de Ruta” de las comisarías.

## MÉTODO DE CÁLCULO PARA REPORTAR LA EJECUCIÓN DE META FÍSICA DEL PRODUCTO

No se ha determinado un método de cálculo para las proyecciones de metas físicas.

## FUENTES DE INFORMACIÓN UTILIZADAS PARA LA EJECUCIÓN DE LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

Registros administrativos de la PNP y “Hoja de Ruta” de las comisarías.

#### Anexo A.4.5 Personal por grados

#### PERSONAL OFICIAL, SUBOFICIAL Y ESPECIALISTA DE LA POLICIA Y DIRSAL PNP, SEGÚN CATEGORIA Y GRADO: 2009 - 2011

CATEGORIA Y GRADO	2 009	%	2 010	%	2 011	%
<b>T O T A L</b>	<b>102 092</b>	<b>100%</b>	<b>100 149</b>	<b>100%</b>	<b>101 251</b>	<b>100%</b>
<b>OFICIAL</b>	<b>11 389</b>	<b>11.16%</b>	<b>11 022</b>	<b>11.01%</b>	<b>10 721</b>	<b>10.59%</b>
TNTE. GENERAL	1	0.01%	0	0.00%	1	0.01%
GENERAL	51	0.45%	53	0.48%	25	0.23%
CORONEL	1 000	8.78%	998	9.05%	968	9.03%
COMANDANTE	2 038	17.89%	2 067	18.75%	2 189	20.42%
MAYOR	3 358	29.48%	3 369	30.57%	3 224	30.07%
CAPITAN	3 092	27.15%	2 786	25.28%	2 696	25.15%
TENIENTE	1 204	10.57%	927	8.41%	757	7.06%
ALFEREZ	645	5.66%	822	7.46%	861	8.03%
<b>SUBOFICIAL Y ESPECIALISTA</b>	<b>90 703</b>	<b>88.84%</b>	<b>89 127</b>	<b>88.99%</b>	<b>90 530</b>	<b>89.41%</b>
SUPERIOR	7 665	8.45%	9 209	10.33%	11 384	12.57%
BRIGADIER	13 265	14.62%	14 235	15.97%	13 800	15.24%
TCO. 1RA.	18 742	20.66%	17 848	20.03%	16 219	17.92%
TCO. 2DA.	11 870	13.09%	10 084	11.31%	8 949	9.89%
TCO. 3RA.	5 865	6.47%	5 280	5.92%	5 445	6.01%
1RA.	4 862	5.36%	5 787	6.49%	6 079	6.71%
2DA.	6 784	7.48%	6 911	7.75%	8 900	9.83%
3RA.	21 650	23.87%	19 773	22.19%	19 754	21.82%

