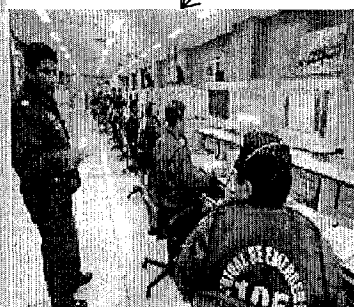
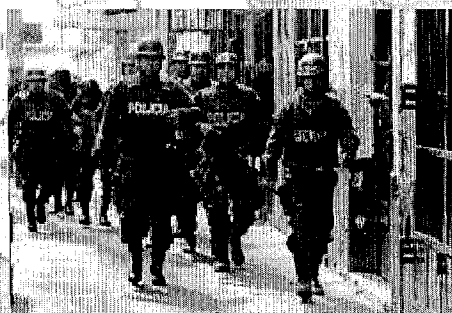
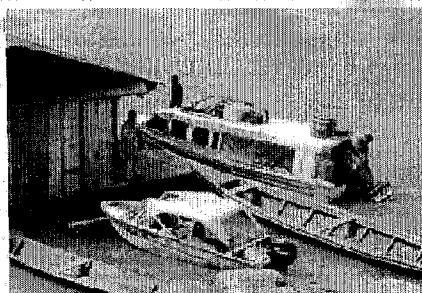


MINISTERIO DEL INTERIOR

PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO DEL SECTOR INTERIOR AL 2021



Oficina General de Planificación

Diciembre 2011

Ministro del Interior

Daniel Ezequiel Lozada Casapía

Viceministra de Gestión Institucional

María Elena Sánchez Zambrano

Director General de la Policía Nacional del Perú

Raúl Salazar Salazar

Director General de la Oficina General de Planificación

Roger Vásquez Chichipe

Directora de la Oficina de Planeamiento

Elsa Lina Datto de los Ríos

Director de la Oficina de Estadística

Carlos Enrique Gil Valverde

Subdirector de la Unidad de Formulación de Planes

Daniel Eduardo Muñante Escate

Equipo técnico

Natalia Vásquez Gutiérrez, Mónica del Pilar De Barrenechea Chávez, Maribel Pilar Espilco Barrera, Iván Amanqui Cuti

© Ministerio del Interior - MININTER

Plaza 30 de Agosto s/n Urbanización Córpac, San Isidro, Lima

Teléfono: 518-4000

Dirección URL: www.mininter.gob.pe

Contenido

Presentación

Enfoque metodológico

Lista de siglas y acrónimos

Visión MININTER 2021

Misión institucional del MININTER

Base Legal del Plan Estratégico

EJES ESTRATEGICOS

EJE ESTRATÉGICO 1: ORDEN INTERNO, ORDEN PÚBLICO, Y SEGURIDAD CIUDADANA

Diagnóstico

- 1.1 El posicionamiento del crimen organizado en el Perú
- 1.2 Los sistemas de inteligencia en el Sector: inteligencia estratégica e inteligencia táctica y operativa (actores)
- 1.3 El nuevo Código Procesal Penal
- 1.4 Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010-2014
- 1.5 Seguridad Ciudadana
- 1.6 Lucha contra el tráfico ilícito de drogas
- 1.7 El rol de las Procuradurías
- 1.8 Balance de la experiencia de las Gobernaciones y Comisionados para la paz y el desarrollo
- 1.9 El costo de la actividad delictiva en el Perú
- 1.10 El creciente debilitamiento de la Policía Nacional
- 1.11 **OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS**
 - Objetivo General
 - Lineamientos de Políticas
 - Prioridades
 - Objetivos Específicos, Metas y Acciones Estratégicas
 - Programas Estratégicos

EJE ESTRATEGICO 2: DESARROLLO ORGANIZACIONAL INSTITUCIONAL

2. DESARROLLO ORGANIZATIVO

Diagnóstico

- 2.1 Normatividad / Marco Legal
- 2.2 Organización del Ministerio del Interior
- 2.3 Relación orgánico-funcional del Mininter y la PNP
 - 1.3.1 Organización de la PNP
- 2.4 Ley de Carrera del Personal de la Policía Nacional del Perú
 - 1.4.1 Nueva Ley de Carrera del Personal de la PNP
 - 1.4.2 Ley Nº 29356 «Régimen Disciplinario del Personal de la PNP
- 2.5 Planes en que participa el Mininter
- 2.6 Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (DS 027)
- 2.7 Entrenamiento y Capacitación
- 2.8 Un nuevo enfoque para la comprensión de la corrupción en la PNP
- 2.9 Capacidad de Gestión
 - Presupuesto y Ejecución presupuestal
- 2.10 El Sistema Logístico / Sistema de Abastecimiento
- 2.11 El Sistema de Planeamiento
 - Planeamiento Estratégico
 - Auditoría de Gestión
 - Proyectos de Inversión
 - Estadística
- 2.12 Gestión por Resultados / Presupuesto por Resultados
- 2.13 Reingeniería
- 2. 14 **OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS**
 - Objetivo General
 - Lineamientos de Políticas
 - Prioridades
 - Objetivos Específicos, Metas y Acciones Estratégicas
 - Programas Estratégicos

3. RECURSOS HUMANOS

Diagnóstico

- 3.1 Gestión de Recursos Humanos
- 3.2 Dotación y calificación de los recursos humanos
- 3.3 Cobertura del servicio policial
- 3.4 Medidas / Propuesta para superar el «día de franco»
- 3.5 El Sistema Remunerativo
 - Remuneraciones Ministerio
 - Remuneraciones PNP
 - Elementos para una Reforma Remunerativa
- 3.6 Previsión Social

- Remuneraciones y pensiones
- Salud
- Bienestar
- Otros Fondos

3.7 El Sistema Educativo Policial

- Formación (escuela)
- Especialización

3.8 **OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS**

Objetivo General

Lineamientos de Políticas

Prioridades

Objetivos Específicos, Metas y Acciones Estratégicas

Programas Estratégicos

4. INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO

Diagnóstico

- 4.1 Sistemas de Información y Comunicación
- 4.2 Infraestructura del Ministerio y de la PNP
- 4.3 Infraestructura para educación y formación policial y de la PNP
- 4.4 Infraestructura de salud PNP
- 4.5 Infraestructura / Servicios Básicos / Condiciones logísticas / Medios con los que cuentan las Comisarías
- 4.6 Puestos de Vigilancia Fronterizos de la PNP

4.7 **OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS**

Objetivo General

Lineamientos de Políticas

Prioridades

Objetivos Específicos, Metas y Acciones Estratégicas

Programas estratégicos

5. DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLÓGICO

Diagnóstico

- 5.1 Investigación & Desarrollo en el MININTER
- 5.2 El factor tecnológico en el Plan de Modernización de la PNP

- 5.3 El potencial de la aviación policial (en nuevos servicios, como por ejemplo supervisión y vigilancia forestal)
- 5.4 Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas (TID)
- 5.5 Investigación Criminal
- 5.6 Equipamiento de laboratorios de criminalística de la PNP
- 5.7 Educación
- 5.8 Modernización Gestión MININTER y PNP / Innovación y Competitividad

5.9 **OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS**

Objetivo General

Lineamientos de Políticas

Prioridades

Objetivos Específicos, Metas y Acciones Estratégicas

Programas Estratégicos

Lista de cuadros

Cuadro 1.1	Tasa de homicidios en 15 países de las Américas 2000 - 2006
Cuadro 1.2	Panorama de la competitividad del Perú 2009
Cuadro 1.3	Eficiencia del Gobierno
Cuadro 1.4	Situación de la reforma procesal penal en América Latina
Cuadro 1.5	Resumen de la Inversión (Asignación de Presupuesto) para la Implementación del NCPP 2006 - 2008
Cuadro 1.6	Nuevos requerimientos priorizados para el primero segundo y tercer tramo del Plan Estratégico de la PNP 2010 - 2014
Cuadro 1.7	Tipos de violencia según receptor
Cuadro 1.8	Categorías de la Seguridad en el Perú
Cuadro 1.9	Resoluciones de Autorizaciones, Renovación y otros a Empresas de Vigilancia Privada
Cuadro 1.10	Formula del costo beneficio de la criminalidad
Cuadro 1.11	Aplicación en dos escenarios utilizando la Formula del costo beneficio de la criminalidad
Cuadro 1.12	Costo beneficio de la seguridad ciudadana en el Perú/ Versus el Fortalecimiento de la PNP
Cuadro 1.13	El gasto que genera la inseguridad ciudadana
Cuadro 1.14	Cronología y Reformas de la PNP desde 1821 - 1985
Cuadro 2.1	Estructura Orgánica de la PNP
Cuadro 2.2	Tipo de denuncias del efectivo policial - Inspectoría -PNP 2010
Cuadro 2.3	Sanciones y medidas disciplinarias - Inspectoría - PNP 2010
Cuadro 2.4	Personal que labora en el local de la Inspectoría – PNP
Cuadro 2.5	Planes Nacionales externos con participación del Mininter
Cuadro 2.6	Planes del Sector Interior
Cuadro 2.7	Matriz de Políticas y responsabilidades, D.S. N° 027-2007
Cuadro 2.8	Asignación presupuestaria AF 2010
Cuadro 2.9	Participación del Mininter en el Presupuesto Nacional, 2000 – 2010
Cuadro 2.10	Participación del Mininter en el Presupuesto Público, 2000 – 2009
Cuadro 2.11	Presupuesto modificado y ejecutado del Mininter, 2009
Cuadro 2.12	Presupuesto del Ministerio del Interior AF 2011
Cuadro 2.13	Actividades a favor de la infancia según Ley 28927
Cuadro 3.1	Personal del Ministerio del Interior, según tipo
Cuadro 3.2	Personal que presta servicios en el Mininter
Cuadro 3.3	Necesidad de personal policial operativo

Cuadro 3.4	Escala salarial de la PNP, vigente
Cuadro 3.5	Propuesta del Mininter de incremento de remuneraciones (PNP)
Cuadro 3.6	Atención de salud - Población total de personal policial
Cuadro 3.7	Pacientes atendidos por consulta externa
Cuadro 3.8	Personal de trabajadores de la DIREDD
Cuadro 4.1	Sistema Radial HF
Cuadro 4.2	Sistema radial VHF
Cuadro 4.3	Sistema Radial UHF – TRONCALIZADO
Cuadro 4.4	Sistema de Telefonía Satelital
Cuadro 4.5	Sistema Centrales Telefónicas
Cuadro 4.6	Sistema Telefónico Celular Satelital
Cuadro 4.7	Sistema Microondas NEC-PNP
Cuadro 4.8	Sistema de Emergencia 105
Cuadro 4.9	Sistemas de Vídeo Vigilancia
Cuadro 4.10	Sistema de Rastreo - Vehicular /SRV
Cuadro 4.11	Proyectos en el Área de Informática - DIRTEL
Cuadro 4.12	Evolución según tipo de Inmueble de la PNP Años 2006-2009
Cuadro 4.13	Evolución según tipo de Inmueble de los órganos No Policiales Años 2006-2009
Cuadro 4.14	Evolución de los Vehículos Terrestres del MININTER / Período 2000 - 2009
Cuadro 4.15	Evolución de las Embarcaciones del MININTER
Cuadro 4.16	Embarcaciones de la Policía Nacional del Perú/ Período 2000-2009
Cuadro 4.17	Evolución de las Aeronaves en la PNP/ Período 2000-2009
Cuadro 4.18	Armamento de la Policía Nacional del Perú/ Período 2000 - 2009
Cuadro 4.19	Estado de las Municiones en la PNP
Cuadro 4.20	Estado de los Chalecos Antibalas
Cuadro 4.21	Requisitos Básicos en la Formación Policial
Cuadro 4.22	Capacidad Instalada de las Escuelas de la PNP
Cuadro 4.23	Situación Actual de las ETS-PNP
Cuadro 4.24	Flota Vehicular en el Sistema Educativo Policial
Cuadro 4.25	Vehículos – Ómnibus
Cuadro 4.26	Vehículos – Automóviles/Camionetas
Cuadro 4.27	Asignación de Vehículos - Motocicletas
Cuadro 4.28	Otros Vehiculos
Cuadro 4.29	Servicios de Bienestar que necesitan implementación
Cuadro 4.30	Centros de Salud – DIRSAL PNP
Cuadro 4.31	Población Total de la PNP
Cuadro 4.32	Localización Territorial de la Población PNP
Cuadro 4.33	Nivel de Riesgo en la Infraestructura de las Comisarías
Cuadro 4.34	Estado de Infraestructura de las Comisarías

Cuadro 4.35	Situación Legal de los Inmuebles de las Comisarías a Nivel Nacional
Cuadro 4.36	Cobertura del sistema de Desagüe en las Comisarías
Cuadro 4.37	Abastecimiento de Suministros de Papel Bond y Útiles de escritorio
Cuadro 4.38	Cantidad Asignada de Gasolina a las Comisarías para el uso de vehículos
Cuadro 4.39	Antigüedad del Armamento del Personal Policial
Cuadro 4.40	Telefonía Fija en las Comisarías
Cuadro 4.41	Telefonía Móvil en las Comisarías
Cuadro 4.42	Sistema Radial en las Comisarías
Cuadro 4.43	Sistema de Internet en las Comisarías
Cuadro 4.44	Interconexión de las Comisarías con Bases de Datos
Cuadro 4.45	Interconexión de las Comisarías al Sistema DATAPOL
Cuadro 4.46	Funciones de los Puestos de Vigilancia Fronterizos
Cuadro 4.47	Evaluación de INDECI a PVF
Cuadro 4.48	Cantidad de Gasolina de los PVF para los vehículos asignados
Cuadro 4.49	Antigüedad del Armamento del Personal Policial de los PVF
Cuadro 4.50	Telefonía Fija en las Comisarías
Cuadro 4.51	Telefonía Móvil en los PVF
Cuadro 4.52	Sistema Radial en los PVF
Cuadro 5.1	Investigación y Desarrollo en el Perú
Cuadro 5.2	Recursos tecnológicos
Cuadro 5.3	Recursos logísticos
Cuadro 5.4	Policía Nacional del Perú en cifras Dirección de Aviación Policial
Cuadro 5.5	Calendarización de la inversión anual en aeronaves según tipo, 2010-2014
Cuadro 5.6	Servicio policial aéreo
Cuadro 5.7	Insumos químicos destruidos del narcotráfico en el Perú (2001 – 2009)
Cuadro 5.8	Indicador droga decomisada al 2009
Cuadro 5.9	Entidades cooperantes en el tráfico ilícito de drogas
Cuadro 5.10	Labor desarrollada por la DIRCRI- PNP Periodo 2004-2009
Cuadro 5.11	Cuadro estadístico de producción de la División de Identificación Criminalística- DIRCRI en relación a la labor de identificación dactiloscópica
Cuadro 5.12	Peritajes y partes de identificación dactiloscópica realizados en la DIVIDCRI Periodo 2004-2009- Departamento Monodactilar
Cuadro 5.13	Unidades de balística forense que cuentan con microscopio de comparación y realizan estudios de identidad balística
Cuadro 5.14	Distribución de personal en los organismos educativos de la PNP (2010)
Cuadro 5.15	Distribución de educando en el sistema educativo policial 2010 (*)
Cuadro 5.16	Sistemas de Telecomunicaciones e Informática de la Policía Nacional del Perú

- Cuadro 5.17 Deficiente número de equipos de comunicaciones
- Cuadro 5.18 Situación de equipos de cómputo de los órganos no policiales del MINISTERIO DEL INTERIOR
- Cuadro 5.19 Equipos de cómputo de la Policía Nacional del Perú
- Cuadro 5.20 Situación del armamento en la Policía Nacional del Perú

Lista de gráficos

- Gráfico 1.1 Homicidios en América Latina, Europa, Pacífico Occidental y Asia –Sur Oriental; cada 100,000 habitantes
- Gráfico 1.2 Evolución de las modalidades de delitos
- Gráfico 1.3 Evolución de Delitos por Lesiones a Nivel Departamental
- Gráfico 1.4 Evolución de delitos por Hurto a Nivel Departamental
- Gráfico 1.5 Evolución de delitos por Robos a Nivel Departamental
- Gráfico 1.6 Tres pilares más la profesionalización de la Policía Nacional del Perú
- Gráfico 1.7 Principios básicos de las operaciones de inteligencia
- Gráfico 1.8 Generación de inteligencia
- Gráfico 1.9 Ley N° 28664, Ley del Sistema Nacional de Inteligencia (SINA) y Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)
- Gráfico 1.10 Planificación de la PNP para la Implementación y Aplicación del Código Procesal Penal
- Gráfico 1.11 La seguridad ciudadana y el desarrollo
- Gráfico 1.12 Ley N° 27.933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana
- Gráfico 1.13 Inseguridad ciudadana en calle de Lima
- Gráfico 1.14 Zonas geográficas de cultivo de coca
- Gráfico 1.15 Distribución de cultivos de coca en Apurímac Ene, 2005–2009 (ha)
- Gráfico 1.16 Índice de Crecimiento de cultivos de coca en Apurímac Ene, 2006 –2009 (%)
- Gráfico 1.17 Cartel territorial y peligrosas rutas
- Gráfico 1.18 Gasto del Estado en Seguridad Ciudadana
- Gráfico 1.19 Cuadro de Estabilidad e Inestabilidad en un Estado en función de las variables de Seguridad y Desarrollo
- Gráfico 1.20 Perú: Servicio policial todista
-
- Gráfico 2.1 Orden interno, orden público y seguridad ciudadana
- Gráfico 2.2 Organigrama 1
- Gráfico 2.3 Organigrama 2
- Gráfico 2.4 Organigrama 3
- Gráfico 2.5 Funciones de los principales instrumentos organizativos
- Gráfico 2.6 Organigrama de la Policía Nacional del Perú
- Gráfico 2.7 Articulación de instrumentos predictivos

- Gráfico 2.8 Organigrama de la Dirección de Logística de la PNP 2010
- Gráfico 2.9 Estado de situación de la cartera de proyectos
- Gráfico 2.10 Ciclo del Proyecto (Según el SNIP)
- Gráfico 2.11 Migración progresiva a presupuesto por resultado
-
- Gráfico 3.1 Calidad del Servicio Civil en América Latina
- Gráfico 3.2 Personal del MININTER, según tipo
- Gráfico 3.3 Personal que presta servicios en el MININTER
- Gráfico 3.4 El avance del Serenazgo en labores de seguridad
- Gráfico 3.5 Escala salarial de la PNP, vigente
- Gráfico 3.6 Atención de salud - Población porcentual de personal policial
- Gráfico 3.7 Personal de trabajadores de la DIREDD
- Gráfico 3.8 Cuadrante de labores administrativa del oficial policial
-
- Gráfico 4.1 Inmuebles del MININTER
- Gráfico 4.2 Composición Porcentual de los Inmuebles del MININTER
- Gráfico 4.3 Antigüedad de los Inmuebles de los Órganos No Policiales
- Gráfico 4.4 Antigüedad de los Inmuebles de la Policía Nacional del Perú
- Gráfico 4.5 Procedimiento de Saneamiento de Inmuebles para el MININTER
- Gráfico 4.6 Grado de Operatividad de los Vehículos Terrestres
- Gráfico 4.7 Tendencias de los Principales Vehículos Terrestres
- Gráfico 4.8 Antigüedad de los Vehículos terrestres de los Órganos No Policiales
- Gráfico 4.9 Antigüedad de los Vehículos terrestres de la Policía Nacional del Perú
- Gráfico 4.10 Composición Porcentual de las embarcaciones de la PNP
- Gráfico 4.11 Antigüedad de las Embarcaciones del MININTER
- Gráfico 4.12 Principales Tendencias de las Aeronaves
- Gráfico 4.13 Grado de Operatividad de las Aeronaves
- Gráfico 4.14 Nivel de Antigüedad de las Aeronaves de la DIRAVPOL
- Gráfico 4.15 Tendencias del Armamento de la PNP/ Período 2000-2009
- Gráfico 4.16 Grado de Antigüedad del Armamento de la PNP
- Gráfico 4.17 Ambientes implementados en las ETS-PNP
- Gráfico 4.18 Frecuencia del servicio de Agua Potable en las ETS-PNP
- Gráfico 4.19 Servicio de Internet en las ETS
- Gráfico 4.20 Servicio de Telefonía Fija
- Gráfico 4.21 Situación Actual del Armamento
- Gráfico 4.22 Implementación de Polígono de Tiro
- Gráfico 4.23 Asignación de los Ómnibus en las dependencias de la DIREDD
- Gráfico 4.24 Asignación de Vehículos Ómnibus en las ETS – PNP
- Gráfico 4.25 Asignación de Automóviles y Camionetas en las dependencias de la DIREDD
- Gráfico 4.26 Servicios de Bienestar que necesitan implementación

- Gráfico 4.27 Establecimientos de Salud DIRSAL – PNP / Composición porcentual
- Gráfico 4.28 Localización de los Equipos Médicos a nivel nacional
- Gráfico 4.29 Grado de Operatividad de los Equipos Médicos
- Gráfico 4.30 Antigüedad de los equipos Médicos
- Gráfico 4.31 Número de Ambulancias
- Gráfico 4.32 Localización de los Vehículos de la DIRSAL
- Gráfico 4.33 Antigüedad de los Vehículos
- Gráfico 4.34 Grado de Operatividad de los equipos de Cómputo
- Gráfico 4.35 Antigüedad de los equipos de Cómputo
- Gráfico 4.36 La Comisaría y su interacción con la Comunidad
- Gráfico 4.37 Estado de la Infraestructura de las Comisarías a Nivel Nacional
- Gráfico 4.38 Situación Legal de los inmuebles de las Comisarías
- Gráfico 4.39 Comisarías Básicas composición porcentual
- Gráfico 4.40 Comisarías Especializadas composición porcentual
- Gráfico 4.41 Cobertura del Servicio de Agua Potable
- Gráfico 4.42 Frecuencia del Servicio de Agua
- Gráfico 4.43 Cobertura del Servicio de Energía eléctrica
- Gráfico 4.44 Frecuencia de Uso de la Energía Eléctrica
- Gráfico 4.45 Cobertura del servicio de Desagüe en las Comisarías
- Gráfico 4.46 Comisarías Equipamiento de Muebles
- Gráfico 4.47 Porcentaje de Comisarías que cuentan con equipos informáticos
- Gráfico 4.48 Porcentaje de Comisarías con equipos informáticos con necesidad de mantenimiento
- Gráfico 4.49 Grado de Cobertura del Sistema de Telefonía Fija
- Gráfico 4.50 Propiedad de los Aparatos de Telefonía Fija
- Gráfico 4.51 Propiedad de los Aparatos de Telefonía Móvil
- Gráfico 4.52 Propiedad de los Aparatos de Radio
- Gráfico 4.53 Cobertura del Servicio de Internet
- Gráfico 4.54 Frecuencia de Acceso del Servicio DATAPOL
- Gráfico 4.55 Condiciones Mínimas de Seguridad en los PVF
- Gráfico 4.56 Servicios Básicos en los PVF
- Gráfico 4.57 Frecuencia de Conexión de los Servicios Básicos
- Gráfico 4.58 Puestos de Vigilancia Fronterizo que cuentan con el Sistema de Telefonía Fija
- Gráfico 4.59 Puestos de Vigilancia Fronterizo que cuentan con el Sistema de Telefonía Móvil
- Gráfico 4.60 Propiedad de los Aparatos de Telefonía Móvil
- Gráfico 4.61 Operatividad del Sistema Readial
- Gráfico 4.62 Acceso de los PVF a Internet y otras Bases de datos del Estado
- Gráfico 5.1 Fibra óptica

- Gráfico 5.2 Tecnología computacional
- Gráfico 5.3 Transitor
- Gráfico 5.4 Tecnología satelital
- Gráfico 5.5 Situación de debilitamiento de la aviación policial
- Gráfico 5.6 El avance del narcotráfico
- Gráfico 5.7 Altos niveles de inseguridad ciudadana
- Gráfico 5.8 Equipos de laboratorio forense
- Gráfico 5.9 Otros equipos de laboratorio
- Gráfico 5.10 Laboratorio de documentología y grafología para criminología
- Gráfico 5.11 Laboratorio de Balística Forense
- Gráfico 5.12 Laboratorio de Morfología
- Gráfico 5.13 Software de retrato hablado

Lista de siglas y acrónimos

CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CONASEC	Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana
DIRLOG	Dirección de Logística de la PNP
DIRGEN	Dirección General de la PNP
DIRSAL	Dirección de Salud de la PNP
DIRREHUM	Dirección de Recursos Humanos de la PNP
DIREDUD	Dirección de Educación y Doctrina de la PNP
DIRDENCOF	Dirección de Defensa Nacional y Control de Fronteras de la PNP
DIRTEL	Dirección de la Telemática de la PNP
DIRCRI	Dirección de Criminalista de la PNP
DIRINCRI	Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia
DIRANDRO	Dirección Antidrogas
DIROES	Dirección de Operaciones Especiales
DIRCOTE	Dirección Contra el Terrorismo
DIRBIE	Dirección de Bienestar de la PNP
DIRINFRA	Dirección de Infraestructura de la PNP
DICSCAMEC	Dirección de Seguridad Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil
DIRAVPOL	Dirección de Aviación Policial
DIRTEPOL	Dirección Territorial Policial
INTERPOL	Policía Internacional
MININTER	Ministerio del Interior
OGA	Oficina General de Administración del MININTER
OGP	Oficina General de Planificación del MININTER
ODSA	Oficina de Desarrollo de Sistemas Administrativos
OFITEL	Oficina General de Telecomunicaciones del MININTER
OPLAN	Oficina de Planeamiento de la OGP
PNP	Policía Nacional del Perú

PRESENTACION

El *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021* formula una perspectiva de desarrollo del Sector Interior a largo plazo, con énfasis en su principal órgano, la Policía Nacional del Perú, y expresa los cambios y ajustes que ha de realizar el Sector para alcanzar una visión de futuro. En tal sentido, constituye una herramienta para la gestión estratégica de dicha transformación.

El *Plan Estratégico* ha sido elaborado en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y está articulado con los objetivos del plan estratégico de desarrollo nacional “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” elaborado por CEPLAN, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM de fecha 23 de junio de 2011.

La formulación del *Plan Estratégico* estuvo bajo la conducción de la Oficina General de Planificación del Ministerio del Interior y la dirección y coordinación técnica de un especialista de su Oficina de Planeamiento. El Plan reúne, integra y expresa los aportes, comentarios y sugerencias de las Unidades Policiales de la PNP, así como de los Órganos No Policiales del MININTER recogidos dentro de un proceso de participación y consulta a lo largo de seis meses.

En el presente documento se definen dos ejes estratégicos en que está organizado el Plan Estratégico: (i) orden público, orden interno y seguridad ciudadana y (ii) desarrollo organizacional institucional.

Bajo este esquema se ha llevado a cabo un diagnóstico de todos los temas relevantes del quehacer del MININTER y para su desarrollo futuro, ordenados alrededor de los ejes estratégicos antes que por áreas funcionales.

El Plan Estratégico tiene en consideración que en los últimos 20 años el Perú como los países latinoamericanos y en especial la región, han obtenido cambios importantes en tres aspectos: i) Somos un continente de paz; ii) los problemas políticos internos, son resueltos sin violencia y, iii) los rezagos de violencia heredados influyen negativamente en el problema de la inseguridad ciudadana aunado al tráfico ilícito de droga y al crimen organizado, porque no han sido resueltos definitivamente. Lo expuesto, se debe, en parte, a la falta de consolidación de reformas y modernización consistentes, especialmente en el Estado.

El camino planteado a recorrer se expresa en la Perspectiva Estratégica, en la cual se proponen a nivel de cada Eje Estratégico, Objetivos Generales, los Lineamientos de Política, sus Prioridades, Objetivos Específicos, sus Indicadores, Metas y Acciones Estratégicas; así como los Programas Estratégicos del Sector a título enunciativo, algunos del inventario existente, y otros como idea muy preliminar.

Finalmente, el *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021* revela que hoy y ahora es el momento de realizar cambios en el MININTER. Si queremos entrar a las ligas mayores del mundo en desarrollo con perspectiva al año 2021, tenemos que aprovechar el buen momento que vive el país en lo económico con un crecimiento sostenido, inversión extranjera, mejor infraestructura; aunque con problemas latentes de desigualdad y pobreza principalmente en el ámbito rural.

ENFOQUE METODOLOGICO

El *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021*, es un plan a largo plazo que contiene las políticas sectoriales de desarrollo que debe seguir el Ministerio del Interior en los próximos 10 años.

Es un plan orientador y ordenador del desarrollo del Sector a largo plazo, sin constituir un plan de acción, razón por la cual no incluye programación multianual y presenta exclusivamente objetivos generales, objetivos específicos, lineamientos de política, prioridades, acciones y las metas de fin de período -como aspiraciones sectoriales de las condiciones que debe alcanzar el MININTER y su principal órgano la Policía Nacional del Perú para servir de manera superior a la ciudadanía- junto a programas estratégicos identificados, algunos de manera muy preliminar. Es una herramienta de planeamiento y gestión estratégica, revisable y actualizable periódicamente, como corresponde a todo plan estratégico de largo plazo.

Siendo el *Plan Estratégico* un instrumento de orientación, requiere de programación multianual para hacerse operativo. Esta programación ha de reflejarse en los planes sectoriales de mediano plazo, en los que deben establecerse metas anuales para períodos de cinco años, con mayor nivel de detalle; constituyendo junto con los planes operativos anuales a los cuales deben servir de marco la principal herramienta para la ejecución del plan estratégico, con indicadores y metas que permitan un seguimiento y evaluación efectivos.

El *Plan Estratégico* ha sido elaborado en el marco de las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y está articulado en lo pertinente y central con los objetivos del plan estratégico de desarrollo nacional “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” elaborado por CEPLAN.

Para la formulación del *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021* se estableció mediante directiva, la metodología, etapas, componentes, organización, responsabilidades y la programación de actividades, comprendiendo a todas las unidades policiales y órganos no policiales del MININTER. Dentro de un proceso participativo cada área presentó un pre-diagnóstico funcional que sirvió de insumo para el taller de presentación y validación de la metodología en el que participaron representantes de todas las áreas. A esto sucedió un programa de entrevistas en profundidad con los especialistas de cada área.

Partiendo de la sistematización de la información recogida en el taller, así como de las entrevistas especializadas se obtuvo una primera versión del *Plan Estratégico*, la cual fue sometida a consulta de todas las unidades policiales y órganos no policiales del MININTER a quienes se solicitó sus aportes y sugerencias, recibidas hasta el día 20 de junio de 2011.

Dentro del proceso descrito se identificaron cinco objetivos sectoriales alineados con la *Visión de futuro del MININTER al 2021*, en torno a los cuales se definieron dos ejes estratégicos para el *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021* y formularon las respectivas propuestas de lineamientos estratégicos (Perspectiva Estratégica):

1. Orden interno, orden público y seguridad ciudadana
2. Desarrollo organizacional institucional

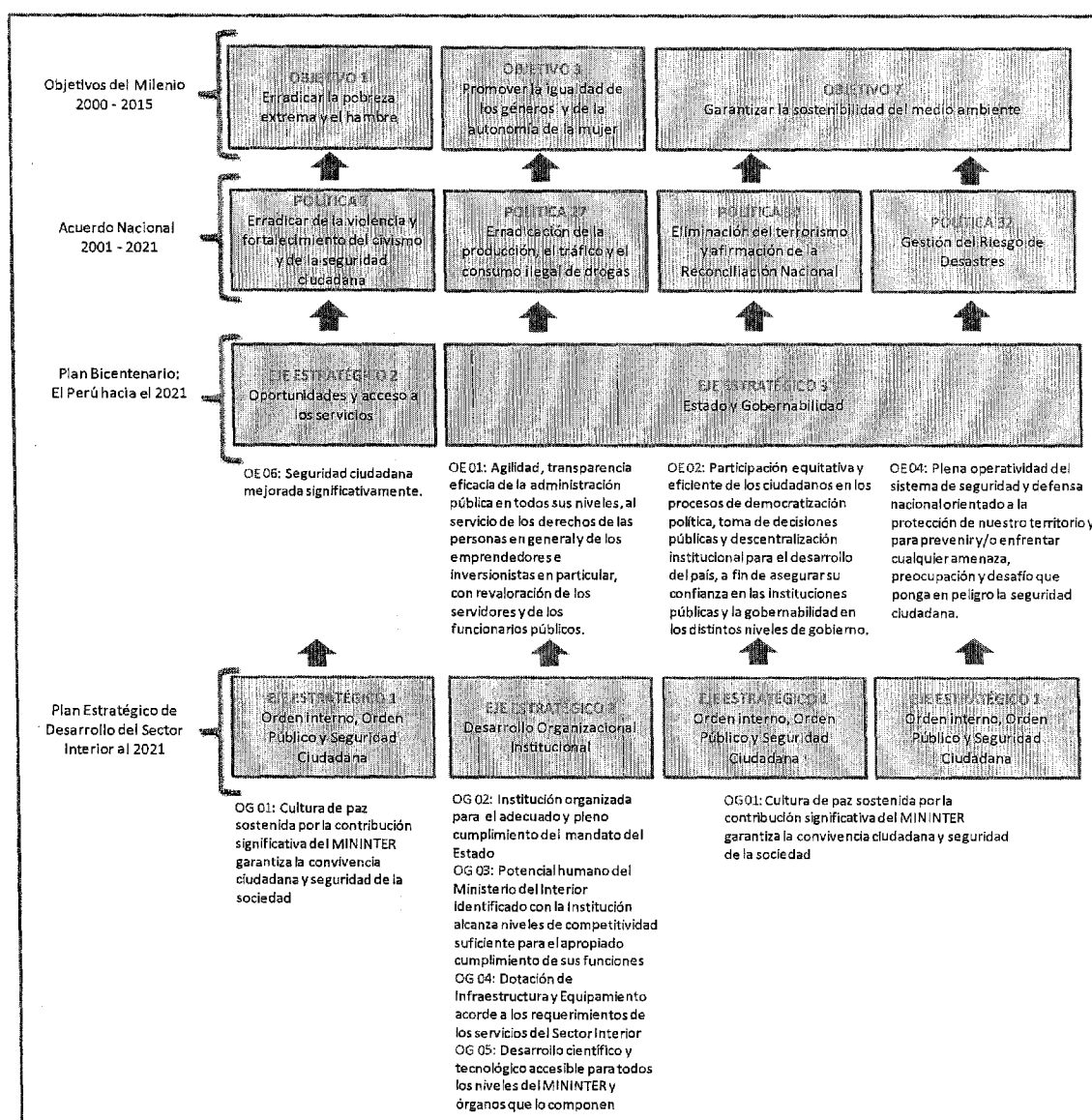
Los objetivos estratégicos generales sectoriales (y los ejes estratégicos) toman como marco las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y están articulados en lo pertinente y central con los objetivos del plan estratégico de desarrollo nacional “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” elaborado por CEPLAN.

Siguiendo una orientación de planeamiento orientado a resultados, se desagregó cada objetivo general en un número de objetivos específicos, para los que se definió a su vez un conjunto de indicadores y metas, así como acciones estratégicas, proyectos y programas sectoriales.

Finalmente, concluido el proceso de consulta, se incorporó al documento del *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021* los aportes y comentarios significativos y relevantes presentados por las áreas del MININTER, para ser puesto a consideración del titular del pliego para su aprobación mediante Resolución Ministerial.

LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL, LOS OBJETIVOS DEL PLAN BICENTENARIO Y EL PLAN ESTRATEGICO DE DESARROLLO DEL SECTOR INTERIOR AL 2021

Las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional y los Objetivos del “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” constituyen el marco orientador para la definición de los ejes estratégicos, objetivos generales, las políticas, las metas y acciones estratégicas planteadas en el *Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021*.



VISION DE FUTURO DEL MININTER

Ser una entidad moderna, eficiente y cohesionada al servicio del ciudadano y del Estado, comprometida con una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos que desarrolla acciones de seguridad y protección de las personas, de sus bienes y ambiente.

MISION DEL MININTER

Establecer, ejecutar, y evaluar una política integral de Estado que garantice la seguridad ciudadana, el orden público, y el orden interno en el ámbito nacional en un marco de respeto a los derechos humanos, conducente al fortalecimiento de la democracia, de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, y de la gobernabilidad como condición fundamental para el desarrollo del país.

BASE LEGAL DEL PLAN ESTRATEGICO

La formulación del Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021 se inscribe en los objetivos estratégicos de desarrollo nacional previstos en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021, elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN. Y, para mayor detalle, su formulación replica la metodología utilizada por CEPLAN.

Al respecto, cabe anotar que mediante DS N° 054-2011-PCM de fecha 23 de junio de 2011 ha sido aprobado el plan estratégico de desarrollo nacional denominado “PLAN BICENTENARIO: El Perú hacia el 2021” elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN. La Directiva para la formulación del Plan fue aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 009-2009-CEPLAN/PCD del 22 de enero de 2009.

Asimismo, y por su lado, la Directiva lineamientos para la formulación del plan estratégico de desarrollo sectorial del Ministerio del Interior 2011-2021, denominado “Plan Estratégico de Desarrollo del Sector Interior al 2021” fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 0906-2010-IN-0301 del 28 de agosto de 2010.

EJE ESTRATEGICO 1:

ORDEN INTERNO, ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA

1.1 EL POSICIONAMIENTO DEL CRIMEN ORGANIZADO EN EL PERÚ

El crimen organizado es un concepto de origen periodístico ^{1/}, pero que se trasladó a la legislación penal y procesal penal para aumentar el ejercicio del poder punitivo respecto de un conjunto de delitos no bien delimitados, lo que pretende configurar un derecho penal diferenciado y con menores garantías para un ámbito delictivo sin delimitación. Su idea más próxima se acerca a la criminalidad de mercado, abarcando desde todos los tráficos prohibidos hasta el juego, el lavado de activos, la prostitución, las diferentes formas de comercio sexual, la falsificación de moneda y los secuestros extorsivos. No faltan leyes que incluyen al terrorismo en su concepto legal.

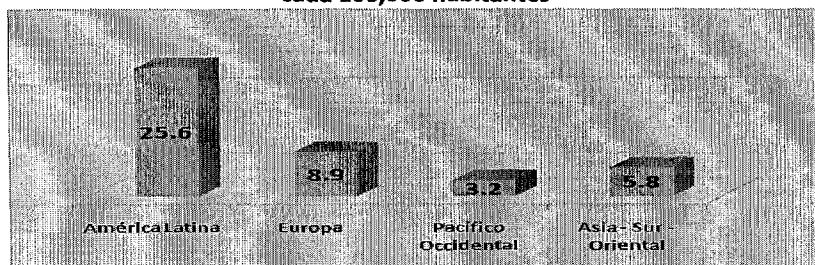
En el mundo en noviembre de 1994 se celebró en Nápoles la Conferencia Mundial sobre Delincuencia Organizada Transnacional bajo los auspicios de la ONU. Dos años después, el Presidente de los Estados Unidos, William Clinton, presentó ante el Congreso de su país la revisión de la Estrategia de Seguridad Nacional y mencionó por primera vez la lucha contra la delincuencia organizada internacional como un asunto de seguridad nacional y las Tesis de Daniel Bell (1960), las Tesis de Alvin Toffer (1970) y la Tesis de John Naisbitt (1982), entre otros. Al tratar de pronosticar que formas tendrían las ideas y la realidad en las últimas décadas del milenio pasado y relacionar sus contenidos con el crimen organizado y seguridad nacional coinciden en algo central que es replantear los conceptos de soberanía transnacional de las actividades entre otros nuevos instrumentos y herramientas que fueron acumuladas al conocimiento humano, dentro de una nueva escena que hoy denominamos "globalización", ("mundialización" o "aldea global")

Ante tales acontecimientos los gobiernos de muchos países han considerado a la criminalidad una riesgosa amenaza a la seguridad interior e internacional, como es el caso de los países más industrializados del mundo (el G-7) y el Consejo de Europa que engloba a 46 países, entre los cuales 21 Estados de Europa central y oriental (distinto que la Unión Europea de los "25"), estos hechos criminales han sido analizados en diversas cumbres sobre todo los problemas que origina la delincuencia organizada transnacional; y alientan la iniciativas para contrarrestar su amenaza.

^{1/} /Lucia Dammert, "Violencia e inseguridad ciudadana", en su artículo "Violencias, crimen e Inseguridad en América Latina. Desafíos para la Democracia; Revistas: Revista *Letras Libres*, México, Octubre de 1999, Año I, Número 10; Artículos: Autoridad Estatal, Gobernabilidad Democrática y Delincuencia Organizada Transnacional. Carlos Resa Nestares. Libros consultados: La Constitución Política del Perú.- Editora Perú.- 2004; Código Penal. Felipe Villavicencio Terreros.- Diccionario de la Real Lengua Española.- 2004. Crimen y Criminalidad Organizada. 2004. editado por OPCION; Compendio Dispositivos Legales de seguridad ciudadana por la CONASEC-2003; Pag. Internet: http://www.todopolitica.com/rotador/www.biografiasyvidas.com/biografia/b/bell_daniel.htm; <http://www.elmundo.es/especiales/>; http://www.nwlink.com/~donclark/history_knowledge/naisbitt.html; http://www.geocities.com/la_cou/global/global.html; <http://lnweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/>; http://www.geocities.com/la_cou/global/AMI.html.

La criminalidad en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años se duplicó y según la Organización Panamericana de la Salud, la tasa de homicidio de la región es 25 veces mayor que la de los países nórdicos y Canadá, situación corroborada en el "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos" de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), presentado el 04 de junio de 2010 en Lima, señalando a América Latina como la región más violenta en comparación con otras regiones del Mundo.

Gráfico 1.1
Homicidios en América Latina, Europa, Pacífico Occidental y Asia –Sur Oriental;
cada 100,000 habitantes



Fuente: Informes sobre Seguridad y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Elaboración: Ulila Ramírez y David Lovatón

La legitimidad del Estado se ve socavada por la inseguridad que atenta contra la estabilidad política de los países, que al no tener la capacidad y oportunidad para proveer seguridad a la población desestabiliza los gobiernos y constituye una amenaza para las democracias de la Región.

La criminalidad también impacta en el ámbito económico. En la actualidad, se estima que América Latina pierde el 14% de su Producto Interno Bruto (PIB) por año a causa de la violencia. En América Latina, más allá de lo violento y criminal, hoy estamos impactados por la inseguridad en sus múltiples sentidos.^{2/} Paradójicamente, la democratización vino de la mano con la preocupación por la delincuencia, fenómeno que siempre estuvo presente, pero que no impactaba la vida de los habitantes de nuestros países y recibía una menor cobertura de los medios de comunicación. Cabe destacar, que la carencia de registros rigurosos de información delictual, así como la evidente manipulación de la información existente no permite conocer la verdadera magnitud del fenómeno criminal.

Cuadro 1.1
Tasa de homicidios en 15 países de las Américas 2000 - 2006

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Prom.
Argentina	7.2	8.4	9.3	7.9	6.2	5.8	5.3	7
Brasil	25.7	27.3	28.3	25.1	27.0	22.0	-	27
Chile	2.6	1.9	1.9	1.4	1.7	1.9	1.9	2
Colombia	62.7	64.6	65.7	52.7	44.1	39.3	37.3	52
Ecuador	6.4	10.3	14.8	15.0	15.0	15.0	15.0	13
El Salvador	37.3	34.0	31.1	32.7	41.0	54.9	55.3	41
Guatemala	25.8	25.2	30.7	35.0	36.3	42.0	45.0	34
Honduras	43.9	33.2	35.9	33.6	31.9	33.0	42.9	43
Jamaica	44.0	40.0	36.0	34.0	38.0	49.0	49.1	47
México	32.0	31.0	28.0	27.0	25.0	24.0	25.0	27
Nicaragua	8.0	10.0	10.0	12.0	12.0	13.0	12.4	11
Panamá	10.1	10.1	12.4	10.8	9.7	11.2	11.3	10
Perú (*)	5.0	4.5	4.2	4.9	5.5	11.0	11.2	7
Uruguay	5.2	4.9	5.3	4.9	4.4	4.5	4.3	5
Venezuela (**)	33.0	35.0	42.0	49.0	42.0	37.0	-	40

Fuente: OEA (2008) Información Oficial de cada país, BID (2008) y SEGIB (2008) y MININTER del Perú. La Tasa es calculada c/100,000 hab.

Análisis: i) Países con Baja tasa de incidencia de Homicidios y estables: Chile, Uruguay y Argentina (decreciente), ii) Países con Alta incidencia de Homicidios: El Salvador, Jamaica, Guatemala y Honduras (crecientes), Colombia, México, Brasil (decreciente), Venezuela (con altibajos), Ecuador (creciente) y Nicaragua (estable), iii) Perú: De ser el segundo país con más baja incidencia de homicidios en Latinoamérica el 2000 (5.0%), desde el 2005 ha pasado a tener tasas crecientes semejantes a los de Argentina (7) y cercana a Panamá (10), lo que es motivo de reflexión de parte del Gobierno

(*)Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo, Gobierno Bolivariano de Venezuela (web)

^{2/} Lucía Dammert: "Violencia e inseguridad ciudadana", en su artículo "Violencias, crímenes e Inseguridad en América Latina. Desafíos para la Democracia

El crimen organizado en el Perú

Según la definición peruana, el crimen organizado "Es la acción planificada de hechos delictuosos cometidos por más de dos personas, que actúan sistemáticamente en un periodo de tiempo largo o indeterminado, que está orientado a la obtención de ganancias ilícitas y poder, que causa alarma social e inseguridad ciudadana; cometido por organizaciones delictivas a nivel nacional e internacional". 3/

En el Perú se tiene una diferenciación de tres (3) modalidades delictuales: delincuencia común, crimen organizado y crimen internacional, tres ejes evolutivos unidos por puntos de referencia comunes, diferenciados por su caracterización específica.

a) La caracterización de la delincuencia común está determinada por:

- ❖ La Incidencia de hechos que están dentro del campo de delitos y faltas contra el patrimonio, con preeminencia de robo y hurtos; siendo varones la mayoría de los atacantes.
- ❖ En el campo de los robos y asaltos, los ataques son momentáneos y tienen como principal objetivo la apropiación de los bienes de las víctimas que se encuentran distraídas, más que dañar la integridad (poco uso de armas y bajo registro de agresiones graves), con excepción de los asaltos a taxistas que si les puede dañar su integridad física

b) La caracterización de Crimen Organizado y Crimen Internacional, Tráfico Ilícito de Drogas etc. está determinada por:

- ❖ El perfeccionamiento hacia una forma de criminalidad como empresa y especialización.
- ❖ Los grupos delictuales se encuentran en condiciones de actuar como bandas tanto en la vertiente legal como en la ilegal de la actividad política y económica.
- ❖ Desplazamiento rápido de los actores a nivel nacional e internacional.
- ❖ Empleo de una planificación minuciosa y utilización de medios sofisticados.
- ❖ Captación de delincuentes especializados, estructura jerárquica de la organización.
- ❖ Presencia y asesoramiento en la organización de malos elementos de las fuerzas oficiales.
- ❖ Rápida articulación de delincuentes y requisitoriados.
- ❖ Cambio de identidad frecuente y reiteración de conductas delictivas.

Implicancias de la criminalidad en la economía nacional

El crimen organizado en sus diversas modalidades tales como el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, tráfico de armas, terrorismo internacional, tráfico de personas, tráfico de órganos y tejidos, contrabando, y otras, emplean nuevas estrategias y adquieren mayor peligrosidad; que afectan simultáneamente al país y a otros países y dañan las estructuras socioeconómicas aprovechando las oportunidades que brinda una economía mundial globalizada, creando a su vez un ambiente de caos e inseguridad social que afecta el clima de inversión y perjudica el desarrollo económico del país.

La actividad delincuencia que se comete en diversas ciudades y zonas del país donde la presencia policial es limitada en su cobertura, escoge entre sus objetivos a personas y/o empresas con poder económico, con lo cual se pone en riesgo la marcha económica del país. Sin lugar a dudas las acciones delictivas crean un ambiente de caos e inseguridad en la ciudadanía que repercute en el desarrollo; situación que afecta la economía a través del Producto Interno Bruto (PIB) y el desarrollo social de la persona humana, toda vez que genera indirectamente inseguridad en las inversiones; pero sobretodo afecta "la vida de las personas", fin supremo de cualquier sociedad.

Las principales implicancias económicas del crimen organizado en el país que permanecen a pesar del tiempo transcurrido desde su detección, son:

1° Distorsión económica: a la delincuencia organizada no le interesa generar utilidades de su inversión, sólo proteger su dinero y ocultar el origen ilícito; es decir, pueden colocar "fondos" en actividades ineficientes. El acentuado bajo costo de oportunidad de estas inversiones puede generar inestabilidad, pérdida de control y, principalmente, desviaciones económicas; que obstaculizan el crecimiento económico y entorpece la implementación de políticas económicas por parte de las autoridades 3/. Ofrecen productos a precios inferiores al costo de fabricación, lo que dificulta la competencia por parte de las actividades legítimas, reemplazando al sector privado por organizaciones criminales, con repercusiones que se traduce en efectos macroeconómicos negativos a largo plazo. Por su lado, la inestabilidad monetaria generada por la delincuencia organizada puede causar una asignación ineficiente e irremediable de recursos al distorsionar los precios de los activos y de los productos básicos.

Además, puede ocasionar cambios inexplicables en la demanda de dinero y una mayor volatilidad: en los flujos internacionales de capital, las tasas de interés y los tipos de cambio como consecuencia de las transferencias transfronterizas no anticipadas de activos.

2° Afecta la integridad financiera y el riesgo de reputación: el ingreso o desaparición repentina de grandes sumas de dinero ilegal dentro de una institución financiera pueden ocasionar problemas de liquidez o corridas bancarias y perjudicar la reputación de las instituciones financieras, al mismo sistema bancario y además a sus profesionales. Como resultado puede reducir oportunidades lícitas y atraer

actividades criminales, que también socaba el desarrollo económico del país y la economía mundial. 4/

3° Afecta los recursos del Estado: si bien existe una estrecha relación entre el lavado de activos y la evasión tributaria, los procesos difieren. La evasión tributaria implica ocultar la existencia de ganancias lícitas, mientras que el lavado de dinero hace exactamente lo contrario. Quienes realizan el lavado de activos tienden a declarar utilidades excesivas en sus negocios lícitos para mezclar las utilidades lícitas e ilícitas, aún a costa de incrementar su carga tributaria. Este hecho dificulta la recaudación de impuestos por parte del gobierno y disminuye los ingresos, porque las transacciones relacionadas con el dinero ilícito con frecuencia tienen lugar en la economía subterránea, lo que en última instancia perjudica a los contribuyentes honestos. 5/

4° Repercusiones socioeconómicas graves: existe una obvia vinculación entre la magnitud del dinero ilícito y el nivel de corrupción interna. 6/ En consecuencia, un entorno que facilita este delito, contribuye a difundir la corrupción, permitiendo que la actividad económica se desplace de mercados formales a los informales, y las consecuencias socioeconómicas pueden incluso conducir a una mayor pobreza, en un país con una economía predominantemente informal. Ante el ingreso de mayores flujos de dinero “sucio” al mercado financiero formal del país, donde los efectos socioeconómicos repercuten negativamente debido a su fragilidad 7/. En ciudades del norte del país como Trujillo y Lambayeque y en Lima se muestran algunos casos de criminalidad como los que denuncia la prensa en donde es hoy en día un fenómeno altamente productivo y cada vez más sofisticados.

3/ MININTER; 4/ Interpretación libre de USAID 2003; 5/ Interpretación libre de Bartlett 2002 y Bair 2003; 6/ Interpretación libre Naciones Unidas 1998; James 2002; 7/ Castle 1999 y Naciones Unidas 1998; James 2002;

Igualmente, el crimen organizado genera en el Perú repercusiones perversas, en los diferentes estamentos del país, tales como: 8/

- ❖ Corrupción de las instituciones públicas y privadas.
- ❖ Fuente de violencia para mantener un status quo.
- ❖ Reducción de las actividades productivas lícitas.
- ❖ Eliminación de empresas lícitas del sector privado legal.
- ❖ Sistemas políticos democráticos en riesgo y desigualdades sociales.
- ❖ Desconfianza en los sectores financieros y formación de burbujas inflacionarias.

8/ Perú Fiscalía.- Efectos Básicos del Lavado de Activos

Lo expuesto precedentemente, nos lleva a reflexionar sobre el descenso registrado por el Perú a nivel mundial el año 2009, se ubico en el puesto 36 de un total de 58 países evaluados, y al año **2010** siguió en descenso al puesto 41. Esto debido a la baja posición en los indicadores de Eficiencia del Gobierno y de Infraestructura, esta caída en la posición relativa del Perú es una alerta sobre la sostenibilidad del crecimiento económico que trata de mantener el país. Aparentemente la inversión crece, pero en otros países crece más; las expectativas de nuestros empresarios son conservadoras,

los factores tales como calidad de vida, el desarrollo tecnológico, infraestructura productiva, el capital humano, la adecuación de las leyes al servicio de la promoción de la inversión, entre otros. Por ello, a pesar de que el Perú creció económicamente en el año 2008, no sucedió lo mismo en la comparación con el índice de competitividad mundial. Pese a haber invertido en diversos sectores, otros países han invertido más; y por ello países como Estados Unidos, que se ha visto afectado por la crisis mundial desde sus inicios, ha logrado mantener el liderazgo en competitividad, que la mantiene en una política de largo plazo.

El Terrorismo en el Perú

En el Perú la aun presente violencia terrorista, como aquella que quedó grabada en la mente de todos los peruanos, donde los asesinos de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, impregnaron con su terror y su insanía, volvió a aparecer con nuevas manifestaciones. Se puso otra vez sobre el tapete lo que la Comisión de la Verdad y Reconciliación había señalado años antes con relación a la sociedad peruana: la necesidad de una reconciliación, no entre bandos, sino entre nosotros mismos, entre los peruanos que deseamos instalar una cultura de paz y de tolerancia en nuestro país.

Son los fantasmas que ahora están asociados a los grupos y carteles del narcotráfico, a los que, por cierto, una sociedad como la peruana debe ir eliminando pues, para bien o para mal, algunos sentenciados por terrorismo ya están cumpliendo sus sentencias judiciales. Serán como el caso de Lori Berenson los vecinos de todos, comprarán en las mismas tiendas que todos, entre otras cosas cotidianas, donde nos encontraremos todos. A eso habrá que ir aprendiendo a enfrentarlo, pero sin descuidar que se incrementen.

Cuadro 1.3

HECHOS TERRORISTAS REGISTRADOS POR LA DIGIMIN,
SEGUN DEPARTAMENTO: 1980 - 2010

DEPARTAMENTO	1980 - 1985	1986 - 1990	1991 - 1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
AMAZONAS	11	9	77	6	9	10									3				125
ANCASH	184	690	493	16	11	7	4	1			5		4	4	3	2	5	2	1 431
APURIMAC	131	479	116	10	11	3	4	1		2	5				1	19	15	21	835
AREQUIPA	168	367	140	10	7	2									1	1	1		697
AYACUCHO	1 998	1 841	706	69	57	65	29	50	32	71	68	38	22	90	113	119	300	382	6 048
CAJAMARCA	120	359	188	32	13	12		1				1				1	1		729
CUSCO	242	235	193	43	39	3	4	1		2	5		1	6	4	6	73	73	930
HUANCAVELICA	181	481	391	81	130	86	20	52	3	27	23	9	21	20	49	39	114	275	2 002
HUÁNUCO	479	576	260	42	19	15	9		54	44	19	31	67	93	73	27	118	311	2 237
ICA	79	233	84	11	5	3	1			2								2	420
JUNIN	453	1 705	1 007	99	83	37	37	44	52	143	107	72	39	85	61	37	201	593	4 846
LA LIBERTAD	321	612	354	45	19	25	6	4	16	17	5	9	1	1	2	1	2	2	1 442
LAMBAYEQUE	156	306	160	20	11	2		1				3	2				1		662
LIMA	1 543	3 511	4 337	232	162	53	9	11	28	20	20	51	11	28	23	7	20	33	10 099
LORETO	42	44	59	7	7	4													163
MADRE DE DIOS	2	3	3		1														9
MOQUEGUA	18	5	6			1													29
PASCO	301	547	168	21	10	6	3		1	3	1				4	1		4	1 071
PIURA	43	140	262	16	25	8	6	2	1	4			3	2	3	3	5	2	515
PUÑO	186	600	433	10	7	21	2	2	1	3	1	10	3	8	3	1		5	1 296
SAN MARTIN	23	360	563	106	40	69	31	15	12	11	11	13	18	34	57	12	37	65	1 467
TACNA	47	50	23	3		1				1		2						2	129
TUMBES	3	35	9	1	1									1					50
UCAYALI	27	193	114	12	14	41	3	2	4	9	3	3			4	6	7	7	449
TOTAL	6 758	13 381	10 125	863	681	474	168	187	204	359	271	242	193	385	418	271	906	1 775	37 681

FUENTE: DIGIMIN

Análisis: Los hechos terroristas tuvieron mayor impacto en el periodo 1980-1985, 1986-1990 y 1991-1996, sin embargo a partir del año 1996 fueron disminuyendo; y en el año 2006 se fue incrementando hasta que el año 2010 de 306 llegó a 1,775. Lo que es preocupante y debe tomarse en cuenta.

Situación Policial

El Ministerio del Interior debe hacer frente a esa criminalidad cada vez más diversificada y violenta, que utiliza armamento automático de corto y largo alcance, además de vehículos modernos y equipos de comunicación de última generación y para contrarrestarla requiere de equipamiento y acciones a nivel local, regional e internacional.

El Ministerio del Interior y la PNP para hacer frente al crimen organizado lo realiza a través de las Unidades Especializadas, como la Dirección de Investigación Criminal y Apoyo a la Justicia (DIRINCRI PNP) para la investigación y seguimiento en casos cuando además de robos y estafas de mayores montos y/o tecnológicos, involucra secuestros y homicidios. La DIRANDRO en casos de tráfico ilícito de drogas y la VII DIRTEPOL, la Sub Unidad Operativa de Acciones Tácticas (SOAT) como efectivos operativos de alta especialidad, entre otras cuyos logros en su especialidad no solamente son los del Sector Interior - MININTER, sino también del Estado. La problemática especialmente de las unidades especializadas excepto la SOAT es en relación al descuido del cuadro del personal profesional: tales como insuficiente en número, en capacitación y en nivel de edades, porque existe mucho personal en la DININCRI que sobrepasa los 40 años; así como el deficiente e insuficiente equipamiento de laboratorio y de comunicación de cuarta generación y las bajas remuneraciones que desincentivan al personal eficiente.

Además hay que considerar que este problema no solo es de responsabilidad del MININTER, además, existe el punto de interacción cotidiana entre la ciudadanía y las distintas instituciones llamadas a dar respuesta oportuna y efectiva a los problemas de seguridad ciudadana, tales como el Ministerio Público, el Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, cuya configuración constitucional tanto de la función policial, incurre en la necesidad de que el Estado adopte una política de mejora de dicha institución con objetivos claros y con una vocación de permanencia que trascienda los sucesivos periodos gubernamentales.

