

**ELECCIONES 2016**

# **JALADOS EN SEGURIDAD CIUDADANA**

**Análisis de las propuestas de las agrupaciones políticas que postulan a la presidencia del Perú**



**Instituto de Defensa Legal  
César Bazán Seminario  
Arturo Huaytalla Quispe**

**Lima, febrero de 2016**

## Contenido

Introducción.....	4
<b>1. Metodología: matriz de evaluación del componente seguridad ciudadana en los planes de gobierno .....</b>	<b>5</b>
1.1. Matriz básica .....	5
1.2. Explicación y desarrollo de los criterios y subcriterios.....	5
1.2.1. Conocimiento del problema.....	5
1.2.2. Definición de objetivos pertinentes y claros .....	6
1.2.3. Planteamiento de estrategias adecuadas .....	6
1.2.4. Conocimiento de las competencias del Poder Ejecutivo y elaboración de indicadores.....	7
<b>2. Resultados generales: Jalados en seguridad ciudadana .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Análisis de cada uno de los planes .....</b>	<b>11</b>
3.1. Peruanos por el Kambio: 18.....	11
3.3. Partido Nacionalista Peruano: 12 .....	11
3.4. Todos por el Perú: 10 .....	12
3.5. Acción Popular: 10 .....	12
3.6. Partido político Orden: 09.....	13
3.7. Alianza para el progreso del Perú: 08 .....	14
3.8. Fuerza popular: 08 .....	14
3.9. Perú patria segura: 08.....	15
3.10. El Frente Amplio por la justicia, vida y libertad: 07.....	15
3.11. Perú posible: 07 .....	16
3.12. Siempre unidos: 07 .....	16
3.13. Alianza popular: 06.....	16
3.14. Perú libertario: 06.....	17
3.15. Perú nación: 05.....	17
3.16. Progresando Perú: 05 .....	18
3.17. Progreso y obras: 05.....	18
3.18. Democracia directa: 03 .....	19
3.19. Partido humanista peruano: 03 .....	19
<b>4. Conclusiones: una mirada amplia a los planes de seguridad .....</b>	<b>20</b>

<b>5. Bibliografía</b> .....	21
Anexo 1. Matriz de evaluación .....	22
Anexo 2. Matriz de evaluación incorporando el análisis de cada plan .....	23

## **Introducción**

Aridez es la palabra que resume –salvo excepciones- la calidad de las propuestas sobre seguridad ciudadana en los planes de gobierno de los diecinueve candidatos a la presidencia del Perú (2016-2021). Por eso mismo, cabe decir con algo de sorna que le conviene al país que los candidatos cumplan con la insana tradición de desatender sus propuestas electorales y, si llegan al poder, pongan en práctica un plan diferente.

La aridez y el incumplimiento son especialmente graves por dos razones. En primer lugar, porque la inseguridad y la delincuencia son consideradas como el principal problema del país. Y, en segundo lugar, porque –a pesar de eso- las organizaciones políticas improvisan sus estrategias a tal punto, que queda claro que no conocen el problema que enfrentan, no saben a dónde quieren llegar, ni cuál camino van a seguir. Si esto continúa así, el bicentenario de la república nos encontrará a los peruanos, autoridades y ciudadans, víctimados, acorralados y temerosos.

Precisamente para palear en parte esta situación y, sobre todo, para promover un voto informado, el área de Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal (en adelante, IDL-Seguridad Ciudadana) ha analizado cada uno de los 19 planes de gobierno y sus respectivas hojas resumen, específicamente las secciones referidas a seguridad ciudadana. Si bien es cierto que en otros acápite de los planes se pueden encontrar medidas vinculadas a la lucha contra la violencia y delincuencia, nos hemos centrado en la sección seguridad puesto que el núcleo de las medidas se encuentra ahí. Hemos descargado los planes de gobierno del portal web del Jurado Nacional de Elecciones

([http://aplicaciones007.ine.gob.pe/jne\\_mlc/PresidenteCongresoParlamentoAndino/](http://aplicaciones007.ine.gob.pe/jne_mlc/PresidenteCongresoParlamentoAndino/) visto 27 de enero de 2016).

Para el análisis hemos desarrollado una metodología de evaluación, traducida en una matriz. La metodología es una versión revisada y mejorada respecto de la que aplicamos a los planes de gobiernos de los candidatos a la alcaldía de Lima (Bazán y Levaggi 2014). Esta matriz consta de cuatro componentes: a) Conocimiento del problema; b) definición de objetivos pertinentes y claros; c) planteamiento de estrategias adecuadas (actividades); d) conocimiento de las competencias del Ejecutivo y elaboración de indicadores.

El resultado: jalados en seguridad ciudadana. Un panorama poco alentador.

## **1. Metodología: matriz de evaluación del componente seguridad ciudadana en los planes de gobierno**

Analizar la calidad de los planes de gobierno no es tarea fácil. Para eso hemos elaborado una metodología estándar que, más allá de ideologías políticas, trata de aproximarse a criterios objetivos y técnicos aplicables todas las agrupaciones políticas en carrera.