Fuente: MININTER

### Anexo A.4.6 Distribución Policial por Región

**Tabla 33. PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN COMISARÍAS, SEGÚN DEPARTAMENTO: 2009 - 2011**

DEPARTAMENTO	2009					2010					2011				
	PERSONAL POLICIAL					PERSONAL POLICIAL					PERSONAL POLICIAL				
	OFICIAL	SUB OFICIAL	ESPECIALISTA	TOTAL	%	OFICIAL	SUB OFICIAL	ESPECIALISTA	TOTAL	%	OFICIAL	SUB OFICIAL	ESPECIALISTA	TOTAL	%
TOTAL	1,894	29,974	522	32,390		2,002	30,951	469	33,422		2,098	30,884	437	33,419	
LIMA	878	11,143	406	12,427	38.37%	925	11,140	363	12,428	37.19%	928	10,681	334	11,943	35.74%
AREQUIPA	128	2,638	20	2,786	8.60%	130	2,648	15	2,793	8.36%	132	2,909	15	3,056	9.14%
CUSCO	55	1,762	4	1,821	5.62%	54	2,087	3	2,144	6.41%	60	2,059	3	2,122	6.35%
LAMBAYEQUE	88	1,608	20	1,716	5.30%	85	1,642	18	1,745	5.22%	102	1,400	19	1,521	4.55%
PUNO	35	1,461		1,496	4.62%	46	1,331		1,377	4.12%	53	1,340		1,393	4.17%
JUNIN	62	1,137	4	1,203	3.71%	67	1,259	4	1,330	3.98%	90	1,317	4	1,411	4.22%
LA LIBERTAD	98	1,047	18	1,163	3.59%	105	1,160	14	1,279	3.83%	105	1,233	14	1,352	4.05%
ANCASH	57	1,065	6	1,128	3.48%	57	1,221	2	1,280	3.83%	71	1,370	4	1,445	4.32%
PIURA	84	1,016	5	1,105	3.41%	82	1,012	6	1,100	3.29%	84	1,038	5	1,127	3.37%
ICA	51	1,037	12	1,100	3.40%	55	959	11	1,025	3.07%	74	960	12	1,046	3.13%
CAJAMARCA	38	982	3	1,023	3.16%	49	936	3	988	2.96%	50	939	3	992	2.97%
APURIMAC	19	606		625	1.93%	23	602	1	626	1.87%	25	577		602	1.80%
TACNA	31	535	3	569	1.76%	34	549	4	587	1.76%	36	540	3	579	1.73%
SAN MARTIN	39	503	5	547	1.69%	43	646	5	694	2.08%	38	648	6	692	2.07%
HUANCAVELICA	23	482	1	506	1.56%	27	634	2	663	1.98%	24	539	1	564	1.69%
AYACUCHO	47	420	1	468	1.44%	42	407	3	452	1.35%	38	403	3	444	1.33%
LORETO	18	420		438	1.35%	25	525	1	551	1.65%	28	490		518	1.55%
AMAZONAS	28	388	7	423	1.31%	24	531	8	563	1.68%	23	569	6	598	1.79%
MOQUEGUA	18	394	3	415	1.28%	21	427	3	451	1.35%	18	420	2	440	1.32%
HUANUCO	33	375	2	410	1.27%	33	360	1	394	1.18%	31	408	1	440	1.32%
UCAYALI	26	359	2	387	1.19%	18	209	1	228	0.68%	24	277	1	302	0.90%
PASCO	19	247		266	0.82%	24	342		366	1.10%	26	333		359	1.07%
TUMBES	11	207		218	0.67%	22	207	1	230	0.69%	27	231	1	259	0.78%
MADRE DE DIOS	8	142		150	0.46%	11	117		128	0.38%	11	203		214	0.64%
NOTA: Esta información corresponde al número de efectivos considerado en el MASPOL del mes de diciembre de cada año.															
FUENTE: DIRREHUM															