Tendencias de las cifras de delitos

Para apreciar la tendencia del delito, según el Anuario Estadístico del Ministerio Público, en el 2009, a nivel nacional se registraron 23,596 denuncias por delitos contra el patrimonio, de las cuales 9,242 correspondieron a robos y 7,247 a hurtos. En Lima, a su vez, se ingresaron 20,354 denuncias por delitos contra el patrimonio al Poder Judicial. De esta cifra, 4,994 fueron hurtos; 4,314, estafas; 3,425, robos; y 1,185, daños.

De otro lado, según las Estadísticas Anuales del MININTER, el número de delitos registrados por diversas modalidades: contra la vida, el cuerpo y la salud como homicidio, aborto, lesiones y otros a nivel nacional, las cifras demuestran que existe una tendencia decreciente, sin embargo respecto a las tasas actuales de homicidio, nos encontramos con un problema metodológico. No todos los delitos de homicidio y asesinato provocan la muerte de la víctima, porque también existe el homicidio en

asesinato provocan la muerte de la víctima, porque también existe el homicidio en grado de tentativa. Por ello las cifras de muertes por homicidio registradas por el MINTER son inferiores a las de delitos de homicidio conocidos y no muestren ninguna tendencia al alza hasta el 2009, último año del que se dispone de datos, conforme se aprecia en los gráficos adjuntos. Igualmente, en los delitos por lesiones, hurtos y robos, por departamentos, Lima presenta los más altos índices (concentración de criminalidad y delincuencia), razón por el cual aproximadamente el 30% del efectivo policial se encuentra desarrollando sus funciones en la capital.

Gráfico 1.2

Evolución de las modalidades de delitos

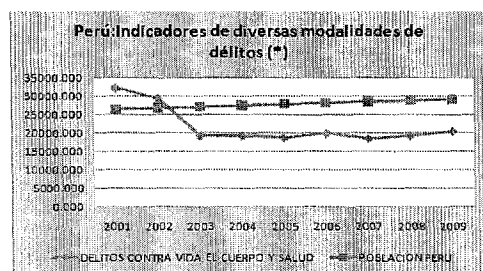


Gráfico 1.3

Evolución de Delitos por Lesiones a Nivel Departamental

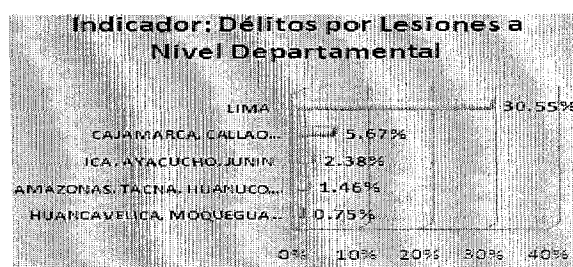


Gráfico 1.4

Evolución de delitos por Hurto a Nivel Departamental

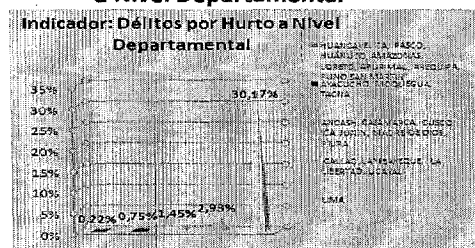
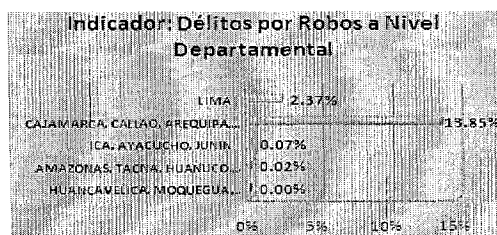


Gráfico 1.5

Evolución de delitos por Robos a Nivel Departamental



Fuente: Oficina General de Planificación; Estadística del MININTER: Indicadores de Inseguridad Ciudadana por cada 100,000 habitantes

Elaboración propia

Nota.- (*) Registro de denuncias por Delitos de homicidio, aborto, lesiones y otros en Comisarias (cara visible del MININTER y el Estado)

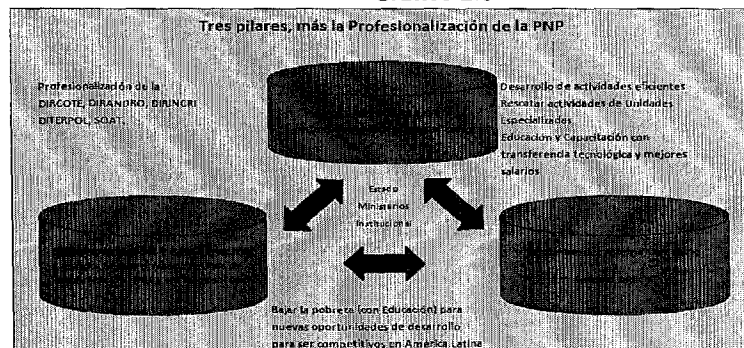
Así mismo, en la tendencia debemos analizar los cambios en la estructura demográfica en el país durante el periodo 2011 al 2021, lo que traen consigo retos, y también oportunidades para el MININTER, con el consiguiente incremento de la participación porcentual de la población en edad de trabajar que genera el denominado “bono demográfico”, representado por la ventaja de tener una relativa menor población dependiente (de la tercera edad) y una mayor población en edad de trabajar. Este cambio que representa una ventaja efectiva requiere realizar las inversiones necesarias para crear oportunidades de trabajo productivo. De no ser así, se intensificarán los problemas de delincuencia y otros males sociales. Sin embargo, existen varios casos en los que ya se llegó a la más alta participación de la Población en edad de trabajar respecto de la población dependiente, entre ellos Lima y Tacna, seguidos muy de cerca por Callao, Arequipa y Moquegua.

Análisis de solución

Para el personal del Ministerio del Interior -MININTER y Policía Nacional del Perú -PNP entrevistado, las medidas de solución a tomar son las siguientes:

1. El Estado a través de sus instituciones tiene que sancionar y eliminar las causas que favorecen la tendencia a la delincuencia, mediante medidas económicas, sociales, educativas y ambientales y con la participación de la ciudadanía (empresarios, prensa, etc.) y darle el apoyo que requiere el MININTER Y PNP para su fortalecimiento.
2. Para llevar un termómetro de los delitos (indicadores) se debe recurrir a las encuestas de victimización, sin embargo en nuestro país aun no se han desarrollado, exclusivamente para este campo.
3. En el MININTER y PNP, se debe rescatar, fortalecer y profesionalizar principalmente las actividades de las Unidades Especializadas ya reconocidas como la DIRINCRI, DINANDRO, SOAT, DIRAVPOL, etc. adaptadas a las necesidades de cambio acelerados en el desarrollo que vive el país con nuevas exigencias de ser competitivos a nivel internacional, para cumplir con una sociedad informada.
4. Principalmente se debe incrementar significativamente el número de efectivos policiales para superar el actual déficit de Personal policial (60 por cada 1000, hab.); en vista que el Perú ha tenido un crecimiento poblacional de 22,048,356 habitantes en 1993 a cerca de 29,000,000 al 2009; sin embargo, contrariamente a esta situación, los efectivos policiales han venido disminuyendo, se cuenta al año 2010 con un total de 100,149 efectivos Policiales (*), dándonos una proporción de 340 policías por cada 100 mil habitantes; que no cumple con lo recomendado por la ONU, de una proporción de 400 policías por cada 100 mil habitantes, lo que repercute en la falta de presencia del estado por medio del Sector Interior en todas las poblaciones del territorio nacional, aunado a los bajos salarios, propicia el trabajo alterno en vigilancia de otras entidades particulares, disminuyendo su productividad por falta de descanso.
(*) Incluye al personal de la Dirección de Salud 6,947
5. Fortalecer y capacitar a la Dirección Nacional Contra el Terrorismo – DIRCOTE, Unidad especializada en lucha contra este flagelo.

Gráfico 1.6



1.2. SISTEMAS DE INTELIGENCIA

La palabra inteligencia deriva del latín “intus eligeri” (escoger dentro) y significa la capacidad de entender, comprender y resolver problemas en general al hablar de inteligencia, se piensa en la capacidad del cerebro humano para procesar la información que recibe de estímulos externos y utilizarla para la elaboración de conceptos abstractos y generar conocimiento intelectual, inteligencia puede definirse entonces como la capacidad de establecer relaciones causales 9/

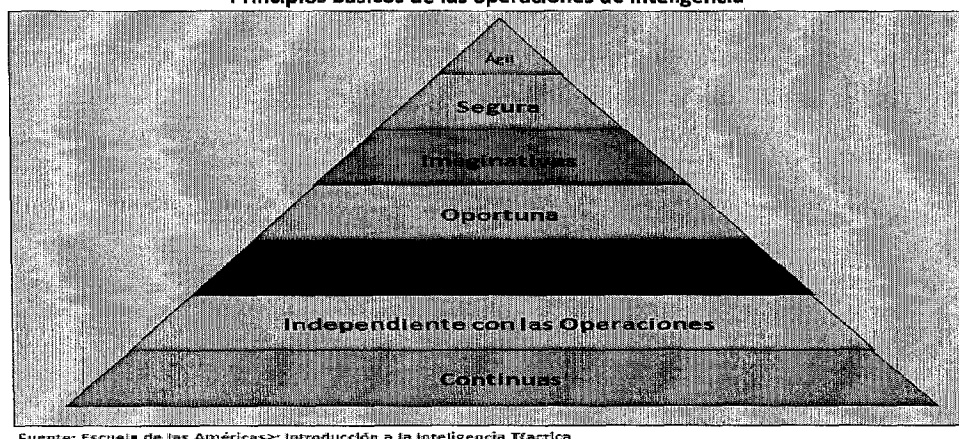
Siguiendo el estudio y recopilación presentado por David Reyes en su libro "Inteligencia Estratégica" (1986) señala en forma resumida, que "inteligencia es conocimiento (anticipado-táctico), organización (no improvisación), actividad (movilización de diversos recursos humanos y materiales - operativo) y función primaria (privilegiada) de la conducción"

Inteligencia es conocimiento (insumo fundamental), en la medida que los requerimientos de un Estado para tomar decisiones importan la acumulación de antecedentes, su análisis, estudio y permanente actualización, la necesidad de inteligencia es permanente y, en consecuencia, exige un constante procesamiento de información; es decir, producción de conocimiento, tanto de aspectos internos como externos del país. Toda tarea de inteligencia requiere contar con personal altamente profesionalizado y capacitado, sometido a un permanente perfeccionamiento porque está produciendo inteligencia para la obtención de los objetivos del Estado en el mediano y largo plazo, como también para evaluar las acciones y resultados de la política diaria y contingente 10/

Clasificación de la inteligencia:

- i) Por el nivel del órgano/organismo que la utiliza: inteligencia estratégica e inteligencia táctica.
- ii) Por el tiempo que se relaciona su contenido: Inteligencia básica, actual y predictiva.
- iii) Por el campo al que se refiere: inteligencia política, económica, sicosocial y militar.

Gráfico 1.7
Principios básicos de las operaciones de inteligencia



Fuente: Escuela de las Américas>> Introducción a la Inteligencia Táctica

Inteligencia estratégica es el conocimiento (producto) y resultado del procesamiento de la información que todo Estado debe tener por anticipado para confeccionar apreciaciones sectoriales y ser capaz de tomar decisiones proactivas para propender a la satisfacción de sus intereses. Por el concepto de Poder que le compete. Se ha preferido este camino, en el entendido que cada país debe asumir una propia conceptualización, acorde a su particular estructura estatal y legal. La inteligencia estratégica tiene como finalidad disminuir los grados de incertidumbre, que existen en un momento dado para adoptar determinada decisión estratégica, abriendo alternativas viables que aseguren una mayor probabilidad de éxito en la obtención del los objetivos previamente definidos

En los Sistemas de inteligencia estratégica (nivel asesor), se busca identificar las nuevas variables que concurren a una reformulación por expansión de la labor de inteligencia que todo Estado democrático realiza, tomando especial consideración que la realidad latinoamericana es distinta a la de los países industrializados. Los objetivos de los servicios de inteligencia son también diferentes, del mismo modo como lo son las estructuras organizativas en estos sistemas.

La reunión de inteligencia y estrategia asegura al Conductor Político no sólo el control y la dirección de su sistema de asesoría, sino que también, resulta ser una variable que no puede obviarse al momento de evaluar la capacidad política del gobernante y la probabilidad de hacer valer su autoridad sobre la estructura gubernamental y partidista que lo respalda. De alguna forma, esta variable se vincula, en los tiempos que corren, al grado de legitimidad del gobernante y a los niveles de adhesión a su gestión. En consecuencia, el concepto de inteligencia supone la adquisición de un conocimiento anticipado, a través de una estructura orgánica definida y establecida en cada país, en beneficio del cumplimiento tanto de los objetivos nacionales como específicos, en un Estado Democrático, el Conductor Político-Estratégico, quien se sirve de ella en el proceso de Toma de Decisión al interior del Gobierno.

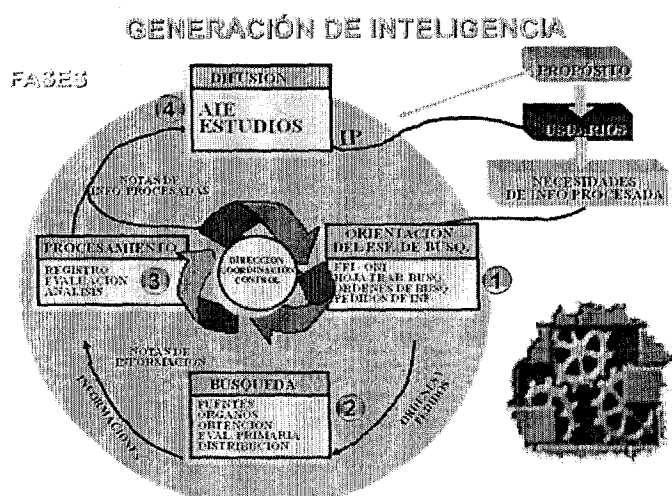
Inteligencia táctica o de combate: Es la requerida por los mandos para el planeamiento y dirección de las operaciones de combate: Establecer posibilidades operativas o tácticas según corresponda, determinando características, limitaciones y

vulnerabilidades del enemigo. Proporcionar los antecedentes necesarios para realizar operaciones de Inteligencia en apoyo a la Conducción Operativa o Táctica. 11/

La información de inteligencia, como insumo fundamental tiene 3 estados: certeza (sin riesgo), riesgo (con ayuda) e incertidumbre (indeseable). Por consiguiente el rol de la inteligencia es extraer la certeza de la incertidumbre y facilitar una decisión coherente en un medio ambiente incoherente. 12/

Las actividades en el Servicio de inteligencia son de recopilación; análisis; contrainteligencia; acciones secretas; procesamiento y diseminación (difusión), cuya generación de inteligencia se aprecia en el Gráfico adjunto.

Gráfico 1.8



Fuente: Guillermo Holzmann P, autor de "Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones acerca de su Función" precisa algunos comentarios que han sido considerados en el presente documento

9/Fernando Flores – senador chileno: www.fernando flores.cl; y 10/ (Richard Betts; "Surprise Attack, lesson of Defense Planning", 1982, pp. 102; 11/ XIII Curso de capacitación, Campo de acción de la inteligencia predictiva en Seguridad del Estado; 12/ Richard Betts; "Surprise Attack, lesson of Defense Planning", 1982, pp. 102;

El sistema de inteligencia en el Perú

El cuatro de enero de 2006, el Congreso de la República aprobó la nueva Ley N.º 28664, Ley del Sistema de Inteligencia Nacional- SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DNI, considerando al Consejo Nacional de Inteligencia (CIN), como la máxima Institución Colegiada del SINA que orienta la inteligencia y la contrainteligencia y tiene carácter deliberativa y resolutoria.

La Ley 28.664, señala las definiciones más importantes, entre ellas las siguientes:

- ❖ La Inteligencia es el conjunto de actividades basadas, recolección, búsqueda, acopio y procesamiento y difusión de informaciones destinadas a un usuario o consumidor final, para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, con objeto de prevenir sobre amenazas, riesgos y oportunidades.

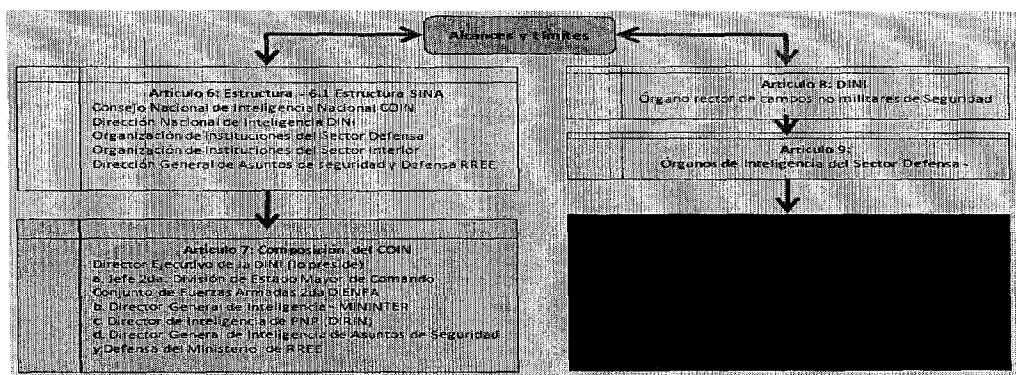
- ❖ La inteligencia estratégica, es fase y producto final del ciclo de inteligencia, cuyo objeto es constituirse en insumos en el proceso de toma de decisiones en el mas alto nivel gubernamental, en función de prevenir y alertar sobre amenazas, riesgos y oportunidades para la seguridad nacional
- ❖ Operaciones especiales, son Acciones operativas de inteligencia y contrainteligencia, que suponen la transgresión de determinados derechos ciudadanos, en razón de amenazas a la seguridad nacional, requiriendo previa autorización judicial para su realización.
- ❖ La contrainteligencia, en las Disposiciones Complementarias, se define como el “conjunto de actividades estratégicas, operativas y normativas destinadas a proteger las capacidades nacionales propias frente a acciones de inteligencia de enemigos y adversarios a la seguridad ciudadana”.
- ❖ Cuando hablamos de información clasificada nos referimos a aquella contenida en cualquier medio, que por razones de seguridad nacional requiere de un tratamiento diferenciado de la información de carácter público, y cuyo conocimiento es restringido a los funcionarios o autoridades del Estado autorizados expresamente por Ley , Las únicas categorías de clasificación son las previstas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
 - Secreta: Que estando referida al ámbito militar (Externo o interno de la defensa nacional); su revelación originaría riesgo a la seguridad nacional
 - Reservada: Están en el orden interno, las relaciones exteriores y los procesos de negociaciones internacionales, su revelación originaría riesgos a la seguridad nacional
 - Confidencial: Son consejos, recomendaciones u opiniones, producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de decisión de gobierno

La Dirección Nacional de Inteligencia DINI

La ley, además, establece la estructura de la naciente Dirección Nacional de Inteligencia (DINI), que depende funcionalmente del Presidente de la República y se encuentra adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, como tal es el organismo rector especializado del SINA, produce información de inteligencia y contrainteligencia en los campos o dominios no militares de la seguridad nacional y asegura el canal de inteligencia entre los componentes del SINA y está compuesta por tres órganos de línea: Dirección de Contrainteligencia, Dirección de Informaciones y la Dirección de Inteligencia Estratégica, encargada de producir análisis de inteligencia sobre amenazas internas y externas de manera simultánea (análisis interméstico), pretendiendo dejar de lado así, el esquema anterior (análisis por separado de amenazas, en el frente externo como interno).

Gráfico 1.9

Ley N° 28664, Ley del Sistema Nacional de Inteligencia (SINA) y Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)



La nueva Ley de inteligencia dispone un inédito control judicial, donde las operaciones especiales -solicitadas por el jefe de la DINI- requieren autorización otorgada por cualquiera de los dos Vocales Superiores Ad Hoc designados por la Corte Suprema de Justicia de la República.

En caso de «peligro contra la seguridad nacional y por urgencia de las circunstancias», el jefe de la DINI puede autorizar directamente una operación especial, con cargo a formalizar la solicitud ante el Vocal Superior respectivo; no se descarta que esta nueva modalidad de control afecte la inmediatez, interoperabilidad y el trabajo en compartimentos estancos, que son indispensables para una ejecución eficaz de operaciones especiales de inteligencia.

Durante el periodo 2000 a 2005, por la presencia constante de personal con reconocida experiencia en Inteligencia Naval en la dirección del Consejo Nacional de Inteligencia CNI (ahora DINI), se evitó que esa institución ingresara en un caos total e irreversible que condujera a su desaparición, durante este periodo, se dio la «reforma, modernización y democratización» del sistema de inteligencia nacional sin la capacidad de conformar una central de inteligencia eficaz.

Con la nueva Ley 28.664, en el MININTER, conforme se aprecia la inteligencia en el Perú, proporcionan análisis en áreas relevantes para la Seguridad Nacional, dan alerta oportuna de crisis inminentes, ayudan a discernir las intenciones de los enemigos actuales y potenciales y protegen los secretos de Estado. Es decir actúan secretamente para influir en el resultado de acontecimientos a favor de los intereses nacionales

Luego de la crisis del sistema de inteligencia en el país, ocasionalmente se han presentado y trascendido algunos problemas operativos e institucionales en el MININTER que originaron cambios en el marco legal que permite el desarrollo de las actividades de Inteligencia. La situación creada ha sido uno de los principales obstáculos para que el sistema se consolide de manera eficaz; sin embargo, por la calidad del personal mantiene un liderazgo en la producción de inteligencia a nivel nacional, teniendo en cuenta que la DINI aún no logra consolidarse

Por la existencia del Sistema de Inteligencia, se tienen competencia a nivel nacional,

sin embargo la jurisdicción de cada órgano de inteligencia es vasto y debido a la geografía de cada zona es casi imposible tener un conocimiento de lo que ocurre en cada uno de los centros poblados. En caso de producirse algún hecho los agentes de inteligencia tienen que desplazarse a los lugares donde deben obtenerse las informaciones para transmitirse por los medios más rápidos a la DIGIMIN y a sus canales de dependencia. En la mayoría de los casos el personal de los órganos de inteligencia, excepto de las autoridades políticas, es personal de la PNP, los cuales tienen un grado y jerarquía que hace que sea una organización jerarquizada y disciplina más rígida.

También la doctrina de inteligencia tiene una influencia militar, y a nivel del SIMIN los subsistemas de inteligencia tienen manuales desfasados debido a que la DINI como cabeza del SINA no ha podido actualizar y unificar la doctrina de inteligencia militar y policial, dado a que cada uno trabaja con documentos y conceptos diferentes.

Análisis de solución

El Estado en cuanto a inteligencia se encuentra en un proceso de adecuación a las nuevas condiciones que le impone el entorno internacional y nacional y para el 2021 requiere de una modernización con reformas y/o cambios que la dinámica social y política le exige, especialmente en ser un sistema único, interrelacionado y sostenible con infraestructura, normativa con procedimientos claros y dinámicos.

1.3 EL NUEVO CODIGO PROCESAL PENAL

A partir de los años 90, en 14 países de América Latina se ha introducido un nuevo sistema de procedimiento penal que aunque conoce variantes nacionales, corresponde a una suerte de modelo común. ^{13/} El cambio es conocido como el paso de un sistema inquisitivo a uno acusatorio, y de sus diversas características, interesa destacar, para los efectos del trabajo, el protagonismo asumido por el fiscal. Este actor de un rol muy secundario, en el modelo tradicional, ha recibido en el proceso reformado facultades importantes:

- a) Tiene a su cargo la investigación del hecho delictivo.
- b) Usualmente detenta el monopolio de la acción penal, esto es, solamente él puede llevar un hecho delictivo ante el juez, - salvo en aquellos casos donde el interés de la víctima cobra preponderancia – dando lugar así a la apertura de un proceso.
- c) Ostenta facultades suficientes para eliminar de la vía procedimental aquellos casos que por una u otra razón legalmente prevista, pero que el fiscal aplica discrecionalmente- no ofrecen elementos bastantes para ser sometidos a juicio

Cuadro 1.4
Situación de la reforma procesal penal en América Latina

País	Año de entrada	Comentario
Argentina	Varios	Estado Federal, con avance a nivel provincial, por ejemplo: Buenos Aires y Córdoba en 1998; y Chubut el 2006
Bolivia	2001	
Chile	2005	Implementación gradual por territorio que concluyó el 2005
Colombia	2006	Implementación gradual por territorio concluida en todo el país
Costa Rica	1998	S/C
Ecuador	2001	S/C
El Salvador	1999	S/C
Guatemala	1994	S/C
Honduras	2002	S/C
México	Varios	Reforma Constitucional (18 Jun. 2008) que obliga al Sistema Federal y a los estatales a implementar sistemas acusatorios orales, a nivel estatal se avanzó en cambios, por ejemplo, Estado de Nuevo León 2005 y Chihuahua
Nicaragua	2002	No se inició el cambio
Panamá	2009	Código entra en vigencia el 1 de Set. 2009, en sistema de implementación gradual
Paraguay	1999	No se inició el cambio
Perú	2006	Implementación gradual por territorio, aún no concluida
República Dominicana	2005	Las normas procesales con entrada en vigencia progresiva. En la actualidad el nuevo código está vigente en forma completa

Uruguay y Brasil no figuran porque son 2 casos pendientes, sin iniciado el proceso de reforma a la justicia criminal

Fuente: OEA (2008) Información Oficial de cada país

Aplicación del Nuevo Código Penal en el Perú. 14/

En el Perú el Nuevo Código Procesal Penal (CPP), se viene aplicando gradualmente a partir del año 2006 y reemplaza al anterior Código de Procedimientos Penales (vigente desde el año 1940) de corte inquisitivo caracterizado por la escrituralidad, excesivo formalismo y preeminencia de la figura del juzgador en todas las etapas del proceso y duplicidad de funciones en la función investigadora

13/Luis Pasara "Claroscuro en la reforma procesal penal chilena: el papel del Ministerio Público y Lucia Dammert, editora de "Violencia e inseguridad ciudadana" e Informe publicado por la OEA; y Lovaton 2007: 65,66; 14/ Comisión Especial de Implementación del Nuevo Código Procesal Penal CEICPP (2005) y Enrique Hugo Muller Solom; www.monografias.com/usuario/perfiles/enrique_hugo_muller_solom

El NCPP significa un cambio en los cuatro operadores del sistema de justicia penal, el Poder Judicial, el Ministerio Público / Fiscalía de la Nación (MP/FN), el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior (MININTER) junto con la Policía Nacional del Perú (PNP), deben modificar un conjunto de aspectos a nivel interno, como por ejemplo, infraestructura, metodologías de capacitación y procesos de investigación criminal; y a nivel externo, la forma de interactuar entre la PNP y el MP/FN en la etapa de investigación criminal, de modo que estén en condiciones de aplicar los procedimientos y seguir los lineamientos establecidos en el CPP.

Para su aplicación, en cumplimiento del Decreto Legislativo N° 958 que regula la implementación y señala las adecuaciones institucionales mínimas requeridas que deben cumplir cada uno de los operadores del sistema de justicia penal antes y en vigencia del CPP, la PNP debe definir cuál es el fin que tiene su intervención en este tema, y su planificación, en los objetivos y metas que espera lograr. La verificación del cumplimiento de éstas será realizada a través del monitoreo de un conjunto de indicadores. De igual manera, la PNP deberá definir las estrategias y planes de acción que deberá emplear para estar en adecuadas condiciones para aplicar el CPP. El Código introduce una metodología distinta para el procesamiento de los delitos penales: La generación de audiencias públicas y orales para la toma de decisión, la investigación

preparatoria y la etapa intermedia, elementos que tienen efectos sobre la forma cómo deben actuar los operadores de justicia.

En ese sentido, el CPP implica un cambio de paradigma en cuanto la investigación del delito. El principio de unidad de investigación exige un trabajo conjunto y plenamente coordinado entre el MP/FN, quien conduce y dirige la investigación, y la PNP, que realiza las labores de investigación criminal y criminalística. La lógica del nuevo modelo procesal penal (audiencias orales y públicas), impone a la investigación del delito mayores exigencias ya que los actos de investigación criminal y los peritajes no tendrán validez por sí mismos, sino que serán sometidos a control mediante la contradicción en las audiencias públicas, generando un cambio en el rol que vienen desempeñando los operadores del sistema de justicia penal, y establece un cambio sobre la base del sistema acusatorio, garantista, y de la oralidad. Los cambios son de procesos, de la estructura, organización, recursos humanos, normatividad, entre otros. Por último, el nivel profesional al que se somete las pruebas en las audiencias conlleva la necesidad de elevarla en la investigación del delito, entendiendo que la tarea de alistar a los operadores del sistema de justicia penal no es sencilla por las limitaciones en capacidad de gestión, disponibilidad de presupuesto y experiencia en la temática.

El cambio implica que la PNP deba modificar sus actuales (el Atestado Policial documento policial por excelencia), por el Informe Policial para adaptarlas a las exigencias procesales del CPP, incorporar nuevas metodologías requeridas por los nuevos procedimientos establecidos en el CPP y mejorar sus capacidades para cumplir con sus funciones en la investigación del delito. El CPP prevé que la PNP realice todas aquellas acciones que serán necesarias para el aseguramiento de los elementos de prueba, de las cuales tendrá que dar cuenta inmediata al fiscal, lo cual no implica que su presencia sea requerida en todos los casos. Asimismo, la participación de la PNP en la investigación del delito tiene mayor relevancia con relación a los delitos de carácter complejo, dado que su participación en el proceso de investigación criminal y peritajes es primordial pues es la primera persona a la que recurre la víctima. Para la efectividad del proceso penal es necesario contar con la activa participación de las unidades especializadas de la PNP (DININCRI, DINCRI, SOAT, etc.).

La PNP viene desplegando dentro de sus posibilidades, todos los esfuerzos con la finalidad de estar a la altura de las circunstancias en la aplicación del NCPP; no obstante, al parecer, el Ministerio Público no acompaña al mismo ritmo en dicho propósito, empleando aparentemente en demasía las salidas alternativas como medio para resolver los conflictos y trasgresiones a la Ley que se presentan.

El gobierno central está desplegando un gran esfuerzo presupuestario para financiar la instalación del nuevo sistema. Sin embargo, la mayor atención está centrada en el Ministerio Público, relegando a la PNP.

El Nuevo Código Procesal Penal y sus Implicancias en la Seguridad Ciudadana

Ante, los niveles de criminalidad y delincuencia, que van en aumento ha surgido el nuevo modelo procesal penal cuya aplicación se propone como una respuesta efectiva y eficaz frente al problema surgido. En la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo N° 957 señala que el Código Procesal Penal es un "instrumento normativo cuyo fin es lograr el equilibrio de dos valores trascendentes: Seguridad Ciudadana y Garantía, debido fundamentalmente a que cumple una función punitiva y no preventiva

En las décadas de los años 50, 60 y hasta principios de los 80, los estudios criminológicos percibían a los delincuentes como un producto de la pobreza y la marginación social; un defectuoso proceso de socialización, la escasez de oportunidades, ausencia de condiciones adecuadas de bienestar, junto con alteraciones de comportamiento y personalidad estrechamente vinculadas a lo anterior, explicaban el nacimiento de la criminalidad y convertían prácticamente en víctima al agresor. La solución a esta disfunción social era: Resocializar al que infringía la Ley penal a través de una pena por intermedio de autoridades judiciales y órganos encargados de la readaptación del interno. 14/

Sin embargo, partir de los años 90 el pensamiento criminológico ha evolucionado en sus teorías, ya no es la marginación o la exclusión social lo que motiva a un mayor número de personas a convertirse en delincuentes; sino que la delincuencia surge por defecto, es decir es la consecuencia de la ausencia de un suficiente control social y hoy día al entender de los criminólogos es incrementar el control social en nuestras ciudades. Sin que se deje de reconocer a los anteriores componentes, como trasfondo inherente a la mayoría de comportamientos delictivos. Los delincuentes son personas normales, bien integradas o integradas aceptablemente en la comunidad, actúan de modo racional y se limitan solos o en grupos a aprovechar las oportunidades de delinquir que se les ofrecen

Por tanto la solución a tales tentaciones pasaría necesariamente por dos vías:

- 1ª Reafirmar la vigencia de normas intimidatorias de penas graves ante determinados delitos de mayor repercusión social, dado que estamos ante ciudadanos que se comportan racionalmente, con fines de persuadirlos
- 2ª Adoptar medidas de prevención situacional ante el delito, centradas en reducir las oportunidades de éxito de quien pretende delinquir, siendo algunas de ellas de mero sentido común, otras incorporando medios técnicos, otras ejecutadas directamente por la comunidad, y por supuesto aquellas que se desenvuelven dentro del ámbito del control social a cargo de las autoridades encargadas de la Prevención del Delito.

Frente a esta realidad, surge un pensamiento ideológico procesal penal férreamente anclado al modelo garantista, totalmente opuesto a las nuevas corrientes criminológicas, inclusive al pensamiento de la comunidad, que tampoco percibe al delincuente como un "pobre hombre" en alusión a su desarraigo social, sino como seres que persiguen sin escrúpulos y en pleno uso de su libre albedrío, intereses

egoístas, ilícitos e inmorales, a costa de los legítimos derechos de los demás, incluso llegando a quitar la vida a las personas con el propósito de lograrlos. Ello viene ocasionando que el miedo o la preocupación por el delito se sigan afincando en la agenda gubernamental y social como uno de los asuntos más relevantes y de mucha preocupación. 15/

Este modelo garantista difícilmente logrará a través de una reconvención o un acuerdo, modificar la conducta de quien delinque por propia convicción y que ni siquiera teme a una pena privativa de libertad, porque aun estando privado de su libertad, tiene la oportunidad de seguir delinquiendo; es su forma de vida y el nuevo modelo procesal penal, no colabora en el intento de disminuir los niveles de inseguridad ciudadana. 16/

Si bien es cierto todas estas transformaciones al sistema procesal penal traen la promesa de logros importantes, como el aumentar la eficiencia y eficacia del sistema de justicia nacional, a través de mayor celeridad en el procesamiento de aquellos casos que, siendo minoritarios, si obtienen solución real a través del sistema; aplicar un conjunto de garantías que, consagradas legalmente desde hace mucho, tienen a través del nuevo sistema mayores posibilidades de eficacia, al procurar al procesado una vigilancia mayor de sus derechos; y, que el nuevo modelo asegurará un mayor porcentaje de sentencias condenatorias que el antiguo, en menos tiempo, beneficiando a víctimas, imputados, defensores y a todas aquellas personas que tengan interés en el proceso penal; sin embargo, al analizarlo desde el punto de vista beneficio para la sociedad en su conjunto, estimamos que no plantea como objetivo disminuir, los niveles de inseguridad ciudadana; porque en los informes sobre la implementación del NCPP no hay conocimiento al respecto, pero por medios periodísticos se conoce que no ha bajado la criminalidad especialmente en Huaura y La Libertad.

Esto es, porque con respecto a la Seguridad Ciudadana, la relación sanción/impunidad aparece como un factor importante en la medida en que frente a un ilícito cometido, el ciudadano víctima espera alcanzar a través de la sanción aplicada al autor del delito, como retribución por parte del Estado (Seguridad Jurídica), a los efectos de aumentar la Seguridad Ciudadana, consolidando de esta manera el acatar las propias normas. Si por el contrario, las normas no son respetadas; si hay un alto nivel de impunidad, la seguridad no solo no está garantizada por el Estado, sino que la creciente sensación ciudadana de impunidad producirá un efecto de mayor incumplimiento de las normas; y, en consecuencia, de cada vez mayor inseguridad. El mismo modelo penal incentiva a una mayor criminalidad.

15/ <http://www.monografias.com/trabajo12/podes/podes.shtml>; 16/ <http://www.monografias.com/trabajo9/podes/podes.shtml>
17/ <http://www.monografias.com/trabajo10/podes/podes.shtml>

En todo el proceso de implementación del CPP se presentan algunos inconvenientes que si no son corregidos a tiempo generaran problemas posteriores:

1. El MININTER, junto con la PNP, es el operador que ha quedado más rezagado en el proceso de preparación para la entrada en vigencia del CPP, es decir no contar con el personal requerido por la alta rotación, como otros “cuellos de botellas”: limitaciones actuales que tiene la PNP relacionadas con la ausencia de infraestructura “no existe una comisaria de calidad, sin espacios para la toma de decisión y sin equipamiento adecuado (sin conexión), no existe difusión, capacitación en el CPP, nivel organizacional, manejo de gestión y gerencia, y normativa apropiada para la aplicación y mantenimiento del CPP
2. Muchas veces no existe alcance a la presencia activa de Procuradores como actor civil para la defensa del Estado, principalmente de tráfico ilícito de drogas como lavado de activos, por razones de presupuesto (viáticos, personal, etc.) y por comunicación no oportuna, muchas veces se comunica cuando el expediente pasó a archivo.

Por ello, se hace necesario identificar estrategias y actividades mediante una planificación estratégica para que el MININTER, junto con la PNP, pueda estar preparado en la vigencia del CPP en los diferentes distritos judiciales de acuerdo al cronograma establecido,

La implementación de la Reforma Procesal Penal cuenta con la asignación presupuestal desde el año 2006 al 2013, en el cuadro adjunto se aprecia el gasto al año 2008:

Cuadro 1.5

Resumen de la Inversión (Asignación de Presupuesto) para la Implementación del NCPP 2006 - 2008

AÑO IMPL. M.	DISTRITO JUDICIAL	FECHA VIGENCIA DS N° 016-2009-JUS	N° DE PIP's	COSTO TOTAL ESTIM. GÉN. RICA GASTO 2.6.11	C. TOTAL ESTIM. GEN. GST2	PRESU. P. ASIGNADO 2006 - 2008 27	PRESUPUESTO ASIGNADO 2009 31	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO CON LÍMITE GASTO	PRESUPUESTO ASIGNADO 2011	TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO	PRESUPUESTO POR FINANCIAR
2006	HUÁURA		1	5,964,516		117,930	0	0	0	3,346,700	3,464,630	2,617,816
	SUB TOTAL 2006		1	5,964,516		117,930	0	0	0	3,346,700	3,464,630	2,617,816
2007	LALIBERTAD		9	30,040,898		119,265	0	0	0	0	119,265	30,040,898
	SUB TOTAL 2007		9	30,040,898		119,265	0	0	0	0	119,265	30,040,898
2008	MOQUEGUA		1	4,879,032			0	0	0	0	0	4,879,032
	TACNA		20	10,150,866			0	0	0	0	0	10,150,866
	AREQUIPA		5	38,368,540			0	0	0	0	0	38,368,540
	SUB TOTAL 2008		26	53,398,438			0	0	0	0	0	53,398,438
2009	TUMBES	01/04/2009	2	7,411,547			5,026,856	0	0	2,384,681	7,411,547	0
	PIURA 5/	01/04/2009	6	16,829,630			10,713,841	0	0	6,219,214	16,933,155	0
	LAMBAYEQUE	01/04/2009	6	23,626,776			7,801,030	0	0	2,604,173	10,405,203	13,221,573
	CUSCO	01/10/2009	7	41,166,110			23,941,545	0	0	1,758,179	25,699,724	15,486,386
	PUNO	01/10/2009	5	29,931,512			11,206,409	0	0	822,991	12,029,400	17,902,112
	MADRE DE DIOS	01/10/2009	2	7,664,909			5,412,244	0	0	2,252,665	7,664,909	0
	ICA	01/12/2009	3	14,672,391				13,278,473	0	0	0	14,672,391
	CANETE	01/12/2009	1	5,931,770				5,440,892	0	0	0	5,931,770
	SUB TOTAL 2009		32	147,254,644			64,102,025	18,719,365	0	16,041,913	80,143,938	67,214,231
2010	AMAZONAS	01/04/2010	6	18,767,641			0	11,511,360	0	0	0	18,767,641
	CAJAMARCA	01/04/2010	7	34,507,717			0	34,507,717	498,783	3,602,634	4,101,397	30,406,320
	SAN MARTÍN	01/04/2010	5	24,797,502			0	8,849,043	4,846,874	0	4,846,874	20,150,628
	SUB TOTAL 2010		24	78,072,860			0	43,668,313	5,145,637	3,602,634	8,748,271	75,581,547
2011	SANTA	01/10/2010	4	26,066,853			0	0	0	0	0	26,066,853
	PASCO	01/10/2011	n.d.	26,350,015			0	0	0	0	0	26,350,015
	HUANCAYELICA	01/04/2011	4	27,267,838			0	0	0	0	0	27,267,838
	DIRECCIÓN NIVEL		n.d.	25,599,394	260,880		0	0	0	0	0	25,860,274
	SUB TOTAL 2011		n.d.	105,284,100			0	0	0	0	0	173,790,247
2012	ANCASH	01/10/2010	6	12,155,643			0	0	0	0	0	12,155,643
	HUANUCO	01/10/2011	4	20,337,877			0	0	0	0	0	20,337,877
	APURIMAC	01/04/2011	4	14,045,877			0	0	0	0	0	14,045,877
	LORETO	01/04/2012	n.d.	25,548,818			0	0	0	0	0	25,548,818
	UCAYALI	01/04/2012	n.d.	18,386,456			0	0	0	0	0	18,386,456
	SUB TOTAL 2012		n.d.	90,474,670			0	0	0	0	0	173,790,247
2013	JUNIN	01/10/2011	n.d.	23,435,861			0	0	0	0	0	23,435,861
	AYACUCHO	01/04/2011	13	23,063,746			0	0	0	0	0	23,063,746
	LIMA	01/10/2012	n.d.	382,419,351			0	0	0	0	0	382,419,351
	LIMA NORTE	01/10/2012	n.d.	56,351,145			0	0	0	0	0	56,351,145
	CALLAO	01/10/2012	n.d.	81,745,814			0	0	0	0	0	81,745,814
	SUB TOTAL 2013		n.d.	567,015,917		0	0	0	0	0	0	759,192,619
	TOTAL		n.d.	1,077,506,043		0	237,195	64,102,025	62,402,678	5,145,637	22,991,247	92,476,104

Fuente: Ministerio del Interior

2/ PPTTO. asignado x MEF del 01/07/2006-01/10/2008 a genérica 2.3 (no 2.6) de gasto, no afecta (descuenta) al PPTTO por financiar

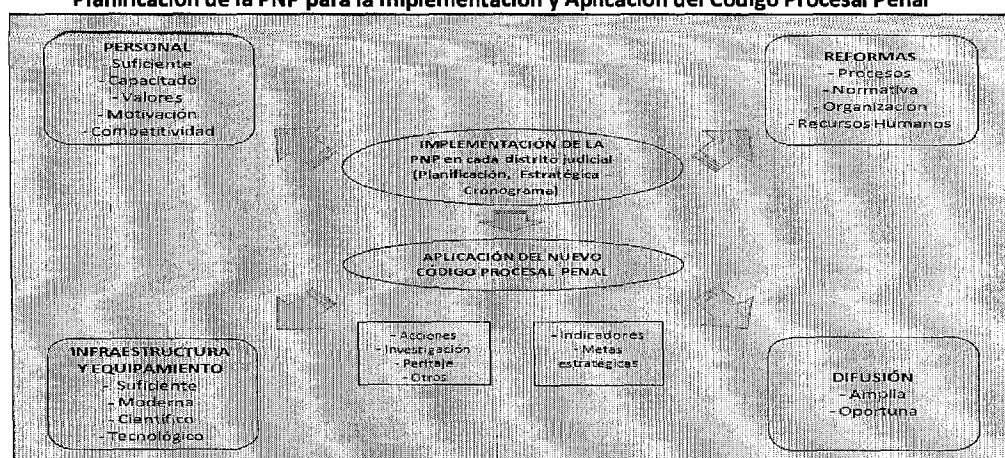
3/ De los cuales se ejecutó en el AF 2009 un monto de S/1,549,864, pasa la diferencia al AF-2010 como Continuidad de Inversiones

4/ Asignación inicial de S/62 402 678, afectado en S/ 57 257 041 por el DU. 037-2010, queda S/5 145 637 para 2 PIP's (Sn Martín) y parcial de PIP Cajamarca, 5/ Asignación presupuestal mayor al costo total del proyecto

De acuerdo al informe de evaluación del Plan Operativo Institucional 2009 (D.G. Planificación), del Presupuesto Institucional Modificado de Proyectos de Inversión en las Unidades Ejecutoras de la Policía Nacional del Perú (Fuente de Financiamiento Recursos Ordinarios), De un importe total de S/. 64,190, 998,00, correspondió S/. 64 102 025,00 a la Unidad Ejecutora 002: DIRECFIN PNP para 23 Proyectos de inversión relacionados con la implementación del Código Procesal Penal en las Regiones de Lambayeque (04), Puno (03), Cusco (06), Piura (06), Tumbes (02) y Madre de Dios (02), sin embargo, no se ha implementado a la fecha. Debido a los problemas de formulación y ejecución de proyectos de inversión: demora en la elaboración de expedientes técnicos, demora en la definición de especificaciones técnicas de bienes con cierto grado de complejidad y falta de personal profesional capacitado.

Gráfico 1.10

Planificación de la PNP para la Implementación y Aplicación del Código Procesal Penal



Fuente: Ministerio del Interior

Elaboración: Propia.

El proceso de planificación de todas las acciones que harán posible que la PNP esté en condiciones de aplicar el CPP deberá tener en cuenta el contexto actual y la coyuntura vigente que presenta el MININTER, junto con la PNP, porque el primer contacto que tiene la población una vez producido un hecho penal ilícito es a través del efectivo policial que se encuentra en su labor de patrullaje en la calle o en la comisaria y el que brinda el soporte técnico, científico y forense al Fiscal (MP/FN).

Tendencias de la implementación del Nuevo Código Procesal Penal

Para avanzar con el Cronograma de la Reforma se requiere evaluar y analizar el efecto que este nuevo instrumento normativo procesal penal, tiene sobre algunas variables que permitan medir las dimensiones de la celeridad de los procesos judiciales, de la seguridad ciudadana y las garantías antes señaladas para plantear los cambios o modificaciones pertinentes

Para enfrentar la inseguridad ciudadana, es necesario determinar con seriedad, el ámbito que corresponde al aparato de justicia penal y establecer la responsabilidad que le es propia para responder al fenómeno de la delincuencia, siendo preciso tomar conciencia que la eficacia en los ámbitos de la investigación criminal y de la persecución penal, depende fundamentalmente de la capacidad de las instituciones responsables para generar espacios de colaboración y perfeccionamiento, así como el intercambio de información.

Análisis de solución

Este Nuevo Código Procesal Penal, constituye todo un reto profesional para el Detective actual (PNP); su implementación gradual responde a la necesidad de su permanente evaluación, dado que si bien se pretende abreviar los plazos judiciales y otras tantas ventajas anunciadas, la realidad es que del 100% de los casos investigados, sólo un 2 a 4% llegan a ser judicializados, lo que visto desde otra perspectiva (no desde la óptica del ahorro de la carga procesal) significa que un mayor número de

delincuentes se encuentran en libertad; lo que genera un sentimiento de impunidad del delito. 18/

El nuevo sistema procesal penal, tiene que ser evaluado también desde la perspectiva de la percepción de la población, realizándose encuestas sobre la percepción de la ciudadanía en torno a la forma cómo funciona la nueva justicia penal y a la sensación de seguridad que ésta viene generando en la población de los Distritos Judiciales donde actualmente se viene aplicando (Huaura, La Libertad, etc.).

La evaluación debe comprender especialmente a cubrir “los cuellos de botella y limitaciones que tiene el MININTER, junto con la PNP, según los indicadores de su cumplimiento y mejora, dado el papel que le cabe a este sector

1.4 PLAN ESTRATEGICO DE MODERNIZACION

El primer documento Plan Estratégico de Modernización; Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2005-2009, Fue aprobado por Resolución Suprema N° 0419-2005-IN-PNP del 20 de julio de 2005, con los objetivos prioritarios: i) Combatir la delincuencia común que garantice la seguridad ciudadana: ii) Lucha contra el narcotráfico; iii) luchar contra la producción y el tráfico ilícito de drogas; iv) Combatir rezagos del terrorismo; v) preservar y promover el clima de paz social; vi) Modernizar a la PNP, entre otros

Posteriormente se elabora el Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010 - 2014, para cumplir con el Reglamento de la Ley N° 28455 de fecha 16.11.2004 (creación del Fondo de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional destinado para la adquisición, repotenciación, renovación tecnología, reparación y mantenimiento de equipamiento)

Dicho fondo, de acuerdo al DS N° 011-2005-DE del 29 de Abril de 2005, programo un importe de S/.374,022.991 para equipamiento en 9 componentes: i) equipos antimotines ii) armamentos y municiones, iii) Equipos Médicos IV) Equipos de laboratorio de criminalística V) Equipos de Inteligencia, VI) vehículos VII) Equipos de Telemática, VIII) Aeronaves IX) Embarcaciones. Siendo las necesidades reales de la PNP de S/. 1,072'631,451.00, iniciándose con una brecha de demanda insatisfecha del 65%.

La finalidad por Ley, es establecer los mecanismos y acciones que permitan la eficiencia de los recursos financieros con cargo al fondo de la FFAA y PNP, asignados a la Policía Nacional del Perú, destinados a la modernización, repotenciación, renovación, reemplazo y reparación del equipamiento por el periodo 2010 – 2014, para recuperar, mantener e incrementar la capacidad operativa de la PNP en armonía con su Plan Estratégico Institucional.

18/ Comentario del Ex – CINPIP, Marco Enrique Miyashiro Miyashiro

El art. 5º de la ley establece que el fondo será administrado por un comité de administración el que asignara los recursos de acuerdo a los planes estratégicos de modernización, renovación, reemplazo y reparación del equipamiento, los que deben ser aprobados por el Consejo de Defensa Nacional y formalizados por resolución suprema de la Presidencia del Consejo de Ministros refrendado por el sector correspondiente (MININTER).

El Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010- 2014, ha sido elaborado en base a los requerimientos de cada una de las unidades y busca establecer mecanismos y acciones para recuperar, mantener e incrementar la capacidad operativa de la PNP y por ende, garantizar el orden interno, orden público y seguridad ciudadana, para cumplir la Ley y proteger a los ciudadanos dentro del marco de la transparencia en la administración de estos recursos.

Con la Ley N° 29010 se faculta a los Gobiernos Regionales y a los Locales a utilizar sus recursos (excepto la fuente de operaciones oficiales de crédito) para realizar gastos de inversión en materia de orden interno; Al respecto no existe convenio con ningún Gobierno Regional o Local.

Cumplimiento, seguimiento y evaluación del Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010- 2014

Considerando la urgencia de la ejecución del Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010- 2014, en el Ministerio del Interior para la operatividad de la PNP, este no ha podido concretarse, con la celeridad del caso debido a que el 30 de Diciembre de 2010, mediante Resolución Suprema N° 106-2009-IN/PNP del 30DIC2010 se aprobó el monto de S/582 millones de Nuevos Soles del fondo y al 13 de Enero de 2011 se ha conformado el Comité de Seguimiento y evaluación

En el MININTER, no existe un documento de seguimiento y evaluación del Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010- 2014, a pesar de la exigencia, contemplada en el mismo, según lo siguiente:

1. En el Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010- 2014 se precisan todos los alcances necesarios para realizar las coordinaciones, seguimiento y monitoreo para su evaluación, conforme lo explicitado en el Tema III. Ejecución: 19/

19/ Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP, 2010 – 2014; Págs. 13 al 15

A. Las disposiciones Generales, del ítem 3:

En el plan se considera que deberá ser evaluado periódicamente para verificar su cumplimiento y avance en los periodos programados.

B. Disposiciones Específicas de los ítems 1 y 2:

- 1 a) Dirección General: Realizara las coordinaciones necesarias con la Alta dirección del Ministerio del Interior y con el Comité de Administración del Fondo, para el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Ley y Reglamento del Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional.
 - 2 b) Realizara la evaluación permanente del cumplimiento del presente Plan Estratégico , proponiendo a la Dirección General, las modificaciones y medidas que considere pertinentes.
 - 2 c) Fomentara por intermedio de la División de Proyectos de Inversión, la formulación, seguimiento y evaluación de proyectos de Inversión Pública en la Institución.
2. En el documento Resumen Ejecutivo - Principales Logros de la Oficina General de Planificación del MININTER, para el periodo 01 de Julio 2009 al 13 de Setiembre de 2010, con respecto al Plan de Modernización se tiene la siguiente situación: Se realizó el seguimiento a la aprobación del “Plan Estratégico de Modernización, Renovación, Repotenciación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010-2014”, que fuera aprobado mediante Resolución Suprema Nº 106-2009-IN/PNP del 30DIC2010 por S/582 millones de Nuevos Soles, conforme se aprecia en el cuadro adjunto.

Cuadro 1.6
Nuevos requerimientos priorizados para el primero segundo y tercer tramo
del Plan Estratégico de la PNP 2010 - 2014

NUEVOS REQUERIMIENTOS SEGÚN PLAN 2010-2014 EQUIPOS ANTIMOTIN APROBADOS MEDIANTE R.D. N° 825-2010-DIRGEN/EMG DE 28SET2010					REQUERIMIENTO OS	1° Tramo (Financiamiento)	REQUERIMIENTOS 2° Tramo (Financiamiento Banco de la Nación)	REQUERIMIENTO S 3° Tramo (Financiamiento Banco de la Nación)	SALDO			
Item	Equipo Previsto	Canti dad	Precio s	Costo Total Soles	Canti dad	Costo Total Soles	Cantid ad	Costo Total Soles	Canti dad	Costo Total Soles	Cant idad	Costo Total Soles
1	Chaleco antibalas nivel	35,000	1,320	46,200,000	12,421	16,395,720	22,579	29,804,280			0	0
2	Traje antidisturbios	7,500	2,400	18,000,000	3,000	7,200,000			4,500	10,800,000	0	0
3	Casco antimotín	7,500	442	3,315,000	3,000	1,326,000			4,500	1,989,000	0	0
4	Escudo antidisturbios	7,500	408	3,060,000	850	346,800	6,650	2,713,200			0	0
5	Casco antibalas	7,500	560	4,200,000	500	280,000			7,000	3,920,000	0	0
6	Visor nocturno	620	18,000	11,160,000	620	11,160,000					0	0
7	Máscara antigás	7,776	702	5,458,752	600	421,200			7,176	5,037,552	0	0
8	Bísculares	1,200	600	720,000	884	530,400			316	189,600	0	0
TOTAL EQUIPOS ANTIMOTIN				92,113,752		37,660,120		32,517,480		21,936,152	0	0
ARMAMENTO												
Item	Equipo Previsto	Canti dad	Precio s	Costo Total Soles	Canti dad	Total Soles	Cantid ad	Total Soles			Cant idad	Costo Total Soles
1	Pistola de puño cal. 9mm PB	26,406	3,065	80,670,320	8,671	26,184,405	17,836	54,485,925			0	0
2	Pistola ametralladora 9mm	9,800	3,280	32,144,000	3,429	11,247,120	6,371	20,896,880			0	0
3	Fusiles AKM-65 Y 65C	5,840	4,266	24,807,600	5,840	24,807,600					0	0
TOTAL ARMAMENTO				137,721,930		62,339,125		75,382,405			0	0
VEHICULOS DE TRANSPORTE												
1	Vehículos	1249		100,010,500	0	0	432	33,395,771	757	64,644,781	0	2,069,948
2	Embarcaciones	19		1,710,000	0	0	20	1,500,000	3	210,000	0	0
TOTAL VEHICULOS DE TRANSPORTE				101,720,500				34,895,771		64,754,781	0	2,069,948
TOTAL DIRLOG				331,556,182		62,339,125		142,796,056		86,690,933	0	2,069,948
DIRAYPOL: AERONAVES												
1	Aeronaves (1)	5		100,824,323	0	0	1	39,839,016	Repot	36,015,798	2	24,969,509
DIRSAL: EQUIPOS MEDICOS												
1	Equipos médicos (2)			28,122,399	0	0	0	15,008,076		9,291,105	0	3,823,218
TELEMATICA: EQUIPOS DE COMUNICACIONES												
1	Equipos de comunicaciones (1)	0		40,615,000	0	0	0	19,162,561			0	21,452,439
CRIMINALISTICA PIP												
1	PIP AFIS	1		3,988,989	0	0	0	0			1	
2	PIP IBIS	1		12,909,637	0	0	0	9,247,959			1	
3	PIP HUANCAYO	1		8,212,959	0	0	0	0			1	
4	PIP CUSCO	1		8,212,959	0	0	0	0			1	
5	PIP AYACUCHO	1		1,738,887	0	0	0	0			1	
6	PIP CHICLAYO	1		8,212,959	0	0	0	0			1	
TOTAL CRIMINALISTICA PIP				48,274,390		0	0	9,247,959		0	0	39,026,431
EQUIPOS DE INTELIGENCIA PIP												
1	Equipos de Inteligencia	1		32,614,328	0	0		3,944,244	0		0	1
TOTAL PIP				80,888,718		0	0	13,192,203		0	0	87,636,516
REQUERIMIENTO TOTAL				582,006,622		99,999,245		229,997,912		131,997,836		120,011,625

Fuente: Ministerio del Interior

1.5 SEGURIDAD CIUDADANA

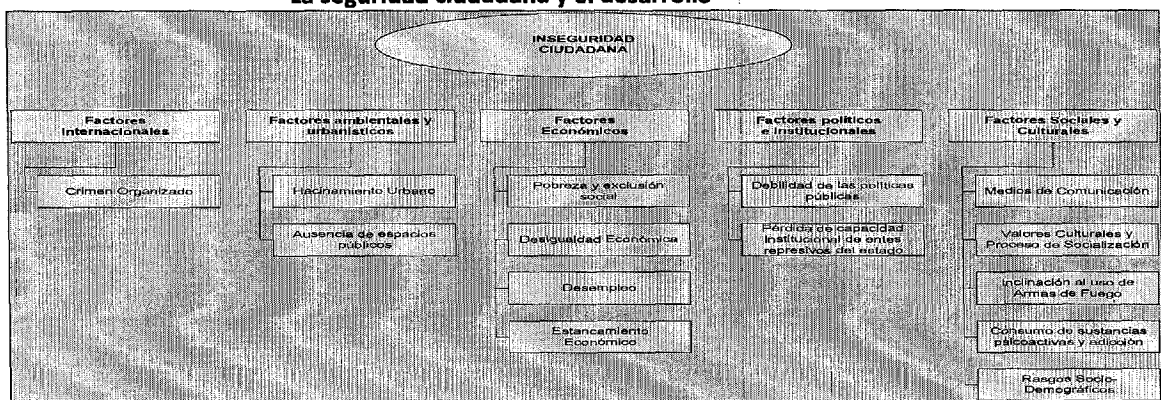
El concepto de desarrollo humano, introducido por el PNUD a comienzos de la década de los noventa, se refiere al aumento del rango de oportunidades de elección de las personas. La seguridad humana, término conocido a partir de 1994, implica que los individuos hagan uso de esas opciones de manera segura y absolutamente libre. En la actualidad, la seguridad es vista por el PNUD como un asunto relacionado directamente con el respeto por la vida y la dignidad. La seguridad humana es un término amplio que incluye la seguridad económica, alimentaria, medioambiental, personal, comunitaria y política.