Si bien reconocemos que en la historia peruana y americana sobran ejemplos de candidatos que no cumplen lo que prometen, consideramos que los planes de gobierno son documentos que deben ser tomados en serio y, por tal, pueden ser analizados para conocer el diagnóstico que la agrupación política tiene sobre un problema particular (en este caso seguridad ciudadana), los objetivos que se traza para superar dicho problema dentro de sus competencias legales, los indicadores que demostrarán que se superó el problema y la manera (estrategias y actividades) que dicha agrupación pondrá en marcha lo prometido si llega a ser gobierno.

### **1.1. Matriz básica**

Hemos elaborado la siguiente metodología basada en cuatro criterios, cada uno con un valor ponderado dentro de la nota final. Cabe reiterar que esta metodología ha sido reelaborada a partir de un documento anterior, el mismo que evaluó los planes de gobierno de los candidatos a la alcaldía de Lima (Bazán y Levaggi 2014).

**Cuadro N° 1**

<b>Criterios</b>	<b>Valor ponderado</b>
1. Conocimiento del problema (inseguridad)	20%
2. Definición de objetivos pertinentes y claros	20%
3. Planteamiento de estrategias adecuadas (actividades)	40%
4. Conocimiento de las competencias del Ejecutivo y elaboración de indicadores	20%

### **1.2. Explicación y desarrollo de los criterios y subcriterios**

#### **1.2.1. Conocimiento del problema**

Se trata de examinar si el plan de gobierno reconoce de manera adecuada las características del problema al que se quiere dar respuesta.

Esto implica considerar, en el caso de la inseguridad ciudadana, que la delincuencia es multicausal y presenta diferentes factores tales como los sociales, individuales, ambientales e institucionales; también, supone precisar un diagnóstico del problema a través de indicadores de victimización y percepción de inseguridad, así como la

identificación y el análisis de los delitos y faltas a través de otras variables que permitan reconocer la especificidad del problema.

Este aspecto es imprescindible ya que un desconocimiento o mal diagnóstico no solo generará un gasto público innecesario y no solucionarán el problema, sino podría agravar aún más la inseguridad.

**Cuadro N° 2**

<b>Conocimiento del problema de la inseguridad en el Perú</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Porcentaje</b>
Identificación de la inseguridad como un fenómeno multicausal que tiene diferentes factores	40	20%
Principales indicadores de percepción y victimización	30	
Identificación y análisis de la incidencia de delitos y faltas	30	
	<b>100</b>	

### **1.2.2. Definición de objetivos pertinentes y claros**

El Plan de gobierno es un documento de acción que se organiza en base a objetivos. Por ello, todo plan debe contener objetivos claros -y que en este caso- promuevan mejores condiciones en seguridad ciudadana; pero además, los objetivos deben guardar relación y coherencia con las estrategias y actividades. Solo de este modo se puede tener despejado el camino hacia donde se quiere llegar.

**Cuadro N° 3**

<b>Definición de objetivos pertinentes y claros</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Porcentaje</b>
Definición clara de los objetivos	30	20%
Elaboración de objetivos que promueven mejores condiciones de seguridad ciudadana	35	
Relación y coherencia entre objetivos, estrategia y actividades	35	
	<b>100</b>	

### **1.2.3. Planteamiento de estrategias adecuadas**

Por medio de este elemento buscamos determinar la calidad de las estrategias que plantean las organizaciones en sus planes de gobierno, concretamente las actividades para mejorar la situación de inseguridad diagnosticada y alcanzar los objetivos propuestos. En el caso de seguridad ciudadana, las estrategias (acciones) deben apuntar a: prevención y control del crimen y violencia, rehabilitación y reinserción social, y atención a las víctimas de la violencia. Estos aspectos han sido tomados del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018 (CONASEC 2013: 15), que hace referencia a cuatro servicios esenciales, desde la perspectiva de organismos multilaterales. En nuestro caso, para la evaluación hemos reunido en un subcriterio la prevención de la violencia y el delito y el control y la persecución del delito. Cada aspecto involucra una serie de programas, proyectos y actividades que puede

desplegarse, que desde luego, se enmarcan dentro de una unidad lógica que busca disminuir la violencia y no a aumentarla.

**Cuadro N° 4**

<b>Planteamiento de estrategias adecuadas</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Porcentaje</b>
Prevención y control del crimen y violencia	80	40%
Rehabilitación y reinserción social	10	
Atención a las víctimas de la violencia	10	
	<b>100</b>	

#### **1.2.4. Conocimiento de las competencias del Poder Ejecutivo y elaboración de indicadores**

El Ejecutivo si bien cuenta con competencias amplias, no concentra todas las funciones de seguridad ciudadana, sino que éstas se reparten entre diferentes órganos. Esta es una de las características de la democracia. En ese sentido, no es correcto que en un plan de gobierno se ofrezcan medidas que no son competencia del Ejecutivo, puesto que no corresponderá al presidente lograr implementar estas propuestas. Por ejemplo, el Ejecutivo no puede ofrecer juzgar rápidamente a los delincuentes ni a los violadores de derechos humanos. Eso es tarea del sistema de justicia. Sin embargo, el presidente puede ofrecer promover o realizar acciones para un juzgamiento rápido de delincuentes y violadores de derechos humanos. Bajo este criterio se analizará si las estrategias son planteadas considerando las competencias que le corresponde al gobierno central y no a otros órganos del Estado.