Anexo A.4.7 Factores de Asignación

Tabla 34. Cuadro de factores que influyen la asignación presupuestal

	DENUNCIAS RESUELTAS, PENDIENTES Y TOTAL POR COMISION DE DELITOS, SEGUN DEPARTAMENTO. PERIODO: 2009 - 2011						PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN COMISARÍAS, SEGÚN DEPARTAMENTO: 2009 – 2011						Asignación presupuestal 2011 por regiones	
DEPARTAMENTO	2009		2010		2011		2009		2010		2011		2011	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	Devengado	% del total
<b>TOTAL</b>	160848		181866		206610		32,390		33,422		33,419		5,200,399,131	
AMAZONAS	860	0.5%	640	0.4%	1922	0.9%	423	1.3%	563	1.7%	598	1.8%	2,295,657	0.04%
ANCASH	5744	3.6%	6626	3.6%	5600	2.7%	1,128	3.5%	1,280	3.8%	1,445	4.3%	72,079,914	1.39%
APURIMAC	1267	0.8%	1389	0.8%	1670	0.8%	625	1.9%	626	1.9%	602	1.8%	34,293,911	0.66%
AREQUIPA	11110	6.9%	10935	6.0%	11806	5.7%	2,786	8.6%	2,793	8.4%	3,056	9.1%	239,405,398	4.60%
AYACUCHO	2124	1.3%	1856	1.0%	3798	1.8%	468	1.4%	452	1.4%	444	1.3%	26,180,335	0.50%
CAJAMARCA	2665	1.7%	3851	2.1%	3602	1.7%	1,023	3.2%	988	3.0%	992	3.0%	47,308,121	0.91%
CALLAO (PROV.CONST.)	8935	5.6%	10010	5.5%	11175	5.4%							138,145,388	2.66%
CUZCO	5742	3.6%	6445	3.5%	7086	3.4%	1,821	5.6%	2,144	6.4%	2,122	6.4%	152,051,283	2.92%
HUANCAVELICA	273	0.2%	600	0.3%	826	0.4%	506	1.6%	663	2.0%	564	1.7%	1,923,920	0.04%
HUANUCO	1602	1.0%	1514	0.8%	1486	0.7%	410	1.3%	394	1.2%	440	1.3%	28,575,801	0.55%
ICA	3895	2.4%	4716	2.6%	4751	2.3%	1,100	3.4%	1,025	3.1%	1,046	3.1%	53,117,703	1.02%
JUNIN	2777	1.7%	4672	2.6%	6753	3.3%	1,203	3.7%	1,330	4.0%	1,411	4.2%	108,317,410	2.08%
LA LIBERTAD	8061	5.0%	11570	6.4%	10381	5.0%	1,163	3.6%	1,279	3.8%	1,352	4.1%	109,276,502	2.10%
LAMBAYEQUE	14292	8.9%	11746	6.5%	10849	5.3%	1,716	5.3%	1,745	5.2%	1,521	4.6%	123,992,906	2.38%

	DENUNCIAS RESUELTAS, PENDIENTES Y TOTAL POR COMISION DE DELITOS, SEGUN DEPARTAMENTO. PERIODO: 2009 - 2011						PERSONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ EN COMISARÍAS, SEGÚN DEPARTAMENTO: 2009 – 2011						Asignación presupuestal 2011 por regiones	
DEPARTAMENTO														
	2009		2010		2011		2009		2010		2011		2011	
	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%	Devengado	% del total
LIMA	70634	43.9%	79443	43.7%	99353	48.1%	12,427	38.4%	12,428	37.2%	11,943	35.7%	3,680,414,822	70.77%
LORETO	4332	2.7%	5053	2.8%	3664	1.8%	438	1.4%	551	1.7%	518	1.6%	48,543,142	0.93%
MADRE DE DIOS	297	0.2%	496	0.3%	713	0.3%	150	0.5%	128	0.4%	214	0.6%	5,605,344	0.11%
MOQUEGUA	1602	1.0%	1739	1.0%	1895	0.9%	415	1.3%	451	1.4%	440	1.3%	1,224,686	0.02%
PASCO	244	0.2%	259	0.1%	211	0.1%	266	0.8%	366	1.1%	359	1.1%	13,223,771	0.25%
PIURA	4871	3.0%	6475	3.6%	6258	3.0%	1,105	3.4%	1,100	3.3%	1,127	3.4%	137,733,687	2.65%
PUNO	1499	0.9%	1556	0.9%	1630	0.8%	1,496	4.6%	1,377	4.1%	1,393	4.2%	80,704,110	1.55%
SAN MARTIN	1642	1.0%	2421	1.3%	3340	1.6%	547	1.7%	694	2.1%	692	2.1%	65,841,747	1.27%
TACNA	2513	1.6%	2520	1.4%	2541	1.2%	569	1.8%	587	1.8%	579	1.7%	4,265,961	0.08%
TUMBES	1595	1.0%	2267	1.2%	2679	1.3%	218	0.7%	230	0.7%	259	0.8%	2,139,917	0.04%
UCAYALI	2272	1.4%	3067	1.7%	2621	1.3%	387	1.2%	228	0.7%	302	0.9%	23,737,694	0.46%