La seguridad ciudadana es concebida como un tipo de protección circunscrito a las amenazas provenientes de actos violentos o criminales, y se ubica como un aspecto diferenciado y medular de la seguridad humana. Como resultado del encuadre de la seguridad ciudadana en el marco de la seguridad humana las políticas de seguridad, que tradicionalmente se centraban casi con exclusividad en la estabilidad estatal y la

conservación del régimen, corren y amplían su foco de atención hacia el bienestar de las personas y los derechos humanos, reposicionando a la ciudadanía como el principal objeto de la protección estatal. 20/

Por ello podemos decir que la seguridad ciudadana está íntimamente ligada al Desarrollo, cuya problemática y solución (lucha contra la inseguridad ciudadana) es tema de debate y analizada por Organismos Internacionales, que lo observan desde diferentes ángulos, adjunto presentamos como el PNUD presenta el modelo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y señala los factores asociados a la Inseguridad Ciudadana agrupados en 5 tipos (Factores por columna), que inciden en la inseguridad ciudadana.

Gráfico 1.11
La seguridad ciudadana y el desarrollo



Fuente: PNUD

Las definiciones de seguridad ciudadana han enfatizado distintas dimensiones y niveles del fenómeno, en especial su intangibilidad y su carácter subjetivo. La seguridad ciudadana se define, de una manera amplia, como la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales. La pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana (ILPES, 1997, p.5). Desde otra perspectiva, se plantea que la seguridad ciudadana tiene como principal significado el no temer una agresión violenta, saber respetada la integridad física y sobre todo, poder disfrutar de la privacidad del hogar sin miedo a ser asaltado y poder circular tranquilamente por las calles sin temer un robo o una agresión. La seguridad sería una creación cultural que hoy en día implica una forma igualitaria de sociabilidad, un ámbito libremente compartido por todos. 21/

20/ y 21/ PNUD 1998 p. 128, Gobernabilidad, convivencia y seguridad ciudadana, Un marco para la acción. PNUD. 2008, pg. 10.

Según su naturaleza la violencia se puede clasificar en física, psicológica y sexual; según la persona que sufre la violencia puede agruparse en: violencia contra los niños, las mujeres, los ancianos; según el motivo, en violencia política, racial, etc.; y de acuerdo al sitio donde ocurre, en doméstica, en el trabajo, en las calles.

Es necesario distinguir entre violencia y delincuencia ya que, si bien están interrelacionados, son fenómenos distintos. Tal como se ha indicado, en el caso de la violencia se requiere diferenciar niveles y formas, puesto que no todas las formas de violencia son delictuales y afectan la seguridad ciudadana, de otra parte, no todos los delitos son violentos y algunos no producen alarma ni inseguridad pública.

La violencia se puede definir también por los efectos que causa esa fuerza sobre su receptor y se clasifica de manera cruzada en personal o institucional, y física o psicológica.

Cuadro 1.7
Tipos de violencia según receptor

Receptor/Tipo	Física (Ejemplos)	Psicológica (Ejemplos)
Personal	i) Violación, acoso y abusos sexuales ii) Violencia callejera (pandillas), asalto con armas Homicidios	Paternalismo Amenazas contra las personas, iii) secuestro Difamación
Institucional	Disturbios Terrorismo Narcotráfico, ii) venta de drogas Guerra	Esclavitud Racismo Sexismo

Perú: CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009, p.18, "Percepción de población en inseguridad ciudadana" relacionada con mayor consumo de alcohol y sustancias ilícitas, y a faltas y delitos: más del 80% de las personas según encuesta respondieron que en sus ciudades aumentaron 3 delitos. Por (i), ii) – 483 pandillas de 23 miembros (21% de 15 a 29 años sin estudio ni trabajo)- y iii).

FUENTE: CEPAL, Garver, N, 1968 citado por Litke, 1992 (tipos de violencia)

Elaboración: Propia

Factores de Riesgo en la violencia urbana, porcentaje promedio en América Latina:

1. Desigualdad del Ingreso: Entre 10% Más Rico y entre 40 % Más Pobre
2. Pobreza de los Hogares, mas de 40%
3. Tasa de desempleo: más de 20%
4. Porcentaje de jóvenes de 13 a 17 años que no estudian ni trabajan: más de 20%
5. Educacional: Porcentaje de niños de 14 o 15 años que no han completado los 6 años de estudio: más de 20%
6. Porcentaje de jóvenes de 13 a 17 años que trabajan: más de 20%

La Pobreza (frustración/agresión) no es causa exclusiva de la Delincuencia. 22/

Si así fuera:

- Hay más delincuencia en los países menos desarrollados y los países más desarrollados y ricos serían necesariamente los más seguros.
- Las peores crisis de seguridad se producen durante las crisis económicas más devastadoras, situación que no necesariamente ha sido así.
- Las zonas con mayores índices delictivos en un país serían las más deprimidas, lo que no siempre se presenta.
- Entre los delincuentes deberían haber muchos obreros que perciben un salario mínimo, cesantes o personas que llevan tiempo buscando un empleo.
- Los índices delictivos tenderían a bajar a medida que la economía presentara niveles de crecimiento.

22/ elaborado en base a instituto mexicano de estudios de la criminalidad organizada, a.c. (imeco, 1998)

- La solución a la delincuencia sería sólo una cuestión de la política económica y del patrón de la distribución de la riqueza.
- Todos los pobres serían potenciales delincuentes

En el Perú actual, igual que el señalado por el PNUD, la inseguridad ciudadana contribuye, junto a otros problemas, a deteriorar la calidad de vida de las personas.

La seguridad ciudadana en el Perú

La seguridad ciudadana constituye en los últimos tiempos uno de los temas centrales del Estado y los ciudadanos, toda vez que la inseguridad se ha convertido en una de las cuestiones a resolver por los responsables políticos. Por tanto, la seguridad constituye una de las principales prioridades del Estado que permiten generar las condiciones para lograr el desarrollo y prosperidad del país.

Es así que en el marco del derecho internacional de la Declaración de los Derechos Humanos (art. 3º) se establece que “toda persona tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona...”¹, por lo que cada Estado tiene la responsabilidad de adoptar mecanismos necesarios para garantizar la protección y seguridad integral de sus habitantes.

El término “Seguridad Ciudadana” fue incorporado en la vigente Constitución Política del Perú de 1993². En algunos casos este término es interpretado mas allá de su verdadero ámbito doctrinario y legal; en tal sentido, es importante diferenciar el significado de Orden Interno, Orden Publico y Seguridad Ciudadana.

Se establece como Orden Interno a la institución jurídico-política de nivel constitucional que se manifiesta como una situación de equilibrio y de orden en todos los campos de la vida nacional (social, económico, político, etc.) que garantiza el funcionamiento y estabilidad del Estado. El Orden Interno conduce la Seguridad Interna del Estado, teniendo implicancias sobre la gobernabilidad.

El Orden Público, es la institución jurídico-social de nivel constitucional que garantiza el equilibrio y la paz social dentro del Estado. Está caracterizado por 4 elementos: la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública.

Desde el año 2002, se emprendieron en el país pasos importantes en materia de Seguridad Ciudadana; es así que a través del Acuerdo Nacional la incorpora como política de Estado, precisando como necesidad prioritaria **“la erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”**³.

¹ Santibáñez Marín, Juan José. Seguridad ciudadana, 2004

² Artículo 197º de la Constitución Política del Perú.

³ ST. CONASEC, Compendio de Normas Legales de Seguridad Ciudadana 2010, p.7

Como resultado, se promulga en el año 2003 la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana,⁴ definiéndola como “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.

El esfuerzo por la Seguridad Ciudadana, tiene carácter intersectorial, intergubernamental e interinstitucional, por lo tanto, no debe ser librada solamente por el Estado sino que comprende la acción conjunta Estado-Ciudadanía. En el ámbito de los Gobiernos Regionales y Locales, su accionar debe articularse con la Policía Nacional del Perú, donde el liderazgo político en los distintos niveles de gobierno lo ejerce la autoridad elegida democráticamente (Presidente Regional, Alcalde), y el liderazgo operativo le corresponde a la autoridad policial, comprometiendo la intervención del Poder Judicial, Ministerio Público, Ministerios de Justicia, Economía, Educación, Salud, Defensoría del Pueblo, Colegios profesionales, Universidades, sociedad civil, entre otros, en el ámbito de sus competencias.

Un modelo de sociedad organizada en pro de la Seguridad Ciudadana son las Juntas Vecinales (agrupaciones locales que se conforman por razones de autoprotección y están integradas por personas que residen o laboran en un mismo barrio, sector, urbanización o distrito) y las Rondas Campesinas y Nativas⁵ (que colaboran en la solución de conflictos, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial).

Los ciudadanos se sienten inseguros con respecto a la delincuencia común y callejera. La percepción de inseguridad ciudadana, difiere de la realidad delictiva generando ansiedad y afectando la productividad individual y colectiva, en desmedro de la economía de las personas y su calidad de vida. Se reporta, asimismo, que la percepción de inseguridad ciudadana guarda estrecha relación con el abuso del alcohol y de sustancias ilícitas.⁶

Lo cierto es que, la delincuencia desde el punto de vista sociológico es multifactorial y de naturaleza pluricausal, por lo que debemos estar muy atentos a la exclusión social, desigualdad y limitada generación de oportunidades a grupos vulnerables, que entre otros factores alimentan el espiral delictivo. Un problema asociado con la violencia callejera es el pandillaje

El Ministerio del Interior informa de la existencia aproximada de 600 pandillas, con un promedio de 23 miembros por pandilla,⁷ cuyos integrantes se ubican dentro del 21% de jóvenes entre los 15 y 18 años que no estudian ni trabajan.⁸

⁴ Ley N° 27933, Ley del sistema nacional de seguridad ciudadana

⁵ Ley N° 27908

⁶ Tomado del CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009, p. 18.

⁷ Informe "Crímen y desarrollo en Centroamérica", VII DIRTEPOL-PNP y DIRPASEC-PNP, tomado del CONASEC, Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2009, p. 15.

⁸ Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, tomado de la ENAHO 2008.

Cuadro 1.8
Ámbito de la Seguridad en el Perú

CATEGORÍA	DEFINICIÓN	VÍCTIMA	VÍCTIMARIO	EJEMPLO DE EVENTO	ENTIDAD DEL ESTADO A CARGO
ORDEN INTERNO (Estabilidad, poder y existencia del Estado)	Situación de equilibrio y de orden en todos los campos de la vida nacional (político, económico, social) que garantizan el funcionamiento y la estabilidad del Estado.	Estado y población	Delincuencia organizada	Terrorismo, tráfico ilícito de drogas, corrupción, fraude electoral, otros	Policía Nacional del Perú (Excepcionalmente las Fuerzas Armadas- Estado de Emergencia).
ORDEN PÚBLICO (Tranquilidad, seguridad, salubridad y moral)	Garantiza el equilibrio y la paz social dentro del Estado. Está caracterizado por la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública.	Estado y población	Grupos de la población	Bloqueos de carreteras, desastres naturales, accidentes de tránsito, otros.	Policía Nacional del Perú Ministerio Público Poder Judicial
SEGURIDAD CIUDADANA (Convivencia Pacífica localizada)	Acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.	Población	Grupos de la población	Prevención de delitos y faltas (Robos, hurtos, pandillaje, micro-comercialización de drogas, otros)	Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana- CONASEC, Policía Nacional del Perú Gobiernos Regionales y Locales.

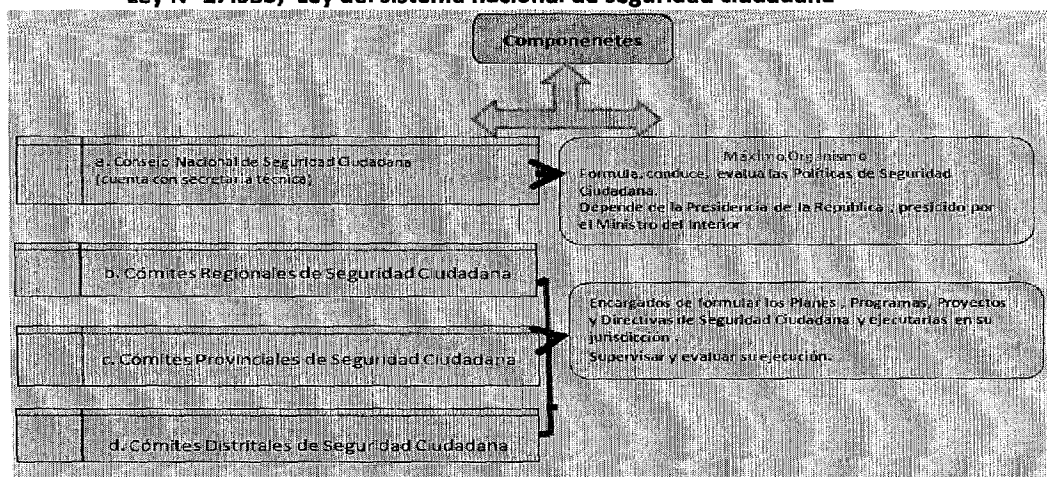
Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011

El 11 de febrero del año 2003, se promulgo la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), en el marco de la 7ª política del Acuerdo Nacional, referida a la “erradicación de la violencia y el fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana con la participación activa de la ciudadanía”.

En el artículo 2º de la Ley, señala: Se entiende por Seguridad Ciudadana a “la acción integrada que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a asegurar su convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas”.

Dicha Ley tiene por objeto proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Comprende a las personas naturales y jurídicas, sin excepción, que conforman la Nación Peruana. Y crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), cuyo objetivo es coordinar eficazmente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social (art. 2º de la Ley).

Gráfico 1.12
Ley N° 27.933, Ley del sistema nacional de seguridad ciudadana



En ese contexto, se promulgaron siete leyes adicionales sobre seguridad ciudadana, las mismas que forman parte de la política de Estado en la materia y que se constituyen en el marco legal del ámbito de trabajo del SINASEC.

El Reglamento de la Ley 27933, define el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana SINASEC: “es el conjunto interrelacionado de organismos del Sector Público y la Sociedad Civil, y de normas, recursos y doctrina; orientados a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, así como a garantizar la seguridad, paz, tranquilidad, el cumplimiento y respeto de las garantías individuales y sociales a nivel nacional. Dicho Sistema tiene por finalidad coordinar eficientemente la acción del Estado y promover la participación ciudadana para garantizar una situación de paz social.

Así mismo, involucra a la ciudadanía a través de la participación ciudadana con el fin de motivar a la comunidad para que apoye activamente el esfuerzo multisectorial por mejorar la seguridad local, y actuar en forma solidaria con el SINASEC en colaboración y ayuda mutua

Gráfico 1.13
Inseguridad Ciudadana en calle de Lima



La privatización de la seguridad en el Perú

Durante la época de violencia interna, la mayor parte del personal policial se dedicó a combatir las acciones perpetradas por los grupos terroristas. Es en ese contexto que surge el cuerpo de serenazgo y también se incrementan las empresas de seguridad privada.

Asimismo, el crecimiento económico de la presente década ha generado mayor rentabilidad de muchas empresas, desde las PYMES hasta las empresas transnacionales, lo que ha generado también una mayor demanda de seguridad. En este contexto, se expande y crece el mercado de la seguridad privada.

En nuestro país hay un aumento de los problemas de inseguridad ciudadana en los últimos años. Este aumento va de la mano con una mayor demanda de los ciudadanos y, obviamente, de las empresas por mayor seguridad.

Las empresas de seguridad privada surgen y se expanden en el contexto descrito anteriormente y por la imposibilidad del Estado para brindar seguridad y mayor demanda por parte de los ciudadanos, lo cual ocasiona que existan diversos tipos de estas empresas y que se diversifiquen también los servicios que éstas ofrecen.

En la seguridad privada en nuestro país subsisten grandes empresas, empresas formales pequeñas que ofrecen servicios menores y específicos, y empresas informales. Todas estas empresas conforman el mercado de la seguridad privada.

Las empresas formales dedicadas a servicios de seguridad, que según la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (DISCAMEC), órgano perteneciente al MININTER, que es la dirección encargada de proponer y aplicar los lineamientos relativos al control de servicios de seguridad privada, que expide, amplía, renueva y cancela licencias de funcionamiento y que establece los requisitos (formación, capacitación y reentrenamiento) para la contratación de personal de seguridad, 26/ en nuestro país existen, hasta el 05 de agosto del presente año, 1,569 empresas de servicio de seguridad privada operativas, con 120, vigilantes.

Cuadro 1.9

**RESOLUCIONES A EMPRESAS DE VIGILANCIA PRIVADA,
SEGUN PROCEDIMIENTO: 2001 - 2010**

PROCEDIMIENTO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL	248	265	481	343	250	228	291	297	265	268
AUTORIZACIÓN	37	34	28	38	33	34	50	53	57	55
RENOVACION	113	95	89	92	124	104	125	114	75	92
AMPLIACION	58	56	75	68	70	75	108	121	111	107
REINICIO	2	2	4	3					10	
CANCELACION	38	78	20	15	12	15	7	9	12	2
MULTA			265	127	11		1			12

FUENTE: DICSCAMEC

Dentro de las empresas formales podemos destacar algunas muy grandes y poderosas vinculadas a ex miembros de las fuerzas policiales y fuerzas armadas, las cuales brindan diversos servicios de seguridad privada, como por ejemplo: servicios de guardias de seguridad, servicio de monitoreo de alarmas, transporte de valores y bienes, tecnología de seguridad, asesores en seguridad, capacitadores en seguridad, investigadores privados y escoltas/protección de ejecutivos o personas importantes, entre otras actividades.

Las empresas de seguridad más pequeñas, que son la mayoría en nuestro país, que ofrecen servicios menores como vigilantes privados, a los que coloquialmente conocemos como “guachimanes”, abocados a cuidar viviendas, pequeñas o medianas empresas o calles de un vecindario.

El Congreso legisló para hacer leyes más estrictas frente a la delincuencia, como la expedición del Decreto Supremo N° 002-2010-IN, por lo que muchos policías que servían de vigilantes de empresas privadas y/o públicas saldrán a las calles para realizar patrullaje disuasivo frente a la delincuencia. Por esta razón, las empresas que se verán afectadas tendrán que contratar vigilantes privados.

En primer lugar, creemos importante señalar la importancia de la seguridad privada para la seguridad ciudadana. En nuestro país hay un aumento de los problemas de inseguridad ciudadana en los últimos años. Este aumento va de la mano con una mayor demanda de los ciudadanos y, obviamente, de las empresas por mayor seguridad.

Durante la época de violencia interna, la mayor parte del personal policial se dedicó a combatir las acciones perpetradas por los grupos terroristas. Es en ese contexto que surge el cuerpo de serenazgo y también se incrementan las empresas de seguridad privada. Asimismo, el crecimiento económico de la presente década ha generado

mayor rentabilidad de muchas empresas, desde las PYMES hasta las empresas transnacionales, lo que ha generado también una mayor demanda de seguridad. En este contexto, se expande y crece el mercado de la seguridad privada.

La Seguridad Ciudadana y la articulación de esfuerzos entre el Estado y la Sociedad civil:

- ❖ El Ministerio de Economía y Finanzas para la mejora de la administración de recursos públicos, resolvió iniciar una nueva propuesta de gestión de fondos públicos denominada “Presupuesto por Resultados” en el cual se daba prioridad a las necesidades principales de la ciudadanía, entre ellas a la problemática “Inseguridad Ciudadana” una de las actividades prioritarias del estado; por lo que a principio del año 2009, en el diseño del Programa Estratégico en coordinación con el Ministerio del Interior (MININTER) a través de la Oficina General de Planificación (Oficina de Presupuesto, de Estadística, de Programación e Inversiones), la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), entre otras; y esto debido principalmente a que el término “Seguridad Ciudadana” es asociado en mayor medida a las acciones policiales y de represión de delincuentes.
- ❖ De acuerdo al Resumen Ejecutivo de Principales Logros de la Oficina de Planificación del MININTER (Jul. 2009), se implementó el Programa Estratégico Seguridad Ciudadana, que para el año fiscal 2010 tiene una asignación presupuestaria de S/. 1,720'615,615.00, que representa el 34.29% del Presupuesto Institucional
- ❖ El Programa Estratégico mencionado precedentemente, toma en cuenta el análisis de los modelos que analizan la problemática de la seguridad ciudadana seguridad ciudadana: 24/
 - a) En el modelo Conceptual, producto de la revisión y adaptación de diversos modelos internacionales, se determinó que la seguridad ciudadana es consecuencia de la violencia y la criminalidad, como característica determinante de la asociatividad/causalidad cuyo origen son diversos factores sociales (Familiares y de Hogar; y, Biológicos y Personales).
 - b) El modelo explicativo muestra además cuáles son los factores directos e indirectos que causan la inseguridad ciudadana, notándose que la problemática abarca mucho más que la lucha contra la criminalidad, sino, que parte de la problemática es originada desde etapas tempranas (infancia y adolescencia); hasta hechos posteriores que también afectan a la Seguridad Ciudadana, específicamente en la inserción y seguimiento de las actividades de ex-convictos en busca de la reinserción en la sociedad.

24/ Cooperación Alemana al Desarrollo-GTZ, Programa “Gobernabilidad e Inclusión”-Perú (modelos)

- c) El modelo prescriptivo asocia el factor vulnerable con la intervención a realizarse para lograr el cambio deseado que a su vez mejoraría los índices de Seguridad Ciudadana, donde las actividades para la mejora de la Seguridad Ciudadana se encuentran diseminadas a través de los diferentes sectores y niveles de Gobierno, es más, el modelo prescriptivo muestra que los factores vulnerables están asociados entre sí y que los factores indirectos pueden alimentarse por otros factores indirectos si es que éstos no son atendidos a tiempo, por lo que no existe una estrategia a corto plazo con un impacto real en la Seguridad Ciudadana puesto que esta es asociada a dos mediciones diferentes: Las mediciones de tasas de ocurrencia de delitos y faltas y las mediciones de percepción de Seguridad Ciudadana. El modelo prescriptivo presenta el factor vulnerable, es decir, aquel factor en el cual de producirse la intervención (Producto) originaría un cambio.

Entonces, mientras se puede mejorar los índices de percepción a través programas sociales y difusión de estrategias, los hechos delictivos seguirán ocurriendo mientras que no se ataque de manera simultánea cada uno de los factores identificados en el Programa Estratégico.

La Ley Nº 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana **SINASEC**, señala en su Cap. III, Art. 11º, que la Secretaría Técnica del CONASEC (ST-CONASEC) es el órgano técnico ejecutivo y de coordinación, encargado de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC) la política, los planes, programas y proyectos de seguridad ciudadana para su aprobación, así como realizar el seguimiento y evaluación de la ejecución de las acciones en la materia aprobadas a nivel nacional.

Implementación de los Comités de Seguridad Ciudadana:

Según la Ley Nº 29733, se implementan Comités de Seguridad Ciudadana a nivel de cada una de las regiones, provincias y distritos a nivel nacional (con presidencia de las máximas autoridades y un secretario técnico). Estos son los encargados de formular planes, programas, proyectos y directivas de seguridad ciudadana en sus respectivos ámbitos, así como ejecutar, supervisar y evaluar los mismos en sus jurisdicciones, en el marco de la política nacional diseñado por el CONASEC. La composición de los Comités de Seguridad Ciudadana sigue la misma estructura que la del Consejo Nacional, es decir, además de la autoridad política de mayor nivel, participan dentro de estos: el jefe policial de mayor graduación, los representantes del sector educación, salud, poder judicial, ministerio público, Defensoría del Pueblo, juntas vecinales, etc. (Cap. IV de Ley y III y V de Reg.).

Podemos observar que en la conceptualización de seguridad ciudadana se realiza el hecho que el combate contra inseguridad no se reduce a la atención oportuna de los actos violentos y delictivos, sino que por tener un conjunto complejo de factores que la originan (que van desde los problemas económicos, sociales, culturales, de desigualdades, hasta los de urbanismo, ambientales, entre otros) los Comités de Seguridad Ciudadana deben poner énfasis en las acciones preventivas, algunas de ellas

del tipo intersectoriales (siendo precisamente por ello que en su composición confluyen un conjunto de actores relacionados al tema), aunados a los fenómenos sociales adversos, la privatización de los servicios de seguridad (serenos, seguridad privada, vigilantes, etc.) y percepción de inseguridad ciudadana (Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011 – SINASEC – CONASEC).

Los elementos de competitividad como: la falta de articulación inter e intra sectorial y de visión estratégica e integral a largo y corto plazo (priorizar actividades en CONASEC), la falta de capacitación y asesoramiento a Comités de Seguridad Ciudadana e insuficiencia de instrumentos técnicos (instructivos, información estadística, mapas del delito, indicadores de gestión, etc.) e Insuficiente marco normativo de monitoreo y evaluación (indicadores estandarizados a nivel internacional) y de sanciones del rol y obligación de comités de seguridad, con insuficiente liderazgo

Así como la falta de comprensión del énfasis preventivo de la seguridad ciudadana, no es homogéneo dentro de los operadores del Sistema, como se desprende del sondeo realizado por la ST-CONASEC entre los asistentes al “I Cónclave de Seguridad Ciudadana – 2009”. Donde el 49.9% de los asistentes define a la seguridad ciudadana como acciones preventivas que evitan la ocurrencia de delitos y faltas; pero un 30.6% considera que seguridad ciudadana es la prevención de la ocurrencia de delitos y faltas y también el combate a la delincuencia.

En cuanto a la acción integrada del Estado, del mismo sondeo de opinión se desprende que un 21.2% de los operadores de seguridad ciudadana señalan que la institución con la cual coordinan más acciones de seguridad ciudadana son con las juntas vecinales, seguido por un 20.7% que lo realiza con los comisarios, en tanto que el 9.4% lo realiza con los gobernadores.

Como Problema de la seguridad privada, surgen diversos problemas porque muchas de estas empresas –sobre todo las formales pequeñas y las informales- contratan a personal con mínima experiencia en temas de seguridad. No invierten en capacitación para el personal y, en razón de escatimar gastos, se pagan bajos salarios (S/. 400 a S/. 600), sin infraestructura (casetas) ni protección a los trabajadores que laboran como vigilantes, por ello tienen que laborar en dos turnos con una baja de eficiencia en ambos

Por otra parte, en vista de la naturaleza del fenómeno de la inseguridad, es pertinente adoptar un enfoque multicausal, el cual no busca establecer “la causa” de la violencia, sino identificar los factores que la producen o que se asocian a ella con mayor frecuencia y que habitualmente actúan de manera simultánea. Bajo este enfoque la causalidad se interpreta como probabilidad, de allí que mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor es la probabilidad que el fenómeno se produzca.

Tendencia de la Inseguridad ciudadana

Si bien los actuales problemas de inseguridad ciudadana que vive el país encuentran su caldo de cultivo en las persistentes situaciones estructurales de desempleo,

informalidad y desigualdad, entre otros, los gobiernos de turno no deben olvidar realizar las necesarias reformas de fondo de las instituciones llamadas a combatir la inseguridad ciudadana, en caso contrario encontraremos un país muy convulsionado e inseguro.

Análisis de Solución

Por tener la inseguridad un origen multicausal, exige una solución multidisciplinaria y de carácter transversal, vale decir, que se requiere del concurso de todas las instituciones comprometidas con la seguridad, la propiedad, justicia, bienestar y calidad de vida de las personas (Ley N° 27933). Por ello para atender la inseguridad y aumento de la delincuencia la Ley del SINASEC privilegia las iniciativas preventivas y participativas cuyos efectos no siempre se observan en el corto plazo sino en conductas futuras, lo que evidenciará cambios culturales a nivel social y familiar.

La seguridad nacional tiene que ser priorizada en la agenda pública nacional (dependencias directas de presidencia y de Sectores nacionales), con el marco legal favorable para la inversión en seguridad ciudadana por parte de los gobiernos regionales y locales y promover el trabajo de los comités de seguridad ciudadana y sociedad civil

En concordancia con lo señalado por la socióloga Lucía Dammert, en un reciente artículo titulado “Violencias, crimen e inseguridad en América Latina, Desafíos para la democracia”: El desafío de los países de fortalecer las instituciones, es decir no solo se requiere más policías, sino “mejores instituciones”, consideramos además retomar y priorizar las reformas en materia de seguridad ciudadana iniciada en el país y truncada por falta de seguimiento, para contar con entidades sólidas, tales como:

- a) Enfrentar la precariedad institucional de la policía, el proceso de reforma y modernización de la Policía Nacional iniciada y no cumplida con la que se buscó enfrentar la desconfianza ciudadana, las deficientes condiciones de vida y trabajo del personal policial y la percepción de altos niveles de corrupción e inadecuado manejo de sus recursos.
- b) En el sector justicia, también existió la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) que, entre otros aspectos, planteaba cambios importantes en el acceso a la justicia, políticas anticorrupción, reforma del sistema penal, etc. El CERIAJUS tampoco fue aplicado como parte de la política nacional de seguridad ciudadana.
- c) Nos permitimos poner en duda que “la” solución a los problemas de inseguridad va a venir de lado de la seguridad privada, la misma que tan sólo puede ser complementaria a una eficaz –pero ausente hoy en día- acción policial.

- d) **La Acción inmediata.** 25/ tomada por 31 alcaldes distritales de Lima Metropolitana, conjuntamente con la alcaldesa de Lima, Susana Villarán acordaron durante la Primera Mesa Metropolitana de Alcaldes respecto a la Seguridad Ciudadana, poner en marcha el próximo 27 de enero el **Comité Provincial de Seguridad Ciudadana**, que permitirá contar con un plan para toda la capital y, aplicar políticas que han tenido éxito en algunas jurisdicciones como el **Plan Zanahoria**.

La estructuración del plan de seguridad ciudadana estará basada en una encuesta que se aplicará en los 43 distritos de Lima, con recursos de la cooperación internacional, la sociedad civil y de los propios municipios; los acuerdos son:

- ❖ **Plan zanahoria:** Pone límites en el horario de funcionamiento de bares y discotecas, con tope para el expendio de alcohol, y decidieron replicarlo a todos los distritos, dado que se trata de una buena práctica y ha dado buenos resultados. El Plan Zanahoria actualmente se aplica en La Victoria, San Miguel, Surquillo, Barranco y Pueblo Libre.
- ❖ **Designación de comisarios:** Plantear que en la designación de los comisarios, que son elegidos por la Séptima Dirección Territorial de la Policía, intervengan los alcaldes y que cada comisario cumpla la función por dos años para que se coordine una labor de mediano plazo.
- ❖ **Comisarías con el mismo ámbito jurisdiccional que los distritos:** Con una distribución equitativa de efectivos de la Policía Nacional y no como sucede ahora que los distritos más grandes tienen muy pocas policías.
- ❖ **Reforzar la ley que señala que todas las comisarías deben tener un juez de paz:** Que haga cumplir a los infractores penas alternativas de servicios comunitarios para que ninguna falta quede en la impunidad; acordado con el presidente de la Corte Suprema y hay que invertir recursos en cada una de las 134 comisarías de Lima Metropolitana y que los gobernadores no interfieran con la labor de los alcaldes.
- ❖ **La seguridad ciudadana este en primer lugar de las agendas de candidatos presidenciales:** Porque es la primera preocupación de los vecinos y que expresen qué compromisos concretos van a sumir para incrementar los recursos del Ministerio del Interior, destinados a la seguridad, prevención y control”,

25/ [Http://elcomercio.pe/tag/8106/Susana-villaran](http://elcomercio.pe/tag/8106/Susana-villaran) y [Http://elcomercio.pe/tag/674/policia-nacional](http://elcomercio.pe/tag/674/policia-nacional)

1.6 LUCHA CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

Por tráfico de drogas se entiende no sólo cualquier acto aislado de transmisión del producto estupefaciente, sino también el transporte incluso toda tenencia que, aun no implicando transmisión, suponga una cantidad que exceda de forma considerable las necesidades del propio consumo, ya que entonces se entiende que la tenencia tiene como finalidad promover, favorecer o facilitar el consumo ilícito (entendiéndose como ilícito todo consumo ajeno). En algunas legislaciones se considera delito solamente el tráfico, pero no la tenencia de drogas en cantidades reducidas a las necesidades personales del consumidor, mientras que otras tipifican como conductas delictivas tanto el tráfico como la tenencia. 26/

La problemática del narcotráfico, Lavado de Activos y delitos conexos, no es un simple problema, sino algo que se debe prevenir, controlar, fiscalizar y reprimir todo ello bajo un contexto retórico.

Son plagas bíblicas bajo miles de rostros y se anidan una serie de contradicciones:

1º La ingente demanda de sustancias ilegales en el mundo.

2º Los efectos letales en el ser humano como en el medio ambiente. Consumidores de drogas cocaínicas en aumento y el deterioro del entorno del Consumidor, 2.5 millones de hectáreas deforestadas y la contaminación de suelos y ríos.

3º La repercusión económica en los países productores, consumidores y lavadores como los efectos sociales y políticos internos y externos frente al tema de derechos humanos. Corrupción, amedrentamiento, desinterés de autoridades (ingobernabilidad).

El tráfico ilícito de drogas es un problema de alcance mundial que atenta no sólo contra la vida y la salud de los pueblos sino contra la seguridad misma de los Estados. El combate a este problema excede largamente las capacidades individuales de cualquier Estado, por lo que, a los permanentes esfuerzos nacionales, se debe sumar necesariamente el concurso de la cooperación internacional, bajo el principio de responsabilidad compartida.

26/ Durkheim, E. (1999). Las reglas del Método sociológico. Villatuerta. El crimen es considerado como un comportamiento social no necesariamente dañino y que posibilita adelantos tanto técnicos como de actualización de los sentimientos morales, pp. 93 y 97 y www.las-drogas/las-drogas.shtml

Lo expuesto nos lleva a tomar en consideración algunos comentarios de periodistas y otros profesionales entendidos en este campo, tal como lo expresado por el periodista y dueño del diario mexicano "Síntesis", quien advirtió que la violencia del narcotráfico que golpea a su país podría replicarse en el Perú - por la condición de zonas de extrema pobreza- porque la guerra que emprendió contra el crimen organizado el presidente Felipe Calderón (2006), los está desplazando hacia Centroamérica y Sudamérica "recuerden que ustedes ya tienen en el Perú al cartel de los Beltrán Leyva". Y esperan terminar con dicho flagelo en dos años, con 15,000 muertos al 2010 y 15,000 muertos adicionales. América Latina se ha convertido en una de las regiones claves del tráfico mundial Latinoamericano y de las regiones de Caribe, a través de las cuales los narcotraficantes distribuyen las drogas, utilizándolos como rutas del tráfico de drogas.

El tráfico ilícito de drogas en el Perú.

El problema del tráfico ilícito de drogas tiene para el Perú una connotación particular habida cuenta de los efectos producidos en el país por actividades de la producción ilícita de hoja de coca y de los procesos de producción de pasta básica y clorhidrato de cocaína.

A ello se debe sumar la vinculación entre narcotráfico y terrorismo y el que se tenga una plataforma para su comercialización, lo que configura una seria amenaza para la seguridad nacional, sin dejar de lado que otros países como Estados Unidos y Europa son los mercados más importantes que consumen las drogas. Hasta 1995, el Perú era fundamentalmente un país productor de pasta básica de cocaína, Principal insumo para la producción de clorhidrato de cocaína. La captura de los líderes de los carteles colombianos ese año determinó que la producción de cocaína empezara a extenderse tanto al Perú como a Bolivia.

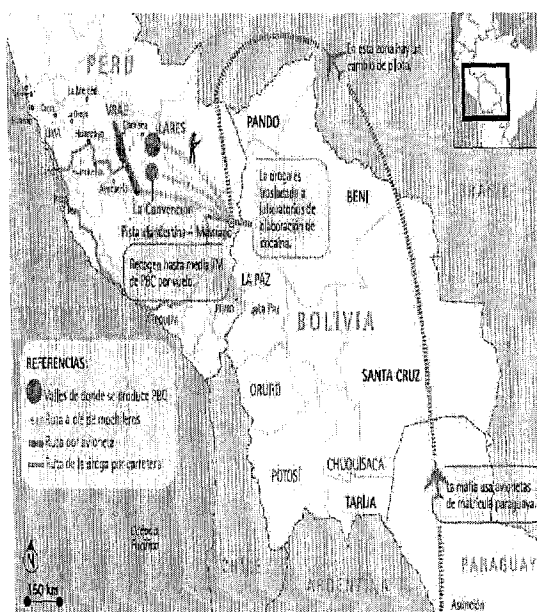
Según Aldo Lale, representante de la UNODC en Bogotá, en conferencia de prensa. "Estamos reportando que Perú ya sobrepasó a Colombia como el mayor productor mundial de hoja de coca con 119.000 toneladas métricas en 2009", Por su parte, el director ejecutivo del UNODC, Antonio María Costa, consideró que el gobierno peruano debería mejorar la aplicación de la ley así como los programas de prevención y tratamiento si quiere evitar convertirse en el principal cultivador de coca por primera vez desde mediados de la década de los 90. El cultivo de coca aumentó en 2009, por cuarto año consecutivo en el país, a las 59.000 hectáreas, lo que supone un incremento interanual del 6,8 por ciento. Según Lale, "en el Perú se produce el 45,4% de toda la hoja de coca de la región, mientras que Colombia, con 103.000 toneladas métricas, registra el 39,3% y Bolivia, con 40.200 toneladas, el 15,3% del total". (Tomado del Comercio de fecha 23ENE2011)

Sin embargo, según el Informe "Monitoreo de Cultivos de Coca Perú 2009" (página 6) elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC publicado en junio 2010, asciende a 128,000 toneladas métricas la producción potencial de hoja de coca seca al sol que registra el Perú en el 2009.

La reactivación del cultivo ilegal de la coca en el Perú, que se focalizó en algunas áreas y cobró mayor fuerza a partir del año 2004 en las zonas del VRAE al año 2009 se tiene (17,486ha y representa el 29.2% del total nacional, registra los mayores niveles de productividad, tanto de hoja de coca como de PBC y clorhidrato de cocaína) y el Huallaga (es el segundo mayor productor de hoja con una participación equivalente al 3% del total nacional y rendimientos promedio del orden de 1.8TM/ha) y otras zonas como la Convención y Lares (13,174ha y representa el 22% del total nacional), San Gabán - Puno (742 has, y representa el 1.2% del total nacional,); Inambari Tambopata – Selva alta de Puno (3,519 has. y representa el 5.9% del total nacional y esta cuenca desde 2004 se hace mas fluido y se dirige a Juliaca y Puno con destino a Bolivia); Palcazu, Pichis y Pachitea (2,009 ha y representa el 3.5% del total nacional); Marañón, Putumayo, Bajo Amazonas –Caballococha- (1,666 ha y representa el 2.8% del total nacional, con violentas disputas entre bandas de narcotraficantes por mantener la hegemonía del comercio de la droga producida); en el Alto Chicama – Costa del Perú (498 has equivalente al 0.8 % del total nacional); Kcosñipata – Cuzco (340 has que representa el 06% del total cultivado)

Gráfico 1.14

Zonas geográficas de cultivo de coca



Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo, apoyado por UNODC – Gobierno del Perú

Gráfico 1.15
Distribución de cultivos de coca en Apurímac-Ene
Ene, 2005–2009 (ha)

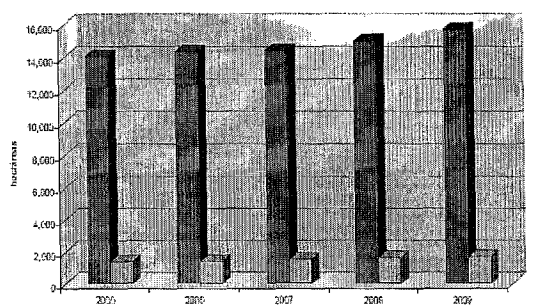
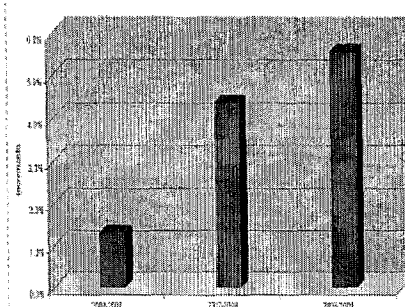


Gráfico 1.16
Índice de Crecimiento de cultivos de coca
en Apurímac Ene, 2006 – 2009 (%)



Fuente: Sistema Nacional de Monitoreo, apoyado por UNODC – Gobierno del Perú / Barra roja: Apurímac; Barra verde: Ene

También la característica geográfica compleja de la frontera y sin puestos de control, con nuestros vecinos países: Como con Ecuador y Colombia, permite el paso al territorio peruano de miembros de las FARC y otras organizaciones criminales dedicadas al TID, que crean inseguridad en la zona; con Brasil, se han detectado casos de tala ilegal de madera así como invasiones de colonos brasileños y en las zonas fronterizas con Bolivia y Chile, se han incrementado los puntos de tránsito de cargamentos de drogas, producidos en los valles cocaleros del territorio peruano, así como las zonas de contrabando de mercancías. La labor de interdicción en estas zonas es bastante limitada, debido a las singulares condiciones geográficas, entre otros aspectos.

El Perú sigue siendo uno de los primeros países productores de alcaloide de cocaína, debido al creciente cultivo de la principal materia prima que es la hoja de coca, no obstante que se vienen ejecutando los Programas de Erradicación y de Desarrollo Alternativo, se sigue incrementando en otros puntos, conforme a estudios realizado por la ONUDD.

De las siete cuencas de cultivos de coca, el VRAE (Apurímac - Ene) y el Huallaga son las más importantes, donde mayormente se elaboran pasta básica de cocaína (PBC) y clorhidrato de cocaína.

El Informe “Monitoreo de Cultivos de Coca Perú 2009” (página 6) elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito-UNODC publicado en junio 2010, muestra que en el año 2008 alcanzó a 128,000 toneladas métricas la producción potencial de hoja de coca seca al sol, mientras la producción potencial de clorhidrato de cocaína ascendió a 302 toneladas métricas. Cabe indicar que el factor de conversión internacional establece que 375 Kg de hoja seca al sol son necesarios para producir 1 Kg de clorhidrato de cocaína 100% pura; por lo cual cabría esperar que el “exceso” de hoja de coca se oriente a otros usos.

La micro comercialización interna de droga

La micro comercialización de las drogas es otro de los grandes problemas en nuestro país, la población consume las 16 TM de cocaína anualmente que es producida en el país, cifra que muestra la magnitud del problema.

Para el procesamiento de las drogas derivadas de la hoja de coca, se utilizan diferentes tipos de insumos químicos, transportados por diferentes medios y vías de transporte, burlando el control que ejerce la policía y los profesionales químicos (que sustituyen un producto por otro, con insumos del mercado interno formal o informal o del extranjero) eludiendo los controles de las instituciones públicas.

La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió celebrar el 26 de junio, el Día Internacional de la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas, como forma de expresar su determinación de consolidar la acción y la cooperación en todos los planos a fin de alcanzar el objetivo de una sociedad internacional libre del uso indebido de drogas. Medida tomada sobre la base de lo recomendado por la "Conferencia Internacional sobre el Uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas", que había aprobado el 26 de junio de 1987 el Plan Amplio y Multidisciplinario de actividades futuras en materia de fiscalización del uso indebido de drogas.

El 23 de febrero de 1990, durante el período extraordinario de sesiones dedicado al uso indebido de drogas, la Asamblea aprobó El Programa Mundial de Acción contra las Drogas Ilícitas y declaró que se observaría el Día Internacional como parte de las acciones para conseguir que el público tuviera mayor conciencia de la lucha contra el uso indebido y promover la adopción de medidas preventivas.

En representación del Gobierno Peruano, la Mesa de Seguridad es el interlocutor ante la Comunidad Internacional en materia de drogas. Es la entidad encargada de la captación y canalización de recursos financieros y asistencia técnica de fuentes de Cooperación Internacional hacia las instituciones que ejecutan programas y proyectos de Prevención, Rehabilitación y Desarrollo Alternativo. Nacional que afecta a la sociedad peruana, en especial a grupos humanos más vulnerables, conformados por niños, niñas y adolescentes.

El consumo de sustancias psicoactivas ha sido una costumbre ancestral entre las poblaciones humanas; solía ser un acto de naturaleza ritual (ceremonias religiosas o espirituales), cuya regulación y significado estaban inscritos en una compleja trama cultural. Como el caso de la marihuana, cultivada tanto en Asia como en India; y, la hoja de coca (asociadas a patrones culturales e incluso al terreno medicinal), consumida por parte de la nobleza Inca en el Perú; o los alucinógenos, utilizados en épocas precolombinas, como práctica folklórica.

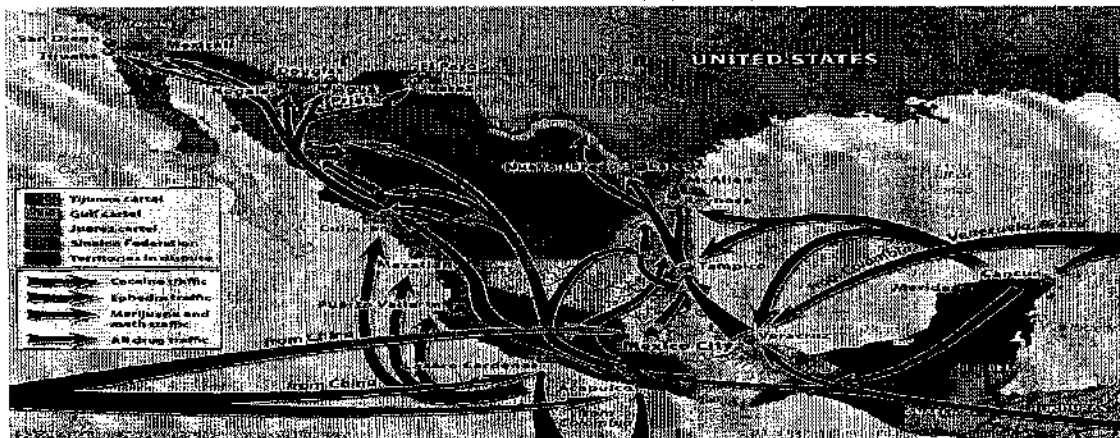
Sin embargo, las repercusiones psicosociales, en particular la violencia y el deterioro socio familiares que son aspectos de un fenómeno mucho mayor de agravamiento del consumo; ya que junto con él han venido consolidándose los procesos de producción y

comercialización de estas sustancias, lo que se hacen mucho más evidentes en el presente siglo, debido al aumento del consumo de sustancias ilegales.^{27/}

Análisis de solución

Al cabo de la VII Conferencia Nacional y I Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, realizada en Buenos Aires en agosto pasado, destacados funcionarios, magistrados, legisladores, académicos y trabajadores sociales coincidieron en la necesidad de unificar las políticas regionales en materia de prevención del consumo y lucha contra el narcotráfico, rompiendo con el modelo de "guerra contra las drogas" que predominó en América Latina en las últimas décadas, y que proyecta serias amenazas sobre las instituciones democráticas.

Gráfico 1.17
CARTEL TERRITORIES AND DRUG ROUTES



Por ello “hay que empezar a discutir con los grandes países que son los mercados que deben modificar su conducta y nosotros como productores y plataforma pongamos atención a nuestra situación”.

"Si continúan las actuales tendencias en el cultivo, también podríamos superar a Colombia como el mayor productor de hoja de coca del mundo para el 2011 o el 2012, lo que nos colocaría en el mismo lugar en el que estábamos en 1980", anotó Antezana

Los cultivos de cacao y café son fundamentales para desarrollo de cultivos alternativos en el VRAE y el Alto Huallaga, El ministro de Agricultura, Carlos Leyton, sostuvo hoy que el cultivo de cacao y café es fundamental para el desarrollo de sembríos alternativos en el valle de los ríos Apurímac y Ene, VRAE, y en el Alto Huallaga.

El 04FEB.2009, según Resolución Ministerial N° 097-2009-IN/1101, se aprueba el “Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú 2009” que constituye el documento normativo ejecutivo y de actividades que debe desarrollar el Proyecto Especial “CORAH” durante el año 2009.

27/ <http://www1.universia.net/CatalogaXXI/pub/ir.asp?idURL=144647&IDC=10010&IDP=PT&IDI=2>

El Poder Ejecutivo aprobó el "Plan Anual de Reducción del Espacio Cocalero Ilegal en el Perú 2010", mediante la Resolución Ministerial N° 078-2010-IN/1101, documento normativo, ejecutivo y de actividades que debe desarrollar el Proyecto Especial de Control y Reducción de los cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH) durante el periodo operativo correspondiente al año en curso. El referido plan será evaluado mensualmente por la Oficina de Control de Drogas del Ministerio del Interior (OFECOD), en base a los reportes diarios e informes mensuales emitidos por la Dirección Ejecutiva del Proyecto Especial CORAH y permitirá determinar el grado de avance e identificar los problemas que puedan presentarse en la ejecución de las actividades de reducción de cultivos ilegales de hoja de coca, así como adoptar las medidas necesarias.

El Perú es consciente de que el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas constituyen un problema de trascendencia, por lo que se ha elevado a la mayor prioridad el tratamiento de este tema y ha declarado una lucha frontal contra el narcotráfico y otras actividades conexas, dentro de una estrategia integral. Se trata de una política de Estado, que debe reflejar los consensos entre las fuerzas políticas y la sociedad civil que, reunidas en el Acuerdo Nacional, han establecido el marco general de la política nacional antidrogas.

En esa perspectiva, el Ministerio de Relaciones Exteriores (Política Exterior) ha tomado como estrategia nacional de lucha la cooperación internacional y bilateral como la coordinación con la autoridad nacional antidrogas, y otros sectores nacionales (especializados) vinculados a esta problemática, desarrolla una intensa labor en el ámbito de la acción internacional para la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, tanto en su relación bilateral con otros países como en los organismos multilaterales del Sistema de las Naciones Unidas (Oficina de las NNUU contra la Droga y el Delito, la Comisión de Estupefacientes), como en la Organización de Estados Americanos, a través de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas CICAD, y la Comunidad Andina, procurando reforzar e incrementar los mecanismos de cooperación hacia el Perú.

Los principales Acuerdos Bilaterales suscritos por el Perú en materia de drogas son con: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Guatemala, Italia, México, Panamá, Paraguay, Rumania, Tailandia, Turquía, Uruguay, Venezuela y la Comunidad Europea

Para resolver el problema de ser productores nos lleva previamente a tomar medidas contra la incautación de la droga y el decomiso de insumos químicos en los cuales tampoco se reflejan soluciones claras.

El avance del narcotráfico en nuestro país aunado al fracaso de las medidas aplicadas traen como consecuencia la reducción de la cooperación internacional y el insuficiente financiamiento nacional que dificultan aun más la lucha contra el narcotráfico.

El lavado de activos

Como una consecuencia principalmente del tráfico ilícito de drogas se tiene que el lavado de activos cobra mayor importancia en el país pues generalmente por ello se cometen ilícitos como el robo agravado y el secuestro extorsivo, lo cual genera grandes ganancias y por consiguiente existe la necesidad de legalizar esas ganancias obtenidas de manera ilegal.

La expresión “lavado de o de activos” tiene varias interpretaciones, pero existe acuerdo general en cuanto al principal objetivo del lavado de activos: “permitir el uso legítimo de recursos” procedentes de actividades ilícitas manteniendo, en la medida de lo posible, el valor de los activos adquiridos. Obviamente, esto no puede hacerse en forma abierta; se lleva a cabo a través de mecanismos que permiten ocultar y disfrazar el verdadero origen de los activos. En resumen, el lavado de dinero describe el proceso mediante el cual el dinero “sucio” se convierte en dinero “limpio”.

Los delitos clásicos en los cuales se investigan el lavado de los activos o blanqueo de dinero en sus diferentes modalidades son el tráfico ilícito de drogas y el contrabando.

El lavado de activos atrae más atención cuando se relaciona con el tráfico ilícito de sustancias narcóticas, y con las actividades de terroristas, delincuentes de todo tipo – quienes realizan operaciones ilícitas en la bolsa o malversadores de fondos en las empresas y contrabandistas de productos básicos– lavan dinero por dos razones. En primer lugar, el seguimiento del dinero puede convertirse en prueba contra los perpetradores del delito, y en segundo lugar, el dinero en sí puede ser objeto de investigaciones y acciones.^{28/}

El lavado de activos no es un fenómeno moderno - el historiador Sterling Seagrave en su libro *Lord of the Rim* - describe la forma en que los mercaderes chinos ocultaban su dinero hace más de tres mil años, movilizándolo efectivo fuera de la jurisdicción, comerciando a precios inflados, y convirtiendo dinero en bienes muebles para evitar el destierro. Y puede ocurrir en cualquier parte del mundo, y en los últimos años se ha convertido en un importante problema mundial, con graves consecuencias sociales y económicas.

Dada la naturaleza clandestina del lavado de activos, en nuestro país resulta difícil evaluar la magnitud de sus repercusiones económicas. Por ello haremos un trasvase de las estimaciones en América Latina. Algunas estimaciones calculan que el lavado de dinero representa del 2% al 5% del producto interno bruto (PIB) global, lo que equivale a alrededor de 1,5 a 2 billones de dólares anuales (FMI 2001a). Utilizando una metodología similar para América Latina, una estimación bruta del lavado de dinero en la región parece ubicarlo entre el 2,5% y el 6,3% del PIB regional anual.

^{28/} Naciones Unidas 2000

Tendencias mundiales en las leyes de drogas: las lecciones de Viena Martin Jelsma June 2003, Ponencia presentada en el Foro Social Mundial, Mesa de Controversia sobre drogas y políticas, Cartagena (Colombia) 20 de junio de 2003.

Para acabar con la actual parálisis, hay que construir alianzas políticas. Ningún país puede hacer frente en solitario a la presión de los Estados Unidos. La ONU podría emplearse como foro para estudiar dichas alianzas. Los países con ideas afines podrían presentar ciertos temas de manera coordinada y garantizar su seguridad a través de esta alineación política. Uno de los principales obstáculos para establecer estas alianzas hay que hallarlo en la doble división del debate sobre drogas: la 'tolerancia cero' frente al pragmatismo y el Norte frente al Sur.

Es necesario acabar con esta interpretación tergiversada de lo que se conoce como 'responsabilidad compartida' y 'enfoque equilibrado'. Se deben crear alianzas fundamentadas en la solidaridad con las víctimas que se encuentran a ambos extremos de esta guerra contra las drogas, ya sean del Norte o del Sur, consumidores o productores.

Por lo tanto, es imprescindible redefinir los conceptos de 'responsabilidad compartida' y de 'enfoque equilibrado' entre la demanda y la oferta.

Si los países en Latinoamérica desean desafiar la guerra contra las drogas que se les ha impuesto, mayor margen de maniobra para negociar con los campesinos, acabar con la erradicación forzosa, deberán tender puentes con aquellos países del Norte que están experimentando con enfoques menos represivos (países como el Canadá, los Países Bajos, Suiza, Portugal, etc.).

La inclusión del tema de las drogas en la agenda del proceso del Foro Social Mundial podría desempeñar un papel destacado, para redefinir y presionar el concepto de la responsabilidad compartida y para establecer una estrategia común para dicha coalición. Al unir a gente de todas partes del mundo y de todos los eslabones de la cadena de las drogas, se podrían vincular las políticas de drogas con temas sociales, como los derechos humanos, sociales y culturales, la marginalización y la exclusión, la importancia de las economías de supervivencia, el impacto de la globalización neoliberal, la prevención y resolución de conflictos, etc. En esta alianza mundial, se debe pedir que se realice una evaluación independiente del actual sistema mundial de control de drogas y poner en la mesa recomendaciones para una política de drogas más eficaz, más justa y más humana. 29/

Evaluar seriamente en términos técnicos, económicos y financieros la estrategia antidrogas 2000 – 2021, tomando como punto de referencia el Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas.

29/WWW.las-drogas/las-drogas.shtm

Los candidatos a la presidencia del Perú, deben incorporar este tema que tiene directa relación con la Amazonía, la salud pública, la política exterior y el desarrollo rural e involucra directamente a no menos de 250, 000 familias campesinas, 12, 000 familias de los presos por TID, 100, 000 consumidores, la mayoría potenciales votantes.

1.7 EL ROL DE LAS PROCURADURIAS

La palabra Procurador significa “el que defiende a alguien en juicio” y tiene su origen en Roma. El Procurador en su concepto actual se inspira en la figura del Pretor Romano que aparece hacia el año 367 a JC, en el último período de la República y más propiamente durante el Imperio, donde se le confiere el título entre los magistrados de Procurador Agustí. Durante la República era una especie de mandatario judicial y desarrollaba su actividad en la esfera privada. Cicerón dice que “ejerce en temas privados y no al estado de la República”. A partir de Claudio, todas las provincias nuevas empiezan a llamarse procuraciones, con excepción de Egipto. Es decir, el Procurador empezó siendo una suerte de cobrador de impuestos (Síndico Procurador en Grecia) o mandatario judicial del Emperador para temas privados, luego se le concebía como encargado de asuntos penales y en la actualidad es el Abogado Defensor del Estado.

El procurador en el Perú

Conforme al Decreto Legislativo N° 1968 del Sistema de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Justicia es el ente rector del sistema de defensa jurídica del Estado y tiene como fines:

- Contar con una legislación moderna y unificada
- Lograr una activa participación del procurador en el proceso
- Riguroso control de los plazos
- Posición activa del procurador como sujeto procesal
- Notoria presencia del procurador en las diligencias judiciales
- Visión simplificada del proceso (a menos recursos más eficiencia)

Asimismo, ha de tenerse en cuenta que con el nuevo sistema procesal penal la actividad del Procurador es activa, presencial, oral y pública.

En tal sentido, al Procurador se le ha impuesto un nuevo rol y, por ende, tiene que:

- Estar actualizado
- Gozar de solvencia moral
- Su presencia y participación en el proceso es activa
- Simplifica los trámites
- Visión teleológica del proceso
- Coadyuva a lograr el fin de la justicia

En suma, el Procurador cautela los intereses de un Estado moderno, contribuyendo a establecer la seguridad jurídica en el Perú.

La nueva norma (D. Leg. 1068) que mejora la anterior (visión burocrática), tiene varios aspectos innovadores como la Defensa del Estado en Jurisdicción Supranacional, convierte al Ministerio de Justicia en ente rector del Sistema y crea la Escuela de Formación de Procuradores; señala que se rige por los principios de legalidad, autonomía funcional, unidad de actuación, eficacia, eficiencia, capacitación, evaluación, especialización, confidencialidad, celeridad, ética, probidad, honestidad y responsabilidad.