Un plan de gobierno debe tener también indicadores que permitan conocer -cuantitativa y cualitativamente- si se han alcanzado los objetivos planteados. Para ello, es imprescindible que los mismos sean medibles, precisos, consistentes, relevantes, además de estar relacionados con los objetivos principales.

**Cuadro N° 5**

<b>Conocimiento de las competencias del Ejecutivo y elaboración de indicadores</b>	<b>Puntaje</b>	<b>Porcentaje</b>
Elaboración de propuestas que se encuentren dentro de las competencias del Poder Ejecutivo	35	20%
Elaboración de indicadores medibles, precisos y consistentes	35	
Elaboración de indicadores relevantes, relacionados con los objetivos	30	
	<b>100</b>	

## 2. Resultados generales: Jalados en seguridad ciudadana

Tras aplicar la matriz de evaluación a cada uno de las secciones de seguridad ciudadana de los 19 planes de gobierno y sus respectivos resúmenes, hemos colocado un puntaje a las organizaciones políticas. Este puntaje trata de ser lo menos subjetivo posible. El resultado es el siguiente:

	Candidato	Nota	Organización política
1		18	Peruanos por el Cambio
2		13	Alianza electoral Solidaridad Nacional - UPP
3		12	Partido Nacionalista Peruano
4		10	Todos por el Perú
5		10	Acción Popular
6		09	Partido político Orden
7		08	Alianza para el progreso del Perú
8		08	Fuerza Popular
9		08	Perú Patria Segura
10		07	El Frente Amplio por la Justicia, vida y libertad



11		07	Perú Posible
12		06	Siempre Unidos
13		06	Alianza popular
14		06	Perú libertario
15		05	Perú Nación
16		05	Progresando Perú
17		05	Progreso y obras
18		03	Democracia directa
19		03	Partido humanista peruano

El plan de gobierno más destacado en seguridad ciudadana es el Peruanos por el Cambio. Tiene 18. Tal como desarrollaremos más adelante, cuenta con un diagnóstico serio, plantea objetivos y desarrolla concienzudamente estrategias para superar estos problemas, las mismas que están dentro de las competencias del Ejecutivo y tiene indicadores.

Le sigue de lejos la Alianza electoral Solidaridad Nacional – UPP. Hemos calificado su propuesta con 13. En ese pequeño grupo de aprobados está también el Partido Nacionalista Peruano, con 12. Salvo estas tres agrupaciones políticas, el resto no cuenta con planes que realmente puedan calificarse como tales y cuya aplicación genere expectativas de que en los próximos cinco años podamos transitar seguros por nuestra patria. Ahí está la aridez.

La lista de desaprobados es liderada por Todos por el Perú y Acción Popular. Ambos alcanzaron la nota 10 en seguridad ciudadana. El partido Orden está a continuación

con 09. Luego viene el grupo de 08 conformado por Alianza por el progreso del Perú, Fuerza Popular y Perú Patria Segura.

El 07 y el 06 también son notas recurrentes. 07 tiene El Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, Perú Posible. Mientras que 06 tiene Siempre Unidos, Alianza popular y Perú Libertario.

Por debajo de ello, con notas vergonzosamente desaprobatorias están: con 05 Perú Nación, Progresando Perú y Progreso y Obras. Finalmente coinciden en el 03 Democracia Directa y el Partido Humanista Peruano.

### **3. Análisis de cada uno de los planes**

#### **3.1. Peruanos por el Cambio: 18**

Su plan de gobierno cuenta con 280 páginas y se divide en 4 ejes. El eje de seguridad suma 16 hojas y solo estas propuestas casi alcanzan todo el plan de gobierno del partido como Perú Posible que tiene 28 carillas.

Luego de un análisis conciso del problema, Peruanos por el Cambio desarrolla el eje de seguridad a partir de seis lineamientos estratégicos: 1) Invertir en los jóvenes, las mujeres y los barrios, 2) Vigilar y patrullar las calles y los barrios, 3) Inteligencia y una justicia penal limpia y efectiva, 4) Refundar el sistema penitenciario, 5) Refundar la Policía Nacional y, 6) Autoridades y vecinos vigilantes. Estos lineamientos y su desarrollo apuntan a los tres ejes descritos en nuestra metodología: prevención y control del delito, reinserción social y atención a las víctimas.

Lo positivo de este plan se encuentra la mirada amplia del problema y en lo detallado y claro que es al expresar sus objetivos y propuestas. Lo innovador: el análisis de la delincuencia a partir de barrios con su “Programa Barrio Seguro”, que dicho sea de paso, el nombre ya existía para un programa en el país de Chile. Se trata pues de políticas públicas que incorporan la dinámica espacial local. Una: en el lineamiento estratégico tres se plantea reformar integralmente el Consejo Nacional de la Magistratura; sin embargo, al desarrollar este punto no se vuelve a mencionar al consejo. Otra crítica: es difícil imaginar que cada distrito tenga una división de investigación criminal. La idea es positiva, pero muy complicada de ejecutar.