Fuente: MIININTER – Transparencia Económica MEF

## Anexo A.4.8 Estructura de Gasto

Tabla 35. Estructura de Gasto MININTER

	2012*	%	2011	%	2010	%	2009	%	2008	%	2007	%
<b>Gasto Estructural</b>	1,172,526,102	<b>20%</b>	1,299,221,889	<b>25%</b>	1,164,320,700	<b>24%</b>	1,105,994,666	<b>25%</b>	721,544,117	<b>19%</b>	693,933,884	<b>17%</b>
<b>Gasto Flexible</b>	1,414,166,681	<b>24%</b>	684,799,915	<b>13%</b>	656,025,796	<b>14%</b>	621,519,587	<b>14%</b>	998,553,929	<b>27%</b>	1,525,818,979	<b>38%</b>
<b>Gasto Inercial</b>	3,273,903,022	<b>56%</b>	3,216,376,292	<b>62%</b>	2,960,679,337	<b>62%</b>	2,750,306,181	<b>61%</b>	2,037,773,950	<b>54%</b>	1,767,590,769	<b>44%</b>
<b>Gasto Total</b>	5,860,595,805		5,200,398,096		4,781,025,833		4,477,820,434		3,757,871,996		3,987,343,632	
	<b>2012</b>		<b>2011</b>		<b>2010</b>		<b>2009</b>		<b>2008</b>			
<b>Tasa crecimiento G estructural</b>	-9.75%		11.59%		5.27%		53.28%		3.98%			
<b>Tasa crecimiento G flexible</b>	106.51%		4.39%		5.55%		-37.76%		-34.56%			
<b>Tasa crecimiento G Inercial</b>	1.79%		8.64%		7.65%		34.97%		15.29%			

\*Para el año 2012 se utilizó el PIM como valor referencial Fuente: Transparencia Económica – MEF

## Anexo A.4.9 Priorización Presupuestal

Tabla 36. Priorización presupuestal

	2007	2008	2009	2010	2011
PBI anual *	174,407,404,720	191,505,210,328	193,155,401,210	210,142,935,422	224,668,715,544
Población	29,091,318	29,129,186	29,167,103	29,205,070	29,248,943
Tasa de crecimiento poblacional**	0.13%	0.13%	0.13%	0.15%	0.15%
Presupuesto Nacional	71,317,595,794	90,786,498,185	97,169,638,067	106,415,361,114	114,632,728,470
Presupuesto MININTER	4,116,528,804	4,508,969,820	4,748,460,867	5,064,213,018	5,633,968,487
Presupuesto Seguridad Ciudadana				1,948,115,362	2,383,071,865
PBI per Cápita	5995.17	6574.34	6622.37	7195.43	7681.26
Prioridad (Pto Nacional / PBI)	40.89%	47.41%	50.31%	50.64%	51.02%
Prioridad Fiscal (Pto MININTER / Pto Nacional)	5.77%	4.97%	4.89%	4.76%	4.91%
Prioridad Presupuestaria Pto Seg Ciudadana / Pto MININTER)				38.47%	42.30%
Gasto MININTER per cápita	141.50	154.79	162.80	173.40	192.62
Gasto Seguridad Ciudadana per cápita				66.70	81.48
Población urbana	14,052,090	14,070,381	14,088,697	14,109,861	14,131,058
*en millones de soles					
** INEI					

Fuente: MEF - BCR

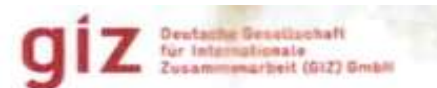
#### Anexo A.4.10 Evolución de las Unidades Ejecutoras

AF- 2011		AF-2012	
UE	ÓRGANOS	UE	ÓRGANOS
001	OGA	001	OGA
002	DIRECFIN	002	DIRECFIN
005	III DTP TRUJILLO	005	III DTP TRUJILLO
009	VII DTP LIMA	009	VII DTP LIMA
010	VIII DTP HUANCAYO	010	VIII DTP HUANCAYO
012	X DTP CUZCO	012	X DTP CUZCO
018	DIRAVPOL		PASA A LA UE 002 DIRECFIN
019	DINSTDOC (DIREDUD)		PASA A LA UE 002 DIRECFIN
020	DIRSAL	020	DIRSAL
022	XI DTP AREQUIPA	022	XI DTP AREQUIPA
026	DIRINCRI		PASA A LA UE 001 OGA
027	DGGI	027	DGGI
028	II DTP CHICLAYO	028	II DTP CHICLAYO
029	DIRANDRO		PASA A LA UE 001 OGA
030	DIGEMIN		PASA A LA UE 001 OGA

Fuente: MININTER



# Anexo A.4.11 Relación de Participantes Taller 1



## LISTA DE PARTICIPANTES

Reunión: TALLER 41/2012

Nº de Partic. GIZ

1

Nº de Partic. Ext.