Con la nueva normatividad se pretende conseguir: i) una legislación moderna y unificada, ii) activa participación del Procurador en el proceso, iii) Riguroso control de plazos, iv) posición activa del Procurador como sujeto procesal, v) notoria presencia del Procurador en las diligencias judiciales, vi) visión simplificada del proceso, a menos recursos más eficiencia.

En los procesos judiciales, la función del Procurador no pasaba de un mero apersonamiento y espera de ser notificado, en lapsos de tiempo prolongados, teniendo en cuenta que los procesos demoraban décadas, con el nuevo sistema judicial penal, por ejemplo, la actividad del Procurador es activa, presencial, oral y pública.

Al Procurador se le ha impuesto un nuevo rol y tiene por ello un perfil moderno, está actualizado, goza de solvencia moral, su presencia y participación en el proceso es activa, simplifica los trámites, tiene una visión teleológica del proceso y coadyuva a lograr el fin de la justicia. Cautela los intereses de un Estado moderno, contribuyendo a establecer la seguridad jurídica en el Perú. El Ministerio de Justicia tiene un enorme interés por este nuevo rol y lo tiene como prioridad.

Las Procuradurías del MININTER

El Ministerio del Interior de acuerdo a las funciones que le competen cuenta con 6 Procuradurías:

1. De Asuntos Judiciales del MININTER
2. De Orden Público
3. De la Policía Nacional del Perú
4. De Tráfico Ilícito de Droga , Lavado de Activos y Pérdida de Dominio
5. De Terrorismo
6. De Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio

Cada una de ellas está encargada de ejercer el patrocinio judicial ante los organismos jurisdiccionales del Poder Judicial a nivel nacional, en representación y defensa de los derechos e intereses del Estado, como agraviado (en condición de demandante,

demandado, denunciante, denunciado o parte civil, etc.) en los procesos judiciales que tienen que ver con su responsabilidad.

En el extremo del **Tráfico Ilícito de Drogas**, y considerando que el Ministerio del Interior, es el eje de la Lucha contra la Criminalidad Organizada, la participación de la Procuraduría Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas, Lavado de Activos y Pérdida de Dominio se da en la defensa de los derechos e intereses del Estado tanto en la etapa preliminar (participación conjunta con la Policía Nacional) como judicial; en la condición de parte agraviada (parte civil o actor civil) en las investigaciones y procesos penales por el delito de Tráfico Ilícito de Drogas, Desvío de Insumos y Productos Químicos Fiscalizados, Lavado de Activos, Pérdida de Dominio y delitos conexos (micro TID), en calidad de apoyo en Seguridad Ciudadana.

Asimismo, vigilando la correcta administración de justicia, dado que este tipo de delitos genera altos índices de corrupción, considerando que una cuestión fundamental en la lucha contra el narcotráfico, es la importancia de una sentencia condenatoria contra los cabecillas y financistas de estas grandes organizaciones criminales de nivel internacional; sin embargo ésta se circunscribe en la dificultad de que los órganos jurisdiccionales emitan sentencias condenatorias sobre la base de pruebas indiciarias o indirectas contra los antes mencionados, ya que estos no tienen contacto directo con la droga, siendo preponderante la vigilancia por parte de la defensa jurídica del Estado de que las decisiones jurisdiccionales se ajusten a la política pública de represión contra el Tráfico Ilícito de Drogas que establece el artículo 8º de la Constitución Política del Perú, así como la que se desprende de los Tratados Internacionales suscritos en materia de Criminalidad Organizada.

En lo que respecta al delito de **Lavado de Activos**, si bien es cierto ha habido importantes intervenciones e investigaciones, se tiene en el Perú criterios fiscales y jurisdiccionales que dificultan la obtención de una sentencia condenatoria en esta materia, especialmente en la de Criminalidad Organizada; esta dificultad redundando en **“La exigencia de prueba directa para determinar el delito precedente en materia de Lavado de Activos derivados del TID (temporalidad)”**, es decir, este criterio parece deducir que el delito de Lavado de Activos producto del Tráfico Ilícito de Drogas, se tendría que empezar a investigar desde el día siguiente de la intervención de los traficantes y la droga.

Al respecto, como es evidente, definitivamente no es así como se interpreta la norma, porque el lavador no tiene que necesariamente ser traficante de drogas, además, no es en el momento de la intervención de la droga en el que empieza la actividad delictiva de lavado de activos (actos de conversión y transferencia), sino por el contrario, generalmente, es cuando termina ésta (ocultamiento y tenencia) y la norma no exige la inferencia entre los actos de conversión, transferencia, ocultamiento y tenencia del agente del delito de lavado de activos con la **“intervención”** de la droga, sino con el hecho punible de Tráfico Ilícito de Drogas propiamente dicho, es decir, la referencia del hecho de que si existe un desbalance patrimonial, excedente de activos, caja o gastos imposibles de demostrar, ocultamiento de libros o actividad probatoria, entre otras; existe una referencia de donde el agente consiguió este dinero y eso es el

delito precedente. Además, el Estado tiene que proteger la correcta interpretación de la norma, mucho más cuando nuestro país ha suscrito y ratificado Convenios Internacionales que delimitan la deontología de la interpretación de la norma, cuya orientación de interpretación con referencia al delito precedente va dirigida no a la interpretación de la norma con respecto a la vinculación directa con el hecho punible sino al “conocimiento” y acción dolosa del agente sobre la posibilidad de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados en la Convención de Viena de 1989, Ley que da lugar a la tipificación del delito de lavado de dinero en el Perú y bajo cuyos parámetros se tiene que interpretar.

En lo que corresponde a la **Pérdida de Dominio**, es necesario recordar que la incursión de delincuentes en el narcotráfico les generó grandes ganancias y dado que nuestra nación es parte las Convenciones sobre Tráfico de sustancias sicotrópicas y de criminalidad organizada, respecto a la incautación de bienes fruto, producto o efecto de los ilícitos por narcotráfico y corrupción, por lo que se dio el D.L. N° 992 y modificatorias, herramienta que a la fecha, el espíritu de la ley ha sido y viene siendo tergiversado por los Operadores Jurisdiccionales, en cuanto a su acepción y persecución, se viene rechazando las demandas interpuestas por la Procuraduría, bajo el argumento que se ventila en un proceso penal a personas específicas, sin entender que es un proceso de carácter ESPECIAL y el que está orientado sobre la COSA (bienes reales) y no a la persona (delincuente).

Desde la vigencia de la Ley de Pérdida de Dominio, su tramitación y avance es casi **NULO** porque no se respetan los plazos que la propia ley prescribe, así como las garantías procesales del caso.

El desconocimiento o indiferencia ante la Ley, conlleva a su inaplicación, por ende esta herramienta legal resulta inerte para la afectación de los patrimonios ilícitos; debiendo de entenderse la cantidad de bienes que están pendientes y en la condición de incautados por diferentes factores y circunstancias de parte de los Operadores Jurisdiccionales.

La acción de Pérdida de Dominio es de carácter real, autónoma e independiente de la acción penal que provoca la incautación de los bienes o efectos del delito.

Las Procuradurías del MININTER tienen problemas comunes, y problemas específicos en algunos casos. La problemática común puede resumirse en insuficiencia de recursos de todo tipo, infraestructura inadecuada, y déficit de personal

Con relación a los problemas específicos de la Procuraduría Pública Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas, Lavado de Activos y Pérdida de Dominio, se debe precisar los siguientes:

1. Desborde de la carga procesal: debido a la carga procesal, que en el 2000 llegaban a un número de 10 a 30 casos por mes, hoy se ha incrementado en número entre 350 a 450 expedientes mensuales; así como en complejidad.

2. Déficit de infraestructura y de capacidad de gestión, sobretodo, de la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas-OFECD para el cumplimiento de la tarea encomendada en administración y control de bienes incautados por tráfico ilícito de drogas.
3. Limitada coordinación con los entes procesales del nuevo Código Procesal Penal (Ministerio Público y Poder Judicial), para cumplir con los objetivos previstos de tener sentencias justas y oportunas. Este déficit de coordinación, en el caso de la Procuraduría Pública Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas, se hace extensivo al órgano especializado de la Policía Nacional en su condición de órgano auxiliar jurisdiccional.

Con respecto a la Procuraduría Especializada en Delitos de Lavado de Activos y Proceso de Pérdida de Dominio cabe anotar los siguientes problemas específicos: elevada carga procesal por complejidad de casos, déficit de personal idóneo, falta de un equipo de trabajo multidisciplinario, a los cuales puede añadirse los problemas 1 y 2 antes puntualizados para otra Procuraduría.

Por otro lado, es necesario precisar que las Procuradurías juegan un importante papel en la lucha contra el crimen organizado, junto a la Policía Nacional, y en coordinación con el Ministerio Público, Poder Judicial y Ministerio de Justicia. Participan activamente no sólo en los actos de captura e investigación preliminar de las organizaciones criminales; sino también ejercen las acciones legales necesarias para combatir y buscar la correspondiente sanción a los miembros de estas organizaciones.

De acuerdo con el D Leg 1068 – Decreto Legislativo del Sistema de Defensa Jurídica del Estado y su Reglamento, el MININTER por intermedio de la Procuraduría Pública Especializada en Asuntos de Orden Público ejerce la defensa del Estado en materia de Delitos contra la Paz Pública (Capítulo I de Título XIV) y en Delitos contra los Medios de Transporte (Capítulo II del Título XII) del Libro II del Código Penal. Esta Procuraduría viene participando en los procesos penales (instructiva y juicios orales) a fin de evitar que por algún tecnicismo legal los delincuentes puedan obtener su libertad.

Análisis de solución

Ante la situación descrita, es conveniente que las Procuradurías tengan las condiciones necesarias de operación como infraestructura adecuada, dotación suficiente de personal, contar con equipos profesionales multidisciplinarios y polivalentes, contar con un software ad-hoc a cada Procuraduría que permita mejores procedimientos y llevar el control y seguimiento de la situación de los diferentes expedientes, con fichas especiales por casos en las diferentes etapas; así como fortalecer en infraestructura y capacidad de gestión a la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas-OFECD. Para el caso de de Criminalidad Organizada/narcotráfico, el Sistema de Información Estratégico debe darse entre: DIRANDRO PNP y Procuraduría Especializada de Drogas (control y administración de investigaciones, procesos, y bienes incautados).

También, es urgente modificar la legislación actual, para atacar desde la producción, comercialización de las drogas, el lavado de activos y el patrimonio mal habido lo sea bajo la herramienta legal que significa ser la Ley de Pérdida de Dominio.

El fortalecimiento de las instituciones que luchan contra el accionar de la cadena delictiva, con el objetivo de incrementar la captura de cabecillas, reducir la dependencia de la “Economía de la Coca” y la “Oferta de drogas cocaínicas”, es otra de las medidas importantes pendientes.

1.8 BALANCE DE LA EXPERIENCIA DE LA GOBERNACIONES Y COMISIONADOS PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO

La Dirección General de Gobierno Interior a fin de garantizar el Orden Interno, la Paz Social con eficiencia y capacidad preventiva en el ámbito nacional, participa en la Política General de Gobierno a través de las Autoridades Políticas como representantes del Poder Ejecutivo y el Presidente de la República, promoviendo acciones de seguridad y desarrollo para las zonas en pobreza y extrema pobreza.

Así mismo, la Dirección General de Gobierno Interior dirige, coordina y supervisa las actividades de las Autoridades Políticas a nivel nacional.

La Dirección General de Gobierno Interior tiene a su cargo la gestión y operatividad de las Autoridades Políticas a nivel nacional:

Gobernadores Regionales - Delegados Presidenciales (26)
Gobernadores Provinciales (169)
Gobernadores Distritales (1,639)
Tenientes Gobernadores (35,000 aproximadamente)

Asimismo, la Dirección General de Gobierno Interior realiza acciones necesarias para una eficiente ejecución de los programas sociales, tramitación de quejas y denuncias por violación de los Derechos Humanos y hacer de conocimiento a las diferentes instancias del Sector sobre la situación política, conflictos sociales, delincuencia común, terrorismo y tráfico ilícito de drogas informado por las diferentes Autoridades Políticas a Nivel Nacional, así como promover el diálogo y la concertación para prevenir conflictos sociales y alteración del Orden Interno; a su vez tiene a cargo la autorización, supervisión para el desarrollo y control de la realización de Promociones Comerciales y Rifas con fines sociales a nivel nacional.

Es preciso indicar que a partir del AF-2009 la Dirección General de Gobierno Interior adquiere el nivel de Unidad Ejecutora del Pliego 007: Ministerio del Interior, asumiendo sus funciones en el marco de lo establecido por el artículo 6º de la Ley No. 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público lo que ha significado el incremento de sus actividades y la implementación de áreas funcionales de administración financiera (Tesorería, Contabilidad y Fiscalización) para el mejor desarrollo de sus funciones.

Presencia de las autoridades políticas en el ámbito nacional

La Dirección General del Gobierno Interior, es la dependencia de mayor arraigo y antigüedad en el Sector Interior y ha mantenido su presencia a través del tiempo, modernizándose y asumiendo los retos de las transformaciones socio – políticas y económicas de nuestro país; siempre cumpliendo su compromiso de coadyuvar, promover y participar activamente en el desarrollo de nuestros pueblos.

En la actualidad la DGGI se encuentra avocada a contribuir con el mantenimiento del carácter unitario del Gobierno Nacional, reforzando la presencia del Estado en cada una de las jurisdicciones del País, a través de los Gobernadores y Teniente Gobernadores, como representantes del Presidente Constitucional de la República y del Poder Ejecutivo, los mismos que deben velar por el cumplimiento de la Constitución Política del Perú, leyes y normas vigentes, las políticas públicas del Gobierno nacional, contribuyendo con el orden interno, la seguridad de las personas y el patrimonio público y privado, así como apoyar en el desarrollo socio económico del país; no menos importante es la actividad relacionada a autorizar y controlar el desarrollo de las actividades de Promociones Comerciales, Rifas con Fines Sociales y las Colectas Públicas que se desarrollan a nivel nacional.

A partir de la extinción de la denominación Prefectos y Sub Prefectos con la Ley N° 28895 posteriormente derogada, las Autoridades Políticas (Gobernadores y Tenientes Gobernadores) en virtud de sucesivas normas legales emanadas del Sector Interior fueron incorporando nuevas funciones de gestión para el desarrollo. Así pues, los Gobernadores Regionales participan en los Comités de Seguridad Ciudadana; y además coadyuvan en el ámbito de su circunscripción en las coordinaciones que sean necesarias en relación a las acciones desarrolladas por los programas sociales y acciones del Estado en las zonas de extrema pobreza, contribuyendo con las funciones competentes del Poder Ejecutivo en la mejora de la Inversión Pública.

También, las autoridades políticas promueven el diálogo entre las Autoridades y las Organizaciones Sociales para una adecuada coordinación de la acción de Gobierno. Ellos son la primera instancia en obtener información de primera mano de todos los sucesos acontecidos en cada lugar de nuestro país, por muy recóndito que éste sea, lo que permite coordinar estrechamente con las instituciones correspondientes.

Siendo las Autoridades Políticas integrantes de los Comités de Seguridad Ciudadana, su quehacer se ve limitado por la indiferencia de algunos Presidentes de los Comités de Seguridad Ciudadana Regionales, Provinciales y/o Distritales, los mismos que no los convocan para formular los planes y coordinar la información de la ejecución de los mismos, requeridos en las zonas de extrema pobreza.

Por otro lado, es preciso señalar que mediante el Decreto Supremo N° 008-2001-IN del 31 de Octubre del 2001, se crea los Comisionados para la Paz y Desarrollo con la función de diseñar, coordinar y dirigir la estrategia integral de pacificación y desarrollo en los lugares donde subsisten los rezagos de la actividad de grupos terroristas.

Los objetivos que persigue el Estado peruano con la creación de los Comisionados para la paz y desarrollo son los siguientes:

- Promover una cultura de paz
- Fortalecer el estado de Derecho y el orden interno
- Abrir canales de diálogo entre el Estado y la sociedad
- Fortalecer las relaciones entre civiles y militares
- Promover el desarrollo humano integral

Entre las funciones encomendadas a los Comisionados para la Paz y Desarrollo destacan las siguientes:

- Diseñar, coordinar y dirigir la estrategia integral de participación y desarrollo en el ámbito de su competencia.
- Coordinar con todos los sectores y/o entidades públicas, para complementar y converger sus respectivas políticas para consolidar la paz y promover el desarrollo
- Coordinar con FONCODES y las mesas de concertación de lucha contra la pobreza la ejecución de los planes especiales de alivio a la pobreza.
- Coordinar con las autoridades encargadas del combate al TID y las políticas de desarrollo alternativo
- Coordinar con la Policía Nacional y las FFAA, las características, oportunidad y métodos de las acciones de mantenimiento del orden público y represión de la actividad subversiva.
- Coordinar con los Comités de Autodefensa Civil su participación en la estrategia integral de paz y desarrollo del gobierno.

Análisis de Solución

Los Gobernadores y Comisionados deben mejorar su estrategia de coordinación y realizar convenios permanentemente con las autoridades de su jurisdicción o en caso contrario ser reemplazados con personal más idóneo.

1.9 EL COSTO DE LA ACTIVIDAD DELICTIVA EN EL PERU

Las tradicionales Cosa Nostra, Camorra, N' Drangueta, los Yakusas Japoneses, las triadas chinas, los carteles de las Drogas Colombianos, Mexicanos, Peruanos y Norteamericanos, las organizaciones Rusas, Turcas, Curdas, Italoamericanas, etc., representan un volumen económico anual estimado en un billón de dólares, tres veces superior al presupuesto nacional Francés y más del 50% de esta cifra, 500.000 millones de dólares se inyecta en el circuito financiero internacional con capacidad de producir rentabilidad (lavado de activos), armas, drogas, información industrial y militar, dinero de origen ilícito, materiales radioactivos, mano de obra, tráfico de personas, órganos humanos, embriones, obras de arte, animales, etc., son bienes cuyo intercambio a nivel mundial ha generado un nuevo sector de la economía mundial. 32/. Según el GAFI grupo de acción financiera norteamericano; las principales fuentes de ganancias ilegales son: el tráfico de drogas, el fraude bancario, los fraudes con tarjeta de crédito,

insolvencias punibles y los delitos societarios. Una gran parte del dinero de origen ilegal que ingresa al sistema financiero, procede de la criminalidad organizada. A nivel internacional, los grupos criminales más exitosos se ubican en Italia, Japón, Colombia, Rusia, Europa del Este, Nigeria y el Lejano Oriente. 30/

La delincuencia organizada actúa con criterios empresariales claramente establecidos, planificando sus actividades de acuerdo con los criterios económicos de la oferta y de la demanda, contemplando el impacto de la acción investigativa y penalizadora del Estado, situación que les permite regular el alza o la baja de precios. De igual manera, estructuran su actividad con la división del trabajo y la especialidad de la mano de obra. En Colombia esto es absolutamente claro; no es sino observar el modelo gerencial de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, de las bandas organizadas de secuestradores, de los grupos que lavan activo, de las organizaciones multinacionales, del tráfico de personas, del comercio de insumos para el procesamiento de la coca, de los carteles de la gasolina, de los falsificadores, etc.

Muchos de los delincuentes organizados trabajan frecuentemente como empresarios normales 31/ que pasan abiertamente desapercibidos como ilegales, pero que gozan de reconocimiento social como grandes empresarios o exitosos hombres de negocios. En Rusia según Bernard Poulet 35/ la conexión entre la economía legal y la ilegal se observa de manera contundente; el 80% de las actividades comerciales están ligadas a los grupos delincuenciales organizados. En este estado, 40.000 empresas tienen algo que ver con el crimen organizado. Los grupos criminales controlan el 80% del sistema financiero. No existe casi ningún grupo mafioso Ruso que no posea varias sociedades e incluso su propio banco. En Perú los ingresos de la droga suponen más del 6% del PIB, casi el 10% en el caso de Colombia, el 50% de las exportaciones de Bolivia y la quinta parte de las de Pakistán. Esto ha permitido la acumulación de grandes patrimonios económicos ilegales, la concentración en pocas manos de la riqueza acumulada del sector ilegal, le ha dado un gran poder económico y político en constante aumento a la criminalidad organizada.

Así mismo, en Colombia la corrupción es una de las mayores fuentes de riqueza del crimen organizado. Según un informe de la Corporación Excelencia para la Justicia, 32/ Colombia ocupa el lugar número 72, en la escala de los países más corruptos del mundo. En este mismo informe, se anota que de acuerdo con investigaciones realizadas por Confecámara, el sector privado ha estado involucrado en el 79% de los casos de corrupción, equivalente a unos 2.3 billones de pesos para el año de 1998. El área más afectada es la contratación administrativa, principalmente en los procedimientos de liquidación, adjudicación y firma de contratos. Sumado a lo anterior, vemos que el mismo estudio muestra que la percepción de la ciudadanía sobre la honestidad de entidades gubernamentales, presenta en el nivel de deshonestas (en la investigación 1 es deshonesto y 7 honesto) a entidades tales como la DIAN (3.5), Fuerzas armadas (3.8), Consejo Nacional Electoral (3.3), Bancos Públicos,

30/ Blanco, Coedero C.I. Criminalidad organizada y mercados ilegales. En: *Eguzkilare: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, San Sebastián*, No. 11- 1997 Pp 213 - 231. (4) *Ibid.* P. 214; 31/ GAFI. (1997). *Financial Action Task Force on Money Laundering, typologies. Exercise Public Report*, No. 10, 5 de febrero de 1997; 34/Arlacchi, P. (1985). *Tendencias de la criminalidad organizada y de los mercados ilegales en el mundo actual. Poder judicial*, No. 16, septiembre de 1985; 35/ C.E.J. (2000). *Percepciones sobre la corrupción en la justicia y régimen disciplinario, Justicia y Desarrollo: Debates*, Año III No. 12 Junio 2000

(2.9), Seguro Social (2.3) Congreso Nacional (2.0). De igual manera, el 69% de los encuestados por el DANE (11), en la encuesta nacional de justicia 1997 consideran que la justicia no opera (43%), que hay ausencia de autoridad (14%), y que no se cree en las autoridades (12%) como las razones más importantes para no acudir al sistema judicial en busca de justicia.

En Colombia es además importante tener en cuenta, que cuando el Estado no cumple con sus funciones coercitivas, básicas, por falta de presencia en zonas o territorios delimitados, o en mercados ilegales, en estos lugares surgen espontáneamente instituciones para-estatales abiertamente ilegales y de connotaciones criminales que lo reemplazan. En opinión de Mauricio Rubio ^{33/} el control que logran las mafias sobre un territorio o un mercado, se alcanza mediante el uso sistemático de la fuerza. Es la violencia, y posteriormente la amenaza y la intimidación, lo que permite controlar militarmente una zona, solucionar conflictos, ampliar mercados, imponer tributos y modificar las reglas de juego imperantes. Las mafias incluso se especializan ^{33/} en ofrecer servicios de protección, que se llevan a cabo mediante la coordinación y la centralización de las actividades de corrupción. De igual manera es importante señalar las coincidencias que en opinión de Rubio ^{37/} se han venido dando entre incidentes promovidos por el crimen organizado y los grupos armados y las modificaciones al régimen penal colombiano, como lo ocurrido con la declaración de inexequebilidad por parte de la Corte Suprema de Justicia, de la ley que daba vigencia al tratado de extradición, luego del asesinato de cuatro de sus magistrados y la provisión constitucional a la extradición de nacionales en 1991 luego del secuestro de varias personalidades, lo que refleja una asociación negativa entre los indicadores de desempeño de la justicia. En las últimas dos décadas la tasa de homicidio en Colombia se multiplicó por cuatro, se incremento la influencia de las principales organizaciones criminales y subversivas y la capacidad del sistema penal para investigar se redujo a la quinta parte. En opinión de Beltrán ^{33/} una explicación a este hecho es la relacionada con la tendencia del aparato de la Justicia a ocuparse de los delitos inocuos y fáciles de resolver en detrimento de los más graves, y difíciles de investigar y aclarar.

Las conexiones locales y nacionales se extienden a organizaciones de nivel internacional, convirtiéndose de esta manera en multinacionales del delito, con profundos conocimientos, no sólo tecnológicos sino jurídicos. Es bien sabido que durante la época más violenta de la lucha contra el narcotráfico y los carteles, estos contaban con los más eminentes juristas para su defensa, conocedores brillantes de la legislación tanto nacional como internacional.

También es importante reconocer la gran dificultad que existe a nivel investigativo judicial, para desenmascarar a los delincuentes que se encuentran inmiscuidos en actividades legales, que les permite actuar de manera encubierta en actividades abiertamente ilegales.

Hay que dar un gran giro en la investigación judicial, intentando abordar el fenómeno macro criminal que ha sido relegado o poco combatido por centrar la lucha en combatir la micro criminalidad, que en la mayoría de los casos captura a los

participantes materiales y finales de la cadena criminal, pero que deja de lado la organización y la estructura jerárquica y empresarial del crimen.

La sociedad en el mundo y especialmente en Perú como víctima de la criminalidad

El trabajo de una sociedad incluida en el Estado, en los actuales momentos, es crear condiciones para que la gente vea y comprenda que actuar de acuerdo con la ley produce ganancias individuales y sociales sin perturbaciones, sin riesgo, sin culpa ni temor a la cárcel. Y no como ahora donde el delito produce tan buenas ganancias y tan pocas restricciones, que la posibilidad de formar una empresa criminal es muy llamativa.

El crimen ya no es el resultado de un sujeto anormal y peligroso, sino una actividad de personas altamente capacitadas y especializadas, que ven una gran posibilidad de obtener riqueza y dispuestos a utilizar cualquier medio, ayudados por una aliada de inmenso poder como es la corrupción, que se fundamenta en el afán de riqueza de todo aquel que cae rendido por la tentación del dinero fácil. El gran peligro del crimen organizado es que la víctima es la sociedad entera, que la concepción individualizadora del derecho penal permite restaurar el daño que produce en todo el conjunto social pues el ejercicio desigual del poder, al servicio de unos pocos, posibilita el florecimiento y fortalecimiento de actividades tales como el crimen organizado cuyo camino conduce a la búsqueda de la institucionalización de la ilegalidad.

Costo beneficio o utilidad para la criminalidad y para la sociedad

a) El modelo básico del costo beneficio de la criminalidad

Los teóricos del comportamiento criminal se basan en la suposición de la alternativa racional propuesta por Beccaria y Bentham. Este último argumentaba que la ganancia del crimen es la fuerza que impulsa al hombre a delinquir, y que el dolor de la pena es la fuerza empleada para apartar al individuo de tal crimen. Así, si la primera de las fuerzas es mayor, el crimen será cometido; si la segunda fuerza es superior, el crimen no será cometido. De otro lado, Becker argumentaba que los criminales son como cualquier otra persona, y asume que el individuo se comporta como si fuese un maximizador de utilidad.

Como las consecuencias totales de los actos criminales son inciertas, y la utilidad se toma como una función positiva del ingreso, la expectativa individual de utilidad de cometer un crimen estaría dada por la fórmula siguiente:

32/ C.E.J. (2000). Percepciones sobre la corrupción en la justicia y régimen disciplinario, Justicia y Desarrollo: *Debates*, Año III No. 12 Junio 2000, P. 20; P. 201 y 33/ Ibid P.. 202-203. (15) Beltrán, Isaac. (1997). La trivialización del sistema penal colombiano. Bogotá: Universidad de los Andes

Cuadro 1.10
Formula del costo beneficio de la criminalidad

$E = PU(Y-f) + (1-P)U(Y)$	
Donde:	
E	es la expectativa de ganar
U	es la utilidad alcanzada
P	es la probabilidad de ser capturado y declarado culpable
Y	es el equivalente monetario del crimen
f	es el equivalente monetario del castigo

El individuo cometerá el crimen si la **utilidad esperada es positiva (U = Mayor a sus expectativas)**, pero si ésta es negativa (U = Menor a sus expectativas) entonces se abstendrá. Como Becker asume una estabilidad de preferencias, esto lo provee de una base sólida para generar predicciones acerca de respuestas a varios cambios en los parámetros de comportamiento. Así, un incremento en la probabilidad y en la severidad del castigo puede cambiar la expectativa y utilidad positiva a negativa.^{34/}

Cuadro 1.11
Aplicación en dos escenarios utilizando la Formula del costo beneficio de la criminalidad:
 $E = PU(Y-f) + (1-P)U(Y)$

a) Si el castigo es menor a sus expectativas	b) Si el castigo es mayor con la misma expectativa
Datos: Si E = 0.9 (expectativa de ganar por lo menos el 90%) P = 20 (captura en un margen de 1 a 100%) Y = 90 (equivalente del ingreso en el crimen, de 1 a 100) F = 60 (equivalente gastos o costos de castigo 1 a 100) U = X	Datos: Si E = 0.9 (expectativa de ganar por lo menos el 50%) P = 70 (en un margen de 1 a 100) Y = 90 (en una expectativa de ingreso de 1 a 100) F = 60 (equivalente gastos o costos del castigo 1 a 100) U = X
Desarrollo: $0.9 = (0.20(x)) (0.90 - 0.60) + (1.0 - 0.2) \times (0.90)$ $0.9 = [(0.20x) (0.30)] + [(0.80) \times (0.90)]$ $0.9 = (0.06x) + (0.090x)$ $0.9 = 0.14x = 0.13x = 0.9$ $X = 0.90/0.14$ $U = 6.42$	Desarrollo: $0.9 = (0.70(x)) (0.90 - 0.50) + (1.0 - 0.7) \times (0.90)$ $0.9 = [0.70 \times (0.40)] + [(0.30) \times (0.90)]$ $0.90 = 0.28x + 0.27x$ $0.9 = 0.55x$ $X = 0.90/0.55$ $U = 1.63$
Si X = U, U = 6.42 es mayor la utilidad a obtener con menor castigo	Si X = U, U = 1.63 es menor la utilidad con mayor castigo
Por consiguiente, si la captura es inmediata y el costo que genera también es igual o mayor, entonces baja la utilidad	

Fuente: Formula.- Beccaria y Bentham

Elaboración propia

Muchos tipos de modelos económicos del crimen han sido desarrollados, todos ellos basados en torno a la Teoría de la Sustitución y del comportamiento frente al riesgo.

Además, ante algunas actitudes hacia el riesgo se produce que un incremento en las ganancias de la actividad legal incrementa el tiempo destinado a ambos tipos de actividad.

34/ Perú, economía peruana, 2010, lima, seguridad ciudadana, municipalidad, inseguridad, seguridad, delincuencia, asaltos, peligro, costos de la delincuencia

Para cualquier actitud hacia el riesgo, un incremento en la severidad de la pena tiene un efecto negativo en la sustitución del crimen, esto pues al sostenerse en la suposición de la disminución absoluta de aversión al riesgo, en que los efectos físicos pueden ser monetizados y que solo hay un tipo de sanciones, los efectos serán claros: el crimen es disuadido incrementando la probabilidad y la severidad del castigo, realizando a su vez el incremento en los ingresos exógenos y en las ganancias para ambas actividades legales e ilegales.

La razón para que haya un incremento en los diferentes ingresos y en el crimen, es que el castigo, en el caso de una disminución absoluta de la aversión al riesgo produce solo una pequeña reducción en el ingreso total esperado. Para los neutrales al riesgo, un incremento en la probabilidad o en la severidad de la pena y una disminución en las ganancias del crimen reducirá la sustitución del crimen, en tanto que los cambios sobre los ingresos exógenos y en la remuneración legal no tienen ningún efecto.

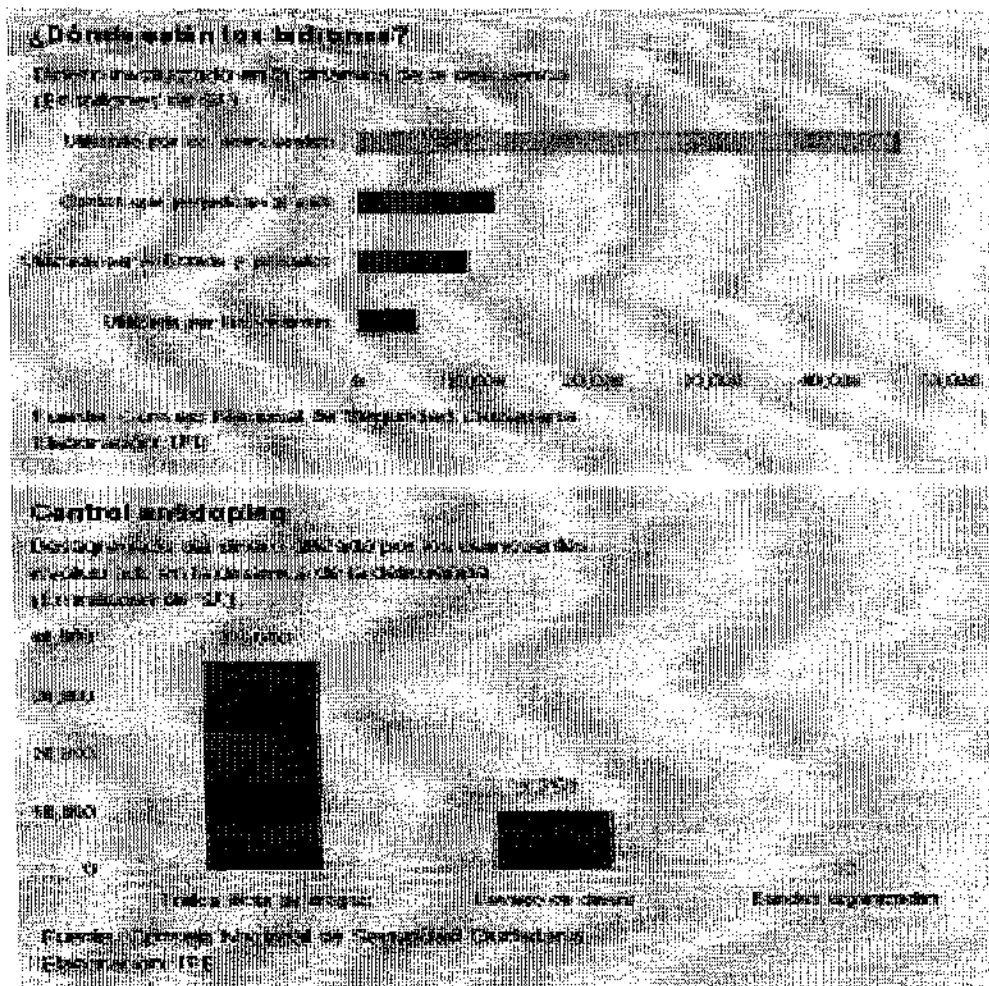
Desde el punto de vista estrictamente microeconómico, la decisión personal de cometer un crimen tiene que ver, además de con el ingreso esperado de delinquir, con la probabilidad de ser efectivamente capturado por haber intentado cometer el crimen. En la medida en la que esta probabilidad se incrementa, el crimen tiene que ser por botines cada vez mayores, de tal manera que justifique el riesgo mayor y el potencial castigo que se podría recibir. Pero por el otro lado, esta decisión se contrasta con la opción que quedaría si es que no se comete el crimen: ¿Qué otra alternativa tengo? Si esa otra alternativa implica un beneficio que sea comparable con (o mejor que) el obtenido por delinquir, será menos probable que se cometa un crimen. Esto implica que no solamente se debe incrementar la posibilidad de capturar al criminal (más policías, más operativos, mayor rapidez de respuesta), incrementar la posibilidad de que el castigo sea efectivamente impuesto (Poder Judicial más eficiente), posiblemente imponer castigos mayores (penas más duras), sino también, por el otro lado, ofrecer mejores alternativas por las que los individuos puedan optar para hacer menos atractivo al crimen como ocupación.

Una mayor y más rápida respuesta aumenta la probabilidad de evitar el crimen y de capturar al delincuente, lo cual desincentiva la criminalidad de una manera eficiente. Esperemos que no se tarde en poner en práctica algunas de estas medidas que el sentido común exige se implementen para aumentar la seguridad ciudadana.

b) El costo beneficio de parte de la sociedad peruana

Uno de los problemas que todos los ciudadanos exigirán que se solucione a todos los alcaldes y al Estado, será la inseguridad. Un informe elaborado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana revela que el Estado apenas gasta S/.6, 700 millones contra este flagelo.

Gráfico 1.18
Gasto del Estado en Seguridad Ciudadana



Para la determinación del costo beneficio de la sociedad tomaremos como base el documento del MININTER y de la PNP: "Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Policía Nacional del Perú", documento que permite analizar el elevado gasto que genera la inseguridad ciudadana y que afecta el desarrollo del Perú.

El gasto que genera la inseguridad ciudadana en el Perú

La Secretaria Técnica del Consejo de Nacional de Seguridad Ciudadana, ha realizado un estudio, (Perfil) a nivel de estimación, sobre el Gasto que genera la inseguridad en el Perú, considerando como año base el año 2009, siendo el 19.05% del PBI que representa al monto de S/. 71,398'211,766 nuevos soles, semejante al monto del Presupuesto General de la República del mismo año que fue de S/. 72,355'497.884, (en América Latina, actualmente se pierde el 14% de su Producto Bruto Interno (PBI) por año a causa de la violencia. 34/

Cuadro 1.12
Costo beneficio de la seguridad ciudadana en el Perú/ Versus el Fortalecimiento de la PNP

SIN INTERVENCIÓN DEL ERD Y EL PNP						
COSTO ANUAL DE LA INSEGURIDAD	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total 5 años
	70,898,218,765	72,240,159,149	73,740,362,263	75,018,733,748	80,399,315,361	379,062,802,857
CON INTERVENCIÓN DEL ERD Y EL PNP						
REDUCCIÓN DEL 15% ANUAL DEL GASTO QUE GENERA LA INSEGURIDAD CIUDADANA	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total 5 años
	60,686,480,001	51,585,203,001	45,841,425,601	41,270,613,781	31,673,765,802	225,071,193,447
7. GASTO INVERSIÓN	667,005,751	667,005,751	667,005,751	667,005,751	667,005,751	667,005,751
a) AUMENTO DE REMUNERACIÓN	1,597,309,000	2,181,708,104	2,548,216,180	2,786,411,735	2,844,215,283	11,954,266,802
COSTO INVERSIÓN + AUMENTO REMUN.	2,264,314,751	2,848,713,855	3,215,221,931	3,453,417,486	3,511,221,034	15,289,385,054
BENEFICIO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA DEL ESTADO						
Saldo favorable anualizado por fortalecimiento de la PNP	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total 5 años
	1,125,418,034	15,705,239,259	26,589,147,180	37,235,023,418	65,163,829,463	138,702,224,352

Fuente: Secretaría Técnica Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana /Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú- PNP
Nota: Se ha considerado el TIR al 15% (tasa muy moderada), sin embargo la tasa activa de mercado promedio (TAM) en moneda nacional, publicada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), al 21ENE2010, es del 22% (bastante más alta)

34/ Resumen de Luciana Torchiario; Taller Internacional: Políticas alternativas de seguridad ciudadana)

En el estudio, se puede apreciar que el gasto que genera la inseguridad en el Perú, proviene de la sumatoria de los costos de las variables, también mencionados en los temas de criminalidad, seguridad ciudadana y lucha contra el tráfico de drogas

- i) Los costos en prevención y represión, que son asumidos por el Estado y particulares (Mininter, serenazgo y vigilantes, muchas veces por cuadra, personal y equipamiento)
- ii) La distorsión en la economía, que genera la actividad delincinencial.
- iii) Las pérdidas asumidas por las víctimas.
- iv) Los otros costos indirectos que perjudican al país.

Estos costos se pueden visualizar en el cuadro adjunto:

Cuadro 1.13
El gasto que genera la inseguridad ciudadana

Costo	Detalle	Costo	Total
Costos en prevención y represión que son asumidos por el Estado y particulares	En la prevención	6,548,000,000	
	En la investigación	1,259,317,000	
	En la adjudicación y proceso penal	1,002,400,000	
	En la aplicación de sanciones	245,662,366	
Subtotal		9,055,379,366	
	Distorsión en la economía, que genera la actividad delincinencial	30,999,000,000	
	Tráfico de drogas	28,000,000,000	
Subtotal		59,999,000,000	
	Pérdidas asumidas por las víctimas	2,826,515,000	
	Regresos de tránsito	1,735,696,500	
	Conflictos sociales	1,800,000,000	
Subtotal		4,362,211,500	
	Otros costos indirectos que perjudican al país	6,600,000,000	
	Menor inversión	174,000,000	
	Correspondencia	4,750,000,000	
Subtotal		7,424,000,000	
	No pago de impuestos (*)	Sin determinar (*)	
Total		179,240,000,000	

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Nacional de Seguridad Ciudadana

Ante el gasto de la inseguridad, tenemos la solución en mejorar y ampliar los servicios que brinda la Policía Nacional del Perú, es decir su fortalecimiento para coadyuvar al desarrollo del país.

1.10 EL CRECIENTE DEBILITAMIENTO DE LA POLICIA NACIONAL

Las Instituciones Policiales en América Latina son de diversos tipos y formas de organización, dependiendo del tipo de gobierno, porque es el que organiza las formas de desarrollo de las instituciones policiales en la región.

Argentina, Brasil, México y Venezuela tienen un gobierno de corte federal (provincial y local), con policías destinados a propósitos específicos: Por ejemplo, México.- Cuenta con más de 1600 instituciones policiales en los 3 niveles de gobierno para delitos federales (investigación), la Agencia Federal de investigación o la prevención, Policía Federal Preventiva (replicadas a nivel nacional) y a nivel local la policía se dedica a tareas más preventivas y de regulación de problemas de convivencia ciudadana. 35/

En los países unitarios se cuenta con un máximo de dos instituciones policiales, una de carácter investigador y la otra preventiva, cuya acción se están centralizadas en el Ministerio del interior, que tiene repercusiones sobre la forma centralizada como se coordinan y definen las políticas en general y las de seguridad pública en forma específica

El sistema policial estadounidense es único en el mundo tanto por la forma de su composición como por su envergadura, pues existen más de 20,000 agencias policíacas a nivel estatal y municipal 36/

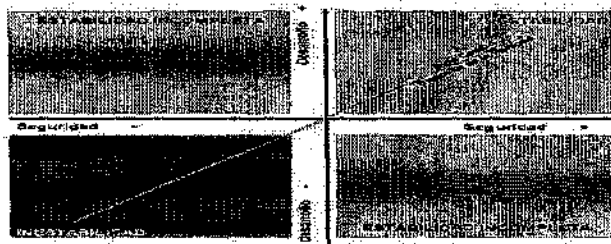
La palabra "policía" deriva del idioma francés y su uso data del siglo XVIII. De una manera indirecta deriva del latín *politia*, y ésta del griego *πολιτεία*, de *πολις*, "ciudad", que se refiere al gobierno o a la administración del estado

Análisis de la estabilidad de un Estado

Presentamos el cuadro de estabilidad e inestabilidad en un Estado, que representa un instrumento de análisis para determinar en qué cuadrante se encuentra un Estado-nación, de acuerdo a como este logrando los objetivos nacionales de seguridad y desarrollo y su impacto en el nivel de bienestar de los ciudadanos. Ello permite clasificar los Estados de acuerdo a lo siguiente: 36/

35/ García Luna, 2006; 36/ Maguirre, al 2000, Reaves y Golberg - 1999.

Gráfico 1.19
Cuadro de Estabilidad e Inestabilidad en un Estado en función de las variables de Seguridad y Desarrollo



Fuente: John Griffiths Spielman.- Oficial de Estado Mayor del Ejército de Chile

Estados estables: Cuando poseen buenos índices de seguridad y desarrollo

Estados con estabilidad incompleta por insuficiencia de seguridad. Son Estados con óptimos niveles de desarrollo, pero que poseen una condición de seguridad negativa que nos les permite contar con un adecuado nivel de bienestar: Perú e Israel

Estados con estabilidad incompleta por insuficiencia de desarrollo. Son Estados que gozan de buenos niveles de seguridad, pero se caracterizan por un déficit en el logro de los objetivos de desarrollo económico y social

Estados inestables. Son aquellos con niveles de seguridad y desarrollo negativos. La sociedad percibe que no cuenta ni con la condición de seguridad adecuada para el desarrollo de sus actividades, ni con el nivel de desarrollo económico y social adecuado para satisfacer sus necesidades más inmediatas

La Policía Nacional en el Perú

La Policía Nacional en el Perú, es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen finalidad fundamental: Garantizar, mantener y restablecer el orden interno; orden publico prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia y vigilar y controlar las fronteras; durante su existencia ha tenido una serie de reformas desde el año 1821, con dos últimas leyes que tienen una gran repercusión:

Cuadro 1.14

Cronología y Reformas de la PNP desde 1821 - 1985	
1821	Don José de San Martín, con fines de organización y necesidad crea la "GUARDIA CIVIL", con la finalidad de mantener el orden público.
1825	Don Simón Bolívar P. crea la Guardia Nacional y es el mismo año la Guardia de Policía formando parte de las fuerzas Armadas hasta 1836. 1/
1827	El Mariscal Don Andrés de Santa Cruz Calaumana crea el Primer Regimiento de Policía.
1834	Con el gobierno del Presidente Orbegoso reaparecen los Serenos. 2/
1839	Se reorganiza el cuerpo de Serenos y Vigilantes.
1845	El presidente Ramón Castilla Reorganiza la Guardia Nacional.
1852	El Gral. José Rufino Echenique reorganiza las Fuerzas de Policía en un solo cuerpo Policial denominado GENDARMERIA.
1855	Se dicta el Decreto refundiéndola la Gendarmería todos los cuerpos policiales de la república. 3/
1873	Manuel Pardo y Cevalle reorganiza las FPPP en: i) Organización del vecindario ii) Servicios Especiales de Policía y iii) La fuerza regular de Policía que se divide en Guardia Civil y Gendarmería (a caballo con labor de Policía Rural). 4/
1880	El Presidente Pierola firma por Decreto la distribución de Gendarmes y Fuerza de la Policía.
1919	Por parte el gobierno del presidente Leguía se crea la Guardia Republicana.
1922	La Guardia Civil de España es contratada para reorganizar la policía peruana. 5/
1922	Se crea la Escuela de la Guardia Civil y Policía de la Republicana con el lema "El honor es su divisa".
1924	Se crea el Cuerpo de Investigación y Vigilancia; años más tarde asumió el lema "Honor y Lealtad".
1932	La Guardia Republicana recibe su Bandera de Guerra, adopta el lema "Honor Lealtad y Disciplina". 6/
1956	Se crea la sección femenina de la Escuela de Vigilancia.
1957	La policía de Investigaciones adopta autonomía propia y crea la Escuela Nacional de Investigación Policial.
1985	El Presidente Alan L. García P. reorganiza las FPPP integradas por Guardia Civil, Policía Investigaciones y Guardia Republicana, en un Comando Único, para mantener el Orden Interno y se crea un solo Centro de Estudios. 7/

Fuente: MININTER

1/ Los serenos y vigilantes tienen funciones de Policía; 2/ El Mariscal Andrés de Santa Cruz dispone la acción policial por todo el territorio a través de los Serenos 3/ Art. 1º D.S. dice: "Todos los cuerpos de Policía de Serenos y Vigilantes, se reunirán en uno solo, con nombre de Gendarmería; 4/ Se gesta el nacimiento de la Guardia Civil, con D.S. del 31 de diciembre de 1873. El 23MAR.1874, el Presidente Augusto B. Leguía, con R.S. nombra Regimiento "GR", al Batallón de Gendarmes N° Uno. 5/ El 03 JUL.1922, se crea la Escuela Nacional de Policía. "La organización de un Cuerpo de Guardia Civil", a igualdad de España, en base a la Gendarmería y Otro Cuerpo de Seguridad y Orden Público a base de la Guardia Civil, además crea un Cuerpo de Investigación y Vigilancia. El 01NOV.1922 se inaugura la Escuela de Policía con Cursos: para Oficiales, para Sección de Tropa y para la Sección de Investigación. 6/ El 15SET.1948, el Presidente J. Luis Bustamante y Rivero, reconoce a la Investigación y Vigilancia y expide la Resolución, otorgándole autonomía e independencia funcional y modifica su denominación de Cuerpo de Investigación y Vigilancia a Dirección de Investigación, Vigilancia e Identificación (CIVIL). En 1949, el Presidente Gral. Manuel A. Odría A. eleva el Civil a la categoría de dirección General con tres cuerpos policiales: La Guardia Civil del Perú, La Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana del Perú y la Sanidad de Policía (de apoyo). 7/ Mediante la Ley de Bases N° 371, se estableció entre otros un Comando Único y un solo Centro de Estudios para la preparación de oficiales policías, y una Escuela de preparación para guardias- Creación de la PNP. En 1988, en la nueva Constitución Política del Perú, por primera vez en la Historia del Perú, se reconoce la finalidad de la policía peruana "mantener el Orden Interno" y por Ley N° 24949, el 06DIC.1988 se modifica en la Constitución Política, creándose la Policía Nacional del Perú, con la Organización y Funciones de las Instituciones primigenias, GC, GR y PIP, con todos sus derechos y obligaciones, dándose inicio así a una nueva etapa en la historia Policial Peruana, involucrada en la problemática socio - económica, cada vez más complicada, agudizada por el fenómeno del narcoterrorismo y su secuela sangrienta, con el lema: "Dios, Patria y Ley"

Es preciso señalar que la Policía Nacional del Perú tiene elementos de problemática como: percepción ciudadana de desconfianza, altos niveles de corrupción (cobros de coimas), uso indiscriminado de la fuerza, bajos niveles de efectividad en el control y prevención de la criminalidad, precaria situación de vida e inexistentes sistemas de protección al policía y no ser considerado un problema prioritario de Estado.

Debilitamiento de la Policía Nacional del Perú

Las décadas de los 80 y 90, han sido etapas de duras pruebas para el profesionalismo policial que tuvo que enfrentar exitosamente graves alteraciones del Orden Interno, provocadas por el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada. Son logros históricos el haber contribuido a la derrota de las organizaciones terroristas: Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso, así como la desarticulación de organizaciones internacionales de narcotraficantes; acciones que han merecido el reconocimiento de la comunidad nacional e internacional.

Por ello, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) considera a la Policía Nacional del Perú – PNP como la "primera línea de defensa de los derechos humanos" y como tal es la de mayor relevancia entre las instituciones de consolidación de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, pues tiene el encargo constitucional de mantener el orden interno y preservar la seguridad pública requisito necesario para el desarrollo del país

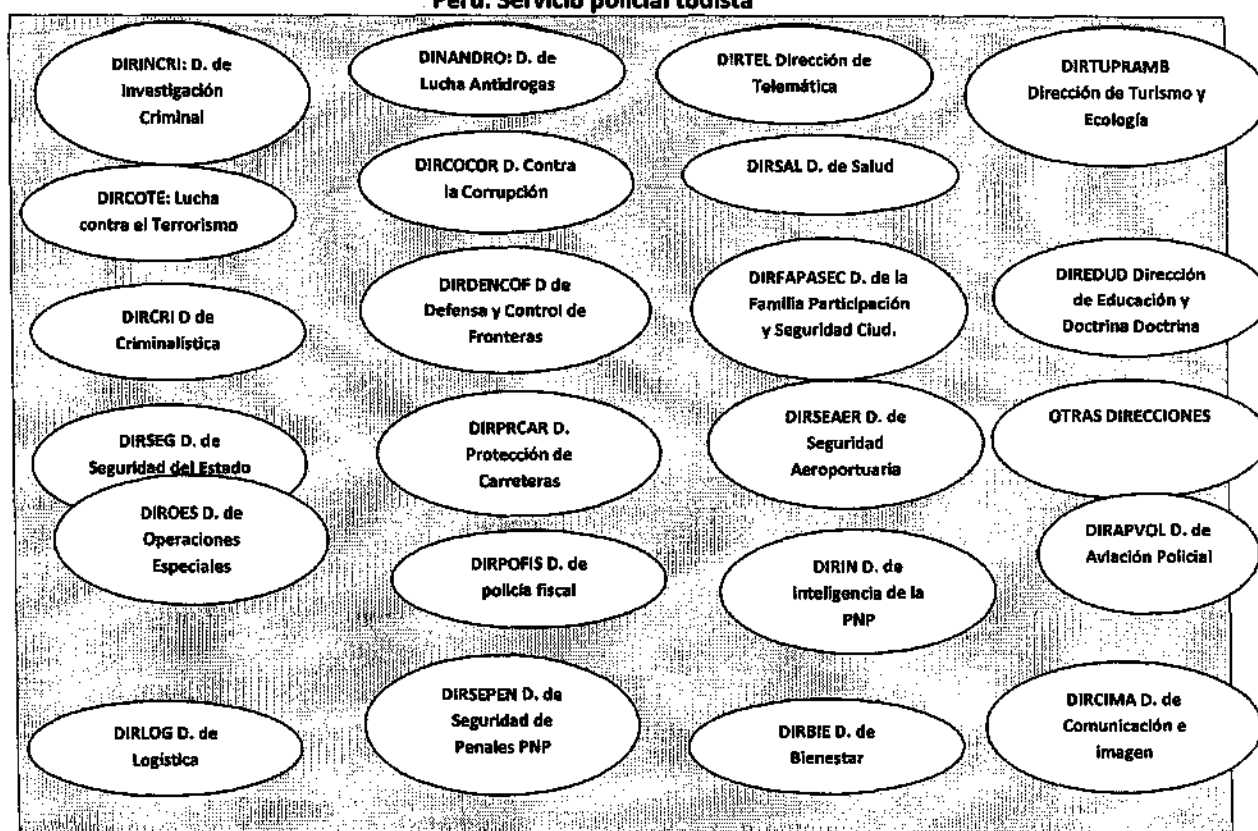
La Ley N° 27238 Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú (20.12.1999 y un año después su correspondiente Reglamento), según el Art. 1. se fundamenta en el artículo 166º de la Constitución Política del Perú y comprende la definición, finalidad, las funciones, atribuciones, facultades, la organización básica, las especialidades y los regímenes de personal, instrucción y económico de la Policía Nacional del Perú. Los aspectos específicos se rigen por sus respectivas leyes y reglamentos. Y con el art. 2, se determina la Definición: La Policía Nacional del Perú es una institución del Estado creada para garantizar el orden interno, el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas y el normal desarrollo de las actividades ciudadanas. Es profesional y jerarquizada. Sus integrantes representan la ley, el orden y la seguridad en toda la República y tienen competencia para intervenir en todos los asuntos que se relacionan con el cumplimiento de su finalidad fundamental.

Sin embargo, desde hace 20 años el MININTER y la PNP no ha sido considerado un sector prioritario por el Estado, a pesar del incremento del narcoterrorismo, la criminalidad y otras lacras contra la seguridad, así mismo, señalaremos que la unificación de la policía nacional (Policía, Policía de Investigaciones y la Republicana), trajo como consecuencia que no se respeten las especialidades de las instituciones primigenias, convirtiendo al Policía en un elemento “todista”, porque sabe de todo, incluso de actividades en administración y finanzas pero es especialista en nada. No se tiene una línea de carrera, y eso ha generado que se pierda posicionamiento social, creándose un vacío que otras instituciones, como el Ministerio Público, y la policía privada aproveche para ocupar ese espacio que representa la necesidad social de contar con elementos confiables especializados en la investigación del delito, su prevención y operatividad eficiente.

La Policía Nacional actual, tiene 2 Direcciones Macro:

- A. La Dirección Territorial en 16 ciudades: VI. Pucallpa, VII. Lima; VIII Huancayo, IX Ayacucho, X Cusco, XI Arequipa, XII Puno; XIII Huaraz, XIV Cajamarca; XV Ica; XVI Apurímac, XVII Pasco; XVII Tumbes, XIX Huánuco, XX Callao y Frente VRAE
- B. La Dirección Policial con 25 Direcciones y el Fondo de Salud para la PNP:
A través de sus Direcciones Especializadas como son las de Investigación Criminal, Contra el Terrorismo, contra el crimen, contra el Contrabando, Antidrogas, Contra la Corrupción, de Inteligencia, de carreteras, de turismo, de Seguridad del estado, Operaciones Especiales, protección, la Policía Fiscal, y otras que funcionalmente corresponde a la actividad propia del detective, hoy como ayer, son las que mayormente ofrecen resultados efectivos y eficaces en la lucha contra la delincuencia y la criminalidad.

Gráfico 1.20
Perú: Servicio policial todista



Fuente: MININTER – PNP

Elaboración Propia

En cuanto a la línea de carrera, se establecen las especialidades, estando dentro de ella.

El nuevo milenio encuentra a la Policía Nacional del Perú comprometida en un vigoroso proceso de cambio para adecuar su organización a las exigencias de una sociedad postmoderna, encaminada hacia su progreso social y económico

Es así, que del buen funcionamiento e imagen de la PNP depende en gran medida que la población perciba que el Estado es democrático, eficiente y dirigido a brindar bienestar a la población

La percepción general de la sociedad sobre la actuación de la policía es que tiene graves limitaciones para garantizar la seguridad ciudadana, el cumplimiento de la ley y el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales. En efecto, el criterio generalizado en la sociedad es la falta de credibilidad respecto del MININTER, tales los casos siguientes:

- ❖ En lo que va del gobierno actual, la cartera del Ministerio del Interior ha sido tan incierta como el presente y el futuro de la seguridad ciudadana en el país. Con el general PNP, Miguel Hidalgo, ya son siete los ministros que desfilan por el edificio de Córpac sin ningún logro serio y auspicioso ante la creciente ola delincencial,

del crimen organizado y el narcotráfico. Espero que el nuevo Ministro trabaje y que no pierda la oportunidad de hacer historia con una excelente gestión.