#### **3.2. Alianza Electoral Solidaridad Nacional – UPP: 13**

La sección referida a seguridad ciudadana del plan de Solidaridad Nacional – UPP es amplia. Cuenta con un diagnóstico bastante logrado, que le permite plantear estrategias en muchos aspectos. Uno de sus puntos flacos son los objetivos, puesto que no los define con claridad. Se concentra en las propuestas, que están inspiradas por una mirada municipal del problema, pero acompañada de una lectura nacional. Ambos enfoques, a veces, en lugar de complementarse, se superponen.

Lo positivo: un grupo de propuestas están orientadas a la prevención del delito, trabajando con adolescentes y jóvenes en riesgo, recuperando espacios públicos. La clave: fortalecer el rol de las municipalidades en las labores de seguridad ciudadana. Lo necesario: promover la reforma policial, a partir de la revalorización del policía, otorgándoles condiciones físicas, financieras y morales para su trabajo. Lo novedoso: impulsar métodos eficaces de gestión administrativa en la policía.

Lo negativo: limitará el trabajo de las rondas campesinas y serán solo colaboradores del Estado, en contra de los avances jurídicos y sociales en este tema. Lo peligroso: extender el concepto de flagrantia a favor de serenos y rondas urbanas.

#### **3.3. Partido Nacionalista Peruano: 12**

En general, este plan adolece de un desarrollo amplio de sus propuestas. En el caso concreto de seguridad ciudadana, las propuestas están en dos acápite: en las medidas para los primeros 100 días y en la sección de Dimensiones estratégicas. En esta última no hay detalles, pues el Partido Nacionalista llena un cuadro, matriz lógica, con información escasa en los siguientes rubros: concepto, objetivos estratégicos, indicador y meta. Además, el punto de partida es erróneo, puesto que carece de diagnóstico. Por otra parte, a diferencia de otros planes de gobierno, éste tiene objetivos e indicadores.

Lo positivo: ampliar a nivel programas locales como Chicos y chicas chamba y consolidar estrategias contra delitos tan graves como la trata de personas. Resaltante: promover abiertamente una mejora del sistema penitenciario, para procurar resocializar a los delincuentes, sobre la base de: construir más penales, mejorar la seguridad penitenciaria y desarrollar programas de apoyo a los presos.

El gran olvido: atención de las víctimas. El plan no hace mención a cómo atenderá a las víctimas de la delincuencia para evitar la revictimización.

### **3.4. Todos por el Perú: 10**

Su plan de gobierno cuenta con 247 láminas y se divide en 4 campos. Sus propuestas en seguridad están acompañadas por otras dedicadas a la corrupción y, se hallan en el campo denominado “Destruir los obstáculos para invertir en las personas”. En total este campo cuenta con 14 láminas.

El plan no presenta un diagnóstico del problema de la inseguridad, muestra más bien una pila de estrategias a desarrollar sin objetivos precisos. Lo enigmático: el Comando de Acción Rápida (CAR), integrado por 10 mil policías, 200 fiscales y 100 jueces, que conforman el Tribunal Especial Anti Crimen (TEAC) ¿Se trata un escuadrón estatal de control y juzgamiento itinerante, que se movilice por todo el país administrando justicia? Lo escueto de la propuesta no permite tener una visión clara de lo que ella significa.

Lo positivo: reforzar la prevención, a través del fortalecimiento de las comisarías. Mientras gran parte de los candidatos se centran en crear unidades especializadas, es relevante priorizar las comisarías. Lo resaltante: mencionar expresamente a las juntas vecinales y anunciar que se dará incentivos concretos a sus integrantes.

Lo negativo se encuentra en la forma como se refiere a la delincuencia. En la página 19 describe a la delincuencia como la “escoria” que azota día a día a los peruanos. Entonces, cabe la pregunta: ¿si la delincuencia es la “escoria” también lo son sus protagonistas, es decir, los delincuentes? Si ésta es la precisión que hace el plan de gobierno, ¿qué políticas públicas inclusivas puede tener en el ámbito de reinserción y rehabilitación con la supuesta “escoria”?

### **3.5. Acción Popular: 10**

Es un plan breve, que cuenta con 34 páginas y la sección de seguridad ciudadana está compuesta por 3 carillas. Es un documento que plantea objetivos, pero no

presenta una lectura ni un diagnóstico de la inseguridad. Además, sus estrategias se centran básicamente en el control de la delincuencia.

Lo negativo: no incorporar ni la atención a las víctimas ni la rehabilitación y reinserción social. Por ejemplo, no muestra una propuesta programática de trabajo en las cárceles del Perú. Asimismo, no tiene una estrategia de atención a víctimas. Lo pésimo: su programa preventivo contra la delincuencia está desinflado. A pesar de que menciona como objetivos recuperar espacios públicos y articular a la sociedad civil, estos componentes no son reiterados ni mucho menos desarrollados.