23

Tema: Evaluación independiente Programa Seguridad Ciudadana

Contraparte: Ministerio de Economía y Finanzas

Lugar: NM Hotel (Salón Arcángel)

Nº de mujeres

8

Nº de hombres

16

Fecha: viernes 25/05/12

Coordinador: Javier Maldonado

Nº	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
	Ing. Mónica DE BARRENECHEA CHAVEZ	MININTER	ESP. PRESUPUESTO	mdebarrenechea@mininter.gob.pe	06493256	
	Jackeline Maribel CASTAÑEDA DEL CASTILLO	MININTER	DIRECTORA ODI	jcastaneda@mininter.gob.pe	26682606	
	Carlos Augusto VARGAS MAS	MEF	Subdirector	cvargasmas@mef.gob.pe	09679183	
	Gabriela CARRASCO CARRASCO					
	Marco Antonio CRIOLLO ZAMBRANO					
	Mirtha Rosaura MUÑIZ CASTILLO	MEF	Especialista	mmuniz@mef.gob.pe	07757353	
	Adriana HERNÁNDEZ PACHECO					
	JORGE GARGGONIR	PNP	Especialista	es22disac@mg@yahoocorp.com	2231512	
	GUSTAVO PAREJA GARCIA	PNP	Jefe Ofic. Ejecutiva Dirceol	gustavo-7789@hotmail.com	43561694	
	JOE MORALES BORDA	PNP	Oficial - Dirceol	joe.mora1261@hotmail.com	43261373	

# LISTA DE PARTICIPANTES

Reunión: TALLER 41/2012

Nº de Partic. GIZ

Nº de Partic. Ext.

Tema: Evaluación independiente Programa Seguridad Ciudadana

Contraparte: Ministerio de Economía y Finanzas

Lugar: NM Hotel (Salón Arcangel)

Nº de mujeres

Nº de hombres

Fecha: viernes 25/05/12

Coordinador: Javier Maldonado

Nº	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
	Cnel. SPNP Manuel TOLENTINO CARRIEDO					
	Daniel Eduardo MUÑANTE ESCATE	MINISTER	Subdirector	emunante@munante.gob.pe	2515540	
	Lic. Carlos Enrique GIL VALVERDE	MINISTER	Director	cgil@mininter.gob.pe	08238182	
	Econ. Maribel Pilar ESPILCO BARRERA	MINISTER	Subdirectora	mvasquez@mininter.gob.pe	08250445	
	Natalia Maritza VASQUEZ GUTIERREZ	MINISTER	Exp. Ppta	mespilca@mininter.gob.pe	10361957	
	Econ. Jorge BARRENECHEA ERIZALES					
	Lic. Julia Haide JULCA GONZALES	MINISTER	SIST. APL	julca@mininter.gob.pe	07217380	
	Cnel. SPNP Benigno PRADO CONTRERAS					
	Lic. José RAMIREZ RAMIREZ	MINISTER	DIR. SIST.	jramirez@mininter.gob.pe	07982422	
	Econ. Julia GUZMAN ROJAS					

Javier Maldonado A 612 Asesor javier.maldonado@giz.de

# LISTA DE PARTICIPANTES

Reunión: TALLER 41/2012

Nº de Partic. GIZ

Nº de Partic. Ext.