[#20 | 24 NOVIEMBRE 2010 | 09:20:40 AM](http://peru21.pe/noticia/673834/ministerio-interior-caldera)
Planton25@hotmail.com

- ❖ “El servicio del control de tránsito le trae mala imagen a la Policía, por lo que se debería transferir esa función a las municipalidades. De esa forma tendríamos 5 mil agentes dedicados a la vigilancia en las calles”: *Gabriel Seminario, vicepresidente de la Asociación Amigos de la Policía.*
- ❖ Solo el 34% de los policías se dedicaban a tareas productivas (vigilancia), el 70% restante a tareas administrativas. «Eso debe acabar y tener un marco legal que garantice a la Policía como agentes exclusivos a la vigilancia»: Estudio realizado por London Consulting,
- ❖ Existe un gran número de comisarias en el país que no cuentan con los suficientes elementos logísticos para garantizar la seguridad de la población y la lucha frontal contra la delincuencia. Los resultados del estudio también arrojaron que 174 comisarias (53,05%) no cuentan con Internet, 209 (63,72%) no tienen base de datos de la Reniec, y 292 (89,02%) no pueden ingresar a la base de datos de Registros Públicos: <http://elcomercio.pe/lima/657357/noticia-situacion-policia-nacional-esta-peor-que-hace-dos-anos-advirtio-defensoria>
- ❖ La inseguridad es la segunda cuestión en materia de preocupaciones, detrás del desempleo o la falta de trabajo. De acuerdo a la Policía Nacional del Perú (PNP), tanto la cantidad como la tasa general de delitos denunciados, y la de homicidios durante los últimos años no muestran cambios significativos: <http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/4086.htm>
- ❖ En la práctica, no hay una política nacional de seguridad ciudadana. Más armas, patrulleros y tecnología sólo pueden ser realmente efectivas si se ponen a disposición de instituciones fuertes y con valores democráticos que responden a las necesidades de la ciudadanía. Sin cambios de fondo en las instituciones clave como la Policía Nacional y los municipios, se sigue con un enfoque represivo y autoritario que no rinde frutos. En el 2010 somos el país con el más alto nivel de percepción de inseguridad ciudadana en América (53.8%), por delante de Argentina (52%) y El Salvador (49.7%).
<http://www.otramirada.pe/peru-2010-mas-crecimiento-y-mas-delincuentes>

Abriremos la esperanza de que nuestra Policía Nacional del Perú sepa ponerse a la altura de las circunstancias y que podamos recorrer la senda trazada por nuestros policías del ayer, y se reconozca de una vez por todas, que la investigación del delito, la actividad propia del Detective, forma parte consustancial de la función policial, de alta especialización y dedicación exclusiva (Ex – CINPIP, Marco Enrique Miyashiro Miyashiro).

Análisis de Solución

En América Latina, están en procesos reales de Reforma de las instituciones similares, se parte con una propuesta adecuada a la nueva Constitución (seguridad ciudadana, coordinación alcaldes), de desmilitarización (jerarquías, tipos de cuarteles, uniformes), de democratización (transparencia, rendición de cuentas), de una doctrina de seguridad ciudadana, de definición del modelo policial (preventivo, comunitario), de profesionalización (reclutamiento, capacitación, salarios, escalafón), de especialización (antisequestros, tránsito), de inteligencia (información, investigación, prospección), de sistemas de control interno y externo (justicia, eficiencia) y de imagen pública (legitimidad, respeto), entre otros.

Respecto del agudo proceso de privatización que se vive en América Latina, que está reeditando a las empresas una tasa de crecimiento de sus ingresos entre 9% y 11,10%, justo en este período de crisis económica, se puede afirmar que empiezan a desarrollarse políticas públicas explícitas frente al sector: superintendencias que permitan un mejor monitoreo y control, una subordinación a la Policía Nacional, un importante control de las armas que usan, la verificación de los procesos de reclutamiento y la definición de las políticas de rectoría de lo público sobre lo privado.

En el Perú se hace imprescindible entrar en un proceso real de reforma de la institución o a iniciar una reingeniería de sus procesos para evitar la duplicidad de funciones y/o tareas en el MININTER, que se parte con una propuesta adecuada a la nueva Constitución (seguridad ciudadana, coordinación alcaldes), de desmilitarización (jerarquías, tipos de cuarteles, uniformes), de democratización (transparencia, rendición de cuentas), de una doctrina de seguridad ciudadana, de definición del modelo policial (preventivo, comunitario), de profesionalización (reclutamiento, capacitación, salarios, escalafón), de especialización (antisequestros, tránsito), de inteligencia (información, investigación, prospección), de sistemas de control interno y externo (justicia, eficiencia) y de imagen pública (legitimidad, respeto), entre otros, debido a que Al garantizar solucionar las limitaciones de la policía se está garantizando la seguridad del país

1.11 OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATEGICOS

A. OBJETIVO GENERAL 01: Cultura de paz sostenida por la contribución significativa del MININTER garantiza la convivencia ciudadana y seguridad de la sociedad

Este objetivo busca lograr que el MININTER y la Policía Nacional del Perú en particular realicen un proceso de ajuste conceptual y estructural a su misión, objetivos, estrategias y formas de operatividad frente a cambios originados por la globalización y los adelantos tecnológicos que permiten el incremento y diversidad de la violencia, criminalidad y otros delitos. Este ajuste ha de permitir proporcionar la seguridad indispensable para el desarrollo nacional y contribuir a mantener la paz social, el orden en la vida nacional y equilibrio político, económico y social; así como asegurar una convivencia pacífica de los ciudadanos.

La cultura de paz constituye un conjunto de actitudes y comportamientos, no solo de conocimientos. En tal sentido, la seguridad que debe brindar el MININTER a la sociedad es una forma de establecer actitudes y comportamientos en los ciudadanos y personas en general que contribuye significativamente a generar y fortalecer una cultura de paz, que debe enlazarse con lo que hacen las familias y lo que pasa en la sociedad.

B. LINEAMIENTOS DE POLITICA

Combate a la criminalidad

1. Desarrollar un ajuste de la misión, objetivos y estrategias de la PNP a fin de adaptarse a los cambios originados en los sistemas sociales para poder acceder a los procesos de innovación tecnológica, y enfrentar eficazmente las nuevas formas de violencia y alta criminalidad.
2. Fortalecer la lucha contra el crimen organizado, especialmente el Tráfico Ilícito de Armas, Trata de Menores, Tráfico Ilícito de Drogas y el Terrorismo, con énfasis en la etapa de investigación de estos delitos.
3. Garantizar la cobertura de los servicios policiales efectivos que se presta a la comunidad en el territorio nacional como signo de la presencia del Estado.
4. Racionalizar los recursos asignados en el Presupuesto del pliego y/o donaciones en el sector, con criterios de eficiencia y eficacia y principios de transparencia.

Sistemas de Inteligencia

1. Propiciar la consolidación del sistema nacional de inteligencia estratégica y táctica a nivel sistémico, del cual el MININTER forma parte, identificando las variables que disminuyan los grados de incertidumbre en los posibles escenarios con el fin de poner oportunamente la información a disposición de los usuarios.
2. Mantener el liderazgo del MININTER en la producción de inteligencia evitando la mediatización en su operatividad (consistencia entre la calidad de inteligencia con el nivel de operatividad de la PNP).

Nuevo Código Procesal Penal (NCPP)

1. Consolidar el trabajo conjunto y coordinado entre el Ministerio Público/Fiscalía de la Nación, el Ministerio del Interior/Policía Nacional del Perú y Ministerio de Justicia/Procuradurías, para aplicar en conjunto los lineamientos establecidos en el Nuevo Código Procesal Penal (eficacia, eficiencia y seguridad ciudadana).
2. Promover la delimitación de competencias y responsabilidades de la participación de la Policía Nacional del Perú (soporte técnico, científico, y forense), en la aplicación del Nuevo Código Procesal Penal respecto al titular de la investigación (Fiscal).
3. Impulsar una evaluación de los resultados desde el punto de vista de la percepción de la población en torno a la forma cómo funciona la nueva justicia penal y en relación a la seguridad ciudadana.
4. Propiciar la incorporación en el Código Penal y en el NCPP la delimitación de las nuevas formas de criminalidad.

Seguridad Ciudadana

1. Garantizar la presencia efectiva del Estado en las zonas vulnerables a la violencia, que permita resguardar la seguridad ciudadana, la adecuada cobertura y operatividad del servicio por parte de la Policía Nacional.
2. Impulsar la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) articulando acciones de prevención y sanción.
3. Prevenir y disuadir las conductas y las prácticas antisociales de competencia de la PNP que afectan la tranquilidad, la integridad y la libertad de las personas, así como la propiedad pública y privada.
4. Propiciar una cultura cívica de paz, de respeto a la ley y las normas de convivencia, promoviendo una ética pública que sensibilice a la ciudadanía contra la violencia en el marco del respeto de los derechos humanos.
5. Incorporar la gestión del riesgo de desastres como factor a tomar en cuenta en los planes y programas del Sector Interior con la finalidad de proteger la vida, la salud y la integridad de las personas; así como el patrimonio público y privado.

Tráfico Ilícito de Drogas

1. Priorizar el combate al Tráfico Ilícito de Drogas enfocado en los grandes productores de coca y en grandes exportadores de cocaína.
2. Potenciar el Programa de erradicación de los cultivos ilegales de coca, ampliándolos a otras cuencas cocaleras o zonas emergentes como los sembríos ilícitos existentes en las provincias de Maynas y Mariscal Ramón Castilla (Caballococha) en la región Loreto.
3. Priorizar la lucha contra el desvío de insumos químicos y productos fiscalizados (IQPF).
4. Fortalecer acciones para una lucha cada vez más frontal contra el tráfico ilícito de drogas y establecer una red de inteligencia con los demás órganos de policía nacionales y extranjeros para detectar laboratorios clandestinos e intervenir envíos masivos de droga.
5. Fortalecer la investigación del uso en actividades legítimas de recursos procedentes de actividades ilícitas (lavado de activos).
6. Mejorar los convenios vigentes de cooperación internacional, con plena vigencia del principio de responsabilidad compartida y diversificar las fuentes cooperantes.
7. Intensificar y reforzar los frentes policiales VRAE y Huallaga con recursos suficientes de modo de procurar el exterminio del TID y de grupos terroristas.
8. Impulsar la prevención del consumo de drogas especialmente en jóvenes entre 15 a 29 años; así como la interdicción mediante operaciones que conduzcan al decomiso de drogas, insumos químicos (fiscalizados) y erradicación de cultivos de hojas de coca como condición para el desarrollo de una economía lícita.

C. PRIORIDADES

1. Potenciar a las Comisarias como unidades de producción de servicios a la comunidad; otorgando a los comisarios facultades de decisión en su zona de influencia y recursos materiales adecuados.
2. Dotar a las Procuradurías Públicas especializadas del ámbito del MININTER de recursos suficientes en infraestructura, dotación de personal suficiente en cantidad, idóneo y multidisciplinario, y software especializado; con énfasis en la Procuraduría de Tráfico Ilícito de Drogas, Lavado de Activos y Pérdida de Dominio, y en la Procuraduría de Delitos de Lavado de Activos y Procesos de Pérdida de Dominio.
3. Propiciar que la Policía Nacional del Perú mantenga altos niveles de confianza en la ciudadanía para la seguridad ciudadana.
4. Garantizar cobertura policial en el territorio nacional como signo de la presencia del Estado.
5. Mantener el liderazgo de producción de inteligencia de la MININTER, con el propósito de preservar esta fortaleza institucional
6. Fomentar la articulación de esfuerzos entre actores públicos y privados con el fin de prevenir y resolver conflictos sociales que deriven en la confrontación de la población con la PNP.
7. Mejorar la operatividad policial en los diferentes campos que enfrenta: Investigación criminal, terrorismo, crimen organizado, delitos fiscales y aduaneros, tráfico ilícito de drogas, corrupción, la policía fiscal, entre otros.
8. Potenciar y ejecutar el Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación de Equipamiento de la PNP 2010-2014, dando cumplimiento de las disposiciones y cronogramas establecidos.
9. Documentar la evaluación del Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación de Equipamiento de la PNP 2010-2014.

D. OBJETIVOS ESPECIFICOS, METAS Y ACCIONES ESTRATEGICAS

Objetivo específico 1.1: *Policía Nacional del Perú fortalecida por la actuación destacada de sus efectivos policiales mejora su imagen y alcanza niveles de confianza y credibilidad de la ciudadanía.*

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Formula del Indicador	Fuente de Información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
1	Incidencia de delitos de corrupción policial	$\frac{\text{Delitos y faltas registradas y comprobados contra el cumplimiento del Deber} / \text{Total de la población Policial} \times 1000}{}$	Inspectoría de la PNP y Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2010) 18 por mil casos por mil	Si	2 por mil
2	Actuaciones destacadas de los efectivos policiales en el cumplimiento del deber	$\frac{\text{Número de actuaciones destacadas en el cumplimiento del deber} / \text{Total de Policías} \times 1000}{}$	Oficina de Personal y Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2010) 0.5 por mil	0.5 por mil	10 por mil

3	Incidencia de estímulos para el ascenso en la carrera policial	Número de estímulos a la actuación destacada *1000	Oficina de Personal y Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2010) 0.1 por mil	0.1 por mil	15 por mil
4	Confianza y credibilidad ciudadana en la Policía Nacional del Perú	Número de encuestados de Lima Metropolitana que declararon en la última encuesta tener credibilidad en la PNP en el último año/ Total de encuestados *100	Encuesta sobre credibilidad ciudadana en PNP - Oficina de Estadística del MININTER/ INEI	(2011) 35% (*)	35%	70%

(*) Cifra preliminar

b. Acciones Estratégicas

Establecer mecanismos para otorgar estímulos y recompensas al personal del MININTER que cuente con verdaderos méritos para obtenerlos, con énfasis en la PNP
Coordinar con organizaciones de la sociedad civil información sobre delitos de corrupción policial
Promover la imagen del Policía amigo que protege a la ciudadanía
Establecer programas que orienten a la ciudadanía a rescatar el respeto por el Policía (profesional, ético, moral y transparente), a fin de que contribuya en el desarrollo de la población
Revisar y ajustar los sistemas de control interno y externo de la PNP con criterios de justicia y eficiencia como contribución a una imagen pública de legitimidad y respeto hacia el efectivo policial
Mejorar los mecanismos de respuesta oportuna y eficiente en la Gestión de Riesgo de Desastres
Revisar y ajustar la doctrina de seguridad en la PNP que oriente el modelo policial (preventivo), de profesionalización (reclutamiento, capacitación, salarios, escalafón) y de especialización (antisecuestros, tránsito, etc.)
Fortalecer la imagen institucional empleando técnicas del marketing basada en resultados positivos de la acción policial
Efectuar en la PNP los ajustes organizacionales y normativos necesarios para la correcta administración de los recursos directamente recaudados, recursos de la cooperación internacional, bienes adjudicados y donaciones

Objetivo específico 1.2: Seguridad ciudadana significativamente mejorada en el ámbito de competencia del Ministerio del Interior refleja una mejora significativa de la percepción de seguridad ciudadana

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de Información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
5	Incidencia de homicidios	Delitos por homicidios registrados anualmente / Total de la población * 100 000	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2009) 10.2 por cien mil	10.2 por cien mil	3 por cien mil
6	Prevalencia de la percepción de seguridad en Lima y Callao	Porcentaje de la población que declararon no haber sido víctimas de robos o asaltos en la ciudad de Lima Metropolitana y Callao en el último año/ Total de encuestados *100	Encuesta sobre Seguridad Ciudadana de la Universidad de Lima - CEPLAN	(2008) 70.3%	70.3%	85%
7	Incidencia de	Denuncias por	Oficina de	(2009)	328	120 por

	violencia familiar	violencia familiar / total de población *100 000	Estadísticas del Ministerio del Interior	328 por cien mil	100 por cien mil	100 por cien mil
8	incidencia de lesiones	Denuncias por lesiones /Total de la población *100 000	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2009) 58 por cien mil	51 por cien mil	20 por cien mil
9	incidencia de robos	Denuncia por robo /Total de la población *100 000	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2009) 167 por cien mil		
10	incidencia de hurtos	Denuncia por hurto /Total de la población *100 000	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2009) 169 por cien mil		
11	Programas educativos con temas de seguridad ciudadana	Programas educativos ejecutados / total de programas en temas de seguridad ciudadana *100	DIREDD	(2011) 0%	0%	30%

5, 6, 7, 8, 9 y 10 Indicadores utilizados internacionalmente.

b. Acciones Estratégicas

Mejorar los mecanismos de captura al criminal con innovación y tecnología y propiciar mayores penas para hacer menos atractivo el crimen como ocupación.
Impulsar desde el Estado la inversión en seguridad pública mejorando el presupuesto del MININTER, con el fin de evitar la proliferación de seguridad privada no técnica.
Promover mecanismos para la integración familiar en los ámbitos de competencia del MININTER y particularmente de la PNP.
Realizar convenios para interconectar a las áreas operativas de la PNP entre sí y con las instituciones del Estado (RENEC, SUNAT, etc.) que le correspondan, en un sistema de información nacional integrado en red que provea datos en tiempo real.
Coordinar permanentemente mecanismos de prevención de inseguridad ciudadana con los Municipios y Sociedad Civil.
Desarrollar espacios de diálogo público y abierto sobre seguridad ciudadana entre los distintos actores públicos y privados y la población.
Fortalecer el sistema sectorial de estadística del MININTER.
Mejorar el diseño de las operaciones policiales a nivel nacional previendo apoyo aéreo a las unidades policiales para restablecer el orden público, la seguridad ciudadana y la paz social.
Mejorar los mecanismos de respuesta oportuna y eficiente del sector Interior en la gestión del riesgo de desastres.
Ampliar competencias y desarrollar capacidades de los Comisarios para llevar a cabo estrategias de seguridad ciudadana.
Consolidar y optimizar los productos del Programa Presupuestal con enfoque de Resultados Seguridad Ciudadana de directa responsabilidad del MININTER, e impulsar los de responsabilidad transectorial.
Promover el desarrollo de programas insubordinados de la PNP dirigidos a adolescentes y jóvenes con el propósito de alertar sobre las consecuencias de la violencia urbana y rural.
Contribuir sustantivamente en la disminución de la tasa de personas, con énfasis en niños y adolescentes.
Incrementar los niveles de seguridad de documentos que exige la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN) expedición y revalidación de Pasaportes, expedición mecanizada del Carnet de Extranjería, entre otros.
Impulsar la modernización y permanente actualización de la infraestructura de la DIGEMIN priorizando la ejecución de los proyectos de inversión pública de Jefaturas Departamentales predeterminadas, dotándolas, además, de recursos humanos y medios logísticos.

Objetivo específico 1.3: Cobertura de servicios policiales de calidad en el territorio nacional constituye signo visible de la presencia del Estado.

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Formula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
12	Población demandante atendida por los servicios policiales	$\text{Número de personas que acuden en demanda de servicios policiales} / \text{Total población demandante} * 100$	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2012) 20%	20%	100%
13	Gasto público por Efectivo policial	$\text{Gasto público en el servicio policial} / \text{Total de efectivos policiales a nivel nacional}$	Oficina de Presupuesto - OGP MININTER	Sí	Sí	Sí
14	Calidad de la educación superior y capacitación que se imparte en la PNP	Ubicación de la PNP en el ranking Latinoamericano, según índice de educación superior y capacitación de escuelas policiales	Dirección de Educación y Doctrina de la PNP	Sí	Sí	(alcanzar al país mejor ubicado en América Latina)
15	Cobertura del servicio policial por cada 100,000 habitantes (*)	$(\text{Número de policías} / \text{Total población}) * 100,000$	Oficina de Estadística del Ministerio del Interior	(2010) 316 por cada 100,000 hab. (**)	316 por cada 100,000 hab.	400 policías por cada 100,000 hab.

(*) El indicador internacional recomendado por la ONU es de 400 policías por cada 100,000 habitantes

(**) Sin incluir 6,947 de personal policial de la Dirección de Salud.

Si se considera el "día franco" o libre, es decir 24 horas de descanso por 24 horas trabajadas el cálculo se reduce a la mitad.

b. Acciones Estratégicas

Potenciar la formación de efectivos policiales para alcanzar índices de cobertura del servicio policial internacionalmente aceptables
Establecer mecanismos que hagan atractiva la carrera policial a nivel profesional y técnico
Priorizar la asignación de recursos para la inversión en establecimientos de formación policial estratégicamente localizados que permitan atender los requerimientos de efectivos policiales en cantidad y calidad
Mejorar la capacidad de respuesta de la PNP en materia de acciones preventivas y oportunidad de los operativos
Mejorar los mecanismos de selección de personal en las escuelas de formación policial a nivel profesional y técnico
Realizar planes de especialización profesional a nivel profesional y técnico para incrementar las capacidades de los efectivos policiales
Dotar a las Comisarias de los recursos necesarios para una apropiada provisión de servicios, así como para efectivizar las estrategia de seguridad ciudadana en su ámbito de responsabilidad

Objetivo específico 1.4: Policía Nacional del Perú participa en el Nuevo Código Procesal Penal con idoneidad técnica, científica y forense.

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Formula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
16	Comisarias dotadas de condiciones suficientes para su participación en el NCPP	$\text{Número de comisarias dotadas de condiciones reales, laboratorio y total de comisarias} * 100$	Dirección de Logística - DIRLOG y Oficina de Infraestructura	(2011) 24%	(2015) 100%	100%

17	Persona de la PNP capacitado en investigación y en CPP	Número de personal de la PNP capacitado en investigación y CPP / Número de persona de la PNP * 100	DIRECCIÓN y Oficina de	(2011)	30%	30%	100%
----	--	--	------------------------	--------	-----	-----	------

b. Acciones Estratégicas

Impulsar acciones de capacitación del personal de la PNP en investigación y en los procesos propios del nuevo Código Procesal Penal
Dotar a las Comisarias de los recursos necesarios para una apropiada atención y cumplimiento del deber de los efectivos policiales en su actuación conjunta con el Fiscal en el nuevo Código Procesal Penal, así como para efectivizar correctamente la estrategia en la seguridad ciudadana en su ámbito de responsabilidad
Incorporar el nuevo Código Procesal Penal en la formación del personal policial, tanto a nivel profesional como técnico
Seguimiento y evaluación de los resultados e impactos del NCPP en las regiones donde se está implementando, particularmente en la seguridad ciudadana
Impulsar la revisión y actualización del NCPP que permita recuperar el liderazgo de la PNP en la fase de investigación criminal
Capacitar al personal especializado de la PNP en temas vinculados a conocimientos técnicos, científicos y forenses de la etapa de investigación criminal
Dotar a la PNP de los recursos de infraestructura y equipamiento que posibiliten su participación idónea en la implementación del nuevo Código Procesal Penal
Dotar a las Procuradurías del ámbito del MININTER de equipamiento de software y hardware, así como de personal profesional suficiente que permita el ejercicio de una administración moderna y unificada

Objetivo específico 1.5: Estrategia articulada de lucha contra el TID y el terrorismo exitosamente ejecutada por el MININTER

a. Indicadores y metas

Nº	Indicador	Formula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
18	Prevalencia anual del consumo de drogas ilegales en la población escolar de secundaria	$\frac{\text{Número estudiantes de educación secundaria que reportan consumo de drogas}}{\text{Total de alumnos matriculados}} * 100,000$	Encuesta Nacional en Estudiantes de Secundaria de DEVIDA (GPIA) / Plan Bicentenario	(2007) 4,2%	4,2	3%
19	Incidencia de violencia de pandillas (15-29 años) de firma	$\frac{\text{Número de jóvenes de 15 a 29 años}}{\text{total de población de 15 a 29 años}}$	Dirección de Participación Ciudadana, PNP e INEI / Plan Bicentenario	(2007) 45%	4,2	3%
20	Detección de personas vinculadas con el TID a nivel de grandes exportadores de cocaína	$\frac{\text{Número de personas detenidas vinculadas al TID}}{\text{Total de personas detenidas}}$	DIRECCIÓN Oficina de Estadística del MININTER	51,1	51,1	51
21	Cultivo legal de hoja de coca	$\frac{\text{Superficie en hectáreas cultivadas de hoja de coca}}{\text{Total de hectáreas cultivadas de hoja de coca}}$	Informe Mundial sobre Drogas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	(2010) 62.296 ha	62.296 ha	38.000 ha
22	Detención de personas que realizan lavado de activos	$\frac{\text{Número de personas detenidas que realizan lavado de activos}}{\text{Total de personas detenidas}}$	DIRECCIÓN, DIRINCA, PNP, Unidad de Investigación Financiera (UIF) SBS	(2011) 0%	0%	30%
23	Insumos químicos fiscalizados incautados (**)	$\frac{\text{Kg. de insumos químicos incautados}}{\text{total de insumos químicos fiscalizados}} * 100$	DIRECCIÓN, Oficina de Estadística del MININTER	(2011) 4%	4%	50%

24	Droga incautada	Droga incautada/ estimado de producción potencial de coca 1100	Informe Mensual sobre Drogas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, DIRANDRO y Oficina de Estadística del MININTER	(2009) a) 3.45 %	a) 3.45%	a) 30%
		Incremento porcentual anual de la incautación de droga		b) 5%	b) 5%	b) 40%
25	Accionar terrorista	Disminución porcentual anual de los atentados terroristas	DIRETE Oficina de Estadística del MININTER	(2011) 10%	10%	0%
		Detención de personas con vínculos con el terrorismo		20%	20%	5%

(*) Fuente: Informe de la ONU 2009 y estudio de Jaime Antezana. - Según proyección de crecimiento al 2010 es de 5%

(**) El Ministerio de la Producción aun tiene pendiente la redacción de la Ley de Insumos Químicos; (***) Según el estudio de Jaime Antezana, solo se

incautaron en el Huallaga: Aucayacu, Agwaitia y Mishollo; pero en los otros 11 valles cocaleros las rutas están libres.

b. Acciones Estratégicas

Fortalecer en infraestructura y capacidad de gestión a la Oficina Ejecutiva de Control de Drogas - OFECOD
Impulsar acciones concertadas con otros actores para la prevención del consumo de drogas en la población y sus efectos en la seguridad ciudadana mediante la sensibilización de los escolares y de los adultos que se relacionan con ellos
Promover el desarrollo de programas institucionales de la PNP dirigidos a adolescentes y jóvenes con el propósito de alertar sobre las consecuencias de la violencia urbana y rural
Promover la dación de la Ley de Insumos químicos a cargo del Ministerio de la Producción - PRODUCE que permita la actuación directa del MININTER
Revisar y perfeccionar las estrategias de lucha contra el TID y el Terrorismo en el marco de una estrategia nacional
Mejorar los capacidad de negociación de los convenios internacionales para combatir el tráfico de drogas
Reducir significativamente el tráfico de armas de guerra
Definir convenios con entidades internacionales para el cruce de información de TID y lavado de activos
Desarrollar un Programa Fondo de Lucha Contra las Drogas con los recursos decomisados al narcotráfico
Desarrollar un Programa científico y tecnológico para el personal de marócticos en la lucha contra el Tráfico ilícito de Drogas

E. PROGRAMAS ESTRATEGICOS

N°	PG / PY	Título	Ámbito	Descripción Resultado esperado	Monto Referencial
1	PG	Programa Presupuesto Estratégico de Seguridad Ciudadana	Nacional	Programa orientado a mejorar los índices de seguridad ciudadana a partir de intervenciones específicas denominadas productos, enfocados en servicios que la PNP brinda al ciudadano. Se prevén cambios plausibles denominados resultados a corto, medio y largo plazo implementados por el MIE bajo un nuevo sistema de gestión denominada Presupuesto por Resultados.	1.964 millones de soles
2	PG	Programa sistema de estímulo al efectivo policial	Nacional	Programa de preferencias de estímulos que mejore la imagen del Policía en el cumplimiento de su deber y que le permita ascender y capacitarse.	N/C
3	PG	Programa preventivo contra pandillaje juvenil	Nacional	Programa para atender los factores de riesgo que inducen a los jóvenes a conductas negativas en la sociedad.	N/C
4	PY	Proyectos acciones de desarrollo en el VRAE	Regional	I) Mejoramiento e implementación de la Unidad PNP Frente Policial del Valle de los Rios Apurímac y Ene en el distrito de la Convención - Cusco Perú (Código N° 35975) Aprobado por el Ministerio de Interior (S/ 16 359 075) II) Implementación de la comisaría PNP del distrito de Huanquilla (Perú) código N° 119942, viable S/ 1 239 222 III) Ampliación e implementación de la comisaría PNP del distrito de Tarma del Frente Policial del Valle de los Rios Apurímac y Ene Perú (Código N° 129678) Viable S/ 1 639 364 IV) Construcción e implementación de la comisaría PNP de Ayta San Francisco - Ayacucho de Perú (Perú) código N° 126499 viable S/ 1 499 140	29 826 504 Nuevos Soles
5	PY	Actualizar Proyecto del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de la PNP	Nacional	Proyecto de inversión pública actualizado a partir del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de la PNP para asegurar los recursos de inversión que se requieren.	15 289 385,059 Nuevos Soles
6	PG	Proyecto de desarrollo de un Software de Información Estadística Oficina de Estadística	Nacional	Desarrollo de un aplicativo informático orientado a la recopilación, procesamiento de datos de las diferentes dependencias que conforman el sistema estadístico del Ministerio del Interior.	N/C
6	PY	Plan estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010-2014	Lima y otras localidades	I) Actualizar y materializar los proyectos de Equipamiento de laboratorios de Criminalística, pendientes de ejecución II) Proyecto de inversión pública Implementación del Sistema Automatizado de Identificación por Huellas Dactilares - (HIDIS) S/ 8 986 023 III) Proyecto de inversión pública Modernización del Sistema de Identificación Balística por Medio de Captura de imágenes y Sistema Informático (IBS) S/ 12 909 631	23 386 250 Nuevos soles
7	PG	Programa de capacitación para el personal	Nacional	Sistema de capacitación para funcionarios y servidores de las entidades vinculadas al sistema de justicia que incluya mecanismos de seguimiento y evaluación permanente.	N/C
8	PG	Proyecto de Monitoreo, Seguimiento y Control del Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del equipamiento de la PNP 2010-2014. Otros proyectos	Lima	Desarrollar un aplicativo informático para el Seguimiento, evaluación y Control del Programa de Monitoreo del Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del equipamiento de la PNP 2010-2014, control de cualquier otro Proyecto, para permitir mantener informada a la alta dirección sobre la marcha en la ejecución del programa en relación con las metas propuestas.	N/C
9		Observatorio de la violencia y la criminalidad - Programa Consolidación Democrática de la Seguridad Ciudadana (PRODESCO)	Lima y otras localidades	La propuesta del "Observatorio de la Violencia y la Criminalidad" coincide en sus componentes (en resultados no explicitados) con los resultados productivos de producto "Sistema Integrado para el Observatorio del Crimen y la Violencia" diseñado y por implementar dentro del marco del Programa Estratégico Seguridad Ciudadana, así como también con el Proyecto de inversión pública "Implementación del Observatorio del Crimen y la Violencia en el Perú" para mejorar el servicio de información de la PNP en las provincias de Arequipa, Huamanga, Callao, Cusco, Tarma, Cajamarca, Cuzco, Huancayo, Huánuco, Puno, Ayacucho y Lima Metropolitana, con código SNIP 423020 (PRODESCO). Además, existe en desarrollo la iniciativa "Observatorio de la Seguridad Ciudadana" de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Se recomienda que las 3 iniciativas se articulen en una propuesta bajo el nombre de "Observatorio Nacional de la Seguridad Ciudadana".	18 672 245 Nuevos Soles
10	PY	Laboratorio de Cumplimiento para la DICCAMEC	Lima	Proyecto de inversión pública ideado por la DICCAMEC para su fortalecimiento. Consiste en la construcción y equipamiento de un laboratorio forense químico que cuente con personal de la MINISTERIO DICCAMEC altamente capacitado, con la finalidad de evaluar la pureza de los productos e insumos de explosivos y/o piróforos que ingresen al país para poder corroborar de manera fehaciente si se encuentran dentro de los parámetros establecidos por la normatividad vigente.	N/C

(*) 1. El "Sistema Integrado para el Observatorio del Crimen y la Violencia" (el Sistema) es uno de los seis (6) productos priorizados para su implementación durante la fase de diseño del Programa Presupuestal Estratégico Seguridad Ciudadana (PESC). 2. PIP "Implementación del Observatorio del Crimen y la Violencia en el Perú, viene siendo reformulado por la Secretaría Técnica de COMASAC. Nota: PG: Programa PY: Proyecto N/C: No cuantificable

EJE ESTRATEGICO 2: DESARROLLO ORGANIZACIONAL INSTITUCIONAL

2. DESARROLLO ORGANIZATIVO

2.1 Normatividad / Marco Legal

Los instrumentos legales que sirven de marco legal y orientación al accionar del Ministerio del Interior y a los órganos que lo componen, incluida la Policía Nacional del Perú -PNP son:

La Constitución Política del Perú, año 1993.

La Constitución Política, en su artículo 166 del Capítulo XII establece que la finalidad de la Policía Nacional del Perú es garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a la comunidad, garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; vigilar y controlar las fronteras.

El artículo 169 enfatiza que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas no son deliberantes y están subordinadas al Poder Constitucional.

Ley N° 26473 de fecha 09 de junio de 1995 y Ley N° 27095 del 27 de abril de 1999.

Se reestructuran la Dirección de Migraciones y Naturalización y la Dirección de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil, pasando a depender funcional y administrativamente de la Alta Dirección del Ministerio del Interior con el nivel orgánico de Dirección General. Asimismo, la Dirección de Identificación dio paso a la creación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

Ley N° 27658 del 29 de enero del 2002 - Ley Marco de Modernización de Gestión del Estado.

Mediante el artículo 5°, pone énfasis en la revalorización de la Carrera Pública, así como Institucionalización de evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia.

Igualmente, en el artículo 7° se refiere a la evaluación de resultados para disponer que la gestión y el uso de los recursos públicos en la Administración Pública, sus dependencias, entidades y organismos debe estar sometido a la medición del cumplimiento de las funciones asignadas y la obtención de resultados, los cuales serán evaluados periódicamente.

Ley N° 29158 del 18 de diciembre del 2007 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, precisando en su artículo 22°, la homogeneidad de los Ministerios. En su artículo 24° establece la estructura orgánica a la cual deben adecuarse organizativamente todos los Ministerios; igualmente precisa que la Ley de Organización y Funciones establece su estructura básica y funciones y el Reglamento de Organización y Funciones establece la estructura orgánica de los Ministerios, sus funciones y atribuciones de sus órganos; dicho instrumento se aprueba mediante Decreto Supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Ley N° 29334 del 23 de marzo del 2009 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

Dispositivo legal que actualmente define la organización y las áreas programáticas del Ministerio del Interior, sin embargo aún no se actualiza el Reglamento de Organización y Funciones – ROF, que de acuerdo a dicho dispositivo, debía implementarse en un plazo de noventa días. En ausencia, existe el Reglamento de Organización y Funciones aprobado según el D.S. N° 004-2005-IN del 22 de Julio del año 2005.

Ley N° 27238 – del 21 de diciembre de 1999 - Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú.

La Ley Orgánica de la PNP vigente, establece en su artículo 3° la finalidad fundamental de la Policía Nacional del Perú en los mismos términos previstos en la Constitución Política del Perú.

El artículo 4° establece que la Policía Nacional del Perú forma parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior.

En cuanto al aspecto organizativo, la Ley Orgánica establece en su artículo 11°, la siguiente estructura orgánica:

Cuadro N° 2.1
Estructura Orgánica de la Policía Nacional del Perú

Órganos	Direcciones, Consejos y Comisiones
Órgano de Dirección	Dirección General
Órgano de Asesoramiento	Estado Mayor General
Órgano de Control	Inspección General
Órganos Consultivos	Comisión Consultiva
	Consejo Superior
	Consejo Económico
	Consejo de Calificación
	Consejos de Investigación
Órgano de Instrucción y Doctrina	Dirección de Instrucción y Doctrina Policial
Órganos de Ejecución	Direcciones Especializadas
	Regiones Policiales

Fuente: Oficina General de Planeamiento OGP _ Mininter, 2010

Mediante el D.S. N° 008-2000-IN se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía. Posteriormente, mediante el D. S. N° 001-2010-IN del 18 de agosto de 2010, se modificó los numerales 13.7 y 13.7.1 del artículo 13° del Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, creando las siguientes Direcciones Ejecutivas:

- 1) Dirección Ejecutiva de Orden y Seguridad.
- 2) Dirección Ejecutiva, contra el Crimen Organizado.
- 3) Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales Especiales.

ORDEN INTERNO, ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD CIUDADANA

El mandato constitucional del Estado y los dispositivos legales que regulan la organización del Ministerio del Interior para el cumplimiento de sus funciones en relación a la ciudadanía, están vinculados con los conceptos de Orden Interno, Orden Público y Seguridad Ciudadana. Para el adecuado entendimiento y manejo de tales conceptos, la PNP mediante la Resolución Directoral N° 008-2007-DIRGEN/DIRPASEC del 10 de enero del 2007, autoriza la difusión de la cartilla denominada Doctrina Policial. En tal documento, los referidos conceptos se definen de la siguiente manera:

Gráfico 2.1
Orden Interno, Orden Público
y Seguridad Ciudadana

Orden Interno: Es una Institución jurídico-política de nivel Constitucional, que se manifiesta como una situación de equilibrio y de orden en todos los campos de la vida nacional (social, económico, político, etc.), que garantiza el funcionamiento y la estabilidad del Estado; el Orden Interno conduce a la Seguridad Interna del Estado.



Orden Público: Es la Institución jurídico - social de nivel constitucional que garantiza el equilibrio y la paz social dentro del Estado.

Está caracterizado por 4 elementos: la tranquilidad, la seguridad, la salubridad y la moralidad pública.

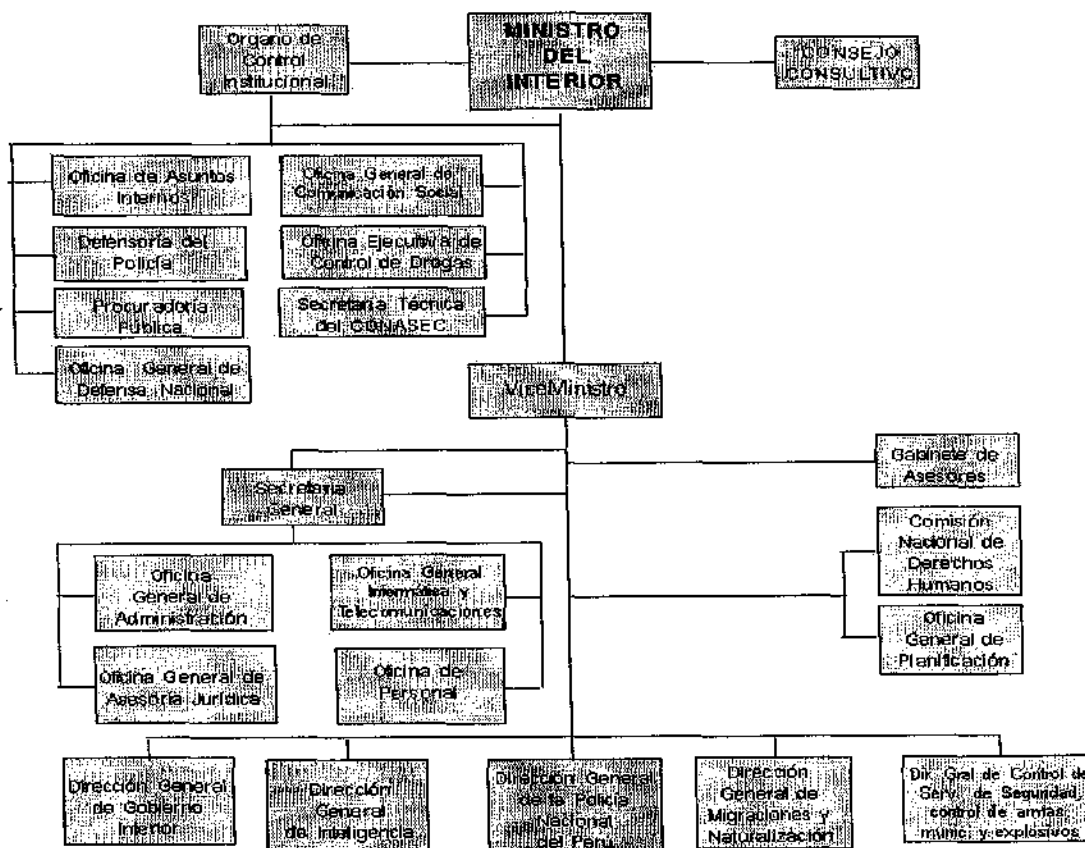
Seguridad Ciudadana: Es el Orden Público aplicado a nivel local o vecinal.

2.2. Organización del Ministerio del Interior

La estructura orgánica y los correspondientes reglamentos y manuales de organización y funciones que definen las funciones y su adecuada relación de dependencia funcional y jerárquica, es toda una arquitectura conceptual pero debe ser adecuadamente complementado con los sistemas administrativos y operativos que conduzcan la gestión institucional. De ahí su importancia para ser considerado en un proceso de planeamiento estratégico que revisa la organización, ya que no basta tener una buena estructura organizativa, si es que esta no se complementa con una debida gestión institucional.

En términos organizativos, debe mencionarse que a la fecha no se encuentra actualizada la estructura orgánica del Mininter sobre la base de la Ley N° 29334 encontrándose, por lo tanto, vigente el Reglamento de Organización y Funciones (ROF - MIN) aprobado por DS. N° 004-2005-IN del 22 de Julio del año 2005, del cual forma parte el organigrama del gráfico N° 2.2.

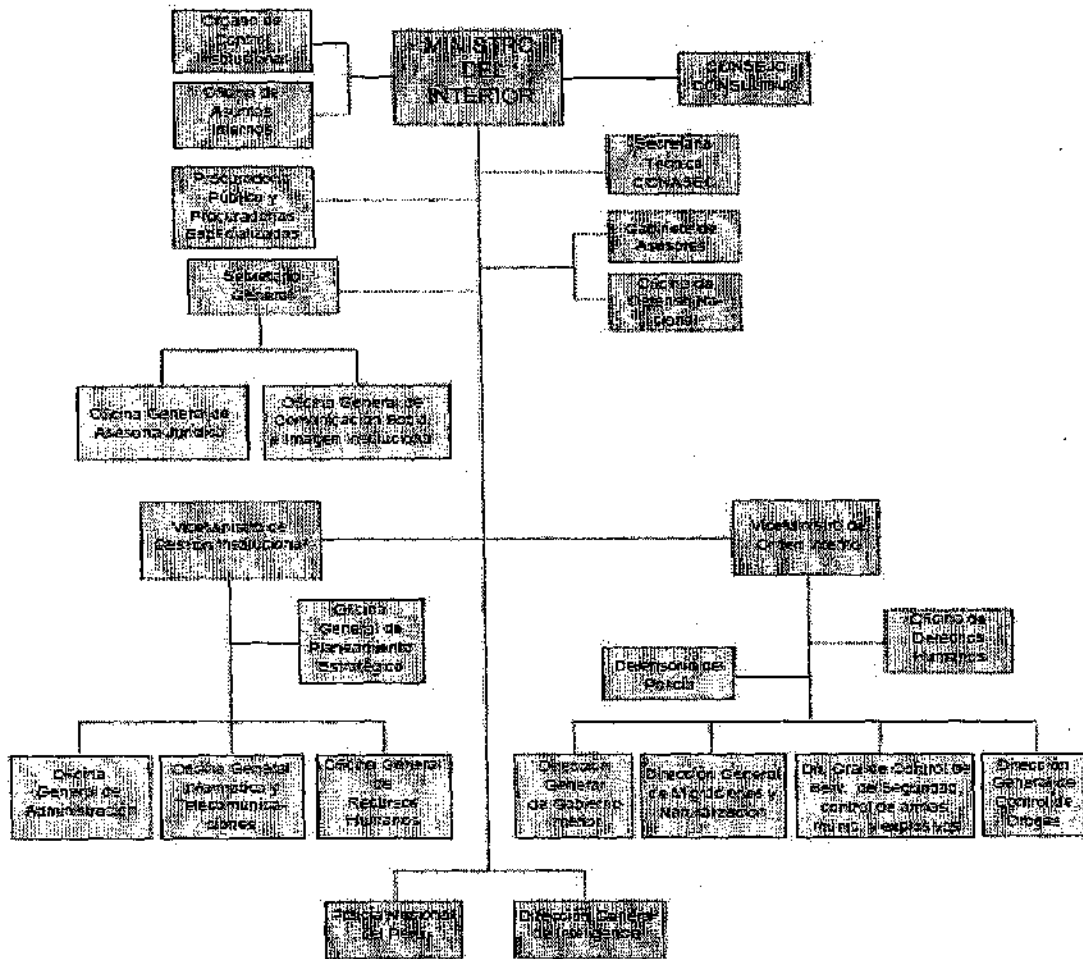
Gráfico 2.2
Organigrama 1



Fuente: Oficina General de Planeamiento OGP Mininter, 2010

En cumplimiento del último dispositivo legal vigente, Ley N° 29334 de Organización y Funciones del año 2009, el Ministerio del Interior elaboró, el organigrama que se muestra como gráfico N° 2.3, con su correspondiente proyecto de Reglamento de Organización y Funciones. El referido Organigrama, fue observado por diferentes actores al interior de la misma Institución, lo que motivó que se dispusiera su revisión pero no su aprobación.

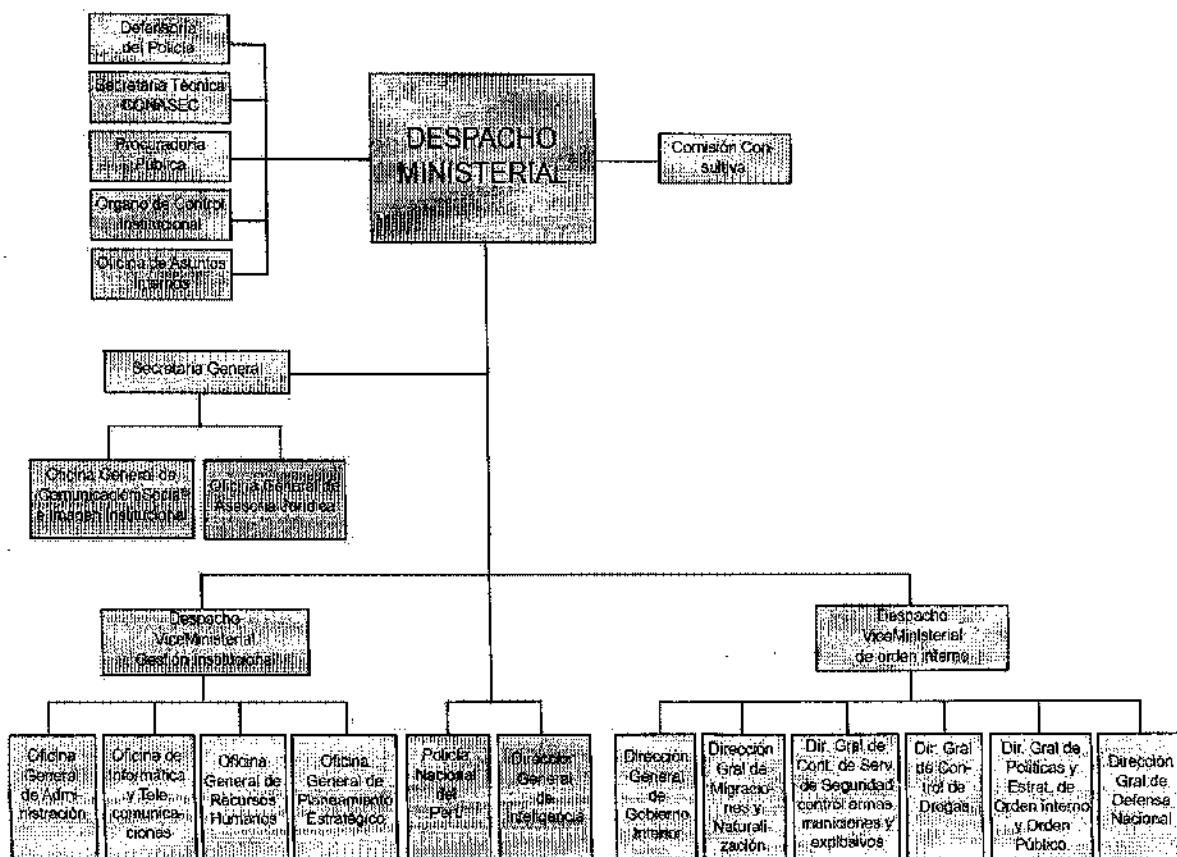
**Gráfico 2.3.
Organigrama 2**



Fuente: Oficina General de Planeamiento OGP _ Mininter, 2010

En respuesta a lo dispuesto y como otra alternativa, se rediseñó el organigrama que se muestra como gráfico N° 2.4. El referido Organigrama alternativo, así como el proyecto de Reglamento de Organización y funciones fueron sometidos a la aprobación de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM.

Gráfico 2.4.
Organigrama 3



Fuente: Oficina General de Planeamiento OGP _ Mininter, 2010

El Organigrama así presentado a la PCM, fue también objeto de observación lo que propició comunicaciones de ida y vuelta con la mencionada organización rectora, argumentándose posiciones por cada lado, sin haber logrado hasta la fecha, la aprobación definitiva del organigrama ni del Reglamento de Organización y Funciones - ROF.

Los hechos descritos anteriormente evidencian, que desde aproximadamente dos años, está pendiente la adecuación y aprobación de la organización a los alcances de la Ley N° 29334, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior del 19.03.09. Cabe indicar que la más reciente versión corregida del ROF ha sido presentada a la Presidencia del Consejo de Ministros en julio del presente año 2011, levantando las observaciones de su Secretaría de Gestión Pública.

En la práctica, dicha situación afecta la marcha del Ministerio y de sus órganos integrantes al propiciar el natural desconcierto en las relaciones funcionales de

las distintas reparticiones, ya que por ejemplo, se viene trabajando con dos Vice Ministerios que no tiene su adecuación en un ROF. Así mismo, dicha situación constituye una limitante para la actualización de otros instrumentos de gestión organizativos como son el CAP, los Manuales de Organización y Funciones – MOF y los Manuales de Procedimientos (MAPRO).

El desempeño institucional, sin las formalidades organizativas, es contraproducente para la cultura organizacional, en la medida que se genera en los actores de la Institución, el pensamiento equivocado de la no necesidad de los instrumentos organizativos para la marcha institucional, situación que no contribuye favorablemente a una administración efectiva.

Gráfico 2.5.

Funciones de los principales Instrumentos Organizativos

Instrumento	Función
Organigrama	Refleja gráficamente el diseño de la estructura organizativa.
Reglamento de Organización y Funciones - ROF	Establece las funciones a un nivel estructural mayor, de acuerdo a la normatividad al respecto.
Manual de Organización y Funciones - MOF	Establece las funciones a un nivel desagregado, de acuerdo a la normatividad al respecto.
Manual de Procedimientos - MAPRO	Establece la forma y modo como es que se desarrollan los distintos procesos operativos y administrativos.

Debe anotarse que el aspecto organizacional, es un tema especializado que incluye determinados criterios a los cuales se debe adecuar toda Organización.

Para el caso del sector público, esto se da a través de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que entre otros, establece los principales criterios técnicos que debe observarse para el diseño de esquemas estructurales. Así se tiene que:

- i) Se establece claramente los órganos que deben ser considerados como de la Alta Dirección.
- ii) En cuanto a los órganos de Administración Interna, el referido dispositivo las identifica apropiadamente como de apoyo y asesoramiento. Convencionalmente, los órganos de asesoramiento se ubican al lado derecho del organigrama, mientras que los de apoyo, al lado izquierdo.
- iii) En cuanto a los órganos de línea, hace la precisión, que son aquellas que proponen y ejecutan políticas públicas y funciones sustantivas, vale decir relacionadas con la naturaleza principal de la Institución. En tal sentido, se aprecia que en la línea del último organigrama propuesto a la PCM, deberían estar ubicadas con propiedad, la Policía Nacional del Perú así como la Dirección General de Migraciones y Naturalización, atendiendo a la Ley N° 29334, que en su artículo 3° establece que el Ministerio del Interior responde a las siguientes áreas programáticas de acción:
 - a) Orden interno y orden público.
 - b) Movimiento migratorio.

Consecuentemente, por lo expuesto, tendría que revisarse la ubicación de las demás áreas que en el referido Organigrama, aparecen como órganos de línea.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la dosificación de las áreas a lo estrictamente necesario y no propiciar abundante dependencia, especialmente horizontal que dificulte los aspectos de dirección y supervisión de funciones.

Se aprecia en materia organizativa a nivel sector, la necesidad de uniformizar los criterios y directivas que sean aplicables a todo el universo del Ministerio, incluido especialmente la PNP, la elaboración y/o modificación de Organigramas a fin de evitar estructuras que respondan a diferentes estilos de las jefaturas de turno; los cambios constantes en la organización, generan expectativas que redundan en mayores requerimientos de personal y recursos logísticos para su implementación; luego ante otro cambio posterior, se mantienen las expectativas y el status quo, ya generado, como derechos adquiridos.

2.3 Relación orgánico-funcional del Mininter y la PNP

La lectura del Organigrama del Ministerio del Interior, presentado como propuesta a la PCM y que se muestra en el gráfico 1.3, refleja que casi la totalidad de áreas de dicha estructura se relacionan con los órganos no policiales, con excepción del único cuadrado estructural que corresponde a la Policía Nacional del Perú y que se presenta como parte de la línea de la organización.

Para conocer el detalle estructural de la Policía Nacional del Perú, se debe recurrir al organigrama desagregado, que por lo general se puede encontrar en el ámbito de la PNP, no así en la jurisdicción de los órganos no policiales, lo cual es explicable por cuanto se sabe que los órganos policiales, tienen su propia ley orgánica y reglamentos que define su organización y sus modificatorias se dan a través de decretos supremos. Se refiere que los cambios organizativos en la PNP son continuos y no siempre coinciden con los dispositivos que los autorizan, ya que por ejemplo el organigrama que la PNP proporcionara como parte del presente diagnóstico no concuerda en su estructura con la Ley Orgánica, ni tampoco con el D. S. N° 001-2010-IN del 18 de agosto de 2010, por el que se dispuso la creación de las siguientes Direcciones Ejecutivas:

- Dirección Ejecutiva de Orden y Seguridad.
- Dirección Ejecutiva, contra el Crimen Organizado.
- Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales Especiales.

Si se hiciera un ejercicio de balance de lo que significa el peso relativo actual, entre los órganos no policiales y los órganos policiales, con algunos criterios como por ejemplo, el presupuesto asignado en los últimos años, se encontrará que aproximadamente el 97% de recursos asignados, le corresponde a la PNP y sólo el 3% a los órganos no policiales. Si el balance fuera a partir de la relación del número de personal, se encontrarán resultados con tendencias parecidas.

El ejercicio precedente, contrasta con la situación de hace aproximadamente 25 años ya que en el año 1986 se dio la Ley N° 370 Ley Orgánica del Ministerio del Interior, en la que una de las actividades principales estaba referida al Gobierno Interior, que se relaciona con las autoridades políticas (Prefectos, Sub Prefecto, Gobernadores, etc.) quienes actúan a nivel nacional en representación del Poder Ejecutivo. Si bien hoy en día se cuenta con Gobiernos Regionales y Locales con alcance a nivel nacional, estos corresponden a instancias con distinta esfera de responsabilidad que el gobierno nacional.

Para entonces, la Policía Nacional Del Perú era una actividad más dentro del Ministerio del Interior, pero que con el transcurrir de los años y del aumento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana, ha venido tomando mayor protagonismo, a tal punto que en el año de 1999 se da la Ley N° 27238 Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú y un año después su correspondiente Reglamento, estableciendo su Organización.

La situación descrita, ha propiciado que en el universo Ministerio del Interior, no solo se identifican dos jurisdicciones con la nomenclatura de órganos no policiales y órganos policiales, sino que más allá de ello, cada una de ellas, ejerce en todo aquello que le sea posible, una vida institucional de manera independiente, una de la otra; salvo para los casos en que se tenga que coordinar acciones, para una presentación conjunta a nivel ministerial; o, para la elaboración de determinados reportes, que por necesidades de consolidación deben coordinarse previamente, como es el caso de los reportes presupuestales al MEF, que se presentan a nivel del pliego, lo que significa solo una consolidación formal, ya que de por medio, cada jurisdicción es responsable de su propia información.

La situación de doble jurisdicción con marcada autonomía percibida a nivel de una misma Institución, como es el caso del Ministerio del Interior, no es lo más conveniente corporativamente, si se tiene en cuenta que hay serios problemas de gestión, a nivel Ministerio, lo que evidencia la necesidad de aprovechar las fortalezas de cada una de ellas para el bien de los propósitos institucionales. De otro lado, es igualmente perjudicial para la Institución, si es que hubiera inacción entre las referidas jurisdicciones en determinados aspectos, a fin de evitarse mutuos conflictos.

La inconveniente situación percibida de dos jurisdicciones que tiene su origen en aspectos organizativos, amerita una definición de roles con el fin de propiciar una organización coherente y sin la presentación de dudas en sus relaciones y que por sobre todo, los diferentes órganos armonicen esfuerzos coordinados a fin de cumplir con la misión que el Estado encarga al sector, frente a la sociedad.

La definición invocada, podría considerar las siguientes alternativas de definición organizativa, no excluyente de otras que los especialistas en aspectos organizativos pudieran proponer:

- i) Que los órganos denominados no policiales, asuman un rol determinante a nivel Institución, lo que debe traducirse en el dictado de políticas y lineamientos operativos a través de sus órganos rectores; pero igualmente, deberían asumir integralmente para todo el Ministerio –incluida la PNP- las funciones administrativas, financieras, de logística y de proyectos de inversión, con el fin de que la Policía Nacional, se dedique fundamentalmente, al cumplimiento de sus funciones operativas especializadas que representan su razón de ser. Esta alternativa, supone la suficiente transparencia de la PNP en todos sus procesos de detalle, a fin de que los órganos no policiales puedan ejercer la función que les corresponde con toda propiedad.
- ii) Que la PNP asuma un manejo institucional autónomo, en cuyo caso los órganos no policiales, tendrían que reajustar su organización solo a lo necesario, ya que la atención que debe brindar a la PNP se circunscribiría a lo mínimo. En tal caso, correspondería más bien fortalecer a la PNP con la suficiente capacidad profesional, para posibilitar una adecuada gestión, ya que aparte de las funciones operativas de aspecto policial que les son propias, debieran también estar en condiciones profesionales para desempeñarse con suficiencia en los aspectos administrativos, financieros, logísticos, de personal, y sobre todo de proyectos de inversión; observando las exigencias actuales de la Administración científica.

Un primer análisis de viabilidad entre ambas alternativas, podría indicar que tal vez en una primera etapa sería más factible la primera alternativa, es decir que los órganos no policiales sean determinantes, en razón que la segunda alternativa requeriría un periodo de maduración para la formación de oficiales competentes en labores administrativas, financieras y de proyectos de inversión, lo cual tendría que antes generar toda una acción estratégica para adecuar la curricula académica para la formación de oficiales. Tal vez otra práctica conveniente, podría ser que inicialmente oficiales policías, trabajen activamente, en los órganos no policiales en labores administrativas y financieras, a fin de ir formando cuadros de oficiales que posteriormente, cubran con suficiencia los cargos jefaturales al interior de la PNP.

Cualquiera que fuera la alternativa elegida o cualquier otra que pudiera surgir de estudios especializados que al respecto debieran realizarse, tendría que finalmente producirse el ajuste necesario en la estructura organizativa, a fin de superar el defecto de tener una organización nominal pero que en la práctica

funciona diferente; o peor aún, que limite un accionar ágil y eficiente del Ministerio.

Algunas apreciaciones respecto al esquema estructural a nivel del Ministerio presentado para fines de aprobación a la PCM (gráfico N° 1.3), indica que se observa una organización departamentalizada horizontalmente, con determinadas áreas cuya ubicación podría discutirse, como es el caso del Despacho Viceministerial de Gestión Institucional, que aparece como línea de la organización, lo cual no concuerda con los lineamientos de la Ley N° 29158 que establece los criterios para los diseños de organigramas de los Ministerios.