Es claro su desconocimiento sobre temas de seguridad ciudadana. Se dedica prácticamente en exclusivo al control del delito, de allí que divida su propuesta de seguridad en cinco temas: policía, terrorismo, minería ilegal, lavado de activos, corrupción y promoción de ética.

Lo positivo: reforzar el plan cuadrante seguro, que ha funcionado en otras latitudes. Lo resaltante: el reconocimiento del serio problema de corrupción en la policía. Por ello propone 08 medidas para la lucha contra la corrupción dentro dicha institución. Algunas de estas propuestas resultan interesantes aunque no se señale cómo se realizarán ni menos cuáles serán los indicadores que medirán.

### **3.6. Partido político Orden: 09**

En un documento de 200 páginas solo se dedican 4 a seguridad ciudadana. Eso sí es el primer punto de todo el plan, lo cual es coherente con el nombre del partido: Orden. Sin embargo hasta ahí llega la coherencia, puesto que salvo el diagnóstico no vemos solvencia en las propuestas, no encontramos objetivos claros, ni indicadores realistas.

Lo incomprensible (aunque positivo) es que en la sección de seguridad pública no encontramos la promesa de cadena perpetua sin beneficios. Esta ha sido la frase más significativa del discurso punitivo de Orden, ampliamente publicitado, pero no aparece en el papel. ¿A qué se debe esta incoherencia? ¿A un error del redactor? ¿O a un brote de sinceridad, puesto que la cadena perpetua no ayuda en nada a solucionar el problema de la delincuencia, sino que lo agrava?

Lo demagógico: multiplicar por cuatro el número de policías en Lima para el año 2012. Evidentemente se necesitan más policías en la capital y en otras ciudades. Sin embargo, para llegar al número propuesto las 29 escuelas de formación policial deberían trabajar en tres turnos y convertirse en fábricas de policías, producidos en serie. Lo cual es imposible. Eso con el consiguiente detrimento de la calidad de los oficiales y suboficiales. ¿A eso queremos llegar? ¿Más policías con menos calidad?

Lo positivo: proponer mejorar la policía y fortalecer el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. Este es un espacio ha venido a menos en los últimos años y, a pesar de ser una buena idea, no consiguió cuajar como el órgano rector de las políticas de seguridad, que se construyen desde lo local hasta lo nacional.

La gran carencia: estrategias de atención a las víctimas y de rehabilitación y reinserción social de delincuentes. Las víctimas no son importantes en su plan, ni

mucho menos pensar en cómo hacer para que delincuentes se reincorporen a la sociedad y dejen las filas de la criminalidad.

### **3.7. Alianza para el Progreso del Perú: 08**

Al leer el plan Caral hay que hacer un esfuerzo. Las propuestas no están ordenadas y se encuentran mezcladas con el diagnóstico y las metas. Más aún, cuando uno cree que ya terminó de leer, aparece un anexo con un cuadro e ideas que no estaban en el plan. ¿Qué es lo que vale: su plan o el anexo? Analicemos todo lo prometido en seguridad ciudadana.

Lo incomprensible: ofrecer que licenciados y reservistas de las Fuerzas Armadas saldrán a las calles como policías comunitarios. Esto es un sinsentido: policía comunitaria significa que el agente está inmerso en la comunidad, conoce los problemas del barrio, se involucra en ellos y busca soluciones a dilemas sociales, con una mirada sobre la violencia y la delincuencia. ¿Qué tiene que ver esto con reservistas y licenciados? Nada. Se trata de una maniobra para atemperar la propuesta inconducente de que los militares salgan a las calles.

Lo demagógico: el 100% de las comisarías tendrán jueces y fiscales para juzgar delitos menores. Sin duda el objetivo es positivo. De hecho, desde hace años existe el plan piloto de juzgados de paz letrados en comisarías, que lamentablemente no ha dado los resultados esperados. Sin embargo, el objetivo es imposible de cumplir. ¿Cómo van a conseguir que las 1500 comisarías del Perú tengan jueces y fiscales en el 2021, si en el 2014 el 40% no contaba ni con servicios básicos (agua, luz, desagüe) y el 40% no tenía una sola computadora operativa?

Lo positivo: recuperar espacios públicos a través de una red de centros culturales con un enfoque de seguridad ciudadana. El nombre es aparatoso: Shock Cultural, pero la idea es buena. Lo importante: realizar una reingeniería de la policía, con énfasis en la educación policial, que permita profesionalizar la policía. El General PNP (r) Arteta, que lidera las propuestas de seguridad ciudadana de APP, sabe que necesitamos una policía honesta y él cuenta con herramientas para impulsar este empeño.

### **3.8. Fuerza Popular: 08**

Este plan cuenta con 70 páginas y está dividido en seis bloques. La sección sobre seguridad se denomina “Recuperando un país seguro donde vivimos con paz y sin miedo” y tiene solo 5 carillas.