Tema: Evaluación Independiente Programa Seguridad Ciudadana

Contraparte: Ministerio de Economía y Finanzas

Lugar: NM Hotel (Salón Arcangel)

Nº de mujeres

Nº de hombres

Fecha: viernes 25/05/12

Coordinador: Javier Maldonado

Nº	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
	Dr. Roberto Carlos REYNOSO PEÑAHERRERA					
	Lic. Thou Su CHEN CHEN	MININTER	DIRECTORA	tchen@mininter.gob.pe	41081750	
	Econ. Luis Alberto ZAMUDIO AUQUILLA	MININTER	Jefe Pases	lazamudio@mininter.gob.pe	40041720	
	Lic. Claudelina POLO CALDERÓN	MININTER	INSPECTORA	cpolo@mininter.gob.pe	66996427	
	Cmdte. SPNP Fredy CHALCO DE LA BORDA	PNP	INSPECCIÓN	fredy.chalco@gmail.com	43597783	
	Cmdte. Francisco PÉREZ BALLADARES	PNP	Jefe Presupuesto	PEREZFAF@yahoo.com	43471072	
	Cnel. SPNP Hermilia GUERRA CABRERA	PNP	Jefe del Programa	hermiliaguerra@gmail.com	07931413	
	ES.PNP. Juan Carlos CASAMAYOR TOCÓN	PNP	Dir. Pto.	lcasamayor63@hotmail.com	07399425	
	My PNP Oscar Antonio JIMENEZ SOTO	PNP	ASESOR	ojiso5@hotmail.com	43433786	
	My SPNP Juan De la Cruz HUAMAN RAFAEL	PNP	Dir. Pto.	dividion-5776@gmail.com	06053292	

J. H. Rafael 50@yahoo.com

## Anexo A.4.12 Relación de Participantes Taller 2

PROGRAMA/PROYECTO: \_\_\_\_\_  
BN: \_\_\_\_\_



### LISTA DE PARTICIPANTES

TALLER N° 80/2012

N° de Participantes GIZ

N° de Partic. Ext.

Tema: Taller de Trabajo - EDEP Intervención Pública Seguridad Ciudadana - Policía Nacional del Perú

Contraparte: MEF

Lugar: Hotel Sonesta El Olivar

N° de mujeres

N° de hombres

Fecha: Miércoles 22 de agosto de 2012

Coordinador(a): Mariana Montoya

N°	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
1	BALAREZO William	OPI	DPI	wbalarezo@mininter.gob.pe	07397165	
2	CASAMAYOR TOCON Juan Carlos	PNP	ESP. PRESUPUESTO-DIVIPRE-DIRPEP-EMG PNP.	Jccasamayor63@hotmail.com	07399425	
3	CASTAÑEDA Jackeline	OPI	DPI, Directora	jcastaneda@mininter.gob.pe	26682606	
4	CELLE María Inés	GIZ	Asesora	maria.celle@giz.de	10299345	
5	CHACÓN Felipe		Consultor EDEP, Especialista en Metodologías de Evaluación	facht8@gmail.com	10888401	
6	CHEN Thou Su	MININTER	DGPP, Directora	tchen@mininter.gob.pe	41081750	
7	CRIOLLO Marco	MEF	Sectorista, Dirección Presupuesto Temático, DGPP	mcriollo@mef.gob.pe	07492139	
8	DAMMERT Lucía		Consultor EDEP, Especialista Sectorial	lucadammert@gmail.com		
9	DE BARRENECHEA Mónica	DPP	DPP, Especialista	mdebarrenechea@mininter.gob.pe	06493256	
10	DELGADO Leoncio		Jefe de Gabinete de Asesores			



PROGRAMA/PROYECTO: \_\_\_\_\_  
BN: \_\_\_\_\_

## LISTA DE PARTICIPANTES

TALLER N° 80/2012

N° de Participantes GIZ

N° de Partic. Ext.