También sería pertinente analizar la naturaleza de la Dirección de Gobierno Interior, ya que básicamente las autoridades políticas tenían su explicación en el pasado, cuando el Poder Ejecutivo debía estar representado políticamente a nivel nacional a través de las autoridades de entonces (Prefectos, Sub Prefectos y Gobernadores). Si bien la situación ha cambiado en el país con la existencia de los actuales gobiernos regionales y del reforzamiento de los gobiernos locales a nivel nacional, y corresponda evaluarse el rol de las autoridades políticas como representantes del gobierno nacional, debe anotarse que su esfera de responsabilidad es distinta a la de los gobiernos regionales y gobiernos locales.

Asimismo, es preciso indicar que la denominación Prefectos y Sub Prefectos se extingue con la Ley 28895 del 23.10.06, posteriormente derogada mediante la Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 29334 del 19.03.09, generándose un vacío legal superado mediante el Decreto Supremo 003-2009-IN del 31.03.09; cambiándose entonces con dicha Ley a la denominación de Gobernadores y Tenientes Gobernadores.

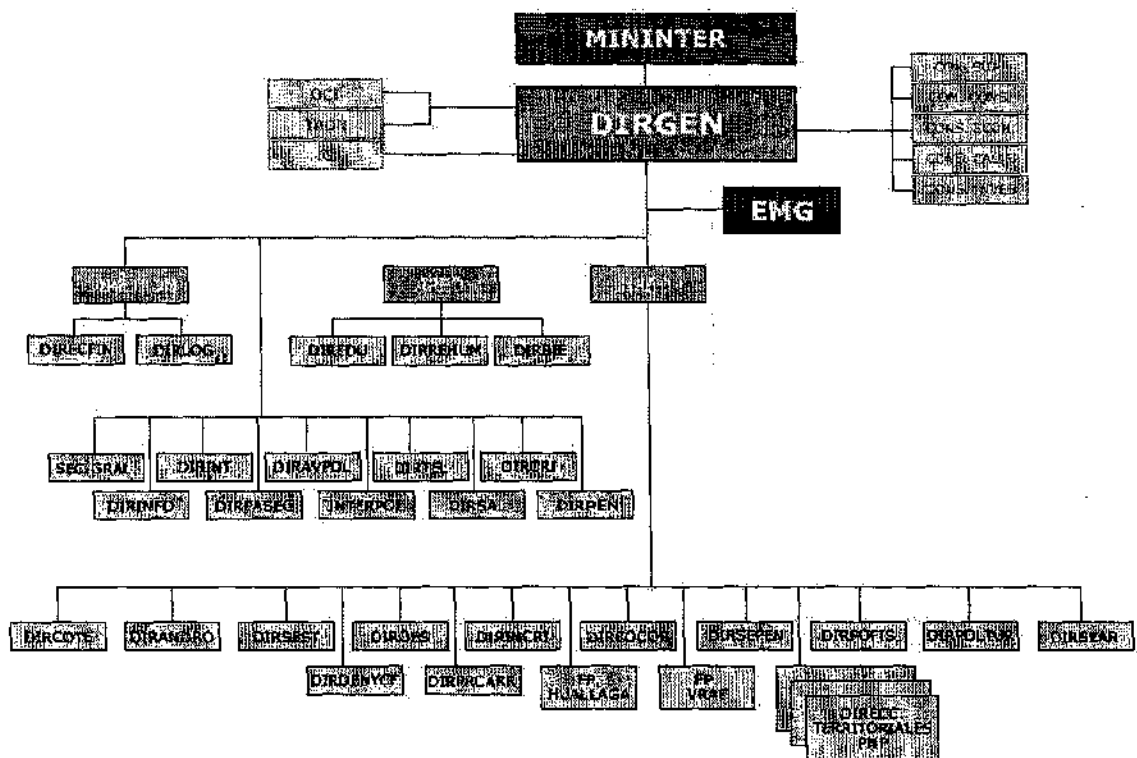
Cabe anotar que el vigente DS 006-2008 del 07.08.08 clasifica a las autoridades políticas en Gobernador y Teniente Gobernador, y a su vez, el cargo de Gobernador lo subclasifica en Regionales, Provinciales y Distritales y les asigna funciones específicas. Los Teniente Gobernadores cumplen una función muy importante, ya que representan el nexo entre el gobierno (nacional) y la población que se encuentra en los caseríos, anexos y centros poblados donde la presencia del estado es nula ó insuficiente.

Asimismo, las autoridades políticas han incorporado la nueva función de gestores del desarrollo, tal como se desprende del DS N° 006-2008-IN que modifica el Reglamento de Organización y Funciones de las Autoridades Políticas.

2.3.1 Organización de la PNP

Para el caso del organigrama desagregado de la PNP, que se presenta como gráfico N° 1.6, la estructura se muestra frondosa, especialmente en sus Direcciones internas, en varios casos con evidentes signos de duplicidad de funciones.

Gráfico 2.6.
Organigrama de la Policía Nacional del Perú.



Fuente: Dirección General DIRGEN –PNP, 2010

Cabe indicar que uno de los aspectos que explican pero que no justifican la frondosidad en las estructuras orgánicas que se analizan, es la doble acción que existen para muchas de las funciones tanto a nivel de órganos no policiales, como de las de las Unidades Policiales de la PNP, como por ejemplo, los aspectos de planeamiento, presupuesto, estadística, personal, etc., ya que existen órganos procesadores de tales funciones al interior de la PNP y que son coordinadores o nexos con las áreas análogas de los órganos no policiales. Como es de suponer, dicha situación propicia una innecesaria burocracia que lejos de agilizar la gestión, corre el riesgo de producir errores en los procesos, por la participación de muchas instancias.

La aplicación de organizaciones con criterios personales se agudiza, si es que se tiene en cuenta, además, la alta volatilidad de permanencia de los funcionarios en los puestos jefaturales, especialmente para el caso de los oficiales de la Policía Nacional del Perú, que por razones de su ordenamiento interno y criterios de rotación de mandos castrenses, tienen por lo general una vigencia en los cargos de uno o dos años, lo cual genera inestabilidad en el ejercicio funcional, así como también en los procesos administrativos y operativos, ya que también los procedimientos se exponen a los sucesivos cambios que dictan las jefaturas de turno.

A lo anterior, debe añadirse el desaprovechamiento del aprendizaje organizacional adquirido por el personal de la PNP, generado por los mencionados cambios de colocación obligados por razones reglamentarias, lo cual acentúa la visible falta de eficiencia y eficacia en las áreas de soporte de la PNP, que finalmente afectan el cumplimiento de su Misión Institucional.

Los responsables de la organización en la PNP aceptan la alta volatilidad de los cargos tanto a nivel de la Institución como al interior de su jurisdicción, pero refieren que también ello se debe a los frecuentes cambios de titular del Sector, lo que induce a realizar cambios en la organización de acuerdo a perspectivas personales e interés político y prioridades a nivel de gobierno.

En el contexto de la Policía Nacional del Perú, se identifican algunas áreas especializadas que es recomendable revisar, ya que atendiendo a la naturaleza de las funciones que desempeñan, diversos actores – algunos institucionales– refieren que no corresponderían, en estricto, a una labor policial; por lo que sería preferible su pase a otras jurisdicciones. Las áreas especializadas en cuestión son: policía de tránsito, policía de turismo, policía ecológica, etc.

2.4 Ley de Carrera del Personal de la Policía Nacional del Perú

2.4.1 Nueva de Ley de carrera del personal de la PNP

En cuanto a la modernización de la carrera policial, se debe enfatizar que para que el personal policía pueda ofrecer un adecuado y oportuno servicio a la ciudadanía debe ser formado y especializado con las características que demanda y exige la ciudadanía. En ese sentido, un equipo profesional integrado por la Alta Dirección del Ministerio del Interior y de la Dirección General de la Policía Nacional del Perú, ha elaborado un Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la PNP sobre la base de los informes alcanzados por las Direcciones Policiales a nivel nacional y las diferentes dependencias del Ministerio del Interior.

El propósito del Plan es lograr el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Policía Nacional del Perú con una mejor articulación de las unidades especializadas, y una mayor viabilidad técnica y financiera a los programas y proyectos que se formulen en base a un Planeamiento de largo plazo; el Plan para el Fortalecimiento considera tres ejes de desarrollo: Normatividad adecuada, Recursos humanos, y Equipamiento logístico adecuado.

Dentro del eje Recursos Humanos, considera una nueva Ley de Carrera del Personal de la Policía Nacional del Perú, que busca superar los vacíos de la actual Ley del Régimen de Personal N° 28857 que dificultan su aplicación; así como el ascenso actualmente normado por el DS 010-2008-IN, modificado anualmente y que causa inestabilidad en el personal policial.

Este proyecto de Ley de Carrera del Personal Policial, procura:

1. Cautelar la institucionalidad.
2. Brindar al personal un instrumento coherente con la modernidad que oriente su carrera policial.
3. Buscar la previsibilidad de los resultados de los procesos de personal (ascensos, retiros, etc.), simplificando los procesos administrativos.
4. Velar por el profesionalismo del personal, a través de su especialización, incentivando la meritocracia, optimizando el potencial humano institucional.
5. Preservar la identidad institucional fortaleciendo los valores corporativos.
6. Finalmente, maximizar la productividad policial.

En adición, el proyecto de Ley de Carrera del Personal de la Policía Nacional genera cambios plausibles para el desenvolvimiento de la función policial, como los que se enuncian a continuación:

- **Del ingreso.**
 - Modalidades regulares y CEPREPOL.
 - Asimilación de Oficiales y Especialistas.

- **De la formación.**

El Plan, pretende generar cambios plausibles para el desenvolvimiento de la función policial en cuanto a su formación con un currículo de estudios basado en perfiles:

- Currículo de estudios basado en perfiles.
- Oficiales 10 semestres académicos.
- Suboficiales 6 semestres académicos.

- **Asignación del campo profesional y especialidades.**

- La Especialización se inicia en las Escuelas de Formación, al tercer año de estudios para Oficiales y al segundo año para Suboficiales siendo las siguientes:
 - Orden y seguridad.
 - Investigación policial.
 - Administración, ciencia y tecnología.

- **Capacitación, perfeccionamiento e investigación.**

- Plantea además que la especialización se inicie con nivel básico orientado al desarrollo de las competencias, a cargo de Escuela de Capacitación Policial (ECAEPOL).
- Nivel avanzado orientado al perfeccionamiento de las competencias, a cargo del Escuela Superior de Policía (ESUPOL).
- Nivel superior orientado a la asesoría, dirección y toma de decisiones, a cargo del Instituto de Altos Estudios Policiales (INAEP).

- **Asignación del empleo y cargo.**

De acuerdo a las especialidades.

- **Evaluación del desempeño.**

Calificación del personal en forma objetiva.

- **Incentivos.**

Orientado a exaltar la conducta ejemplar del personal policial

2.4.2 Régimen Disciplinario del Personal de la PNP.2

La Ley N° 29356, vigente desde el 13 de mayo del 2009, tiene como objetivo establecer normas y procedimientos disciplinarios destinados a prevenir, regular y sancionar las infracciones en la que incurre el personal de la PNP y adecuado a los principios y derechos constitucionales. En sus 83 artículos y cinco disposiciones, la ley establece procedimientos disciplinarios al personal de la PNP de acuerdo a la jerarquía así como procedimientos aplicables al personal de las Escuelas de Formación de la PNP.

La referida ley, establece los siguientes órganos disciplinarios:

1. Órganos de Investigación y Decisión.

- La Inspectoría General y sus Inspectorías descentralizadas. Investiga los hechos en los cuales se encuentra involucrado el personal de la PNP, formula el informe disciplinario y decide la medida disciplinaria a imponerse.

2. Órgano de Apelación para infracciones graves y muy graves.

- El Tribunal Disciplinario Nacional es el órgano que conoce y resuelve los recursos de apelación contra las resoluciones emitidas por los órganos Investigación y Decisión; la Resolución tiene carácter de inapelable.

La ley N° 29356, establece las siguientes sanciones:

- **Apercibimiento.** Amonestación de carácter reflexivo que impone el superior al subordinado.
- **Arresto simple.** Infracción leve.
- **Arresto de rigor.** Infracciones graves (conlleva 1 a 15 días de suspensión), no interrumpe el tiempo de servicios.
- **Pase a la situación de disponibilidad por medida disciplinaria.** Sanción que aplican los órganos disciplinarios al personal policial por la comisión de infracciones graves; consiste en la separación temporal de la situación de actividad por un lapso que se puede prolongar de uno (1) a dos (2) años sin goce de remuneración.
- **Pase a la situación de retiro por medida disciplinaria.** Sanción que aplican los órganos disciplinarios al personal policial por la comisión de infracciones muy graves; consiste en la separación definitiva de la situación de actividad de la Policía Nacional del Perú.

- Separación definitiva por medida disciplinaria en las Escuelas de Formación. Sanción que pone término a todo vínculo de los alumnos con las Escuelas de Formación de Oficiales y Suboficiales.

En la Policía Nacional del Perú, la Inspectoría General (IG-PNP) esta regulada por la Ley Nº 29356 Ley de Régimen Disciplinario de la PNP. La IG-PNP para reforzar el control y efectuar investigaciones que permita investigaciones permanentes presenta los siguientes items:

- Elevados índices de conducta funcional indebida e ilícitos penales cometido por personal PNP a nivel nacional, por desconocimiento de la normatividad legal vigente.
- Permanentes denuncias por violencia familiar en que incurre el personal PNP.
- Constantes actos de indisciplina del personal de reciente egreso de las escuelas de formación.
- Falta de valores ético-morales en el personal de la PNP, por deficiente selección de recursos humanos.
- Insuficiente capacitación en el personal de la IG-PNP para el cumplimiento de las acciones de inspección, supervisión y desarrollo de investigaciones disciplinarias.
- Permanente irregularidades en el desempeño de la función policial con la utilización de armas de fuego (disparos en estado de ebriedad, perdida de armas, robo, etc.) por falta de control o una formación indebida en los centros de instrucción.

La carga procesal de Investigaciones Administrativas Disciplinarias de la Inspectoría General, se vislumbra por la falta de una adecuada gestión basada en objetivos y metas que toda organización debe cumplir, para que en situaciones de incertidumbre y coyunturas por diferentes factores, el más alto Órgano de Control Institucional de la Policía, pueda enfrentar las contingencias con efectividad.

Dentro de la Normatividad del Plan de Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de la PNP, se propone un nuevo proyecto de Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Nacional del Perú ya que La actual Ley Nº 29356 “Régimen Disciplinario del Personal de la PNP”, promulgada el año 2009, lejos de precautelar el principio de disciplina, viene originando mandatos judiciales, en perjuicio de la organización policial.

Organización de Inspectoría General IG-PNP

El Art. 14º de la Ley Nº 27238 – Ley de la PNP, establece que la Inspectoría General de la PNP, es el Órgano de Control de más alto nivel en la PNP siendo este de carácter sistémico, encargado de fiscalizar y evaluar la correcta aplicación y observancia de las leyes y reglamentos, la eficacia funcional, la moral y disciplina del personal, el empleo adecuado de sus recursos; así como, de cautelar el control de gestión e investigar la comisión de las infracciones establecidas en la Ley de Régimen Disciplinario de la PNP, con la finalidad de garantizar la Ética, Disciplina, el Servicio Policial e Imagen Institucional.

A parte de Lima, existen unidades de Inspectoría a nivel nacional, las mismas que actúan con autonomía para resolver casos en el lugar de origen; la Inspectoría descentralizada se desarrolla a través de DIRENDIEs, desde el 2004. En cuanto a carga procesal, se tramitan un aproximado de 6,700 expedientes al año, y según la tendencia puede llegar a 10,000 expedientes anuales.

Cuadro 2.2.

Tipo de denuncias en que incurre el efectivo policial Inspectoría de la PNP (2010)

CONCEPTOS		AÑO 2010	
		Recibidas	Resueltas
D E N U N C I A S	1 Por casos de Corrupción	128	98
	2 Por Violencia Familiar	1,082	803
	3 Por pérdida y/o robo de armamento	112	93
	4 Por Acoso y Violación Sexual en agravio de Personal Femenino y/o Personal Civil	28	24
	5 Por Accidente de Tránsito con participación del Personal PNP (agraviado o denunciado)	389	285
	6 Por caso de TID	22	19
	7 Por Conducta funcional indebida	9,381	6,736

Fuente: Inspectoría General _ IG PNP, 2010

Como se observa, las causas más generalizadas son violencia familiar, seguido por accidentes de tránsito con participación de policías y actos de corrupción, aspectos generados por la insuficiencia de las remuneraciones en el personal policial.

Cuadro 2.3

Sanciones y medidas disciplinarias Inspectoría de la PNP (2010)

Personal PNP	SANCIONES DISCIPLINARIAS 2010		MEDIDAS DISCIPLINARIAS 2010			
	Infracciones Leves		Infracciones Graves		Infracciones Muy Graves	
	Sanciones de		Sanción	Pase a	Pase a	Pase a
	Apercibimiento	Simple	de Rigor	Situación de Disponibilidad	Situación de Disponibilidad	Situación de Retiro
Oficiales	122	276	147	14	25	31
Suboficiales	142	1,832	1,179	47	121	212
Especialistas	9	36	14	2	1	5

Fuente: Inspectoría General _ IG PNP, 2010

Se aprecia que el alto volumen de aspectos disciplinarios reflejada en la estadística presentada no es la más adecuada para la Imagen de la PNP, ya que demuestran la existencia de problemas familiares del personal de la PNP que se presentan diariamente originados por factores económicos, sociales y de conducta de sus integrantes. En cuanto a facilidades logísticas, se debe mencionar que el local donde funciona actualmente la Inspectoría General PNP, de acuerdo a informes proporcionado por Defensa Civil en el año 2007, se encuentra con diagnóstico de INHABITABLE, debido a problemas en su estructura y a la antigüedad en su construcción.

Cuadro 2.4

Personal PNP que labora en el Local de la Inspectoría General

Unidades	Nº de Personal PNP
Inspectoría General	678
Dirección de Criminalística	443
Tribunal Administrativo Disciplinario Nacional	118
Órgano de Control Institucional (OCI-PNP)	50
Sanidad	29
Policía de Ministerio Público	100
TOTAL	1,418

Fuente: Inspectoría General _ IG PNP, 2010

2.5 Planes Nacionales en que participa el MININTER

Un rápido inventario de los documentos de Planeamiento elaborados por la Institución, nos revela la existencia de una diversidad de ellos, con diferentes alcances y distintas denominaciones, caracterizados generalmente por contener enunciados con textos motivadores e impactantes. En la práctica, la mayor parte de los mismos, no han contribuido con suficiencia a los objetivos previstos de la institución, si es que éstos no se han cumplido como eran los propósitos. De manera general, ese es el caso, ya que los distintos planes elaborados en años anteriores, aún no han cambiado la situación diagnosticada en el Ministerio del Interior, tendiendo por el contrario, a su agudización. No basta entonces un buen plan, si es que, este no se acompaña y sobre todo, si no se le evalúa convenientemente.

A nivel externo, la Institución tiene una participación activa en por lo menos catorce planes del sector público, que involucran transversalmente a la Institución con otros sectores, no siendo de su responsabilidad directa. La participación, a nombre del MININTER, se materializa a través de los órganos internos de la Institución, que por la naturaleza del plan y por su especialidad se ven involucrados.

Cuadro N° 2.5

Planes Nacionales Externos con Participación del MININTER

Nº	Título del Plan	Responsable Principal	Representante MININTER
1	Plan Nacional de Acción por la Infancia y la adolescencia 2002-2010 (PNAIA).	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	Representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER (SPCNDH).
2	Plan Nacional de Apoyo a la familia 2004-2011 (PNAF).	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.	Representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER (titular). DIRFAPSEC PNP (alterno).
3	Plan Nacional de Atención y Prevención de Desastres 2010 - 2015.	Instituto Nacional de Defensa Civil, INDECI.	Oficina General de Defensa Nacional.

4	Plan Nacional de Restitución de la Identidad Documentando a las Personas 2005-2009 (PNI)	Registro Nacional de Identificación Civil - RENIEC	No hay representante.
5	Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (PNPETI)	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER
6	Plan Nacional de Igualdad de oportunidades entre mujeres y varones 2006-2010 (PIOMV)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER (titular). Director de Estadística de la Oficina General de Planificación del MININTER (alterno)
7	Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010 (PNAM)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Policía Nacional del Perú y Oficina de Personal.
8	Plan Nacional para la Lucha contra el trabajo Forzoso 2006-2010	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER
9	Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010	Ministerio de Justicia	Oficina de Derechos Humanos
10	Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 (PIOPCD)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Oficina de Defensoría del Policía. Dirección de familia, participación y seguridad ciudadana de la PNP (Alterno).
11	Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 (PNCVHM)	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Representante de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del MININTER (titular). DIREAPSEC PNP (alterno)
12	Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción	Presidencia del Consejo de Ministros PCM	Oficina de Asuntos Internos
13	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2011	Secretaría Técnica CONASEC	Secretaría Técnica CONASEC

14	Plan Nacional contra la violencia familiar y sexual 2009 – 2015.	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	Oficina de la Defensoría de la Policía
----	--	--	--

Fuente: Oficina General de Planificación OGP - Mininter, 2010. Más allá de su denominación, a julio 2011 los Planes "vencidos" se mantienen en "situación de continuidad" ó de elaboración de propuesta para su actualización ó el plazo ha sido ampliado.

Por otro lado, y además, el Sector Interior a través de la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es responsable y/o participa en los siguientes espacios multisectoriales e Intrasectoriales:

- Grupo de Trabajo Multisectorial Permanente contra la Trata de Persona (D.S. 002-2004-IN, Presidida por el Viceministerio de Orden Interno, la SPCNDH tiene a cargo la Secretaría Técnica).
- Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de la Institución policial y el Ministerio del Interior (R. Viceministerial N° 003-2009-IN-0103, adscrito a la Comisión Nacional de Derechos Humanos del Sector Interior. La SPCNDH tiene a su cargo la Secretaría Técnica).
- Mesa Intrasectorial de Implementación y seguimiento del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 en el Ministerio del Interior (R.M. N° 0443-2010-IN-0105, coordinada por la SPCNDH y DIRFAPSEC PNP).
- Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario – CONADIH (R. S. N° 234-2001-JUS, lo coordina MINJUS).
- Comisión Multisectorial de Alto Nivel encargada del seguimiento de las acciones y políticas del Estado en los ámbitos de la paz, la reparación colectiva y la reconciliación nacional (CMAN) – (D. S. N° 011-2004-PCM, la coordina la PCM).
- Consejo Nacional de Derechos Humanos (CNDH) - (D.S. N° 015-2001-JUS, lo coordina MINJUS).
- Grupo Interinstitucional de Coordinación Permanente encargado del seguimiento de las medidas adoptadas respecto a los mecanismos para brindar garantías a los ciudadanos en la expedición de mandatos de detención, anotación, ejecución y levantamiento de requisitorias (R. S. N° 0473-2004-IN, lo coordina el MININTER).
- Centro Peruano de Acción Contra las Minas Antipersonal (CONTRAMINAS) - (D.S. N° 113-2003-RE, lo coordina RR.EE.).

- Registro Nacional de detenidos y sentenciados a pena privativa de libertad efectiva (RENADESPPLE) - (Ley N° 26295, lo coordina el Ministerio Público).
- Mesa de Diálogo permanente entre el Estado y los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana (D. S. 002-2009-MIMDES, lo coordina MIMDES).
- Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados (Ley 27891, lo coordina RREE), y; finalmente, el MININTER a través de la SPCNDH participa en la:
- Comisión Multisectorial Ambiental (D. Leg 1013, lo coordina el Ministerio del Ambiente).

Asimismo, con relación al Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer 2009-2015 que tiene como representante titular del MININTER a la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cabría considerar la conveniencia que la Defensoría del Policía asuma dicha representación en razón de contar con una Oficina Especializada de la Mujer que vela por los derechos de las mujeres y atiende casos relacionados con la violencia contra la mujer en el ámbito del Sector. Esto le permitiría hacer extensiva la información y experiencia acumulada dentro del MININTER hacia todos los sectores comprometidos.

Con respecto al Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad 2009-2018 en la cual el MININTER participa oficiosamente, es necesario que el Sector Interior sea designado mediante decreto supremo del MIMDES miembro de la Comisión Multisectorial Permanente encargada del Monitoreo y Seguimiento del Plan; para que impulse la inclusión y participación plena de la importante población de personal PNP con discapacidad.

En lo que respecta a planes que se elaboran al interior del Ministerio, se debe mencionar que se formulan diversos planes generalmente a cargo de Oficina General de Planificación, así como de otros planes de carácter específico, que son elaborados por los distintos órganos internos.

Cuadro N° 2.6
Planes del Sector Interior

Tipos de Planes	Dependencia Encargada
Plan Estratégico Institucional 2007-2011 del MININTER	Oficina General de Planificación
Plan Anual de Reducción del Espacio Gócalero	Oficina Ejecutiva de Control de

Legal en el Perú 2010	Drogas
Plan Sectorial de Operaciones de Emergencia en Defensa Civil del MININTER	Oficina General de Defensa Nacional
Plan de Estrategia Publicitaria ABR-JUN 2010	Oficina General de Comunicación Social
Plan de Movilización y Desmovilización del MININTER	Oficina General de Defensa Nacional
Programa Multianual de Inversión Pública 2010-2013	Oficina General de Planificación
Plan Estadístico del MININTER 2010	Oficina General de Planificación
Plan de Capacitación de los Órganos no Policiales del MININTER 2010	Oficina de Personal
Plan Estratégico de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación del Equipamiento de la PNP 2010-2014	Policía Nacional del Perú
Plan Operativo Institucional AF 2010 del MININTER	Oficina General de Planificación
Plan Estratégico de Desarrollo Sectorial del MININTER 2011-2021	Oficina General de Planificación
Plan Operativo Informático 2010 del MININTER	Oficina General de Informática

Fuente: Oficina General de Planeamiento OGP _ Mininter, 2010

Destacan dentro de ellos:

- El actual Plan Estratégico del Ministerio que cubre el horizonte 2007 – 2011, vale decir en actual vigencia. El horizonte temporal del próximo Plan Estratégico debe coincidir cronológicamente con el Plan Bicentenario del gobierno nacional, que se viene formulando en el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN, órgano rector en materia de planeamiento en el sector público.
- El Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación de Equipamiento de la PNP, formulado en respuesta al artículo 5° de la ley N° 28455 que crea el Fondo especial para la atención de las necesidades de equipamiento, tanto para las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, en ejecución desde el año 2005 y que debe ejecutarse previa aprobación por el Consejo de Defensa Nacional.

- El Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Policía Nacional del Perú, elaborado en función del Decreto de Urgencia N° 014-2010 de 21 de Febrero del 2010 mediante el cual se establece medidas extraordinarias para otorgar la asignación denominada “Compensación por Defensa, Seguridad Nacional y Orden Interno” a favor del personal militar y policial.

Como se observa, existe una serie de planes con diferentes alcances que requieren ser convenientemente sistematizados a fin de guardar coherencia a nivel Institución y que sobre todo garantice su vigencia y utilización como un instrumento válido de gestión a través de la evaluación ex post. Sólo en la medida de una evaluación sistemática y que sea reportada a los actores involucrados, se sabrá si el plan estuvo bien o mal elaborado o ejecutado, y en todo caso, dicho proceso por aproximaciones sucesivas, debe convertirse en una metodología eficaz para el aprendizaje continuo y responsable en la elaboración de futuros planes.

En dicho contexto, la existencia de una diversidad de planes, no garantiza por sí sola, una administración eficaz, ya que si no se logra su aprovechamiento, los planes solo servirán para cumplir con la formalidad y exigencias legales, al tener un documento editado que es presentado las veces que son requeridos, pero que no se utiliza plenamente para orientar las decisiones.

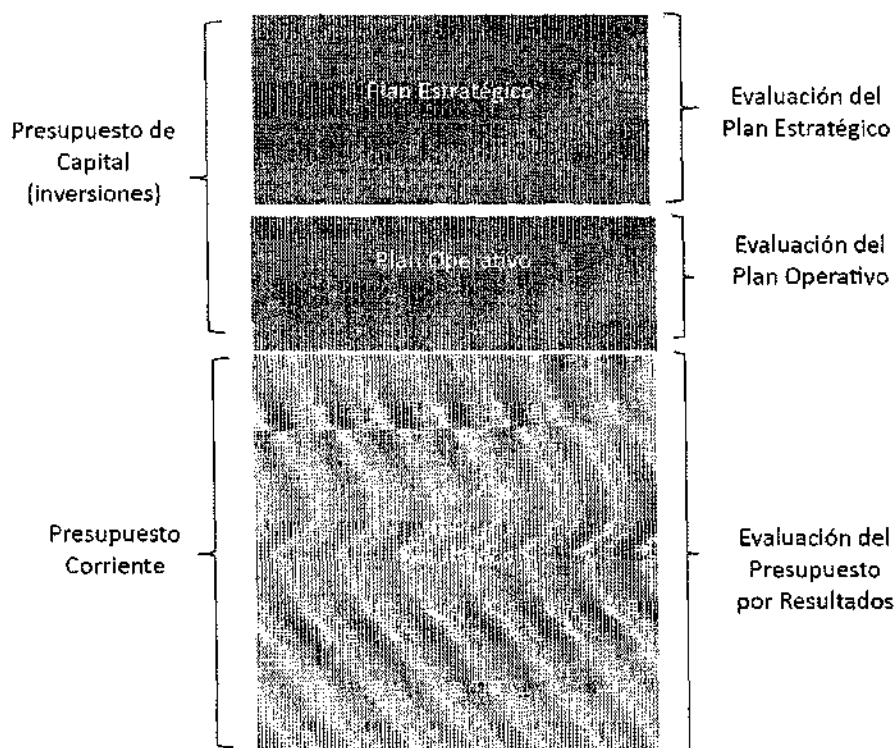
Un aspecto que se debe resaltar es la insuficiente importancia que algunos actores de la Institución otorgan al proceso de Planificación. Una muestra de lo expuesto es cuando se observa, que al requerimiento de los actores claves para las coordinaciones o talleres en materia de planeamiento, en la mayoría de los casos participa solo el personal operativo, lo cual no está mal, pero es también esencial e importante la participación de quienes desempeñan posiciones directrices.

Con la creación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico-CEPLAN, y con acciones de capacitación al personal en herramientas modernas de planeamiento, se espera un cambio en la imagen que el servidor promedio del MININTER tiene de la importancia de la función planeamiento, ya que actualmente son percibidas como simples áreas encargadas de consolidar información.

La articulación de planes, y de estos, a su vez con el presupuesto, es un asunto que aún no se logra dominar plenamente en el sector público. Para mayor

explicación se presenta una gráfica que muestra la participación secuencial de los instrumentos de gestión predictiva.

Gráfico N° 2.7
Articulación de Instrumentos predictivos



Observando la gráfica anterior, primero se presentan los planes. El Plan Estratégico corresponde al área de mayor dimensión para expresar su mayor alcance en el tiempo –varios años–, mientras que a continuación se presenta el Plan Operativo que es la expresión del Plan Estratégico, pero anualizado, lo que se alcanza según se vaya avanzando en el tiempo. Así se obtiene la primera articulación entre Planes.

Aquí también es importante notar las llaves en el lado izquierdo de la gráfica, las mismas que relacionan a los planes con el Presupuesto. Vale decir todo lo que es Plan ya sea Estratégico u Operativo, es orientado al Desarrollo, es decir, algo fuera de la rutina y que significa crecimiento, mejora, etc., por lo tanto, está vinculado con el Presupuesto de capital. Mientras que el Presupuesto por Resultados, será lo que ahora se conoce como el Presupuesto corriente, que se ejecuta anualmente, no obstante, que también maneja de manera referencial, los planes multianuales a cargo del MEF, que progresivamente deben pasar al dominio del Plan estratégico. Cabe indicar, que estos aspectos tienen relación

con los campos de actuación a nivel de organismos rectores en materias de Planes y Presupuestos, como son el CEPLAN y el MEF.

Lo mencionado en el párrafo anterior, tiene mucha importancia para la Institución en cuanto a la administración de los instrumentos predictivos, ya que así se tendrá un Plan Estratégico –proyectado a varios años- y, un Plan Operativo que anualiza, en su momento, al Plan Estratégico. Presupuestalmente la Institución tiene dos grandes rubros, el Presupuesto de Capital, que en buena cuenta es la valorización del Plan Operativo; y por otro lado el Presupuesto de Gastos que corresponde a lo que ahora es el presupuesto corriente (rutina), y que ahora será manejado como Presupuesto por Resultados, en la medida que también se busca identificar logros con la utilización de los recursos corrientes.

Igualmente, lo expuesto permite orientar la evaluación de planes y presupuestos, a fin de que estas se distingan claramente de acuerdo a su naturaleza y evitar de tal forma, esfuerzos innecesarios cuando se confunde, por ejemplo, la evaluación del Plan Operativo con los aspectos del Presupuesto Corriente de Gastos, ya que éste último no evalúa resultados. Además, se reitera la necesidad de que la evaluación tenga efectividad en el análisis de resultados, y que sobre todo, sea de utilidad en el aprendizaje continuo, por aproximaciones sucesivas y lecciones aprendidas, para la elaboración de mejores planes.

Por las consideraciones expuestas en materia de planeamiento y concurrente al aspecto organizativo, se hace necesario iniciar y fortalecer un proceso sistémico para instituir la cultura de la planificación en el MININTER, tanto a nivel conceptual como operativo, y sobre todo, la internalización de dicha disciplina en todos los estratos, pero especialmente en los niveles jefaturales que toman decisiones en la organización, a fin de garantizar su fiel cumplimiento.

Por la sintomatología del Ministerio del Interior en materia organizativa, se hace necesario que fundamentalmente la Institución planifique su futuro, pero que a la vez, el planeamiento sea adecuadamente entendido y respetado. Por tal motivo, un plan estratégico de largo plazo para el Sector contribuiría de manera importante a la internalización de la cultura en planeamiento.

2.6 Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (DS 027)

También en materia de planes, se debe mencionar el D.S. N° 027-PCM mediante el cual se establecieron por parte de la PCM, doce políticas nacionales de obligado cumplimiento por los diferentes sectores, de acuerdo a la naturaleza transversal de las políticas enunciadas. En la práctica, la atención de la referida directiva, deviene al interior del MININTER en una duplicación de acciones, ya que para cumplir con tal dispositivo, se tiene que recurrir a coordinar el reporte de acciones de las diferentes áreas involucradas, gran parte de las cuales se reportan vía presupuesto, especialmente lo que corresponde presupuestalmente a gastos corrientes.

Cuadro 2.7
Matriz de Políticas y responsabilidades del MININTER
en aplicación del D.S. N° 027-2007

Tipo de Política	Órganos involucrados del MININTER
En materia de igualdad de hombres y mujeres	Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del sector Interior
En materia de juventud	Policía Nacional del Perú – Dirección de Educación y Doctrina Policial
En relación a las personas con discapacidad	Defensoría del Policía
En materia de inclusión	Oficina General de Defensa Nacional – Comisionados para la Paz y el Desarrollo
En materia de extensión tecnológica, medio ambiente y competitividad	Policía Nacional del Perú – Dirección de Turismo y Ecología
En relación al aumento de capacidades sociales	Oficina General de Defensa Nacional – Comisionados para la Paz y el Desarrollo
En materia de empleo y MYPE	Oficina General de Administración
En materia de simplificación administrativa	Oficina General de Planificación – Oficina de Desarrollo de Sistemas Administrativos
En materia de política anticorrupción	Oficina de Asuntos Internos
En materia de política de seguridad y defensa nacional	Oficina General de Defensa Nacional

Fuente: Oficina General de Planeamiento OGP _ Mininter, 2010

2.7 Entrenamiento y Capacitación

La Dirección de Educación DIREUD, precisa que las limitaciones en capacitación y entrenamiento al personal se debe a la falta de personal docente especializado así como también al problema logístico para atender el requerimiento de las direcciones educativas (DIREUDs) descentralizadas, territorialmente. Al respecto, se refiere que hay exceso de oficinas descentralizadas las mismas que fueron creadas, muchas de ellas, por influencia

política sin haber respondido a los planes institucionales. Luego de creada una DIREDUD territorial, surge el primer problema de su implementación, en cuyo caso, las autoridades políticas promotoras se desentienden fácilmente.

Desde la perspectiva de la DIREDUD, se propone como solución, la racionalización o concentración de las DIREDUDs en aquellas zonas en donde puedan funcionar de manera concentrada, en lugar de tener tanta dispersión en centros educativos, sin los recursos suficientes para el desenvolvimiento normal de sus actividades.

Otro de los problemas álgidos, es la insuficiente asignación presupuestal, motivo por el cual, la DIREDUD ha adecuado sus servicios solo en función de los recursos que finalmente les son asignados. Para un mejor entendimiento, se puede apreciar en el cuadro de Asignación Presupuestaria AF-2010, que de la demanda global solicitada, sólo se le asignó el 62%. En todo caso, los rubros menos atendidos fueron el de Bienes y Servicios, con el 57% de no coberturado, y el más crítico, corresponde al de Adquisición de Activos no financieros con 100% de no atención.

Tales indicadores, invitan a la reflexión sobre la importancia que se le está dando a una Dirección que es la formadora del potencial humano que asumirá progresivamente, el servicio directo de seguridad a la ciudadanía. Claro está, que también el razonamiento debe considerar la racionalización y correcta utilización de los actuales recursos, antes de asignar mayores montos presupuestales.

Cuadro N° 2.8
Asignación presupuestaria AF-2010
UE: 019 DIREDUE-PNP por genérica de gasto
(En soles)

Grupo Genérico	Demanda Global	Asignación Presupuestaria AF – 2010	No coberturado	
			Importe	%
Personal y Obligaciones	13'296,155	11'948,668	1'347,487	10%
Bienes y Servicios	108'018,098	46'702,635	61'315,463	57%
Otros Gastos		4'500		
Adquisición de Activos no Financieros	32'502,427		32'502,427	100%
TOTAL	153'816,680	58'655,803	95'160,877	62%

Fuente: Dirección de Educación DIREDUD – PNP, 2010.

2.8 Un nuevo enfoque para la comprensión de la corrupción en la PNP.

La insuficiencia en las remuneraciones y las inadecuadas condiciones de trabajo que actualmente se ofrece a los efectivos policiales, que en ocasiones tiene que, incluso, comprar su propio uniforme o su arma, generan las condiciones que explican sin justificarlo, los diferentes actos comprobados de corrupción, que afectan la autoestima del personal policial ya que es la propia sociedad la que de manera explícita o implícita se encarga de sancionarlos con la pérdida de credibilidad lo que afecta el respeto a la autoridad.

Se tiene una percepción de que los actos de corrupción están instalados en todos los niveles, lo que se refuerza, en la práctica, con los casos de algunos Ministros que ejercieron la cartera y que estuvieron comprometidos en situaciones censurables así como de determinado personal de todas las jerarquías que, igualmente, se vieron involucrados en casos de corrupción. Este tipo de situaciones generan en los trabajadores de la Institución, expresiones tales como “si los de arriba hacen actos deshonestos, ¿por qué no pueden hacerlo los de abajo?”.

Por su parte la Defensoría del Pueblo aborda este punto ampliamente en el trabajo de investigación realizada a la PNP. En el referido estudio se precisa que la sociedad tiene una opinión formada sobre la corrupción en el cuerpo policial lo que hace conocer a través de las encuestas públicas que realizan empresas especializadas. Así se tiene que de acuerdo con la V Encuesta Nacional sobre Corrupción, realizada por Ipsos Apoyo, Opinión y Mercado S.A, por encargo de PROÉTICA, y presentada en diciembre del 2008, la segunda Institución pública más corrupta del país es la Policía Nacional. El 69% de los encuestados, a nivel nacional, considera que la Policía Nacional es una Institución muy corrupta. Además, según dicho sondeo de opinión, los ciudadanos tienen la percepción de que *interponer denuncias ante la policía por actos delictivos y de corrupción, no resulta efectivo.*

De acuerdo con un estudio sobre la corrupción policial referido en el informe de la Defensoría, se señala que esta puede ser de dos tipos:

La corrupción interna o administrativa, es aquella que tiene relación con las conductas corruptas que se dan a nivel de la gestión de recursos humanos y materiales en el interior de la Institución y que son similares a aquellas presentes en otros organismos públicos (pago de comisiones por contratos internos, desvío de fondos, pago por ascensos o traslados, entre otros.

Cabe indicar que en este tipo de corrupción pueden verse involucrados también los trabajadores no policiales.

La corrupción externa u operativa, es decir, aquella que se presenta hacia afuera de la Institución, en las relaciones con el medio externo, y en el contacto cotidiano de los policías con ciudadanos y delincuentes. Así por ejemplo: acepta o pide dinero para no cursar una multa o una detención, extraviar o producir evidencia intencionalmente, proteger delincuentes, entre otros. Esta última forma de corrupción es la que genera mayor impacto en la ciudadanía, disminuye la confianza en la policía y aumenta la percepción de inseguridad.

Ante los crecientes casos de corrupción, al interior de la Institución se han hecho muchos esfuerzos para combatir dicho flagelo mediante la creación de áreas especializadas como es el caso de Asuntos Internos, La Dirección contra la Corrupción de la PNP, El Consejo de Lucha contra la Corrupción, solo para citar algunos. En muchos de ellos se elaboraron planes estratégicos o especiales con enunciados motivantes pero que en términos de resultados no surtieron efectos a la luz de los mayores casos de corrupción que se descubren continuamente, sin contar aquellos que nos se logran evidenciar.

Actualmente, los diferentes mandos de la Policía Nacional del Perú, aceptan la existencia de muchos casos de corrupción, pero inmediatamente lo atribuyen a las bajas remuneraciones que perciben los efectivos. Estos actos se incrementan cada vez más, lo que congestiona la labor de la Inspectoría de la PNP que el presente año viene tramitando un promedio de 6,500 expedientes, lo cual se estima que de seguir tal tendencia, podría llegar a 10,000. En dicho número de expedientes se incluye también los casos de violencia familiar y pérdida de armamentos.

El incremento de casos de corrupción por resolver obliga a descentralizar la labor de la Inspectoría a nivel nacional a fin de que los casos menores se resuelvan localmente y que sólo los casos relevantes vengan a Lima. Dicha situación también obliga a que la Inspectoría requiera de mayor personal para resolver mayor número de casos.

Por lo expuesto y de acuerdo a la experiencia lograda, la corrupción merece un tratamiento integral y especial en el contexto del plan estratégico, por cuanto es un asunto transversal que involucra muchos factores y su solución, como lo demuestra la experiencia, no podría abordarse con la sola formación de tantas comisiones investigadoras ni de planes especiales, aislados del contexto de la problemática organizacional. También debe ser parte de la solución integral que se invoca, en la

lucha contra la corrupción, el instituir y fortalecer la cultura de valores morales y personales en el efectivo policial y su familia.

2.9 Capacidad de Gestión.

Presupuesto y Gestión Presupuestal.

La asignación de recursos presupuestales por parte del Estado, es también un tema crítico del Ministerio del Interior que muestra un debilitamiento sostenido desde hace más de diez años, tal como se puede apreciar en el cuadro N° 1.9 elaborado por el Ministerio, para una presentación institucional con ocasión del último CADE. Como se aprecia, la serie histórica presentada esta en dólares americanos y cubre el período que va del año 2,000 hasta el 2,010. Se aprecia, que de una participación de 8.93% que se tenía en el año 2,000 esta se va deteriorando secuencialmente, hasta llegar a 4.93% en el último año; dicha tendencia refleja una caída de 45% medida desde el primer año que se toma como dato referencial.

Cuadro 2.9.
Participación del MININTER en el Presupuesto Nacional, 2000 – 2010
(En Dólares Americanos)

Año	Presupuesto Nacional	Presupuesto Ministerio del Interior	Participación % del Ministerio del Interior
2000	9,755,244,426	870,856,117	8.93%
2001	10,180,082,701	827,777,510	8.13%
2002	10,168,273,994	816,222,331	8.03%
2003	12,795,632,741	872,026,677	6.82%
2004	12,921,906,049	892,608,936	6.91%
2005	15,117,932,295	1,049,545,340	6.94%
2006	16,847,852,446	1,188,036,827	7.02%
2007	22,792,456,310	1,315,605,243	5.77%
2008	31,027,511,341	1,541,001,306	4.97%
2009	32,260,770,151	1,576,514,232	4.89%
2010	35,547,885,118	1,753,798,812	4.93%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas _ Elaboración: Ciudad Nuestra.



Al respecto, seguramente existirán razones que expliquen tal tendencia negativa, pero a todas luces se ve cómo es que la Institución ha perdido importancia relativa a nivel de sector público, por lo menos desde el punto de vista de asignación de recursos.

Para mayor abundamiento, se presenta otro cuadro elaborado con la fuente de información de la Oficina de Estadística que pertenece a la OGP, Oficina General de Planeamiento del Ministerio del Interior, esta vez en nuevos soles, y que sirve solo para confirmar la tendencia declinante.

Cuadro 2.10.
Participación del MININTER en el Presupuesto Público 2000 – 2009
(En nuevos soles)

Año	Presupuesto Público	Presupuesto Ministerio del Interior	% de Participación del MININTER
2000	34,045,803,045	2,776,183,471	8.15%
2001	35,711,747,654	2,930,761,707	8.21%
2002	35,771,987,911	2,637,200,473	7.37%
2003	44,516,006,305	2,855,938,673	6.42%
2004	44,115,387,252	2,954,276,720	6.70%
2005	49,117,162,258	3,199,559,825	6.51%
2006	50,862,269,691	3,325,163,014	6.54%
2007	61,626,985,652	3,793,135,735	6.15%
2008	71,049,786,794	4,340,923,418	6.11%
2009	72,355,497,884	4,507,641,000	6.23%

Fuente: Oficina de Presupuesto – OGP, 2010

Otro aspecto de importancia en materia presupuestal, especialmente en el contexto del sector público por la baja capacidad de gestión que se atribuyen a las instituciones, es la relación que compara el presupuesto aprobado y los niveles de ejecución alcanzados en los plazos autorizados. Para el caso del Ministerio del Interior, los resultados no son favorables, ya que la data histórica refleja que por ejemplo para el año fiscal 2009, hubo una menor ejecución de 32%, en el presupuesto correspondiente a los órganos no policiales. Para el caso de la PNP, la menor ejecución es de aproximadamente 8%; los detalles de menor ejecución a nivel de rubros se aprecian en el siguiente cuadro, en el que destaca una menor ejecución en Bienes y Servicios de 50% para el caso de los órganos no policiales y de 81% de menor ejecución para el rubro de Activos no financieros de la unidad ejecutora de la PNP.

Cuadro 2.11.
Presupuesto Modificado y Ejecutado del MININTER Año 2009, según unidad
ejecutora
(En nuevos soles)

UNIDAD EJECUTORA	2009			
	PRESUPUESTO MODIFICADO	PRESUPUESTO EJECUTADO	SALDO	%
ÓRGANOS NO POLICIALES	189,521,852	128,904,596	60,617,256	32.0%
Personal y Obligaciones Sociales	61,512,108	51,035,708	10,476,400	17.0%
Pensiones y Otras Pres. Sociales	15,134,962	12,022,073	3,112,889	14.0%
Bienes y Servicios	67,533,890	33,488,806	34,045,084	50.4%
Donaciones y Transferencias	000	000	000	00
Otros Gastos	17,723,904	17,543,687	80,217	0.5%
Adq. de Activos no Financieros	27,646,986	13,716,321	13,930,665	50.3%
PNP	4,558,939,015	4,196,361,570	352,427,455	7.7%
Personal y Obligaciones Sociales	2,583,969,084	2,565,233,761	18,735,323	0.7%
Pensiones y Otras Pres. Sociales	1,096,239,295	1,092,982,150	3,257,145	0.3%
Bienes y Servicios	535,876,194	390,262,607	144,813,592	27.1%
Donaciones y Transferencias	69,470,200	59,320,210	10,149,990	14.4%
Otros Gastos	59,042,311	48,354,250	10,688,061	18.2%
Adq. de Activos no Financieros	215,042,031	40,208,597	174,833,434	81.3%
TOTAL	4,748,460,867	4,325,266,166	423,194,701	8.9%
Personal y Obligaciones Sociales	2,645,481,192	2,615,269,469	29,211,723	1.1%
Pensiones y Otras Pres. Sociales	1,111,574,259	1,106,004,224	5,570,035	0.5%
Bienes y Servicios	602,610,084	423,749,403	178,860,676	29.7%
Donaciones y Transferencias	69,470,200	59,320,210	10,149,990	14.6%
Otros Gastos	76,866,115	65,997,937	10,868,178	14.1%
Adq. de Activos no Financieros	242,659,017	53,924,918	188,734,099	77.8%

Fuente: Oficina de Presupuesto – OGP, Mininter, 2010

En lo referente al año fiscal 2011, el Presupuesto Público aprobado le asigna recursos financieros al Ministerio del Interior, bajo el nuevo concepto de Programación de Compromiso Anual – PCA, en los grandes rubros que se muestra en el siguiente cuadro. El MEF a través de la Dirección General de Crédito Público ha establecido el PCA, que en buena cuenta resulta un mecanismo financiero revisable trimestralmente, para la dosificación de recursos, de acuerdo a la disponibilidad del Tesoro Público y a la real utilización de los fondos por parte de la Institución pública, ya que no se puede estar

asignando recursos que no se utilizan por razones atribuibles a la gestión, habiendo necesidades urgentes en otros sectores.

Cuadro 2.12

Presupuesto Institucional de Apertura del Ministerio del Interior AF-2011

(Expresado en soles)

Partida	Importe	%
Gastos corrientes		
Personal y obligaciones sociales	2,810,827,879	59.8%
Pensiones y otras prestaciones sociales	1,167,743,000	24.9%
Bienes y servicios	622,346,960	13.2%
Otros gastos	42,825,000	0.9%
Total gastos corrientes	4,643,742,839	98.8%
Gastos de capital		
Adquisición de activos no financieros	54,458,040	1.2%
Total gastos de capital	54,458,040	1.2%
Total presupuesto	4,698,200,879	100.0%

Fuente: Oficina de Presupuesto – OGP, Mininter, 2010

Teniendo en cuenta que según la Ley de Presupuesto N° 29626, el monto total del presupuesto para el año fiscal 2011, destinado para todo el sector público es de S/. 88,460,619,913, se tiene que en términos relativos, la participación del Ministerio del Interior en dicha asignación es de 5.3%, resultado que confirma la tendencia declinante de participación de los últimos años. En cuanto a la composición general de lo asignado, el presupuesto corriente asciende a S/. 4,643,742,839 y el presupuesto de capital es por S/. 54,458,040, este último apenas llega al 1.2% del total del presupuesto asignado al Sector.

La relación histórica, entre el presupuesto corriente y el presupuesto de capital ha sido aproximadamente de 95% a 5%, siempre con tendencia a agudizarse en detrimento de este último, lo que se confirma con la última relación establecida entre ambos componentes. El tema es más crítico aún, para el componente presupuesto de capital, toda vez que el grado de ejecución histórica, no sobrepasa del 20% de lo aprobado, debido ello, a razones atribuibles a la propia Institución por la insuficiente capacidad de gestión y ejecución de los proyectos de inversión. Ante tal tendencia negativa del presupuesto de capital, la

Institución se ha visto seriamente afectada en los últimos años en sus intereses de renovación y ampliación de la capacidad instalada que incluye equipamiento e infraestructura.

Tomando como universo el presupuesto corriente del AF-2011, la composición interna indica que casi el 85.7% se destina al pago de remuneraciones y pensiones, la diferencia de 14.3% es para el pago de Bienes y servicios y Otros gastos. También es de observar, que el 25% del presupuesto total se destina al cumplimiento de obligaciones pasivas de la Institución, constituidas por las pensiones y otras obligaciones sociales relacionadas.

Como fuentes alternativas de recursos al presupuesto institucional, el Gobierno ha dispuesto a través de la Ley N° 28455, la creación de un Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional estableciendo la asignación especial de recursos provenientes del canon del Gas de Camisea. Dicho fondo es para atender la modernización, repotenciación y renovación tecnológica, así como para la reparación y mantenimiento de equipamiento tanto de las Fuerzas Armadas como de las Fuerzas Policiales, en porcentajes distribuibles del 75% y 25% respectivamente.

Ante esta fuente alternativa que ofrece la Ley N° 28455, el asunto aún no resuelto institucionalmente es la capacidad de gestión para acceder en oportunidad y cantidad deseables a los beneficios del referido fondo, que permita adquirir el equipamiento que la Institución requiere. Para tales efectos la Policía Nacional elaboró, como demanda potencial, el Plan de Modernización, Repotenciación, Renovación, Reemplazo y Reparación de Equipamiento de la PNP para el periodo 2005 – 2009. Hoy en día ya se tiene el mismo plan para el período 2010 – 2014.

De manera complementaria, y en respuesta al Decreto de Urgencia N° 014-2010 que aparte de establecer medidas extraordinarias para otorgar una asignación denominada “Compensación por defensa, seguridad nacional y orden interno” a favor del personal militar y policial, se dispuso la constitución de una Comisión de Alto Nivel para elaborar una propuesta de reestructuración integral de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, contemplando sistemas remunerativos y previsionales. En lo correspondiente al sector Interior, se elaboró el Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Policía Nacional del Perú.

Ante la existencia de los dos planes, tanto el de modernización como el de fortalecimiento, la Policía Nacional encuentra que entre ambas hay un cruce de

propósitos y expectativas que debe definirse, motivo por el cual se dispuso la revisión del Plan de Fortalecimiento.

Como en muchos otros aspectos, el presupuesto en el Sector Interior, se maneja de manera separada y con autonomía propia entre los órganos no policiales y la PNP. Para fines de reporte al MEF, se hace la presentación a nivel de pliego, para lo cual la PNP envía al área de Presupuesto de la Oficina General de Planificación, la información que le corresponde, el mismo que luego de una revisión general, es consolidada para su reporte al MEF. Los reportes para fines de evaluación del Sistema Interconectado de Administración Financiera - SIAF del MEF, se procesan siguiendo la normatividad y oportunidades establecidos al respecto.

A nivel del Sector se tiene establecido presupuestalmente, quince unidades ejecutoras, de las cuales, tres corresponden a los órganos no policiales y doce a las unidades policiales. Cabría revisar lo referente a las unidades ejecutoras entre ellas, por ejemplo, la correspondiente a la Dirección General de Gobierno Interior, ya que se refiere que, al interior de ella, se maneja con autonomía aspectos de compras, pagos, contratación de personal, etc., lo que habría de evaluar la conveniencia de considerar criterios de unidad de abastecimientos, centralización de recursos financieros, etc. Cabe precisar, que todas las Unidades Ejecutoras del MININTER tienen esta autonomía.

Al interior del Ministerio, se hacen periódicamente evaluaciones presupuestales de acuerdo a la normatividad establecida, las mismas que se envían a cada unidad ejecutora, sin que haya retroalimentación por parte de ellas, que pueda aprovecharse para las acciones correctivas que fueren necesarias.

2.10 El Sistema Logístico / Sistema de Abastecimiento

En materia organizativa, especialmente en el sector público, se trata de observar el principio de “unidad de abastecimiento o logística” ya sea por razones de tipo económico, ya que institucionalmente es preferible efectuar compras a escala en lugar de adquisiciones parciales; o por razones operativas y de control, por cuanto es preferible concentrar los controles en los puntos necesarios de compras, en lugar de aperturar muchos puntos de ellos que requieran mayor esfuerzo de supervisión. Para el caso del Ministerio del Interior, tal principio no se aplica plenamente a nivel Institución, ya que se observa que tanto los órganos policiales, los no policiales, y también a nivel descentralizado, hacen adquisiciones en diferentes niveles multiplicando la función de abastecimiento, lo cual convendría analizarse a la luz de los

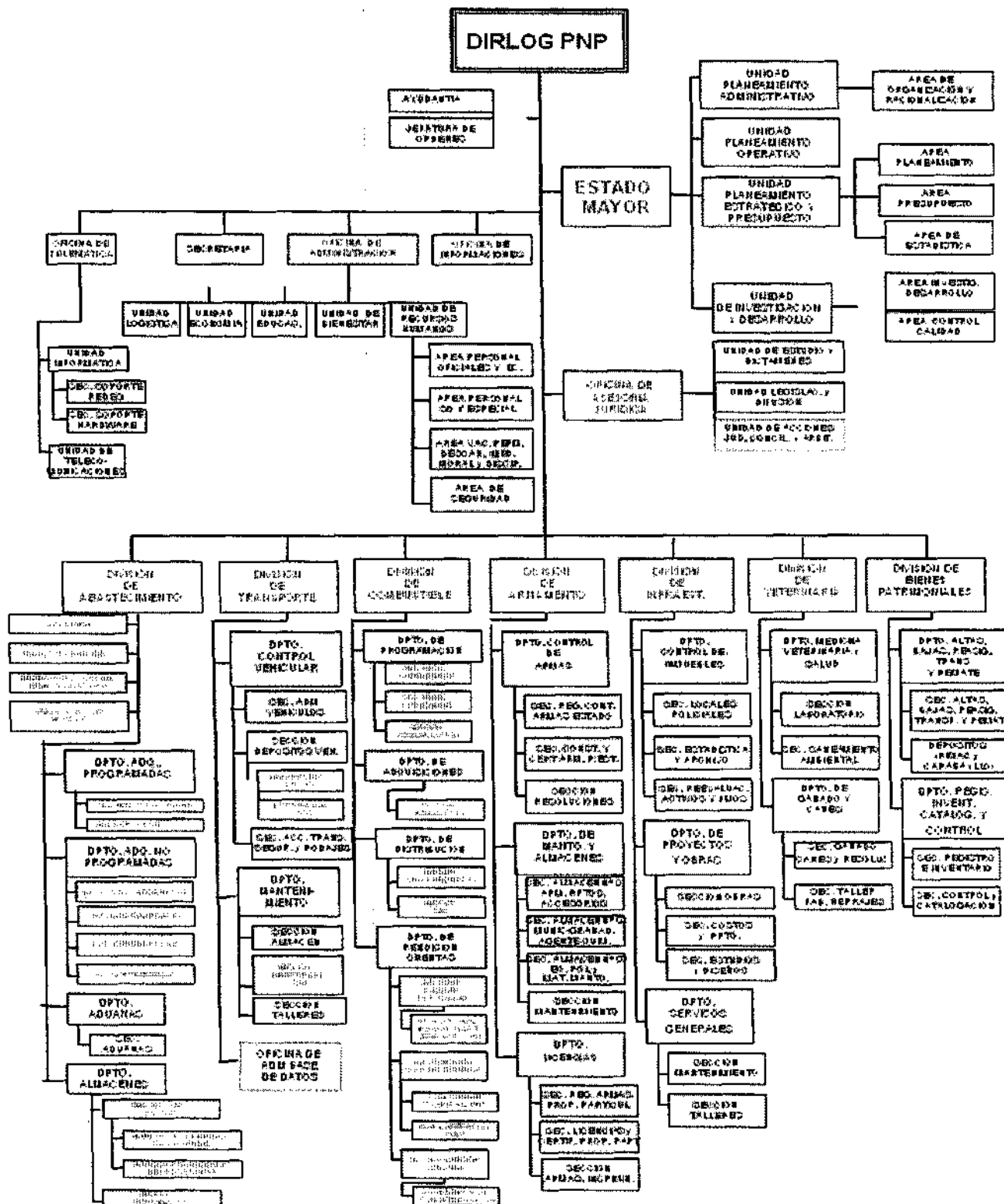
esquemas organizativos que se adopten, claro está cuidando de no afectar la operatividad del servicio.