Respecto a la sección de seguridad se puede apreciar que los problemas que plantean no guardan relación con la descripción y el desarrollo de cada una de esas cuestiones. Además, anota cifras y no cumple con citar las fuentes. En varios apartados no precisan los indicadores. Por ejemplo, dice: “construir e implementar el número necesario de penales para aliviar los problemas de hacinamiento...”. En el punto 7 de sus propuestas sostienen: “reducir significativamente la tasa de delitos cometidos por el crimen organizado”. Por último, no cuenta con una perspectiva que incluya activamente a los actores locales, sean estos los gobiernos municipales u organizaciones sociales.

Lo positivo: promete reestructurar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) y hacerlo funcional y operativo. Este es un reto mayor, puesto que después de una década no hemos conseguido que el sistema se ponga en marcha adecuadamente.

Lo incomprensible: ampliar el concepto de flagrancia, que actualmente está estirado hasta las 24 horas. Fuerza Popular parece prometer que la flagrancia será más de 24 horas, lo cual se presta a arbitrariedades y abuso de autoridad. Lo que no aparece: que los militares salgan a las calles. Tampoco aparece, y esto es negativo, el tratamiento a las víctimas de la delincuencia. ¿Qué va a hacer Fuerza Popular para ayudar a todas aquellas personas que fueron víctimas de la delincuencia? No se dice nada sobre el particular.

### **3.9. Perú Patria Segura: 08**

Se trata de un plan de gobierno de 125 páginas, de las cuales alrededor de 7 son dedicadas a seguridad ciudadana. Uno de sus fuertes es contar con un diagnóstico que identifica que la inseguridad es un fenómeno provocado por muchas causas. Sin embargo, se centra en las institucionales y no describe los avances de la criminalidad en base a los pocos indicadores accesibles: victimización, percepción, número de denuncias, etc. Al igual que otros documentos, Perú Patria Segura centra su trabajo en la descripción de las acciones o estratégicas, pero no define objetivos ni indicadores sobre el particular. De ese modo, se trata de un conjunto de promesas, pero no de un plan.

Lo absurdo: promover la aplicación del decreto legislativo 1095 para que militares salgan a las calles. A pesar de que es una propuesta populista, carente de sustento técnico, el candidato la respalda. Lo incomprensible: declarar situación de emergencia en la seguridad, para flexibilizar las compras. En primer lugar, para tomar acciones inmediatas no es necesario hacer una declaración retórica como esa. En segundo lugar, adquirir bienes y servicios para la PNP con controles más flexibles es una invitación a la corrupción.

Lo positivo: el presidente asumirá el liderazgo de la CONASEC. Tratándose de un problema capital, el presidente debe asumir el liderazgo del principal espacio de coordinación. Lo resaltante: mencionar expresamente mejoras en la educación con perspectiva de seguridad ciudadana.

### **3.10. El Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad: 07**

Los órganos electorales solicitan a cada organización su plan y un resumen. Éste último sobre la base de un formato. El Frente Amplio solo presentó el resumen, con las limitaciones del formato oficial. El plan cuenta con 64 carillas. El tema de seguridad ciudadana ha sido incluido en la sección institucional y es de 3 carillas de extensión. Desde luego el tema de la seguridad no es el único pero es el principal problema percibido por la ciudadanía, por lo que se le debió dar más prioridad.

El plan carece de una lectura del problema de la delincuencia y no es una propuesta sistemática, sino un conjunto de acciones, muchas de ellas generales, como la

mención a la reforma de la policía del Perú. Para esa estrategia solo anota una lista de temas. Lo inescrutable: nombrar un zar de la seguridad ciudadana a la cabeza del SINASEC. ¿Qué significa nombrar un zar? Lo destacado: incluye perspectiva de género en los problema de seguridad. Lo positivo: dedica atención a la “Estrategia para el diseño urbano, mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vecinal y sus entornos”.

### **3.11. Perú Posible: 07**

El plan de Perú posible, en su totalidad, cuenta con menos de 30 páginas y las propuestas de seguridad ciudadana caben en una carilla. La parquedad de palabras explica la ausencia de un diagnóstico –aunque hay mención somera a ciertos datos de la realidad-, la falta de objetivos claros y la casi inexistente mención a indicadores que le sirvan a los peruanos para demostrar que el gobierno hizo su trabajo. Vemos poca seriedad.

Eso mismo se ve reflejado en las propuestas. Lo populista: “Disponer de manera inmediata la medida constitucional de solicitar el apoyo temporal de las Fuerzas Armadas a la Policía Nacional del Perú en lugares donde la delincuencia desborda la capacidad de respuesta de la Policía”. Esta medida fracasa en otras partes del mundo y Perú posible pretende implantarla aquí. Lo peligroso: desprofesionalizar a la policía, incorporando 30 mil efectivos egresados de cursos acelerados. Lo que no ha funcionado: Incrementar penas. Lo positivo: considerar a vecinos organizados y gobiernos locales en la lucha contra la inseguridad.