**Tema:** Taller de Trabajo - EDEP Intervención Pública Seguridad Ciudadana - Policía Nacional del Perú

**Contraparte:** MEF

**Lugar:** Hotel Sonesta El Olivar

N° de mujeres

N° de hombres

**Fecha:** Miércoles 22 de agosto de 2012

**Coordinador(a):** Mariana Montoya

N°	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
11	ESPILCO Maribel	MININTER	DPP, Especialista	mespilco@mininter.gob.pe	10361951	
12	GIL VALVERDE Carlos	MININTER	DGTIC, Director	cgil@mininter.gob.pe	08238187	
13	GUZMÁN Julia	MININTER	DPP	jguzman@mininter.gob.pe	07152734	
14	JIMENEZ SOTO Oscar Antonio	PNP	DIPLAN-DIRPEP-EMG PNP	Ojiso5@hotmail.com	43433486	
15	MEDINA Gustavo		Asistente, Panel EDEP	a20071034@pucp.pe	46056008	
16	MESINAS Jorge	MEF	Director, Dirección Calidad del Gasto Público, DGPP	jmesinas@mef.gob.pe	40015935	
17	MORAN GUEVARA Pedro Ramón	PNP	CONASEC	pernogue@hotmail	08513057	
18	MUÑANTE Eduardo	MININTER	DPP, Subdirector	emunante@mininter.gob.pe	21515543	
19	MUÑIZ Mirtha	MEF	Especialista, Dirección Calidad del Gasto Público, DGPP	mmuniz@mef.gob.pe	07757353	
20	NAVARRO CASTILLO Ximena Lizzet	PNP	ESPECIALISTA EN PRESUPUESTO-DIVPRE-DIRPEP-EMG PNP.	x_navarrocastillo@yahoo.es	04518414	

PROGRAMA/PROYECTO: \_\_\_\_\_  
 BN: \_\_\_\_\_

## LISTA DE PARTICIPANTES

TALLER N° 80/2012

N° de Participantes GIZ

N° de Partic. Ext.

**Tema:** Taller de Trabajo - EDEP Intervención Pública Seguridad Ciudadana - Policía Nacional del Perú

**Contraparte:** MEF

**Lugar:** Hotel Sonesta El Olivar

N° de mujeres

N° de hombres

**Fecha:** Miércoles 22 de agosto de 2012

**Coordinador(a):** Mariana Montoya

N°	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
21	NAVARRO EGUSQUIZA Omar Ramón	PNP	DIRECTOR DIRASOPE-EMG PNP	SRP5108@hotmail.com	09607857	
22	PAREDES Antonio	GIZ	Asesor	antonio.paredes@giz.de	06609283	
23	PERALTA PEREZ Ricardo Ramón	PNP	JEFE DE LA OFICINA REG. POL. LIMA	opc_vlidirtopol_lima@yahoo.com	09953972	
24	PEREZ BIMINCHUMO José La Rosa	PNP	CONASEC	Jopebi@hotmail.com	44224632	
25	PEREZ PEREZ Juan Bartolomé	PNP	JEFE DPTO. ANALISIS Y GESTION PPTARIA- DIVIPRE- DIRPEP-EMG PNP.	jbpperez@hotmail.com	06242993	
26	PRADO CONTRERAS Benigno	PNP	DIR. PLAN. ESTRATEGICO Y PRESUPUESTO	benignoprado@yahoo.com		
27	RAMÍREZ RAMÍREZ José	MININTER	DPP	jramirez@mininter.gob.pe	07932422	
28	REYES Jaime		Asesor de Ministro			
29	REYNOSO Roberto		Viceministro de Gestión Institucional	reynoso@mininter.gob.pe	4394072	

PEREZ BALBUENA FRANKLIN DNP

JEFE DE PRESUPUESTO DE LA REGIÓN

PEREZ FAFA yahoo emc

PROGRAMA/PROYECTO: \_\_\_\_\_  
 BN: \_\_\_\_\_

## LISTA DE PARTICIPANTES

TALLER N° 80/2012

N° de Participantes GIZ

N° de Partic. Ext.