Para el caso de la PNP que es el aspecto más representativo de la Institución, la Dirección de Logística (DIRLOG) que depende de la Dirección Ejecutiva de Administración - DIREJADM, se encarga de procesar y consolidar el cuadro de necesidades para determinar la demanda global de bienes que se requiere en condiciones normales. Dicho listado informativo se envía a la Dirección de Economía y Finanzas - DIRECFIN para evaluar la magnitud y razonabilidad financiera de la demanda, a nivel PNP y luego a nivel sector, que será incluida en el presupuesto del Ministerio como requerimiento. Finalmente, será el MEF quien asigne los topes presupuestales a los cuales tendrá que ajustarse la Institución.

Las compras en el Ministerio se caracterizan por la lentitud e intervención de demasiadas instancias en su consecución, lo cual amerita la revisión de los procedimientos administrativos, así como de los niveles de autorización que intervienen en el proceso; hechos que comprometen la agilidad de la gestión debido a la frondosidad de la organización, la misma que se aprecia en el Gráfico N° 2.8.

*La DIRLOG no tiene personería jurídica como la OGA para
realizar procesos de selección.
A pesar que tiene sus propias leyes, sus reglamentos,
no tienen personería jurídica.*

Gráfico N° 2.8
Organigrama de la Dirección de Logística de la PNP 2010



La DIRLOG de la PNP sólo gestiona las adquisiciones corrientes, las compras de bienes de capital y aquellas que significan compras a mayor escala se derivan a los órganos no policiales del MININTER a fin de recibir apoyo en tal proceso, lo que puede significar la conformación de comisiones especiales. Se refiere que de acuerdo a la experiencia y por razones de alta rotación de personal, la DIRLOG no cuenta con la suficiente capacidad profesional en aspectos legales y normativos, para la estructuración de contratos, ni para celebrar convenios por ejemplo con las universidades, gobiernos regionales y locales. Para tales casos, la DIRLOG recurre a la OGA del MININTER, en un trámite por encargo, la que atiende el requerimiento, luego de cumplir sus propias labores.

El área de logística, también ve los aspectos de mantenimiento, entre los que se incluye el parque automotor y de motocicletas que son recursos muy importantes para la operatividad de la PNP. Para tales efectos, se cuenta en la ciudad de Lima, con cuatro maestranzas con problemas de insuficiencia de recursos para su labor. Se refiere por ejemplo, que cuando no hay repuestos para hacer el mantenimiento correspondiente, tampoco pueden recurrir a otras formas alternativas que permitan salvar la urgencia, como por ejemplo, la tercerización del mantenimiento o la compra de los repuestos faltantes en compras menores. Se menciona que dichas alternativas no son viables, ya que por disposiciones se debe necesariamente esperar a la llegada de los repuestos. Frente a dicha situación, hay varios aspectos que analizar en el marco de las acciones propositivas que recoja el Plan Estratégico, como por ejemplo la importancia del concepto de mantenimiento preventivo, la oportunidad de las compras de insumos y repuestos, así como también las formas alternativas para salvar situaciones, por excepción, a fin de no afectar toda la operatividad del servicio, por ejemplo, por falta de insumos y repuestos.

También es necesario, abordar el aspecto de estandarización de bienes que especialmente la PNP compra y utiliza para su labor operativa. La falta de estandarización dificulta y demora el proceso de adquisiciones. Igual ocurre con las especificaciones para la construcción de comisarías, que de acuerdo a la experiencia de tantos años, se debería ya tener un abanico de formatos estandarizados que oriente de manera ágil tanto a proyectistas, evaluadores y ejecutores, en la construcción de las mismas.

No se elaboran estudios de relación beneficio costo en alternativas para compra y/o alquiler o para el mantenimiento de bienes ya que no se tiene la suficiente autonomía ni capacidad de gestión para, eventualmente, implementar alternativas que puedan resultar más económicas.

Se menciona que la falta de armamento se cubre muchas veces con el armamento particular de los propios policías. El armamento de la policía está tecnológicamente desfasado con relación a los que utiliza el crimen organizado.

2.11 El Sistema de Planeamiento

De acuerdo a las exigencias de la Administración Científica para organizaciones públicas y privadas que buscan competitividad, es necesario fomentar el concepto de Administración por Resultados que permita la utilización de los instrumentos de gestión predictiva. Este es el caso del Planeamiento, que se convierte en un importante instrumento cuando se le entiende a todo nivel y se le utiliza adecuadamente, en la medida que establece el rumbo de acción pensada para el futuro, con el compromiso de los actores de la Institución para el logro de un trabajo coherente, eficiente y eficaz.

La Oficina General de Planificación (OGP) es el órgano rector del Sistema de Planeamiento del Sector Interior, comprendiendo unidades policiales y órganos no policiales. La capacitación y especialización del personal que labora en ella, y principalmente en las unidades policiales, es una tarea pendiente.

Planeamiento Estratégico

Un normal proceso de Planeamiento Estratégico, trabaja mayormente con la categoría de la Visión, que orienta el deseo de los grupos de interés por el futuro de la Institución, y hacia allí debe orientarse el cambio. Dadas las actuales circunstancias y producto del diagnóstico, la categoría que se debe trabajar, esta vez prioritariamente, corresponde a la Misión, en la medida que es necesario revisar la organización y los sistemas actualmente vigentes, a fin de propiciar el esquema organizativo que permita cumplir el mandato constitucional del Estado.

De acuerdo a lo expuesto, el Plan Estratégico debería abordar fundamentalmente la reorganización integral del Ministerio del Interior, acompañado de un proceso de reingeniería y racionalización de personal, así como el fortalecimiento de los sistemas de gestión y de la cultura por la planificación, que actualmente exige la Administración científica, con objetivos y metas evaluables. La condición esencial para ello, será que tales urgencias, sean debidamente aquilatadas e internalizadas por las autoridades al más alto nivel del Ministerio, así como del propio Estado, lo que debe propiciar una decisión de cambio, golpe de timón al status quo, para la recuperación del rol protagónico del Ministerio del Interior. No hacerlo así, sería continuar por 10

años más, con tendencia regresiva, lo que comprometería seriamente el orden interno del país. Corresponde a los líderes promover el cambio.

En materia de planeamiento, un aspecto que se debe cuidar es la articulación entre el Plan Estratégico y el Plan Operativo, a fin de que lo Planificado para el largo y mediano plazo se vaya concretando, en su oportunidad, en los Planes Operativos de la Institución. Igualmente es importante la articulación entre el Plan Operativo anual y el Presupuesto Financiero, de manera que cuando se evalúa el Presupuesto, se tiene que evaluar también el Plan Operativo, ya que ambos instrumentos de gestión están estrechamente vinculados.

Auditoría de Gestión

En relación a la evaluación sistémica de planes en el sector público, se debe mencionar que se está empezando a fomentar lo que se conoce como la Auditoría de Gestión como enfoque más amplio y moderno a la tradicional Auditoría Contable que se hace a los estados financieros para expresar la razonabilidad de la situación financiera de la Institución. La Auditoría de Gestión, en cambio, se focaliza en la evaluación de resultados a través del examen de los indicadores que se establecen en los planes para alcanzar las metas y el consecuente logro de objetivos. Para ello se tiene que trabajar bastante en cuanto a la asimilación conceptual de que ya no basta saber cuánto se gastó, sino que, fundamentalmente, es importante conocer qué resultados se lograron con tal gasto.

En el MININTER el Órgano de Control Institucional, dependencia que integra el Sistema Nacional de Control, viene programando para el año 2012 utilizar la Auditoría de Gestión enfocada en la evaluación de resultados a través del examen a los indicadores que establecen los planes de las distintas Unidades Ejecutoras para alcanzar las metas y consecuentemente, el logro de objetivos en base a la eficiencia, eficacia, economía, efectividad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Cabe anotar que la Auditoría de Gestión debe apoyarse en una efectiva planificación y en un sistema de información integrado para el proceso decisional; y la evaluación del control de gestión significa examinar la existencia y funcionamiento de estos elementos. Sin embargo, el fortalecimiento del sistema integral de planificación del MININTER, es aún una tarea pendiente.

Proyectos de Inversión Pública

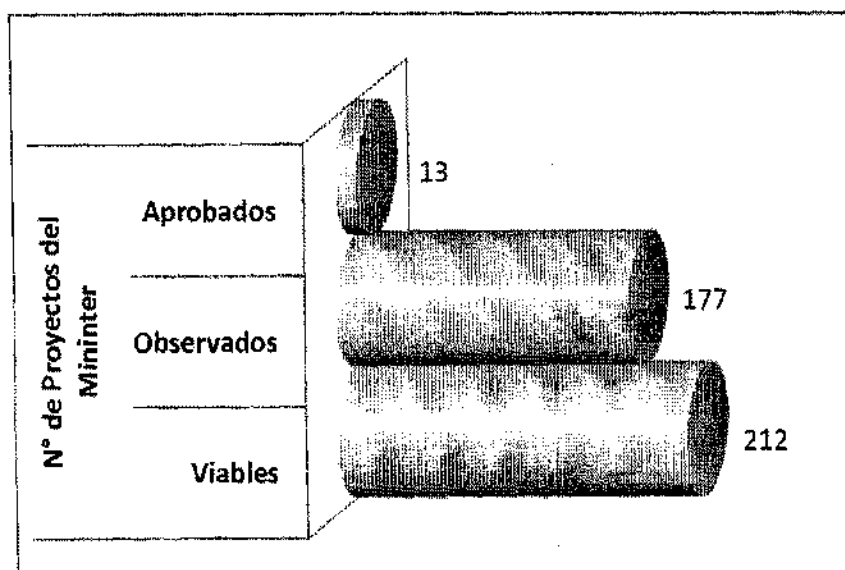
Los proyectos de inversión del Sector Interior, corresponden y se administran en el contexto del Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP.

Cómo órgano componente de la Oficina General de Planificación, se tiene a la Oficina de Proyectos de Inversión, al interior de la cual se desarrolla la función de la Oficina de Programación e Inversiones - OPI para el Sector Interior, que responde al Sistema Nacional de Inversión Pública - SNIP. Para efectos operativos y teniendo en cuenta el marco de la normatividad emitida acerca del SNIP, el Ministerio del Interior ha elaborado la Directiva N° 016-2007-IN-0307, Normas para el Funcionamiento del Sistema Sectorial de Inversión Pública del Ministerio del Interior, la misma que define con suficiente detalle la forma de actuación de la OPI del Sector Interior y su relación con la Institución, además, establece el funcionamiento de las diversas etapas del sistema.

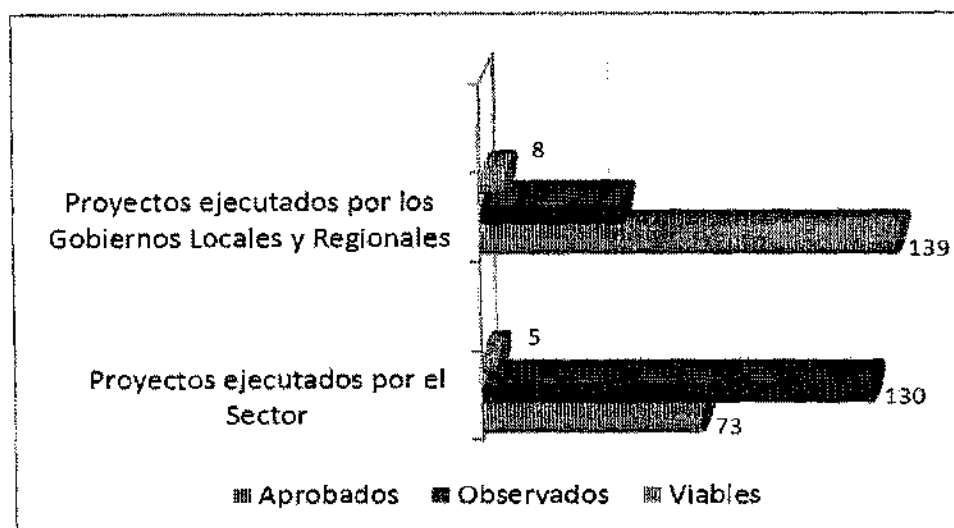
Cualquier unidad orgánica del Ministerio puede adquirir la calidad de formuladora de proyectos. Se trata, en todo caso, de orientar para que sólo adquiera calidad de formuladoras a nivel de Direcciones Generales. Para el caso de los órganos no policiales, es la Oficina General de Administración – OGA, la que actúa como formuladora.

El último reporte ofrecido en relación al estado de situación de los Proyectos de Inversión, refleja que actualmente se viene administrando una cartera de 402 proyectos, de los cuales, 212 han sido declarados viables, 177 han sido observados y sólo 13 se encuentran en calidad de aprobados, haciendo la salvedad para éste último caso, que incluyen PIPs que requieren otro nivel de estudios para ser declarados viables.

Es preocupante indicar que de los 212 proyectos declarados viables, la gran mayor parte de éstos corresponden a proyectos de menor monto, a los mismos que sólo se les exige, los estudios a nivel de perfil. Del total de proyectos en cartera, el 51.7% deberían ser ejecutados por el sector y el 48.3% estaría a cargo de los gobiernos locales y regionales.

Gráficos N° 2.9 :**Estado de situación de la cartera de Proyectos**

Fuente: Oficina de Proyectos – OGP MININTER, 2010



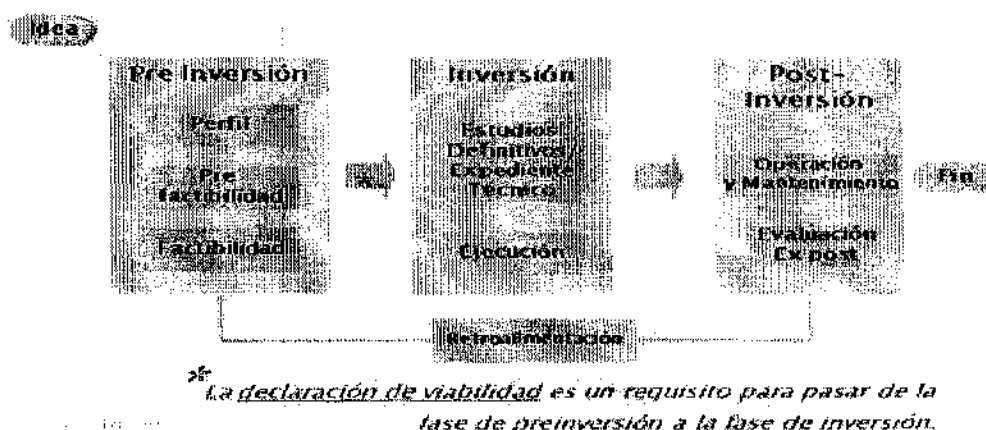
Fuente: Oficina de Proyectos – OGP MININTER, 2010

Los proyectos declarados viables significan un gran avance, pero el desafío es lograr la estructuración del expediente técnico que es toda una especialidad inherente a los proyectos de inversión que requiere de personal especializado en número suficiente y sobre todo calificado y con experiencia a fin de evitar las excesivas demoras que actualmente se producen; así mismo, otra de las debilidades que se evidencia, es la falta de estandarización sobre determinados bienes, que usualmente requiere la policía, como son los casos los formatos para la construcción de comisarias, de acuerdo a los distintos niveles o jerarquías de las mismas, o a la estandarización de las armas para los efectivos.

De contar con bienes de mayor uso que sean estandarizados, se facilitaría en mucho, los procesos de formulación y evaluación de los proyectos.

Gráfico N° 2.9

**Ciclo del Proyecto
(Según el SNIP)**



El mayor problema en la gestión de los Proyectos de Inversión está, en principio, en la etapa de la formulación, ya que no se tiene la suficiente experiencia profesional, ni personal en cantidad suficiente para afrontar dicha tarea. Para el caso de la PNP, se pretendió en un comienzo que sean los mismos policías quienes actuaran en calidad de formuladores. Pronto la realidad demostró que no estaban lo suficientemente preparados, para tal especializada tarea. Luego se tercerizó dicha labor a consultores externos, lo cual tampoco fue adecuadamente orientado, ya que se recurrió a profesionales que no estaban en un nivel suficiente, propiciado básicamente por los bajos honorarios ofrecidos. Se tuvo casos en que un consultor pretendía desarrollar la consultoría en función al volumen de expedientes modalidad que tiende a perjudicar la calidad del trabajo.

También habría que mencionar que inicialmente, en el mercado de la consultoría profesional, los aspectos de orden interno y seguridad ciudadana eran conceptos nuevos que también requirieron un periodo de internalización. A la fecha, se refiere que hay avances al respecto, cuando se encuentran consultorías que ya desarrollan con mayor eficacia tales conceptos.

Otro de los factores que se atribuye a la deficiente gestión, es la falta de personal calificado especialmente para hacer el acompañamiento y seguimiento en las diversas etapas del Proyecto de Inversión. Una evaluación que normalmente puede demorar un mes, en la práctica fácilmente se prolonga al año. Durante la primera etapa hasta ahora experimentada por la

Institución en Proyectos de Inversión, se refiere que se identificaron muchos proyectos que ni siquiera debieron haber merecido su formulación. La mayor parte de los proyectos formulados, son rechazados u observados. Otra consideración importante a tener en cuenta es que los procesos tienen su tope límite, ya que si un proyecto declarado viable, no se llega a ejecutar en un plazo de tres años, se pierde la viabilidad lograda.

Por los resultados, es evidente la ineficiencia de la Institución en el campo de los Proyectos de inversión que involucra a muchas áreas, por lo que se hace necesaria una revisión total del proceso, con el fin de replantear integralmente su concepción y propiciar la mejor organización para su conducción, acompañada de la suficiente profesionalización que ha de permitir contar con especialistas de experiencia.

En tal contexto, aparte de la importancia que significa la internalización de los conceptos y la técnica de proyectos de inversión en todos los niveles de la institución, es de destacar la necesidad de fortalecer el monitoreo de los proyectos (de manera complementaria al seguimiento financiero y físico que normalmente se hace), entendiéndose como tal al acompañamiento que se debe efectuar especialmente en la etapa de ejecución del proyecto una vez que éste se declara viable. Lo que se sugiere es pensar en un área o equipo profesional a implementarse especialmente en las áreas ejecutoras, que se encargue de verificar la agilización de los diferentes aspectos que tienen que ver con la compra, el equipamiento, elaboración de contratos, etc., y que resuelva de manera general todos los entrampamientos que suelen producirse a lo largo del proceso.

Igualmente, es de destacar la importancia de la estandarización de productos y servicios para agilizar los proyectos de inversión pública del sector.

Por su relevancia, estos aspectos deberían ser considerado en la parte propositiva del Plan Estratégico, con objetivos y metas claras que garanticen su viabilidad. El no hacerlo así, será seguir desperdiciando claras oportunidades de fuentes de financiamiento que se ofrecen tanto por el gobierno, así también por la Cooperación Técnica internacional.

Estadística

El término Estadística tiene su raíz en la palabra Estado. La estadística es una ciencia que por una parte, proporciona técnicas precisas para obtener información, (recogida y descripción de datos) y por otra parte proporciona métodos para el análisis de esta información.

En el MININTER, la Oficina de Estadística, depende de la Oficina General de Planeamiento (OGP) y en coordinación con la División de Estadística de la PNP tiene como función programar y ejecutar la recolección, validación, consistencia, procesamiento de datos, consolidación, análisis y difusión de la información que debiera ser oportuna, y confiable a los usuarios internos y externos, según las normas establecidas por el MININTER.

Las principales funciones de la Oficina de Estadística son: Formular, evaluar, editar el Compendio estadístico anual del Mininter; el documento se publica anualmente y muestra 9 capítulos, a saber:

1. Dirección General de Gobierno Interior. Establece datos estadísticos relacionados a los procedimientos y servicios administrativos, acciones y tareas de la Dirección.
2. Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y explosivos de uso civil.
3. Policía Nacional del Perú.
4. Recursos Logísticos.
5. Potencial Humano.
6. Movimiento Migratorio y Naturalización.
7. Relaciones Públicas.
8. Defensa del Estado.
9. Ejecución Presupuestaria.

Además, la Oficina de Estadística formula, series estadísticas, diagnostica notas directivas de terrorismo, drogas, delincuencia, indicadores delincuenciales, logística para recursos humanos, DISCAMEC, entre otros.

Siendo la Estadística una poderosa herramienta que permite acceder a la información necesaria para conocer exhaustivamente la realidad de la Institución, a la oficina de Estadística del MININTER se le debe proveer con el soporte informático necesario que le permita operar con eficiencia a través de redes de información así como tener el personal capacitado y motivado para realizar esta importante labor. Cabe indicar que actualmente, el sector público está empeñado en mejorar la administración de la información a través de sistemas modernos que viene promoviendo la PCM con el programa conocido como "Gobierno Electrónico", para lo cual el MININTER debe estar convenientemente preparado.

2.12 Gestión por Resultados / Presupuesto por Resultados.

El Presupuesto por Resultados, es una técnica moderna de asignación de recursos con cargo a la identificación, en términos de resultados, de productos o servicios que se debe ofrecer con los recursos proporcionados. En buena

cuenta se trata de dejar de lado la histórica asignación inercial del presupuesto público, especialmente para la parte de gastos corrientes. Se dice que el Presupuesto de Resultados parte de una visión integrada de planificación y presupuesto y de la articulación de acciones y actores para la consecución de resultados.

Este nuevo instrumento de gestión se instituye en el sector público del país a partir del año fiscal 2007 cuando en el artículo 10° de Ley N° 28927 Ley de Presupuesto Público de ese año, se dispone la aplicación de la gestión presupuestaria basada en resultados con la incorporación de instrumentos como la programación presupuestaria estratégica, metas físicas, indicadores de resultados y pruebas de evaluación. En el contexto internacional especialmente en el Latinoamericano, la técnica del Presupuesto por Resultados se viene aplicando desde ya hace varios años, en los países de Chile, Brasil, México y Colombia (Alcaldía de Bogotá). Los procesos más conocidos por sus buenos resultados, son el de Chile que empieza en el año 1994 y el de Brasil que data del año 2000.

Por su importancia conceptual, se incluye un resumen del enfoque del Presupuesto por Resultados elaborado por los técnicos del MEF.

"El presupuesto por resultados es un instrumento central para el presupuesto participativo. Muchas localidades o regiones han limitado el presupuesto participativo a los 'proyectos de inversión', y se han resistido a discutir el resto del gasto público con el argumento de que eso es 'gasto corriente', y que allí no hay mucha que discutir. Pero esa no es así.

Primero: porque la Ley Marco de Presupuesto Participativo establece con claridad que el proceso de presupuesto participativo es sobre conjunto del gasto público, aun cuando ponga énfasis en inversión.

Segundo: porque el llamado 'gasto corriente' no es otra cosa que el financiamiento a las actividades permanentes o regulares del estado, es decir: a los servicios básicos que el estado debe proveer a la población en materias como educación, salud, nutrición, protección, y otros.

Tercero: Porque el presupuesto por resultados lo que busca es mejorar la eficacia y calidad de las actividades permanentes del estado para atender las necesidades de la población. Ese gasto que representa la mayor proporción de los recursos públicos y que no llega a quienes más lo necesitan"

Establecido el nuevo enfoque del Presupuesto por Resultados, se dispone su coordinación a cargo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público –DNPP– del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). El Estado peruano, considera que dicho instrumento debe empezar su aplicación con el diseño de acciones en

función a la resolución de problemas críticos que afectan a la población y que requiere de la participación transversal de diversos sectores que deben alinear sus acciones en tal sentido. En razón de ello, la Ley N° 28927 define inicialmente, once actividades prioritarias a favor de la infancia, a partir de las cuales se iniciará la mejora de la calidad del gastos y la gestión por resultados.

Cuadro N° 2.13
Actividades a favor de la infancia _ Según Ley 28927

N°	Actividad Prioritaria
1	Atención de la mujer gestante
2	Atención del niño menor de 29 días
3	Atención del niño menor de 5 años
4	Atención de enfermedades diarreicas y respiratorias agudas
5	Abastecimiento de agua segura y vigilancia y control de calidad del agua para consumo
6	Registro de nacimiento y de identidad
7	Control de asistencia de profesores y alumnos
8	Atención educativa prioritaria a niños y niñas de 5 a 7 años
9	Formación matemática y comprensión de lectura al final del primer ciclo de primaria
10	Supervisión, monitoreo, asesoría pedagógica y capacitación a docentes
11	Atención a infraestructura escolar en riesgo

Fuente: Ley 28927

Cabe indicar que las soluciones de las actividades de interés nacional previamente identificadas son de carácter transversal, y que por lo tanto, involucra la participación de los siguientes pliegos:

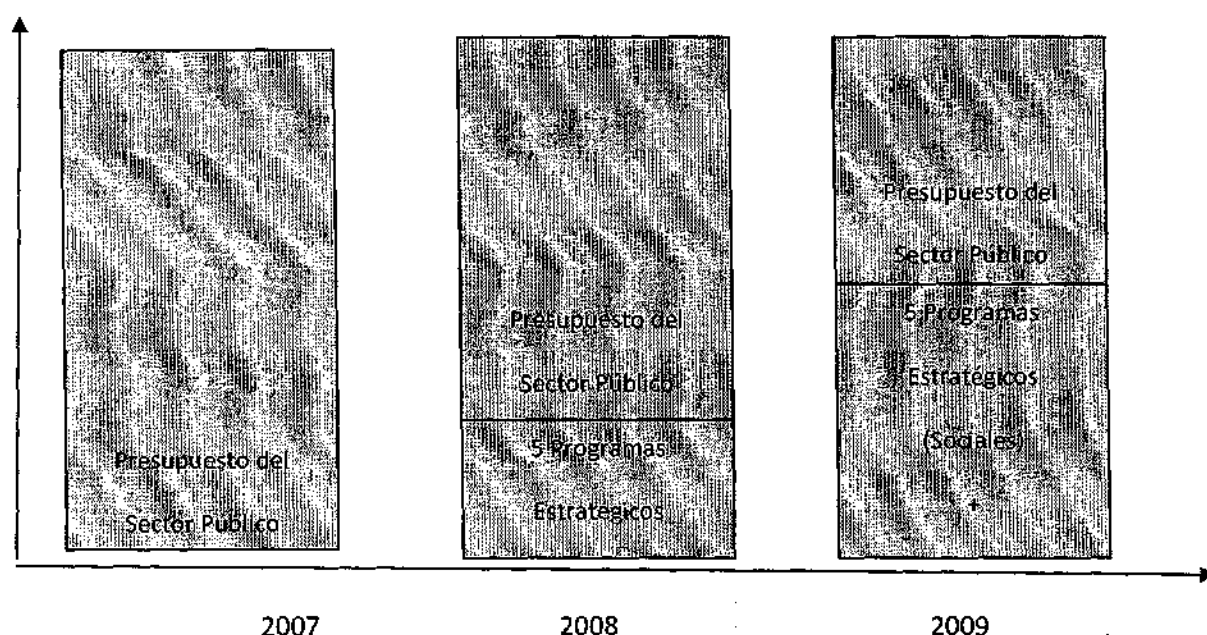
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Salud
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

El 28 de junio del 2008 se publicó la Directiva N° 006-2007-EF/76.01 para la programación y formulación del Presupuesto Público. Posteriormente, el 04 de julio de este mismo año se publicó la Directiva N° 010-2007-EF/76.01 para la programación y formulación del Presupuesto de los programas estratégicos en el marco del Presupuesto por Resultados. En esta directiva se aprobaron los

programas estratégicos conteniendo los modelos lógicos, la matriz de indicadores y las cadenas creadas en la estructura funcional programática –EFP.

De acuerdo a la programación diseñada por el Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, para la implementación progresiva del Presupuesto por Resultados, ésta se orienta al alcance institucional y a los instrumentos a ser aplicados. Es decir, algunos instrumentos, o partes de sus estructuras podrán ser aplicados desde un inicio, al total de las entidades del Gobierno Nacional y Gobiernos Regionales, y otros en adición a los anteriores, serán introducidos en una muestra de acciones y sectores prioritarios. Luego progresivamente, se irá ampliando los instrumentos a todas las entidades del Estado, incluyendo los Gobiernos Locales, pero el énfasis inicial, recaerá en las acciones y sectores considerados prioritarios.

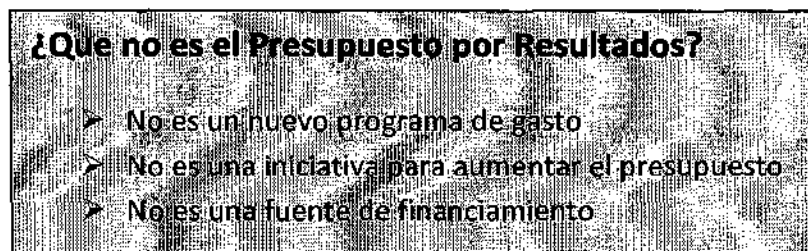
Gráfico N° 2.11
Migración progresiva a Presupuesto por Resultados



Fuente: OGP- Mininter, 2010

De acuerdo a la Segunda Disposición Final de la Ley N° 29289 Ley de Presupuesto Público para el año fiscal del 2009 el Sector Interior, junto con otros sectores, fue incorporado a partir del ejercicio fiscal de ese año, dentro de los alcances del Presupuesto por Resultados. De las indagaciones efectuadas se sabe que aún no se ha avanzado mucho en la implementación, ya que se tiene conocimiento que los funcionarios del MEF vinieron al Ministerio básicamente a exponer lineamientos generales que la Institución debiera seguir al respecto, pero sin establecer un acompañamiento concreto para la referida implementación. Se refiere que en los talleres efectuados para dichos

propósitos, personal del Ministerio del Interior manifestaron a los funcionarios del MEF, que si no se asignaban recursos adicionales, la aplicación del Presupuesto por Resultados no sería viable.



Fuente: Equipo técnico del MEF

Se menciona que conceptualmente, los funcionarios del MEF precisaron que en el contexto del Presupuesto por Resultados, a los bienes y servicios que ofrece la institución se les denomina productos. En todo caso, son los productos que la institución entrega a la sociedad; consecuentemente, para cada producto se debe identificar los insumos intervinientes que permitan establecer los costos que se va reflejar en el presupuesto.

A nivel del Ministerio del Interior, falta aún identificar todos los productos entregables a la sociedad, de acuerdo a las funciones que realiza, así como también la identificación de los procesos y costos, que debe corresponder a cada producto. Dos de los productos que hasta ahora se conocen son:

- Patrullaje integrado
- Ciudad organizada en la lucha contra la delincuencia

Para el Ministerio del Interior, como parte del Sector Público, es importante aplicar el nuevo concepto que trae consigo el Presupuesto por Resultados, en la medida que obliga a las instituciones a cambiar el enfoque presupuestal de pedir asignación de recursos sin ofrecer los correspondientes productos o servicios. En tal sentido, de acuerdo a la progresividad enunciada por los técnicos de la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, el Sector Interior debe incluir progresivamente los aspectos críticos que son de interés para la ciudadanía; sin embargo se debe precisar, que es igualmente estratégico que se incluya la misma práctica para todo el universo de actividades que el MININTER desarrolla con la asignación del presupuesto destinado a los gastos corrientes. Claro está que en este nuevo proceso, el esfuerzo de la Institución estará, aparte de la identificación de productos y

servicios, en la identificación de indicadores físicos que permitan medir los resultados de acuerdo a la naturaleza de los servicios que brinda a la sociedad.

Por su conveniencia y por la necesidad del país de garantizar el adecuado uso de los recursos que se asignan vía presupuesto, es necesario instituir en el Sector del Interior, el Presupuesto por Resultados como una tarea de proceso que se recoja en el Plan Estratégico, estableciendo los alcances y metas a cumplirse, naturalmente con la determinación de los respectivos indicadores que midan los avances que se vayan logrando. Por su complejidad y porque es necesario todo un proceso de internalización conceptual en todos los actores involucrados, la implementación del Presupuesto por Resultados, constituye un verdadero desafío a lograr para el Ministerio del Interior.

El Presupuesto por Resultados es un nuevo enfoque para elaborar el Presupuesto Público en el que las interacciones a ser financiadas con los recursos públicos, se diseñan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios que propician a favor de la población, particularmente la más pobre del país.

2.13 Reingeniería

La desactualización de gran parte de los procedimientos operativos y administrativos que se observa en el Ministerio del Interior, se explica por cuanto la Institución no ha revisado integralmente, a nivel de las diferentes áreas, sus formas de actuación. De acuerdo a ello, y para garantizar la vigencia Institucional y la viabilidad de futuros planes estratégicos, se hace necesario, como parte de la reorganización, considerar un proceso integral de reingeniería en la Institución, que por su naturaleza y alcance debiera implementarse, de manera progresiva, con calendarios definidos y sin perturbar el normal desenvolvimiento de las actividades habituales.

El proceso de Reingeniería invocado, se fundamenta en la desactualización de los procesos del Ministerio del Interior y específicamente de la Policía Nacional, la cual afronta una declinación y debilitamiento institucional secuencial y creciente en todos sus ámbitos; tendencia que es necesario revertir. La reingeniería institucional, debe ser de aplicación a todo nivel de la organización, y consiste en la revisión, ordenamiento y validación de los procesos hasta el nivel de actividades y tareas, que deben corresponder a un Manual de Procedimientos (MAPRO).

La innovación tecnológica y la evolución de la administración científica, exigen que las organizaciones e instituciones públicas ganen competitividad para estar en condiciones de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. En el caso del Ministerio del Interior, éste aspecto está orientado y guarda relación con el Eje Estratégico 3- Estado y Gobernabilidad del Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, Plan estratégico de desarrollo nacional elaborado por CEPLAN; Eje en el cual se plantea como objetivo nacional: Estado democrático y descentralizado que funciona con eficiencia al servicio de la ciudadanía y del desarrollo, y garantiza la seguridad nacional. Se menciona que el referido objetivo propone lograr que el funcionamiento del Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas. La estrategia para alcanzar dicho objetivo implica efectuar una profunda reforma del Estado, para mejorar la calidad de los servicios que presta a la ciudadanía.

En alineamiento a tales propósitos, es fundamental que el Ministerio del Interior efectúe un proceso de rediseño institucional utilizando técnicas de la Reingeniería de por Procesos; el cual resulta, además, sumamente ventajoso en las actuales circunstancias de implementación en el sector público del sistema de gestión Presupuesto por Resultados.

Cabe referir que la Reingeniería es un proceso técnico que ofrece la administración científica que emerge en los años 80s del siglo pasado con varios exponentes dentro de los cuales destacan los consultores internacionales Michael Hammer y James Champy, para motivar a las organizaciones que se deje de lado la actitud inercial de seguir haciendo actividades por costumbre, pudiendo buscar otras formas más convenientes. Es una invitación a revisar y pensar y validar la forma y modo en que se viene trabajando. Esta técnica, se aplicó primero y con buenos resultados a las grandes corporaciones privadas. Luego, se entendió que también el Estado tiene la necesidad y obligación de revisar sus procesos, para modernizarse y hacerse competitivo.

Reingeniería es la revisión fundamental y el rediseño radical de procesos para alcanzar mejoras espectaculares en medidas críticas y contemporáneas de rendimiento, tales como costos, calidad, servicio y rapidez.

Michael Hammer – James Champy

Un proceso de Reingeniería como el sugerido para el MININTER, ha de permitir tener todos los procesos revisados, actualizados y validados en cuanto a su forma y seguimiento de acuerdo a las facilidades que ofrece actualmente la tecnología y consecuentemente debe permitir requerir los recursos humanos y técnicos que sean razonablemente necesarios para su funcionamiento. En consecuencia, mediante un proceso de reingeniería institucional, se estaría preparando las condiciones para que en adelante la Institución incurra en un nuevo estilo de conducción institucional, que consistiría en el gerenciamiento moderno que busca resultados con utilización racional de recursos. En este nuevo esquema, la Institución debe ser proveída a través del presupuesto público de los recursos que solicite para su normal funcionamiento. Tal asignación estaría plenamente justificada a través de los resultados monitoreables y evaluables que se logren.

De manera reciente, en el último mes de enero del presente año, se ha expedido el D.S. N° 007-2011-PCM que aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa para el sector público que establece disposiciones para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad.

La metodología de Simplificación Administrativa dispuesta, al igual que la reingeniería, tiene su fundamento en el enfoque de gestión por procesos, en lugar de la gestión funcional. Para un mejor entendimiento de tales conceptos a continuación se reproduce, lo expuesto en la referida metodología.

Enfoque de procesos.- Es el estilo de gestión, que prioriza el análisis de los servicios como objetivo de la entidad, a través de la observación de las actividades secuenciales e insumos que participan en la generación de los mismos, los mismos que componen el proceso, y que a lo largo de estas actividades requiere de las funciones armonizadas para su impulso; estos elementos configuran por tanto las “líneas de producción” de la entidad.

Proceso.- Conjunto de actividades relacionadas entre sí, que se desarrollan en una serie de etapas secuenciales y que transforman insumos añadiendo valor, a fin de entregar un resultado específico, bien o servicio a un destinatario, usuario externo o interno, optimizando los recursos de la organización.

Enfoque funcional.- Es el estilo de gestión, que prioriza el análisis de las actividades y servicios intermedios que genera cada una de las áreas funcionales de la entidad, sin preocuparse de los servicios como objetivo de la entidad. El enfoque funcional promueve que cada área funcional de la entidad, trabaje aislada de las otras áreas, afectando la eficiencia y la calidad global de la entidad.

De la lectura del referido Decreto Supremo se desprende que la simplificación administrativa o reingeniería, es una medida que desde hace tiempo se venía reclamando para mejorar sustantivamente la calidad de los servicios públicos y que tienen su fundamento en el enfoque de la gestión por procesos como técnica de revisión y validación de lo que siempre se ha venido haciendo, muchas veces de manera inercial. Sin embargo, debe advertirse que la simplificación administrativa así dispuesta, alcanza básicamente a los procedimientos administrativos y también operativos, pero no de manera integral a los sistemas de gestión institucional como es el caso de los sistemas financieros, de recursos humanos, logísticos, así como los operativos que corresponden a los órganos policiales que representan los procesos que vinculan directamente a la institución con la ciudadanía. Además se dispone, una priorización para el proceso de la simplificación administrativa, que debe privilegiar a los procedimientos que se relacionen con el TUPA.

De acuerdo a lo expuesto, sería conveniente que el plan estratégico considere este importante proceso de la simplificación administrativa, como parte del proceso de reingeniería que se propone, pero que de manera complementaria, se tenga también en cuenta en el plan estratégico como parte del proceso de reingeniería, la revisión y validación de los sistemas de gestión institucional. De esa manera no deben quedar puntos pendientes que resolver en materia de modernización de la gestión institucional que debe procurar la competitividad del Sector Interior, en base a una administración moderna.

2.14 OBJETIVOS, LINEAMIENTOS, PRIORIDADES, METAS, ACCIONES Y PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

A. OBJETIVO GENERAL 02: Institución organizada para el adecuado y pleno cumplimiento del mandato del Estado.

Este objetivo se refiere al reordenamiento organizativo de la Institución en sus diferentes aspectos; el propósito es el fortalecimiento integral de la organización, incluyendo el rediseño estructural, la adecuación de funciones, revisión y validación de procesos administrativos y operativos; así como, el fortalecimiento de los sistemas de gestión, Planeamiento, Presupuestos y, Proyectos de Inversión, de acuerdo a las exigencias de una administración orientada al servicio de las personas. Esto debe permitir una organización competitiva que aplique un gerenciamiento moderno en busca de resultados, a fin de que el MININTER cumpla cabalmente el ejercicio de las competencias exclusivas y funciones establecidas en su Ley de

Organización y Funciones (Ley 29334); y, en particular, que la Policía Nacional del Perú cumpla de manera superior con su finalidad asignada en el artículo 166 de la Constitución Política del Perú, año 1993.

B. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA.

1. Confiar el proceso de reorganización Institucional, a una Consultora Internacional que garantice independencia, calidad y/o acceder a los beneficios de la Cooperación internacional para dichos efectos.
2. Definir claramente la relación entre los órganos no policiales con los policiales, a fin de propiciar una actuación institucional coherente.
3. Establecer la reorganización Institucional sin interrumpir el normal funcionamiento del Ministerio del Interior.
4. Propiciar que la Institución reorganizada tenga un gerenciamiento moderno y ágil con énfasis en los procesos y resultados.
5. Aplicar el principio de transparencia durante el proceso de reorganización así como para el desempeño de las actividades en todos los niveles de la Institución.
6. Construir una organización técnicamente sólida que prevalezca en el tiempo, a fin de garantizar la independencia y continuidad en la marcha de la Institución.
7. Optimizar la calidad de los servicios de consultoría aplicable a los aspectos organizativos, mediante la contratación de consultorías de prestigio a honorarios razonables del mercado.

C. PRIORIDADES.

1. Reestructurar y formalizar la organización de la Institución.
2. Validar los sistemas de gestión, procesos y procedimientos operativos y administrativos.
3. Instituir la cultura de la planificación en el MININTER.
4. Empoderar a la Institución en la administración de proyectos de inversión pública.

D. OBJETIVOS ESPECÍFICOS, METAS Y ACCIONES ESTRATÉGICAS.

Objetivo específico 2.1: Nueva estructura organizativa - incluidos ROF y MOF para que el MININTER –particularmente la PNP- cumpla con eficiencia la misión encomendada por el Estado.

a. Indicadores y Metas

Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de Información	Línea de Base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
Institución reorganizada con ROF y MOFs.	Avance en el proceso de reorganización de la Institución/ Institución reorganizada * 100	Oficina General de Planificación OGP MININTER ALTA DIRECCION PNP	20% (2010)	20%	100% (2014)

Desagregado de meta global por etapas:

a) Consultora designada para conducir proceso de reorganización.

30%

b) Estructura orgánica definida y aprobada.

30%

c) Manuales ROF y MOFs elaborados y aprobados.

40%

100%.

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021.
1	Consultora designada para conducir reorganización	Avance en el proceso de designación de consultora/ Consultora designada * 100	Oficina General de Planificación OGP MININTER ALTA DIRECCION - PNP	0% (2010)	0%	100% (2012)
2	Estructura orgánica definida y aprobada	Avance en la definición de la estructura orgánica/ Estructura orgánica definida y aprobada * 100	Oficina de Planificación OGP MININTER ALTA DIRECCION - PNP	20% (2010)	20%	100% (2013)

3	ROF y MOFs elaborados y aprobados	Avance en la elaboración y aprobación de ROF y MOFs / ROF y MOFs elaborados y aprobados*100	Oficina General de Planificación OGP MININTER ALTA DIRECCION - PNP	20% (2010)	20%	100% (2014)
---	-----------------------------------	---	--	------------	-----	-------------

b. Acciones estratégicas

Determinar los términos de referencia y proceder al concurso de designación de una consultora internacional para la reorganización del MININTER.
Establecer y ejecutar el programa de acompañamiento y supervisión de la consultoría en el proceso de reorganización.
Concertar con los actores claves y con las autoridades del sector, la aprobación de la nueva estructura organizativa.
Formular y aprobar el Reglamento de Organización y Funciones – ROF al primer nivel estructural de la organización.
Elaborar y aprobar los Manuales de Organización y Funciones – MOFs a nivel de estructura organizacional desagregada.

Objetivo específico 2.2: Proceso de reingeniería basado en la gestión por procesos implementado en el MININTER –particularmente en la PNP- a través de la simplificación administrativa y de la revisión y validación de los sistemas de gestión institucional.

a. Indicadores y Metas

Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
Proceso de reingeniería con enfoque en la gestión por procesos.	Avance del proceso de reingeniería institucional/Proceso de reingeniería implementado*100	ODSA/ Oficina General de Planificación OGP MININTER	0% (2010)	0%	100% (2015)

Desagregado de la meta global por etapas:

- a) Consultora designada para conducir el proceso de reingeniería. 10%
- b) Proceso de simplificación administrativa, concluido. 40%
- c) Proceso de revisión y validación de sistemas de gestión, concluido 30%

d) MAPRO elaborado y aprobado.

20%

100%

N°	Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
4	Consultora designada para conducir el proceso de reingeniería	Avance en la designación de consultora para el proceso de reingeniería/Consultora designada para el proceso de reingeniería * 100.	ODSA / Oficina General de Planificación OGP MININTER	0% (2010)	0%	100% (2013)
5	Proceso de simplificación administrativa concluido	Avance en el proceso de simplificación administrativa / Proceso de simplificación administrativa, concluido y aprobado * 100.	ODSA / Oficina General de Planificación OGP MININTER	0% (2010)	0%	100% (2014)
6	Revisión y validación de sistemas de gestión concluidos	Avance en el proceso de revisión y validación de sistemas de gestión / Revisión y validación de sistemas de gestión, concluidos * 100.	ODSA / Oficina General de Planificación OGP MININTER	0% (2010)	0%	100% (2015)
7	Manuales de Sistemas de Gestión Institucional y MAPRO elaborados	Avance en el proceso de elaboración de los Manuales de los sistemas de gestión institucional y MAPRO / Manuales de los Sistemas de gestión institucional y MAPRO elaborados * 100.	ODSA / Oficina General de Planificación OGP MININTER	10% (2010)	10%	100% (2015)

b. Acciones estratégicas

Elaborar los términos de referencia y proceder al concurso de una consultoría de prestigio para la conducción del proceso de reingeniería, basado en el enfoque de la gestión por procesos.
Establecer y ejecutar el programa de simplificación administrativa.
Revisar, validar y aprobar los nuevos sistemas de gestión institucional, tales como el sistema financiero, el sistema de personal, el sistema logístico, los sistemas técnicos operativos de la Policía Nacional, etc.
Elaborar y aprobar los procedimientos administrativos y operativos actualizados de la Institución que conforman el Manual de Procedimientos – MAPRO
Fortalecer el sistema estadístico del MININTER con equipamiento y software de tecnología de punta a fin apoyar la gestión institucional en cuanto a la administración de información, como parte del proceso de reingeniería.

Objetivo específico 2.3: Cultura de Planeamiento debidamente internalizada en todos los niveles de la Institución

a. Indicadores y Metas

Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de Información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
Cultura del Planeamiento internalizada en el MININTER	Avance en el proceso de culturización en planeamiento en la Institución / Institución culturizada en planeamiento * 100	Oficina General de Planificación OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2013)

Desagregado de la meta global por etapas:

- a) Institución internalizada homogéneamente en Planeamiento.
50%
- b) Autoevaluación de planes.
30%
- c) Establecimiento y práctica de articulación entre planes y presupuesto.
20%
-
- 100%

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
8	Institución internalizada en Planeamiento.	Avance en el proceso de internalización en Planeamiento / Institución internalizada en Planeamiento * 100.	Oficina General de Planificación OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2013)
9	Autoevaluación de planes implementado.	Numero de planes autoevaluados / Total de planes por evaluar * 100.	Oficina General de Planificación OGP MININTER	20%	20%	100% (2013)
10	Articulación de planes.	Avance en el proceso de planes articulados / Planes articulados * 100.	Oficina General de Planificación OGP MININTER	20%	20%	100% (2013)

b. Acciones estratégicas

Realizar un proceso de internalización sobre la cultura en Planeamiento, a nivel de toda la Institución, con el apoyo de consultorías especializadas.
Establecer la autoevaluación crítica de los diferentes planes a cargo de las propias áreas involucradas, a fin de aprovechar las lecciones aprendidas en la elaboración de futuros planes.
Establecer y verificar los aspectos de articulación entre planes y el presupuesto, para el manejo claro y dominio efectivo de los instrumentos de gestión de planes y presupuestos institucionales.

Objetivo específico 2.4: Presupuesto por resultados implementado integralmente en todos los órganos del MININTER como sistema de gestión, incluyendo las acciones centrales de soporte.

a. Indicadores y Metas

Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
Presupuesto por Resultados implementado integralmente en la Institución	Avance en el Presupuesto por resultados en ejecución / Presupuesto por resultados implementado * 100	Oficina de Presupuesto / Oficina General de Planificación OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2014)

Desagregado de la meta global por etapas:

- a) Institución internalizada en Presupuesto por resultados.
20%
- b) Implementación integral del Presupuesto por resultados.
80%
- 100%

N°	Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
11	Institución internalizada en Presupuesto por resultados	Avance en la internalización en Presupuesto por resultados / Presupuesto por resultados internalizado * 100	Oficina de Presupuesto / Oficina General de Planificación OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2013)
12	Presupuesto por resultados implementados en la Institución	Avance en el proceso de implementación de Presupuesto por resultados / Presupuesto por resultados implementado	Oficina de Presupuesto / Oficina General de Planificación OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2013)

b. Acciones estratégicas

Establecer un proceso de internalización de la técnica de Presupuesto por resultados en la Institución, incluidas las actividades centrales de soporte que no generan bienes o servicios directos para los ciudadanos

Implementar a nivel institución el sistema de gestión Presupuesto por Resultados, con una programación que incluya plazos de cumplimiento

Evaluar el proceso Presupuesto por Resultados con el fin de aprovechar las experiencias como lecciones aprendidas.

Objetivo específico 2.5: Institución debidamente empoderada en el Sistema de inversión pública del Sector Interior, en sus etapas de Pre Inversión, Inversión y Post inversión.

a. Indicadores y Metas

Indicador	Fórmula del Indicador	Fuente de Información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
Institución empoderada en el Sistema de inversión pública	Avance en el proceso de empoderamiento en el Sistema de inversión pública / Institución empoderada en el Sistema de inversión pública *	Oficina de Proyectos de Inversión – OPI / OGA OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2014)
	100				

Desagregado de la meta global por etapas:

Institución empoderada en:

- a. Formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública.
40%
 - b. Seguimiento y monitoreo de proyectos de inversión pública.
40%
 - c. Estandarización de Productos y Servicios para proyectos de inversión pública.
20%
-
- 100%

N°	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta al 2021
12	Empoderamiento en formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública	Avance en el proceso de empoderamiento en formulación, evaluación y ejecución de los proyectos de inversión pública / Institución empoderada en formulación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública * 100	Oficina de Proyectos de Inversión - OPI / OGA OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2013)
13	Empoderamiento en Monitoreo de las distintas etapas de los proyectos de inversión pública implementado	Avance en el proceso de monitoreo de los proyectos de inversión pública / Monitoreo de proyectos de inversión pública implementado * 100	Oficina de Proyectos de Inversión - OPI / OGA OGP MININTER	20% (2010)	20%	100% (2014)
14	Estandarización de Productos y Servicios para proyectos de inversión pública	Avance en el proceso de estandarización de productos y servicios para proyectos de inversión pública / Productos y servicios para proyectos de inversión pública estandarizados * 100	Oficina de Proyectos de Inversión - OPI / OGA OGP MININTER	10% (2010)	10%	100% (2013)

b. Acciones estratégicas:

Realizar un programa intensivo de internalización en la especialidad de proyectos de inversión tanto a nivel de las unidades policiales como de los órganos no policiales.
Establecer un sistema de monitoreo para las distintas etapas de proyectos de inversión, a fin de agilizar los procesos y resolver los entrapamientos que se presenten en la ejecución de los mismos.
Establecer la estandarización técnica de los principales bienes, servicios y construcciones que usualmente requiere el Ministerio, para la ejecución de los proyectos de inversión.
Identificar y estructurar una base de datos de consultoras y especialistas de prestigio que garanticen un aporte efectivo en los procesos de proyectos de inversión.

E. PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

Nº	PG/ PY	Título	Ámbito	Descripción – Resultado esperado	Monto Referencial (Mill. S/.)
1	PG	Programa de reorganización institucional	Institucional	Programa de reorganización integral en la institución, cuya conducción se debe confiar a una Consultora internacional de prestigio, a fin de lograr una organización técnicamente sólida que garantice en el futuro la continuidad institucional.	S.I.
2	PG	Programa de Reingeniería, basado en el enfoque de la gestión por procesos	Institucional	Programa de revisión y evaluación integral de sistemas de gestión institucional, procesos y procedimientos, tanto administrativos como operativos, con el fin de lograr su validación acorde a las expectativas actuales de la institución de servicio a la ciudadanía, así como a la utilización de conceptos y técnicas modernas de gestión.	S.I.
3	PG	Programa de Cultura en Planeamiento	Institucional	Programa de internalización de conceptos y prácticas de planeamiento a fin de aprovechar técnicamente, y de manera efectiva la plena utilización de tan poderosa herramienta moderna para la gestión institucional de previsión.	S.I.
4	PG	Programa de Presupuesta por resultado	Institucional	Programa destinado a implementar de manera integral en toda la institución, la nueva corriente presupuestal que le da sentido a la asignación de recursos en base a los productos o servicios que cada área de la institución está obligada a ofrecer en alineamiento a los servicios a la ciudadanía y como contraparte por los recursos financieros recibidos.	S.I.
5	PG	Programa de Proyectos de Inversión pública	Institucional	Programa orientado al conocimiento y dominio pleno de la administración de los proyectos de inversión pública del Sector Interior, con el objeto de aprovechar las oportunidades de financiamiento para los bienes de capital.	S.I.

PG: Programa

3: RECURSOS HUMANOS

3.1 Gestión de Recursos Humanos.

Es ampliamente conocido que en toda organización es fundamental el capital humano, representado por todo los trabajadores de la Institución, en sus diferentes niveles y condiciones de contratación, que prestan servicios al Ministerio. La experiencia demuestra que no basta contar con una organización y sistemas eficientes, si es que fundamentalmente, no se cuida y garantiza la intervención de trabajadores adecuados que se identifiquen con la Institución y que desarrollen un trabajo eficiente y eficaz.

De acuerdo a la Administración Científica, el capital humano se construye para constituirse en un intangible de alto valor que la institución debe proteger, mediante el establecimiento de una carrera personal definida, programas de capacitación y bienestar, sin descuidar la evaluación periódica del potencial humano, a fin de orientar su mejor productividad. Todo ello, aunado a una cultura institucional que incluya el fomento de valores personales y morales, que serán las líneas directrices para orientar la planificación de los recursos humanos, buscando la alineación, de tan importante recurso, a los objetivos generales de la Institución.

Una mirada referencial al contexto internacional, especialmente a la América Latina, revela que no sólo el Perú, sino otros países de la región, enfrentan también una mala calidad de su servicio lo cual tiene como base la falta de capacidades técnicas y estratégicas para diseñar e implementar una reforma del servicio público. La idea es producir una secuencia de acciones que aunque comience con pasos pequeños funcione como andamios para sucesivas etapas.

El diagnóstico sobre la calidad de los Servicios Civiles en América Latina y el Caribe realizado por el BID el año 2003 construyó una serie de indicadores de calidad, según los cuales se caracterizó los sistemas de Servicio Civil de 21 países.

El siguiente gráfico muestra la calidad del servicio en América Latina, elaborado en base a dichos indicadores. Como puede observarse, el Servicio Civil peruano se ubicó en dicho diagnóstico entre los cinco lugares de menor calidad en la región.

Gráfico 3.1
Calidad del Servicio Civil en América Latina
Valoración global por países en % sobre suma de índices



Fuente: BID (2003)

<http://www.egc.edu.pe/revista/numero4/index.htm>

3.2 Dotación y calificación de los recursos humanos.

Para el caso del Ministerio del Interior, últimos trabajos de investigación y diagnóstico efectuados, reflejan que la sintomatología más generalizada del personal del Ministerio del Interior tipificada a través del segmento más representativo que es el personal de la PNP -aproximadamente el 97% de la fuerza laboral- nos muestra, un personal bastante desmotivado, no identificado con la institución, con bajas remuneraciones y con altos visos de corrupción.

El reciente trabajo de investigación efectuado por la Defensoría del Pueblo, denominado "Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de urgente atención", en sus diversas entregas, confirma, en detalle, y en sus diferentes aspectos, la sintomatología expresada.

Aparte del aspecto económico, también hay otros problemas que afectan la autoestima de los efectivos policiales, así como el respeto a sus derechos humanos cuando se exponen a diversos abusos y riesgos en la prestación de los servicios, producto de lo cual, muchas veces resultan involuntariamente comprometidos, por diversas circunstancias.

Así lo hace saber, la Defensoría de la Policía, órgano que reporta directamente al Despacho Ministerial, que se dedica a facilitar la defensa de los efectivos policiales, involucrándose profesionalmente en cada asunto, a fin de salvaguardar los intereses del Policía.

A pesar de que el Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo – CAFAE del Ministerio es comparativamente desventajoso frente a otros CAFAEs en el sector público, dicha fuente de financiamiento se convierte en una alternativa de complemento, no desechable para el trabajador no policial, frente a las magras remuneraciones que recibe vía planilla.

Talleres efectuados con el personal no policial del MININTER, revelan que los principales problemas que los aquejan, aparte de las bajas remuneraciones, son la resistencia a todo aquello que signifique cambio, en razón de que se sienten constantemente desinformados, lo cual genera temor e inercia adoptando una actitud defensiva que propicia un clima laboral adverso. Igualmente, hacen sentir su disconformidad por las inadecuadas condiciones de trabajo en espacios reducidos y tugurizados con equipamiento obsoleto, lo que aunado a la falta de capacitación por razones de restricción presupuestal, produce desmotivación general.

Atribuyen que gran parte de los problemas es debido a la falta de definición organizacional, empezando por la ausencia de un ROF vigente, el mismo que, a su vez, tiene su correlato en los demás documentos normativos.

Para entender mejor la problemática de los recursos humanos, interesa cuantificar el universo de trabajadores a nivel del Ministerio, para cuyos efectos se utiliza la data de la Oficina de Estadística, de la Oficina General de Planificación, que presenta de manera comparativa los períodos 2000 y 2010.