### **3.12. Siempre Unidos: 06**

El plan de Siempre unidos está volcado en una matriz lógica con varios rubros que son útiles para comprender sus propuestas. Sin embargo, el formato no ha sido correctamente entendido, el contenido volcado por Siempre unidos es confuso y no responde al título de la columna. Por eso, no hay un diagnóstico de la situación, tampoco se definen objetivos pertinentes y claros. El rubro indicadores de la matriz lógica está cumplimentado sin indicadores. En su plan priman propuestas de control del delito y no se habla de atención a las víctimas.

Lo llamativo: elegir por voto popular a los magistrados del Tribunal Constitucional, Fiscal de la Nación y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Para esto habría que cambiar la Constitución, lo cual no es competencia del presidente, sino del poder constituyente. Ahora, la elección popular no necesariamente garantiza mejores autoridades del sistema de justicia, puesto que éstas deben ser independientes.

Lo novedoso: municipalizar el control de tránsito vehicular, a fin de descongestionar funciones de la policía. Lo positivo: implementar bonos para juntas vecinales que colaboren con ubicar el paradero de delincuentes.

### **3.13. Alianza Popular: 06**

Da la impresión de que no estamos frente a un plan, sino ante un grupo de ideas sueltas, que carece de estructura, metas claras y sobre todo no se explica a la



ciudadanía cómo van a hacer lo que se proponen, en qué plazos, con qué fuerzas y recursos. En un documento de casi 100 páginas, dividido en 21 puntos, todo lo de seguridad ciudadana está escrito en dos carillas.

Lo demagógico y peligroso: sacar a los militares a las calles, parafraseado como presencia de las Fuerzas Armadas, de manera temporal y en determinadas áreas geográficas. El APRA-PPC insiste con esta idea populista, carente de sustento técnico. Lo incomprensible: empezar primero por el delito callejero y después pasar al crimen organizado. Ambos frentes debería atacarse simultáneamente. Lo positivo: hacer referencia a las rondas campesinas y las juntas vecinales y proponer programas preventivos para jóvenes en riesgo y recuperación de espacios públicos. Importante: profundizar la eliminación del 24x24 y plantear reestructurar la policía. La duda: ¿qué significar fortalecer el control de armas a través de la SUCAMEC? ¿volver al caos y descontrol que hubo en el período 2006-2011?

### **3.14. Perú Libertario: 06**

Es un plan de gobierno escueto que solo contiene 21 páginas, y de las cuales 3 están dedicadas a la seguridad ciudadana. La sección de esta última se denomina “Lucha contra la inseguridad ciudadana”.

Es un documento que no solo es lacónico sino también utiliza de manera equivocada algunas cifras, pero aún más, no cita las fuentes de donde extrae esos datos. Lo cual nos otorga una lectura errada de la inseguridad. Asimismo, es un plan que expone propuestas que en estricto están fuera de las funciones del Poder Ejecutivo, entre ellas se ubica la modificación del marco legal y la reorganización del Poder Judicial y Ministerio Público. Lo positivo: plantea propuestas en tres tiempos. Ordena sus promesas en el corto, mediano y largo plazo.

Lo peligroso: propone “medidas inmediatas y contundentes” que van desde incluir en el capítulo de traición a la patria al tráfico de armas y municiones hasta someter a debate de la Asamblea Constituyente el “retiro de la Corte de San José de Costa Rica (CIDH) y evaluar la instalación de pena de muerte...” en los casos de homicidio calificado y narcotráfico. El partido Perú Libertario no solo propone medidas populistas sino abre una grieta para traerse abajo los derechos humanos de las personas en un contexto donde el sistema de justicia tiene los más bajos niveles de confianza. Entonces, cabe la pregunta: ¿la violencia se eliminará con más violencia?

### **3.15. Perú Nación: 05**

Es un documento que no parece un plan de gobierno: solo contiene 19 páginas y, dentro de él dos carillas se relacionan con la seguridad ciudadana.

Su planteamiento de seguridad no es un abordaje sistémico, no presenta un diagnóstico ni menos indicadores. Con las justas llega a un listado de acciones que desarrollará para la policía, es decir, el control del delito y nada sobre reinserción o rehabilitación y atención a víctimas. Su abordaje de la seguridad está dedicado a las modificaciones en la institución policial. Por ejemplo, destaca la implementación de direcciones especializadas para los estándares de funcionamiento del servicio policial.

A ello cabe una pregunta: ¿la implementación de las Direcciones Generales Especializadas garantizan los estándares del servicio que brinda la policía? ¿y la corrupción? ¿y la pésima distribución policial en el territorio?

### **3.16. Progresando Perú: 05**

Este plan de gobierno tiene 28 páginas y la sección de seguridad ciudadana solo cuenta con dos carillas. Es una propuesta que avanza en algo al enfoque del control del delito ya que presenta algunas propuestas que están en el ámbito preventivo.