**Tema:** Taller de Trabajo - EDEP Intervención Pública Seguridad Ciudadana - Policía Nacional del Perú

**Contraparte:** MEF

**Lugar:** Hotel Sonesta El Olivar

N° de mujeres

N° de hombres

**Fecha:** Miércoles 22 de agosto de 2012

**Coordinador(a):** Mariana Montoya

N°	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
30	SANCHEZ PADILLA Máximo	PNP	JEFE EM-REG.POL CALLAO	mxfdszpd@hotmail.com	08160918	
31	SHACK Nelson		Consultor EDEP, Coordinador del Panel			
32	TOLENTINO CARRIEDO Manuel	PNP	JEFE DE ESTADISTICA - DIRPEP - EMG PNP	Mtolentinoc24@yahoo.com	06130196	
33	UGARTE Mayra	GIZ	Asesora Principal	mayra.ugarte@giz.de		
34	UGAZ SUAREZ Roy William	PNP	JEFE OFAD REG.POL CALLAO	royugazs@hotmail.com	43250210	
35	VARGAS Carlos	MEF	Sub-director, Dirección Calidad del Gasto Público, DGPP	carlos.vargas@mf-gp.p	09679/83	
36	VILLAFUERTE OLAZABAL Hildebrando	PNP	JEFE OPTO. EVALUACION-DIVIPRE- DIRPEP - EMG PNP	hpvo75@yahoo.es		
37	VIVANCO IBÁÑEZ Juan Carlos	PNP	DIR. ASESORAMIENTO ADMINISTRATIVO - EMG PNP	jc.vivanco@hotmail.com	43435538	
38	SUSANIBAR MORENO MARIA ROSARIO	PNP	ASESORA EN DIRPAPASEC - PNP	maria.susanibar9@hotmail.com		
39	NEYRA JIMENEZ José Mariano	PNP	ESTADISTICA DIRPAPASEC - PNP	dirpapassecnpj.jem.est@hotmail.com		

PROGRAMA/PROYECTO: \_\_\_\_\_  
BN: \_\_\_\_\_

## LISTA DE PARTICIPANTES

TALLER N° 80/2012

N° de Participantes GIZ

N° de Partic. Ext.

Tema: Taller de Trabajo - EDEP Intervención Pública Seguridad Ciudadana - Policía Nacional del Perú

Contraparte: MEF

Lugar: Hotel Sonesta El Olivar

N° de mujeres

N° de hombres

Fecha: Miércoles 22 de agosto de 2012

Coordinador(a): Mariana Montoya

N°	Apellidos y Nombres	Institución	Cargo	Dirección Electrónica	DNI	Firma
40	Barrmecha Gonzales Jorge	MININTER-DPP	Sub-Director Estrategia PNTM	jbarrmecha@mininter.gob.pe	06121821	
41	CHALO DE LA BORDA	PNP	JEF. ENCEPITA	fredychose@gmail.com	43137788	
42	MARCO RIVERO NORA	PNP	INFORMÁTICO	RIPAZ3000@hotmail.com	07981448	
43	GOVINDIA CHUMPIZOZ FELIX	PNP	OFICIO - RPL	Fernogavi@hotmail.com	43303684	
44	CACABOZA SANCHEZ RONALD	PNP	UNEPRE-ANP/AME	ronald_ccs@hotmail.com	08689816	
45	GRANDE CELLO JORGE LUIS	PNP	DIVPAPIE-EP-LIMA	manchester_jorge@hotmail.com	43312569	
46	FLORES AYMA WILBER	PNP	DIVPAPIE-LIMA	wil2150@hotmail.com	23894319	
47	ESCOBAR MONTALVO CARLOS	PNP	DIVPAPIE LIMA	carlos_escobar_22@hotmail.com	43415168	
48	LOJA DELGADO, CARLOS	MININTER-DPP	ESPECIALISTA	carlos_loja@hotmail.com	06666821	
49	VÁSQUEZ GUTIERREZ, NATALIA	DGPP-DPP-MIN	SUB DIRECCION EVD PLANES	clloja@mininter.gob.pe natasque@mininter.gob.pe	4258895	
50	GARCIA MIRANAL, MARCO	CONASEC	Asesor Legal	mgarcia.m@mininter.gob.pe	09919614	
51	POZ SUAREZ, EDUARDO	PNP	DIV. SEC. CIU. REF. ESTADÍSTICO	eduardo.pozsuarez@hotmail.com	4387439	
52	CARBAJAL QUIJANO YOLVI	PNP	JEF. - RPLIMA	Jemunditepel@hotmail.com	10314880	