Cuadro 3.1
Personal del Ministerio del Interior, según tipo
(Períodos comparativos 2000 con 2010)

TIPO	2000	2010	Variación Porcentual (%)
TOTAL	101,269	114,828	13.38
PERSONAL CIVIL	7,916	5,730	(27.61)
ORGANOS NO POLICIALES	3,149	3,292	4.54
Empleados Civiles	1,206	1,000	(17.08)
Autoridades Políticas	1,943	1,564	(19.50)
Contratados (SP)	—	113	—
Contratos (SNP / CAS)	—	615	—
POLICIA NACIONAL DEL PERU	4,767	2,438	(48.82)
Empleados Civiles PNP	1,648	1,978	(20.02)
Contratados PNP (SP)	510	49	(90.39)
Empleados Civiles DIRSAL PNP	2,603	202	(92.23)
Contratados DIRSAL PNP (SP)	6	209	3383.33
PERSONAL POLICIAL	90,671	100,149	10.45
POLICIA	81,762	93,202	13.99
Oficiales	10,278	8,745	(14.91)
Suboficiales y especialistas	71,484	84,457	18.14
DIRSAL PNP	8,909	6,947	(22.02)
Oficiales	1,813	2,277	25.59
Suboficiales y especialistas	7,096	4,670	(34.18)
ESTUDIANTES POLICIALES	2,682	8,949	333.66
Cadetes (Oficiales)	514	1,006	95.71
Alumnos (Suboficiales)	2,068	7,943	384.09
Alumnos (Enfermería y Laboratorio Clínico)	100	—	—

Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

La información refleja que durante los diez años presentados, el personal que labora en el Ministerio, aumentó al 2010 en 13.3% desde el primer año, lo cual puede considerarse razonable para el período transcurrido.

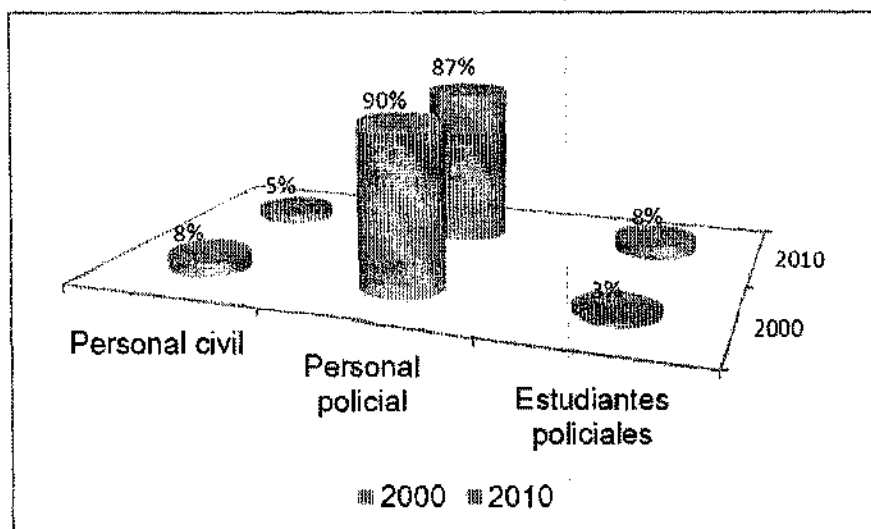
Tomando como universo el año reciente del 2010, se aprecia que el desagregado de personal a nivel Ministerio, es como sigue:

Cuadro 3.2
Personal que presta servicios en el MININTER

Personal	Cantidad	%
Personal que presta servicios en el MININTER	3,292	2.9%
Personal que presta servicios en la PNP	111,536	97.1%
Total personal a nivel del Ministerio del Interior	114,828	100.0%

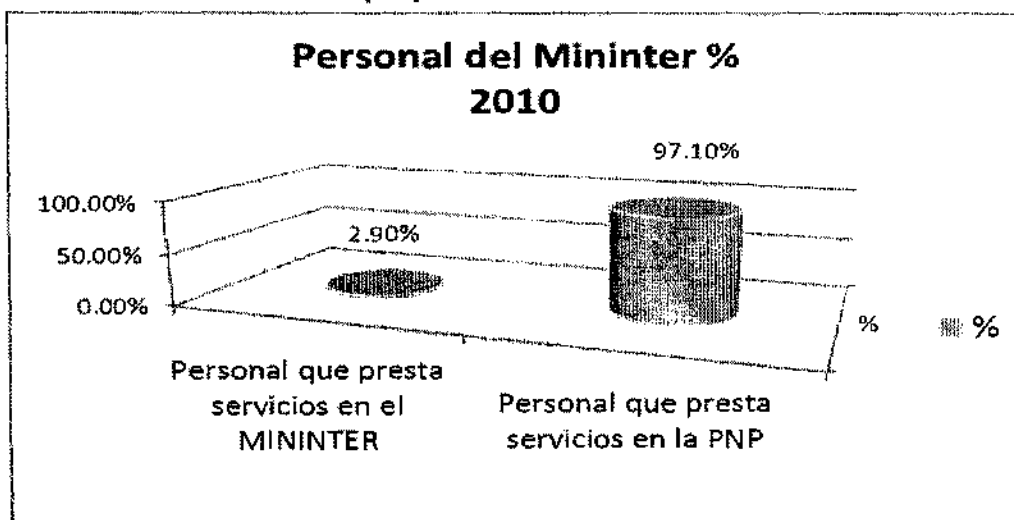
Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

Gráfico 3.2
Personal del Ministerio del Interior, según tipo
(Períodos comparativos 2000 con 2010)



Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

Gráfico 3.3
Personal que presta Servicios en el Mininter



Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

En el total de personal de la PNP, se ha considerado a los trabajadores civiles y contratados que prestan servicios en dicha jurisdicción. Así mismo debe precisarse que también forma parte del total, lo correspondiente a los estudiantes policiales, aún cuando estos no son todavía trabajadores de la institución, ya que están en formación con el régimen de propinas. Nótese en el cuadro detallado, que para caso del personal del MININTER, las autoridades políticas suman 1,564 trabajadores, lo que representa el 48% del total de dicha jurisdicción.

Como en muchos aspectos, en cuanto a la línea de carrera profesional de los trabajadores del Ministerio del Interior, se tiene que diferenciar lo correspondiente al personal no policial que trabaja en el Ministerio, y de otro lado, al personal que pertenece a la PNP.

En cuanto al personal civil que labora en la PNP, cabe puntualizar que es el personal que percibe las remuneraciones más bajas dentro del Sector Interior, elemento a considerar para una reforma administrativa, con el agravante de estar expuestos a abusos y maltratos por parte de personal policial.

En relación a las expectativas del personal, para el caso de los trabajadores no policiales, no existe una línea de carrera clara, ya que la administración de los recursos humanos, se fue complicando sucesivamente por la coexistencia progresiva, al interior del mismo Ministerio, de varios regímenes laborales, como son la Ley N° 25530, la Ley N° 19990, el CAS, los servicios no personales, etc. Ante tal situación el trabajador involucrado, actualmente hace sentir su

queja por la incertidumbre de no ver en la institución, una posibilidad clara de desarrollo personal.

Como expectativa, especialmente para el personal civil no policial, se sigue con interés lo que el Estado viene propiciando para establecer, de manera general para el sector público la carrera administrativa en base a la meritocracia, que se relaciona con el DL N° 1023 emitido el año 2008, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), como un organismo técnico especializado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, que se encargará de planificar, programar, dirigir, coordinar, supervisar y evaluar el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado. Así mismo también el DL N° 1024, que regula el cuerpo de Gerentes Públicos que debe permitir incorporar al sector público, profesionales altamente competitivos y, finalmente, el DL N° 1025 que debe propiciar la capacitación y evaluación al personal, así como otorgar estímulos y el desarrollo de línea de carrera y permanencia.

Por su parte la Policía Nacional del Perú tiene establecido, de acuerdo a su propio régimen, una línea de carrera personal que considera las diversas etapas por la que tiene que pasar el efectivo policial, al interior de la institución. El aspecto formativo y de capacitación es administrado por La Dirección de Educación y Doctrina Policial de la PNP - DIREDD, que es el órgano encargado de planear, dirigir, organizar, coordinar, controlar y evaluar el sistema de instrucción policial en los niveles de formación, capacitación, especialización, perfeccionamiento e investigación científica, que deberá ser integral. Le corresponde, por lo tanto, formular, desarrollar, consolidar y difundir la doctrina policial para el cumplimiento de la Constitución, el respeto a los derechos humanos y brindar un eficaz y eficiente servicio a la comunidad. Dicha Dirección está a cargo de un Oficial General de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad.

En la práctica, la línea de carrera personal de la PNP, se ve perturbada por diversas situaciones, como por ejemplo, la alta rotación que se aplica a los oficiales en los mandos castrenses y que afecta cuando éstos desempeñan cargos jefaturales, por cuanto influye en la continuidad institucional al propiciarse la participación de muchos actores en determinados puestos en períodos relativamente cortos; esto influye negativamente en la operatividad, por los distintos estilos personales a que se somete la conducción de la institución. Un claro ejemplo de ello, es que de acuerdo a la exposición del último CADE -2010, se refiere que en los últimos diez años de vida institucional de la PNP, hubo una rotación de hasta doce Directores Generales.

Ante el importante aspecto que resulta la carrera del personal policial, se viene trabajando un proyecto de Ley para el nuevo régimen de carrera personal de la Policía Nacional del Perú, que supere los vacíos de la actual Ley del Régimen de Personal N° 28857, a fin de que actualice e incluya todos aquellos aspectos que resultan por ahora críticos y que redundan en un accionar no eficiente de los efectivos policiales. El nuevo régimen debe contemplar aspectos desde la parte formativa, su desempeño en el ejercicio de su función y previsionalmente, los aspectos del retiro. Se deberá potenciar-entre otros- la meritocracia y la especialización en la asignación de cargos jefaturales.

Es de suponer que la aplicación de los referidos dispositivos legales, solucionará gran parte de la problemática relacionada a la línea de carrera profesional para el Sector Interior, y que deberá considerar las justas expectativas de los trabajadores

3.3 Cobertura del servicio policial

Un indicador de importancia en aspectos de personal se relaciona con el número de efectivos con que cuenta la Institución, en una clasificación básica que permita efectuar comparaciones con estándares latinoamericanos (benchmarking), que correspondan a realidades parecidas y que permita obtener principales indicadores de razonabilidad. El análisis se focaliza fundamentalmente en el universo del personal de la PNP, en razón de su significativo peso en la cartera del interior y por cuanto su actuación está más directamente relacionada con la demanda de servicio de seguridad por parte de la sociedad.

Para lograr una razonable cobertura de efectivos policiales versus población, se dice que de acuerdo a los estándares internacionales referidos a indicadores de las NN. UU., el número razonable de ciudadanos atendidos por cada policía debe estar en una relación de 1 a 250. A continuación se refleja un cuadro de necesidades de personal extraído del Plan de Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Policía Nacional del Perú, que se ha utilizado para establecer la brecha de insuficiencia de efectivos al 2010.

Cuadro N° 3.3.
Necesidad de personal policial operativo al 2015

Año	Población	Total	Personal	Habitante
		Efectivo PNP	Operativo	/policía
	(1)	(2)	(3)	(4)
1990	21,569,300	110,952	81,481	265
1995	23,531,700	100,811	78,655	299
2000	25,484,500	90,671	75,829	336
2005	27,278,500	88,176	72,831	375
2010	28,885,300	102,147	93,906	308
2015	30,288,500	133,269	121,154	250
2020	31,500,800	138,604	126,003	250
2025	32,504,800	143,021	130,019	250

FUENTE: Plan para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales de la PNP
 INEI – Proyección de población del Perú 1995 – 2025
 Personal policial total (Incluye operativos y de servicios)
 Personal operativo (Oficiales policías y suboficiales)
 250 habitantes por policía operativo – estándar NN.UU.

Con la información presentada, se establece que el número de efectivos que se hubiera requerido en el año 2010 para cumplir con el estándar internacional recomendado por las NN.UU., hubiera sido de 115,541 efectivos (28,885,300 / 250), los que comparados con los efectivos actuales destinados a la operatividad (93,906), refleja un déficit de 21,631 efectivos faltantes.

Una mejor medida del ratio de la cobertura policial que relaciona el número de ciudadanos atendidos por cada policía, se lograría si se llegara hacer una digresión cuidadosa del personal operativo, para identificar sólo a aquellos efectivos que realmente cumplen labores de campo en el cuidado del orden interno excluyendo, por lo tanto, a aquellos efectivos que vistiendo uniforme realizan labores administrativas en las diferentes reparticiones del Ministerio y de las Comisaría.

Para el efecto, se debe revisar y difundir el ratio adecuado que profesionalmente la policía determine para la relación efectivo destinado para labores administrativas versus el efectivo para el servicio operativo propiamente dicho, teniendo en cuenta que el propósito principal de la policía debe estar fundamentalmente orientado a la prestación del servicio de orden y seguridad a la ciudadanía en calles y vecindarios.

También será importante tener en cuenta en la determinación del número de efectivos policiales, el aporte del avance tecnológico para las labores policiales, que se relacionen con equipos de comunicaciones y de vigilancia computarizados y que para las intervenciones a requerimiento, el patrullaje a pie sea más bien fortalecido con vehículos de traslado rápido, como son, por ejemplo, las motocicletas.

Si el número de efectivos es un factor importante para la satisfacción total, parcial o mínima de los servicios de seguridad a la ciudadanía, entonces se debe tener en cuenta también el cada vez menor número de efectivos que se prepara en las escuelas de la PNP cada año, también influye el creciente pase al retiro de efectivos debido principalmente a las bajas remuneraciones y desfavorables condiciones de trabajo; así como las restricciones en el ingreso de nuevos efectivos, lo cual es preocupante. Se refiere también, que las solicitudes de retiro, por voluntad propia, van en crecimiento conformando un gran número por atender, los que se dosifican de acuerdo a la disponibilidad de recursos para financiar el proceso de retiro.

Hay aspectos críticos como el ingreso de nuevos efectivos, que conviene revisar desde el sistema de admisión, ya que últimamente dicho régimen se ha perturbado por la sensible baja de efectivos policiales en el cuerpo activo atribuible a razones de retiro voluntario, remuneraciones insuficientes y condiciones de trabajo no adecuadas. Dicha situación, aunada a la urgencia de contar con efectivos para el resguardo del orden, han acelerado los procesos de formación de efectivos en menores plazos de los normales, habiéndose, además, flexibilizado los requisitos para los ingresos. Oficiales de experiencia en tales aspectos, manifiestan que de esa forma se ha propiciado personal policial no suficientemente preparado y en algunos casos con predisposición para actos deshonestos.

Cualquier planteamiento de solución que se efectúe en relación al número de efectivos, ya sea para solicitar mayor número de ellos o para condicionar los servicios al insuficiente número asignado, debe pasar por revisar antes, la efectividad en las labores de los actuales efectivos, a fin de saber si se está

utilizando plenamente dicha fuerza laboral o si es que se está distrayendo mayormente en labores administrativas; es decir, un programa de racionalización de personal.

3.4 Medidas / Propuesta para superar el “día de franco” / El problema de la rotación anual-traslados en la PNP / Dotación de personal por Comisarías

Respecto a la dotación de personal por Comisarías, se tiene la percepción a nivel de la misma PNP, que del actual contingente policial existente (102,147), hay un aproximado de 35,000 efectivos a nivel nacional destinados a las comisarías, de los cuales aproximadamente sólo la mitad están verdaderamente en las calles prestando servicio a la población, todos los demás realizan de alguna forma, labores de apoyo administrativo.

Consecuencia de la insuficiencia de efectivos policiales, es sensible la ausencia de seguridad en los vecindarios y calles, que ya data de varios años atrás, lo que ha obligado a la sociedad a buscar sus propias formas de autodefensa; así las empresas y organizaciones han procedido a reforzar su seguridad mediante la contratación de compañías que ofrecen vigilancia privada.

Los gobiernos locales y las familias de los vecindarios que tienen cierto nivel adquisitivo, han procedido a los enrejados de calles y parques así como también a la conformación de servicio de vigilancia municipal como es el serenazgo. Las poblaciones de menores recursos, igualmente, buscan la forma de auto defenderse, organizando rondas de vigilancia vecinales, que en algunos casos llegan al ajusticiamiento de los delincuentes por cuenta propia, mediante el castigo colectivo.

Si el análisis está centrado en el número de efectivos policiales, también se debe tener en cuenta como una suerte de amenaza en los campos de actuación policial, al crecimiento progresivo en los últimos años, del cuerpo de serenazgo que se vienen formando en diferentes distritos, por lo menos de Lima, así como del contingente de vigilancia particular al que recurren muchas empresas y también familias ante la inseguridad que se percibe en la comunidad por falta de presencia policial. Ante la emergencia, las formas alternativas devienen en paliativos para el servicio de seguridad, desde la perspectiva de la sociedad.

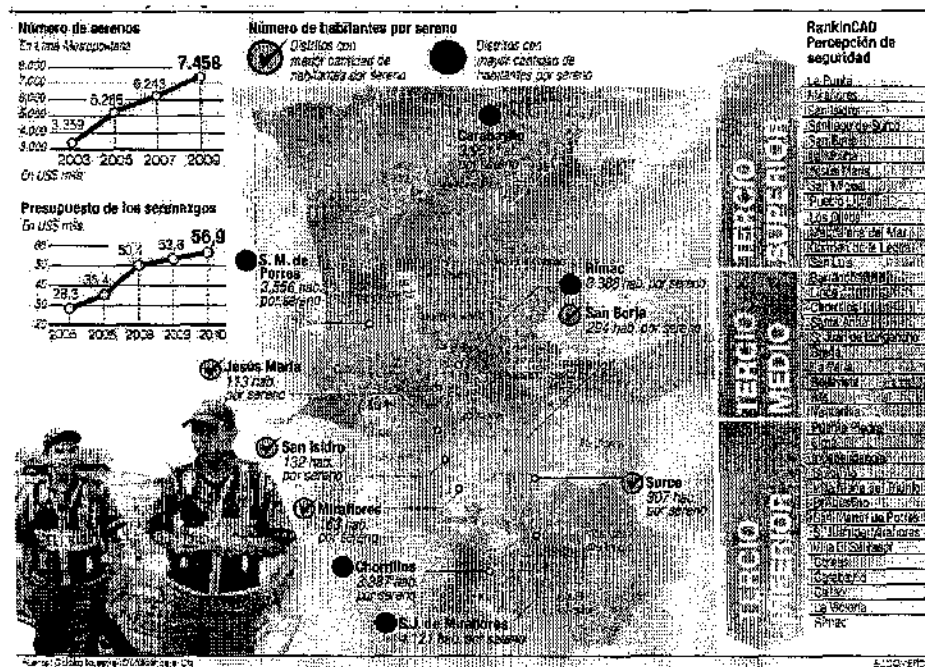
Informaciones periodísticas (El Comercio), reportan para el 2009 la presencia de aproximadamente de 7,458 efectivos de serenazgos en la ciudad de Lima,

frente a un contingente operativo de aproximadamente 9,000 efectivos policiales en dicha jurisdicción, lo que significaría un aproximado de 83% de serenos en términos comparativos a la policía, con tendencia a su crecimiento.

Lo expresado debería tomarse en cuenta en el análisis de insuficiencia de efectivos policiales en las comisarías, ya que el serenazgo, se vienen convirtiendo en una suerte de competencia para el efectivo policial, no obstante que las labores y atribuciones de cada uno de ellos, no son las mismas.

Además, de acuerdo a la evolución del cuerpo de serenazgo que se viene propiciando, este se constituye en una potencial amenaza para los intereses de la policía, si se tiene en cuenta que hay quienes reclaman la municipalización del servicio policial, en cuyo caso, la población creciente del serenazgo se constituye en un tangible avance a considerar.

Gráfico 3.4
El avance del Serenazgo en labores de seguridad



La Organización y manejo de la PNP se muestra como algo muy especializado y por lo tanto de carácter reservado. Para fines de una adecuada utilización de los recursos, se hace indispensable una necesaria transparencia del manejo policial en las diferentes actuaciones administrativas y operativas, así como en sus correspondientes reportes. Lo expuesto es aplicable, por ejemplo, a la asignación de efectivos a nivel nacional en base a criterios profesionales que el

cuerpo policial maneja, pero que igualmente, deben ser convenientemente reportados; así se sabrá que los efectivos asignados a las diferentes zonas territoriales, responden a necesidades debidamente priorizadas.

También influye en el aspecto de dotación policial el efecto del llamado “día de franco” que en buena cuenta reduce- en términos efectivos- la labor del policía a casi la mitad de una labor normal. Este régimen ha devenido en que el efectivo aproveche sus días libres, para trabajar por su cuenta para terceros, estando sometido a las exigencias y riesgos de los eventuales contratantes, lo que le genera natural fatiga y tensión, mermando su productividad para su desempeño en los días que le corresponda laborar como policía.

Ante la informalidad, en la prestación de servicios del Policía a terceros que genera el día de franco, en el año 2009 se expidió el D.S. 004-2009-IN a fin de normar dicha actividad a través de convenios con personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, para la prestación de servicios extraordinarios del personal policial en sus días de franco o vacaciones. El dispositivo establece que la contraprestación económica por el servicio se divide en dos partes, una de ellas corresponde al importe a pagar al personal policial que brinda el servicio y la parte complementaria constituirá ingresos de la PNP. Por su parte la actual alcaldesa ha manifestado también, su deseo de comprar los días de franco de los efectivos policiales del Escuadrón Verde, con el objetivo de reforzar el servicio de seguridad de la comuna. (Fuente: Diario la República del 09-01-11).

En la práctica, la implementación de tal norma, estaría generando contradicciones, especialmente con el mandato principal del Estado para que la policía ofrezca, sin distinción, seguridad ciudadana a la población. Igualmente, podría distorsionar la actuación de la policía como institución, cuando empieza a comercializar el servicio de sus efectivos.

3.5 El Sistema Remunerativo

- **Remuneraciones Ministerio**

En cuanto a remuneraciones, el desánimo en el personal civil no policial es generalizado, por los bajos niveles, ya que se maneja el concepto de que las remuneraciones de los civiles no pueden ser más altas que los que corresponden a los órganos policiales.

No obstante que el CAFAE del sector no es lo más atractivo, en el contexto del sector público, sin embargo, para muchos trabajadores no policiales del

Ministerio, significa un complemento no desechable para las bajas remuneraciones que recibe, a tal punto, se refiere, que hay trabajadores que estando en edad de retiro, no lo hacen para seguir percibiendo los beneficios del CAFAE, ya que esto se otorga solamente a los trabajadores activos.

- **Remuneraciones PNP**

Cuadro N° 3.4.
Escala Salarial de la PNP vigente
(Expresado en soles)

Grado		N° de efectivos	Remuneraciones
OFICIALES GENERALES	Teniente General	1	7,812.78
	General	50	7,648.19
OFICIALES SUPERIORES	Coronel	599	6,343.27
	Comandante	1,401	2,680.33
	Mayor	2,602	2,054.12
OFICIALES SUBALTERNOS	Capitán	1,890	1,732.27
	Teniente	770	1,375.60
	Alférez	820	1,322.57
SUBOFICIALES	Superior	8,973	1,783.67
	Brigadier	13,302	1,748.25
	SOT 1	16,691	1,611.07
	SOT 2	9,225	1,324.98
	SOT 3	4,816	1,291.91
	SO1	5,659	1,254.35
		66,899	

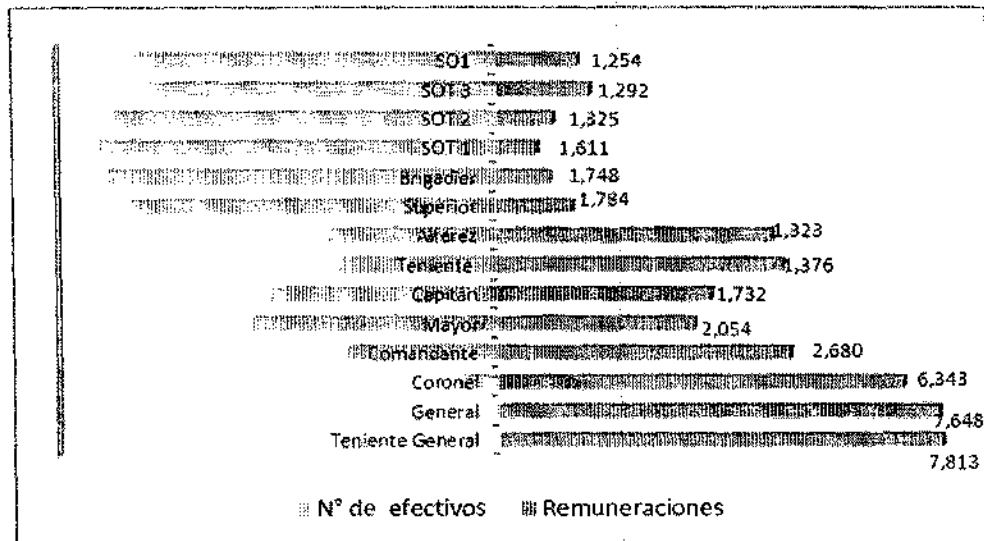
Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

El aspecto remunerativo del Ministerio, especialmente para el personal de la Policía Nacional es muy sensible por el evidente desfase que existe entre la remuneración que actualmente perciben los efectivos policiales y aquella que debiera significar el justiprecio por la labor que realizan.

El Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la Policía Nacional, aborda la problemática de las bajas remuneraciones partiendo de la escala salarial vigente, trabajada con un universo policial de 66,899 efectivos. La información presentada, difiere con el número de efectivos que se registra

estadísticamente al 2010, los mismos que sin contar con el personal de DIRSAL, llega a 100,149 efectivos.

Gráfico No 3.5.
Escala Salarial Vigente de la PNP
(Expresado en soles)



Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

Las razones que fundamentan el pedido de una mejora en las remuneraciones de los efectivos policiales son bastante evidentes y se recogen también tanto en el informe de la Defensoría del Pueblo, así como en diversos trabajos de investigación, que incluyen entrevistas formuladas a los propios efectivos policiales. Los mismos se resumen en que con las actuales remuneraciones los efectivos tienen que verse en la necesidad de recurrir a actividades complementarias a fin de nivelar sus ingresos salariales, con sacrificio de sus momentos de descanso y acercamiento a su familia. Ello produce en el efectivo, fatiga e inestabilidad emocional, afectando de manera directa la prestación de un adecuado servicio; además es la explicación sino justificación, de la propensión del personal policial, a los actos de corrupción.

• Elementos para una Reforma Remunerativa

En el Plan de Fortalecimiento elaborado por la PNP, hay un planteamiento concreto que se presenta como Propuesta del Ministerio del Interior, de Incremento escalonado de Remuneraciones al Personal PNP, para lograr “dedicación exclusiva”, sin mencionar si tal propuesta, en caso de concretarse, tendrá efectos en el llamado “día de franco”. Cabe indicar que el Plan de Fortalecimiento elaborado por el Ministerio es en respuesta al Decreto de Urgencia N° 014-2010, por el que se “Establecen Medidas Extraordinarias para

Otorgar una Asignación Denominada “Compensación por Defensa, Seguridad Nacional y Orden Interno”.

Su alcance es tanto al personal de las Fuerzas Armadas así como al de la Policía Nacional del Perú; en tal razón, la propuesta de incremento de remuneraciones presentada por el Sector Interior, debe ser consistenciada con las Fuerzas Armadas.

Cuadro 3.5
Propuesta del Ministerio del Interior de incremento escalonado
de remuneraciones al personal PNP
 (Expresado en soles)

Grado	Ingreso Actual	Propuesta	Variación (S/)	Variación %
Teniente General	7,812.78	11,700.00	3,887.22	50%
General	7,648.19	10,998.00	3,349.81	44%
Coronel	6,343.27	9,026.00	2,682.73	42%
Comandante	2,680.33	6,786.00	4,105.67	153%
Mayor	2,054.12	5,265.00	3,210.88	156%
Capitán	1,732.27	3,510.00	1,777.73	103%
Teniente	1,375.60	2,633.00	1,257.40	91%
Alférez	1,322.57	2,340.00	1,017.43	77%
Suboficial Superior	1,783.67	4,388.00	2,604.33	146%
Suboficial Brigadier	1,748.25	4,124.00	2,375.75	136%
Suboficial Técnico 1ra.	1,611.07	3,422.00	1,810.93	112%
Suboficial Técnico 2da.	1,324.98	2,852.00	1,527.02	115%
Suboficial Técnico 3ra.	1,291.91	2,633.00	1,341.09	104%
Suboficial 1ra.	1,254.35	2,254.35	1,000.00	80%
Suboficial 2da.	1,243.79	2,243.79	1,000.00	80%
Suboficial 3ra.	1,238.63	2,238.63	1,000.00	81%

Fuente: Plan para el Fortalecimiento de las Capacidades Institucionales de la PNP, Julio 2010

La propuesta reflejada en el cuadro anterior, presenta diferentes niveles porcentuales de incremento, los más significativos corresponden a los grados de Comandante (153%), Mayor (156%) y Suboficial Brigadier (136%). El planteamiento completo considera que dicho incremento debería implementarse de manera progresiva a lo largo de cinco años, con aumento de

cantidades mayores en los primeros años, para luego ir disminuyendo progresivamente, en los años que faltan.

Igualmente, se presentan otras alternativas, una de las cuales, prevé un impacto global de aproximadamente diez mil millones de soles en los cinco años. Naturalmente, cualquier ejercicio de incremento con impactos considerables y que igualmente incluyen a las Fuerzas Armadas, deberá no solo ser sometido a consideración del Ministerio de Economía y Finanzas para su concreción, sino que también al Congreso de la República, ya que de por medio hay factores determinantes, como la definición acerca de la cédula viva. En tal razón, la definición del incremento de remuneraciones para la Policía y para las Fuerzas Armadas, se debe sujetar al pronunciamiento de la Comisión especial de alto nivel que actualmente viene trabajando al respecto, y que se espera se pronuncie para mediados del año 2011.

En cuanto a las bonificaciones parciales de remuneraciones, como los llamados bonos que son orientados solo a determinados sectores de la Policía, debe mencionarse, que tales formas son considerados por el mismo personal del Ministerio, como discriminatorio, por cuanto se ha ideado solo para la satisfacción de las unidades especializadas o llamadas productivas que se relacionan con la gestión de operaciones cuantificables, tales como el número de incautaciones, número de papeletas aplicadas, desarticulación de bandas, etc. Al respecto, es también discutible, los indicadores y su aplicación para la cuantificación de los bonificaciones a través de bonos. Sobre esta alternativa, la misma Defensoría del Pueblo considera, en su informe, como no recomendable este tipo de incentivos discriminatorios, ya que puede propiciar situaciones de inequidad y descontento en los efectivos que no resulten beneficiados.

El tema de remunerativo a nivel del sector público es de por si verdaderamente álgido en razón de la coexistencia de diversidad de regímenes laborales y más aún si cada sector establece sus propias escalas de manejo al libre albedrío, tal como se denuncia en un trabajo de investigación del diario del Comercio de fecha 25 de noviembre del 2010, bajo el título "Laberinto de sueldos en el Estado". Para el caso del Ministerio del Interior, el asunto se complica aún más por la coexistencia de trabajadores no policiales y policiales, cada uno con particularidades totalmente diferentes, lo cual conviene analizar detenidamente.

Para el caso del personal policial es de expectativa la propuesta que se obtenga de la Comisión de Alto Nivel que dispone el art. 5º del Decreto de Urgencia Nº 014-2010, para la reestructuración integral de las Fuerzas Armadas

y Fuerzas Policiales, contemplando los sistemas remunerativos y previsiones sociales.

3.6 Previsión Social

El aspecto de bienestar social para el personal del Ministerio del Interior es administrado por dos áreas distintas, que no coordinan entre ellas, pero que ejercen igual labor ya que una de ellas se ocupa del bienestar del personal policial y la otra del bienestar del personal no policial.

Para el caso de los órganos no policiales, el área de Bienestar no cuentan con suficientes profesionales especializados, ya que actualmente sólo laboran tres trabajadores sociales para atender a más de 500 empleados civiles activos de la sede central del Ministerio, los mismo que tienen una edad promedio de 45 años. La labor de bienestar que se realiza para el caso del personal no policial, es bastante limitada en razón de fuertes restricciones presupuestales ocurridas en los últimos años. Las actividades que mayormente se procuran están relacionadas con campañas de salud, programas para el adulto mayor y guardería infantil que se comparte con el personal policial. De manera general, los programas de bienestar ya no llegan a sus familias como era costumbre, en años anteriores. Predomina el malestar tanto de los trabajadores como de los beneficiarios, sumando al déficit de personal para las atenciones debido a las bajas remuneraciones, así como la falta de recursos para el mantenimiento y reparación de bienes e infraestructura destinada a tales aspectos.

Para el caso del personal policial, los programas de bienestar son más visibles y se administran en Lima como en las distintas jurisdicciones territoriales de la policía a nivel nacional, no habiendo de momento uniformidad entre ellas, ya que se supedita a la importancia y disponibilidad presupuestal que le asignen cada jefatura territorial. A continuación se hace una presentación de los programas de bienestar organizadas de acuerdo a las especialidades.

- **Remuneraciones y Pensiones.**

Por las consideraciones expuestas, es desde todo punto de vista razonable, la necesidad de mejorar las remuneraciones para los efectivos policiales y también para el personal no policial del Ministerio del Interior. Sin embargo, en un contexto de Planeamiento Estratégico, como el que nos ocupa, se debe decir, que estratégicamente no basta con incrementar las remuneraciones al personal, si es que antes, no se ha hecho un trabajo de sinceramiento de las funciones que debe desempeñar cada uno de los trabajadores; y al interior de las funciones, hacer un análisis técnico para validar los procesos que se siguen. Todo ello, permitirá antes, definir las condiciones que se requiere de los

trabajadores y efectivos policiales para el desempeño de tales funciones; es decir, todo un trabajo de racionalización y reingeniería que produzca un escenario diferente de actuación, con signos evidentes de eficiencia y eficacia.

A ese respecto, es preciso anotar que las escalas de incentivos laborales que se otorgan a través del CAFAE (Comité de Administración del Fondo de Asistencia y Estímulo) en la administración pública revelan desigualdad en el otorgamiento de dicho incentivo. El MININTER es uno de los sectores cuya escala de incentivos laborales es la más baja en relación a los demás, como se observa en el cuadro que se muestra a continuación. Esta situación genera el permanente y legítimo reclamo por parte del personal civil de los Órganos No Policiales, que percibe esta situación como un hecho discriminatorio que los desmotiva, generando un clima laboral desfavorable.

CUADRO N° 3.5a CUADRO COMPARATIVO DE INCENTIVOS POR CAFAE EN EL SECTOR PUBLICO

(Nuevos Soles)

NIVEL	ESCALA DEL CAFAE										TOTAL DEL CAFAE	NIVEL DEL INCENTIVO
	INCENTIVO DE JUSTICIA	INCENTIVO DE DEFUTURA	INCENTIVO DE TRAFICANTES Y CORRUPCIONES	INCENTIVO DE VIGILANCIA Y CUMPLIMIENTO	INCENTIVO DE SALUD	INCENTIVO DE LA PRODUCCION	INCENTIVO DE EDUCACION	INCENTIVO DE DEFENSA	INCENTIVO DE TRAFICO	INCENTIVO DEL CAFAE		
PROFESIONALES	F4	2,160.00	2,805.00	3,280.00	1,831.00	8,908.58	5,105.00	1,610.00	5,450.00	1,400.00	1,400.00	1,400.00
	F5	2,030.00	2,780.00	3,280.00	1,577.00	4,682.34		1,630.00	5,103.00	1,380.00	1,380.00	1,380.00
	F4	1,880.00	2,700.00	3,280.00	4,711.00	2,366.89	4,726.00	1,450.00	4,822.00	1,360.00	1,360.00	1,360.00
	F3	1,627.89	2,434.00	2,780.00	3,888.00	1,256.28	3,888.00	1,380.00	4,311.00	1,277.34	1,277.34	1,277.34
	F4		2,345.83	2,680.00	2,801.00	1,204.28	3,562.00	1,103.33	4,010.00	1,237.31	1,237.31	1,237.31
PROFESIONALES	SPA	1,011.71	2,480.00	2,430.00	2,721.00	1,108.00	3,482.00	1,130.00	3,733.00	1,100.00	1,100.00	1,100.00
	SPB	1,145.00	2,480.00	2,480.00	2,721.00	1,118.00	3,482.00	1,130.00	3,729.00	1,100.00	1,100.00	1,100.00
	SPC	1,140.00	2,431.58	2,480.00	2,721.00	1,100.85	3,482.00	1,130.00	3,723.00	1,100.00	1,100.00	1,100.00
	SPD		2,480.00	2,430.00	2,721.00	1,104.97	3,482.00	1,130.00	3,718.00	1,100.00	1,100.00	1,100.00
	SPE	1,123.00		2,409.00	2,721.00	1,143.71	3,482.00	1,130.00	3,715.00	1,100.00	1,100.00	1,100.00
TECNICOS	STA	1,035.00	2,280.00	2,200.00	2,101.00	1,101.89	2,819.00	1,050.00	3,478.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	STB	1,090.99	2,280.00	2,200.00	2,101.00	1,087.13	2,819.00	1,050.00	3,476.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	STC	1,025.00	2,280.00	2,200.00	2,101.00	1,088.89	2,819.00	1,050.00	3,475.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	STD		2,280.00	2,200.00	2,101.00	1,109.40	2,819.00	1,050.00	3,475.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	STE		2,280.00	2,200.00	2,101.00	1,110.68	2,819.00	1,050.00	3,475.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
ASISTENTES	SAA	820.00	2,080.00	2,100.00	2,031.00	1,102.27	2,819.00	1,050.00	3,462.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	SAB		2,080.00	2,100.00	2,031.00	1,088.71	2,819.00	1,050.00	3,461.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	SAC		2,080.00	2,100.00	2,031.00		2,819.00	1,050.00	3,461.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	SAD		2,080.00			1,102.27		1,050.00	3,461.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
	SAE								3,461.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00
PROFESIONALES									3,461.00	1,050.00	1,050.00	1,050.00

Se han eliminado los incentivos y los incentivos de la escala de los incentivos de la escala.

Salud

Para el caso de la salud de la Policía Nacional, se cuenta con la participación diversas organizaciones, que comparten las labores de direccionamiento, operación y financiamiento de los recursos que resulten necesarios.

DIRBIE	La Dirección de Bienestar de la Policía Nacional – DIRBIE tiene como función principal mejorar la calidad de vida de la familia policial, ofrece una serie de servicios asistenciales en los ámbitos, de salubridad, sociales, educacionales, religiosos, recreativos, de vivienda, fondos de seguro de retiro y de vida, y de sistema crediticio. Uno de principales aspectos que atiende la Dirección de Bienestar Social a través de FONBIEPOL, es el aspecto de la salud del personal policial y sus familiares, apoyando a la DIRSAL a través de proyectos, en la mejora de la infraestructura y equipamiento que tienen una antigüedad de aproximadamente 70 años, con el fin de mejorar las condiciones para la atención de los pacientes. El problema generalizado de la DIRBIE es que hay insuficiencia presupuestal por lo que solo se trabaja y cumple hasta donde alcance lo asignado. Se refiere que no existe un adecuado sistema de supervisión y control que asegure un eficiente servicio y evaluación de los resultados de los Programas.
FONBIEPOL	El Fondo de Bienestar Policial – FONBIEPOL, es un fondo cuyo objetivo es el apoyo financiero para mejorar las condiciones de salud, así como también para financiar otros aspectos de bienestar. Para efectos de su financiamiento, cuenta con un Instituto Tecnológico que presta servicios académicos a la comunidad, también recibe donaciones provenientes de instituciones públicas y privadas, la rentabilidad de sus inversiones; y, el aporte principal, son los derechos que percibe del Ministerio del Interior a través de la Dirección de Migraciones por la expedición de pasaportes. FONBIEPOL, Organizativamente, tiene un directorio conformado por cuatro generales que representan al Director General de la Institución, más un subalterno y un retirado. Para su manejo administrativo, tiene un gerente civil contratado y cuenta con una plana de aproximadamente 30 trabajadores, conformado básicamente por personal policial.
DIRSAL	La Dirección de Salud de la PNP – DIRSAL tiene la responsabilidad operativa del aspecto de la salud del personal policial, en cuanto a las atenciones médicas y quirúrgicas. Según el art. 36 de la Ley N° 27238 – Ley Orgánica de la Policía Nacional del Perú – son derechos del personal:

	policía. El tratamiento y la asistencia médica por cuenta del Estado hasta su total recuperación, derecho que se hace extensivo al cónyuge, hijos y a los padres del titular. Para ello cuenta con una infraestructura básica de cinco hospitales, tres de los cuales se localizan en Lima: el Hospital Central, el Hospital Periférico Augusto B. Leguía (Irmac) y el Geriátrico San José (San Miguel). En provincias se tiene al Hospital Regional del Norte en Chiclayo y al Hospital Regional de Arequipa. Los demás centros asistenciales son policlínicos, postas médicas y puestos sanitarios. La Dirección de Salud de la PNP –DIRSAL– debe ceñirse a lo que dispone la Ley General de Salud, así como a las normas que dentro de este marco, imparte el Ministerio de Salud (MINSAL), entidad rectora de las políticas y normatividad de salud del estado.
FOSPOLI	El Decreto Supremo N° 015-B-87-IN crea el Fondo de Salud para el personal de la Policía Nacional del Perú y Sanidad – FOSPOLI – cuya finalidad es garantizar la atención integral del personal de la Policía Nacional del Perú. Para el financiamiento se cuenta con recursos que provienen del Estado que aporta el 6% sobre la base de la remuneración de un oficial teniente o capitán. FOSPOLI financia básicamente la compra de medicinas. Como quiera que se trata de fondos provenientes del Estado, la ejecución de las compras se tiene que ceñir a todos los rigores de las compras estatales que se canalizan a través del SEASE, lo que hace que los procesos de compra de medicina se demore demasiado con perjuicio en las atenciones de salud a los beneficiarios. El FOSPOLI está a cargo de un Directorio que depende orgánicamente de la Dirección General de la PNP (DIRGEN) y goza de autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

Factores de diversa índole y de variada magnitud, como por ejemplo, reestructuraciones a partir del año 2,000 en la administración de la DIRSAL y FOSPOLI, constantes cambios y modificaciones en los aspectos normativos y estructurales afectaron reiterativamente la calidad de los servicios de salud del Policía y sus familiares. Se refiere que en el año 2007 por diferentes criterios organizacionales se determinó la inclusión de FOSPOLI dentro de la organización de DIRSAL. Al parecer al comienzo funcionaba más o menos bien, luego nuevamente surgieron problemas de operatividad y coordinación y se volvieron a separar.

Con la información que así se dispone, se colige que un aspecto delicado de bienestar como es la salud del efectivo policial, se ve seriamente afectado, por la excesiva población por atender (aproximadamente 700,000 beneficiarios), con una infraestructura obsoleta y colapsada. Dicha situación se debió prever oportunamente, cuando se decidió integrar como beneficiarios de la salud a los familiares, ya que es comprensible que al incrementar dicha población en aproximadamente seis veces, sin la ampliación, a su vez, de la capacidad instalada y operativa con personal suficiente, era previsible la sustancial baja en la calidad y cobertura asistencial, afectando principalmente al efectivo policial, ya sea en situación activa o de retiro. Al final todos se vieron perjudicados.

De otro lado, llama la atención la intervención de diferentes organizaciones para la prestación de la salud al beneficiario policial, tales como la DIRBIE, DIRSAL, FONBIEPOL, FOSPOLI, etc., teniendo en cuenta la escasa temporalidad de los responsables en los cargos jefaturales de las referidas organizaciones, lo cual afecta la continuidad de cada una de ellas, y peor aún, la de las demás organizaciones ya que todas están interrelacionadas; aunado a todo ello, la tal vez no suficiente preparación o experiencia de algunos actores en aspectos de administración de la salud, que es toda una especialidad que explica la existencia de compañías de seguro médico en el mercado.

Al respecto, tal vez sea este un caso que se deba analizar, en la conveniencia de aplicar el criterio de tercerización para el manejo de la salud con especialistas a fin de no distraer la atención de oficiales y personal policial, en aspectos ajenos a su razón principal que es la seguridad ciudadana. Otro criterio a tener en cuenta para la tercerización es la imparcialidad que imponen las compañías administradoras especializadas, para la calificación y atención de siniestros, que evita preferencias y excesos de cobertura en la administración, lo cual mal conducido, tiene efectos generalmente en mayores costos.

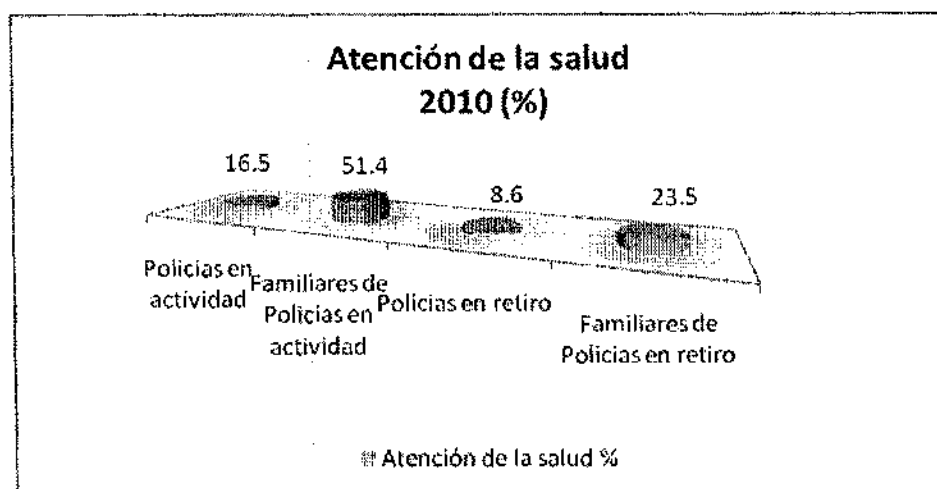
Cuadro 3.6
Atención de la salud - Población Total del Personal Policial

Condición		Población Policial	
		N°	%
Actividad	Titulares	103,949	16.54
	Familiares	323,749	51.37
Retiro	Titulares	53,923	8.58
	Familiares	147,711	23.51
TOTAL		629,332	100

Fuente: Dirección de Recursos Humanos al 05 de Marzo de 2010

Un aspecto por analizar en la atención de la salud a los beneficiarios es el tamaño de la población, que incluye a efectivos en actividad y retiro y a sus correspondientes familiares, lo cual se muestra a continuación.

Gráfico 3.6
Población porcentual que recibe atención de Salud



Fuente: Dirección de Recursos Humanos al 05 de Marzo de 2010

Debido a la gran demanda de atención médica, existe déficit de personal asistencial que no tiene capacidad de cobertura, por lo que se ven obligados a reducir el tiempo de atención a los pacientes; esto quiere decir, que si un médico normalmente debe disponer de aproximadamente quince minutos para una atención normal (rango establecido por la Organización Mundial de la Salud), en

los Hospitales y centros asistenciales de la PNP, éste indicador no se cumple afectando la calidad del servicio de salud, causando malestar e insatisfacción en el usuario.

Cuadro 3.7
Pacientes atendidos por Consulta externa

AÑOS	Pacientes Atendidos por Consulta Externa Médica
2007	1 202 396
2008	943 026
2009	1 010 169
2010 (*)	259 804

Fuente: Unidad de Estadística DIRSAL.PNP. Marzo 2010

Bienestar

En el aspecto de Asistencia Social se brinda apoyo psicológico a los deudos, a los discapacitados, así como equipamiento especializado como es el caso de sillas y muletas para discapacitados.

Se hacen también programas de acercamiento a los beneficiarios mediante eventos y charlas sobre matrimonio y la integración de la familia en bautismos, matrimonios comunitarios, etc.

Otra de las labores de la DIRBIE es la administración y facilitación de las llamadas viviendas en guarnición, que es el apoyo de vivienda que se asigna a los oficiales que son trasladados de una zona a otra, por razones de servicio. La merced conductiva para estos casos, a cargo de los oficiales, es simbólica.

También la DIRBIE tiene bajo su administración el Centro Comercial e Industrial de Carabayllo, en el cual se tiene una panadería, y un Taller de Confecciones que dan ocupación a personal discapacitado y señoras en situación de viudez. Habría que observar que dichos emprendimientos sean autofinanciados y con estricto cumplimiento de las leyes labores y de impuestos fiscales, a fin de que no configure en el futuro en potenciales problemas para la Institución.

Seguridad Social: FOSEROF – FOSERSOE.

En aspecto de seguridad social se tiene el Fondo de Seguridad y Retiro de Oficiales FOSEROF y el Fondo de Seguridad y Retiro de Sub Oficiales y Especiales – FOSERSOE, ambos fondos son administrados por la DIRBIE y se financian con el 7% de la remuneración a cargo del Estado y 3.5% a cargo del efectivo policial.

De dicho fondo, el efectivo tiene derecho a recibir el 30% en calidad de adelanto cuando cumple los 20 años de servicio y 17 años para el caso de las mujeres. La liquidación final del saldo del fondo se da cuando los beneficiarios cumplen 30 y 25 años respectivamente.

El fondo FOSEROF correspondiente a los oficiales, casi siempre se encuentra desfinanciado, debido al retiro masivo a que son invitados anualmente los oficiales, lo que genera el requerimiento de altos importes de recursos.

Otros fondos

El Fondo de Vivienda de la Policía – FOVIPOL, que se financia con el aporte de cada efectivo, a razón de 28 soles mensuales es para fines de vivienda. Inicialmente, dicho aporte le daba derecho al efectivo para la adquisición de vivienda, ahora por la insuficiencia de recursos, el apoyo se limita solo a facilidades financieras – préstamos- para la adquisición o reparación, ampliación de viviendas. El costo del financiamiento es del 3% anual, para los que están en actividad. El FOVIPOL tiene un Directorio que depende del DIRBIE.

El problema actual para alcanzar los beneficios del FOVIPOL es la excesiva demora en la gestión de los trámites que fácilmente puede tomar más de cuatro meses. El personal administrativo es contratado.

También se cuenta con el FONDO DE SEGURO DE VIDA - FONSEVID que se forma a raíz de un dispositivo legal que dispone que los familiares de los efectivos policiales que fallecen en misión de servicio, deben recibir una indemnización de 15 UITs.

El Fondo de Apoyo Funerario – FONAFUN es aquel que otorga el servicio de ataúd, capilla ardiente, traslado y el nicho para el caso de fallecimiento de un beneficiario. Los aportes para este fondo son de US\$ 6.00 mensuales por cada efectivo policial.

Educación

El Bienestar en Educación se ofrece básicamente a través de 33 colegios a nivel nacional, de los cuales 17 se localizan en Lima y 16 en diferentes provincias. La

educación es gratuita para los hijos del personal policial, pero también se da participación a la comunidad con una proporción que inicialmente era 70% para estudiantes hijos de la policía y 30% para los hijos de la comunidad; actualmente, dicha relación se ha invertido lo cual desnaturaliza la esencia de los colegios policiales.

El enfoque inicial para la creación de los colegios policiales, fue que se quería que se formara a los futuros policías de manera similar al militar Colegio Leoncio Prado para el caso del Ejército. La plana docente es proporcionada por la UGEL del Ministerio de educación y una parte es contratada por la DIRBIE. El inconveniente constante es la poca disponibilidad de profesores por parte del Ministerio de Educación.

Otro de los beneficios de la DIRBIE en materia educativa es que también se establecen convenios con Universidades y Centros Educativos para conseguir becas a favor del personal policial. De igual forma se aprovecha del Instituto Tecnológico propio para dar capacitación a los hijos y familiares de la Policía Nacional.

Apoyo crediticio

En cuanto al apoyo crediticio, existen convenios formalizados tanto con el Banco del Comercio como con el Banco de la Nación. Los beneficiarios utilizan dichos servicios cuando existe el fallecimiento del titular o imprevistos.

Para precaver casos de insolvencia, se tiene una central de riesgos que analiza la capacidad de pago del personal, a fin de que no caigan en morosidad afectando, aún más, la inestabilidad emocional de los usuarios.

3.7 El Sistema Educativo Policial

La Policía Nacional del Perú tiene establecido, de acuerdo a su propio régimen, una línea de carrera personal que considera las diversas etapas por la que tiene que pasar el efectivo policial, al interior de la institución. El aspecto formativo y de capacitación es administrado por La Dirección de Educación y Doctrina Policial de la PNP - DIREDUD, que es el órgano encargado de planear, dirigir, organizar, coordinar, controlar y evaluar el sistema de instrucción policial en los niveles de formación, capacitación, especialización, perfeccionamiento e investigación científica, que deberá ser integral. Le corresponde, por lo tanto, formular, desarrollar, consolidar y difundir la doctrina policial para el cumplimiento de la Constitución, el respeto a los derechos humanos y brindar un eficaz y eficiente

servicio a la comunidad. Dicha Dirección está a cargo de un Oficial General de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad.

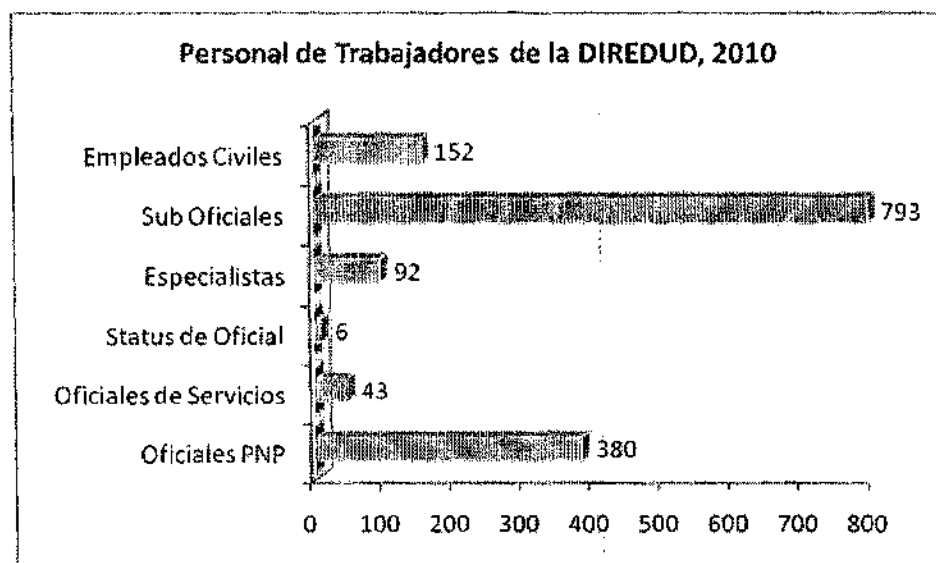
Formación (escuela)

En cuanto al aspecto formativo, la información estadística al 2010, reporta que la formación del personal policial asciende a una población de 8,949 estudiantes, de los cuales 1,006 son cadetes y 7,943 son alumnos. Cabe advertir que según un diagnóstico elaborado por la propia Dirección de Educación -DIREDUD al 2010, tienen una plana de personal de 1,466 trabajadores, lo que debería motivar la revisión del ratio razonable, que debiera orientar la proporcionalidad entre educadores, educandos y plana administrativa.

Cuadro 3.8
Personal de Trabajadores de la DIREDUD
(2010)

Categoría	Cantidad
Oficiales PNP	380
Oficiales de Servicios	43
Status de Oficial	06
Especialistas	92
Sub Oficiales	793
Empleados Civiles	152
Total	1,466

Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

Gráfico 3.7

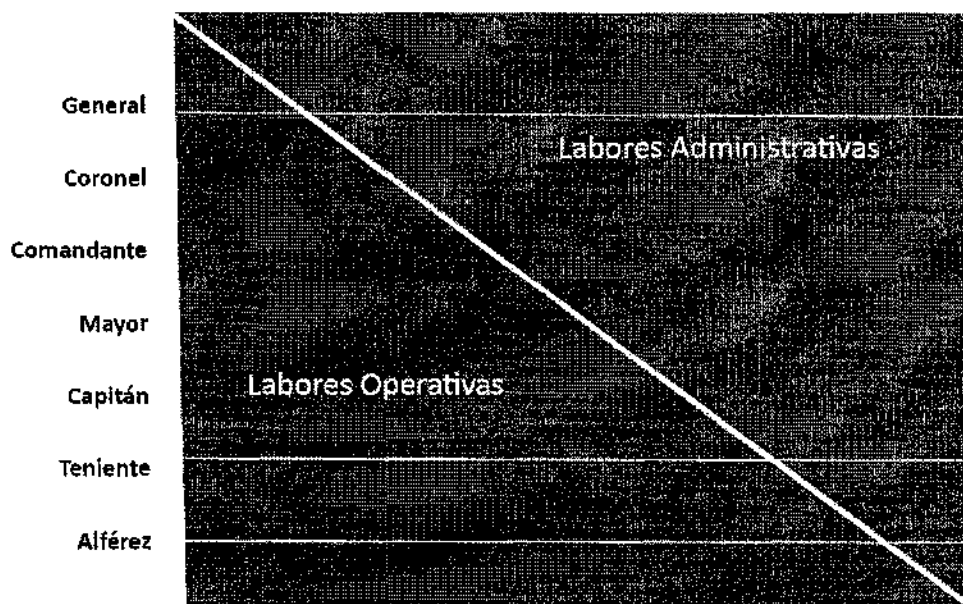
Fuente: Oficina de Estadística del Mininter, 2010

El Sistema de Instrucción de la Policía Nacional del Perú es de nivel universitario y técnico. Tienen nivel universitario la Escuela de Oficiales y las Escuelas Superiores de la Policía Nacional del Perú las mismas que pueden otorgar grados académicos. Además otorgan, en nombre de la Nación, los títulos profesionales correspondientes. Para su formación y capacitaciones cuenta con una serie de escuelas e institutos que podría racionalizarse bajo una misma dirección a fin de propiciar programas coherentes y que tiendan a su uniformización.

• Especialización

Uno de los aspectos críticos que se debe fortalecer especialmente en la formación de los oficiales, son los conocimientos de la Administración científica que aborda las materias de Administración, Finanzas, Presupuestos, Planificación, Logística, Administración del Potencial Humano, Proyectos de Inversión, etc., ya que es conocido que el oficial policial a lo largo de su carrera profesional, progresivamente debe desempeñar cargos jefaturales y necesariamente debe estar en condiciones profesionales de hacer una adecuada administración de los recursos que se le encarga. Esquemáticamente, esto se muestra y entiende mejor, en el cuadrante de responsabilidades administrativas y operativas del oficial policial.

Gráfico N° 3.8
Cuadrante de labores administrativas del oficial policial



En el gráfico se aprecia cómo es que los oficiales que recién empiezan a desempeñar su carrera personal, tales como los casos de alféreces, tenientes y capitanes, de acuerdo a la ilustración, desarrollan mayormente labores operativas propias de su especialidad; mientras que a medida que ascienden a jerarquías superiores, tales como comandantes, coroneles y generales, su desempeño se invierte para dedicarse con mayor énfasis a labores administrativas que tienen que ver con las especialidades administrativas y financieras.

A continuación se presenta la relación de Escuelas y sus distintas especialidades.

Instituto de Altos Estudios Policiales.

El Instituto de Altos Estudios Policiales es órgano de perfeccionamiento del más alto nivel académico y de investigación humanista, científica y tecnológica de la Policía Nacional del Perú.