Lo positivo: su plan aunque poco detallado hace mención a la estrategia de prevención y la investigación. Lo negativo: Una lista de propuestas sin un diagnóstico, indicadores ni metas a las que se quiere llegar. No explican cómo lo realizará lo que promete, a pesar de que su primer objetivo se refiera a tener “indicadores de gestión medibles, auditables y mejorables en el tiempo”. Cabe anotar también que algunas de sus propuestas se vienen aplicando: lucha con el cultivo de la hoja de coca a través de cultivos alternativos y los convenios entre universidades y la policía. La maestría de coroneles en la Pontificia Universidad Católica del Perú es un ejemplo de ello.

Incomprensión de funciones: el partido Progresando Perú propone unificar los criterios de selección, instrucción y funciones de serenazgo, aunque ello no es competencia del gobierno central ya que lo ve cada municipio. Lo polémico: una de las propuestas señala que crearán la Unidad de Policía Comunitaria que tendría un carácter preventivo-proactivo. Ante lo cual cabe la siguiente pregunta: ¿la propuesta de policía comunitaria debe recaer en una unidad o debe ser una forma de trabajo de todos los policías?

La interrogante: ¿qué se entiende por enrolar al servicio policial a los licenciados y reservistas de las Fuerzas armadas? ¿Qué ingresen a estudiar a las escuelas de la policía? ¿Qué con algunas capacitaciones formen parte de dicha institución? Si es lo segundo cabe recordar que la formación policial supera algunas capacitaciones pues se le otorga el monopolio legítimo de la fuerza, y por ello, deben estar bien preparados.

### **3.17. Progreso y Obras: 05**

Es un plan de 44 páginas y su propuesta de seguridad ciudadana alcanza dos carillas con 6 promesas.

Lo negativo: la estrategia de prevención está pensada a nivel local y no gobierno nacional. No tiene un diagnóstico, no presenta indicadores ni metas. Su propuesta es un listado de cosas. No desarrolla ningún planteamiento a detalle. Lo demagógico: propone declarar estados de emergencia. Lo positivo: Es un plan donde se destaca a la delincuencia de manera sectorizada.

Lo contradictorio: es importante apropiarse creativamente las experiencias regionales en la lucha contra el crimen y la delincuencia; sin embargo, no debería ser un objetivo principal del plan de gobierno, tal vez una acción. En otras palabras este plan nos dice:

si nosotros somos gobierno contrataremos a otros (cooperación internacional) para que hagan el trabajo.

### **3.18. Democracia Directa: 03**

Es un plan de 27 páginas y le dedica a la seguridad ciudadana media carilla. Es un plan que presenta casi todas las deficiencias posibles.

Lo negativo: no tiene un diagnóstico ni lectura de la delincuencia, no propone de manera clara qué cosa realizará, no presenta indicadores ni metas. Por donde se le mire muestra carencias. Lo positivo: incorpora en su lectura de la seguridad a los actores locales: rondas comunales y nativas. También destaca un enfoque preventivo pero no explica en qué consiste ni menos cuáles son sus planteamientos sobre el mismo.

### **3.19. Partido Humanista peruano: 03**

Es un documento de 43 páginas y la sección de seguridad ciudadana alcanza media carilla. Sus propuestas, en conjunto, son solo 4: un plan preventivo, creación de un sistema de investigación criminal, adquisiciones tecnológicas y reforma en el sistema penitenciario. Nada más.

Lo negativo: la precariedad con la que se ha trabajado la sección de seguridad ciudadana. No plantea una lectura de la delincuencia ni un diagnóstico, no tiene más que cuatro objetivos realizados medio que bien medio mal, no muestra un solo indicador y ninguna meta. No menciona una sola palabra sobre la policía y el Ministerio del Interior, a pesar de que el gobierno central tiene competencia directa en él.

Lo positivo: incorpora una estrategia preventiva. Lo propone a modo de plan aunque no detalle en qué consiste ni menos cómo se realizará.

#### **4. Conclusiones: una mirada amplia a los planes de seguridad**

El análisis de los planes de gobierno muestra, en primer lugar, que estos todavía se hacen con muy poco profesionalismo. A pesar de los avances del planeamiento estratégico, la ausencia de elementos básicos es una muestra clara del poco interés que tiene las agrupaciones políticas por ofrecerles al país gobiernos responsables. Probablemente esto tenga relación con el incumplimiento sistemático de las promesas electorales de los gobernantes y la desgastada confianza de los ciudadanos en la clase política.

Como fuere, salvo excepciones, los planes de gobierno son defectuosos al abordar el principal problema del país: la inseguridad y delincuencia. Sus propuestas no parten de un diagnóstico, no señalan objetivos ni indicadores y son principalmente un listado de propuestas centradas en el control del delito y, a veces, en la prevención. No hay mayor interés por la víctima y poco se habla de rehabilitación y reinserción de delincuentes.

Los resultados que obtuvimos al aplicar la matriz de evaluación fueron contundentes: solo tres de 19 agrupaciones lograron elaborar un plan aceptable. El resto fueron desaprobadas y un grupo de jalados obtuvieron notas desastrosas.

Todo esto nos lleva a tener pocas expectativas sobre lo que los candidatos harían si llegasen al poder. Por lo tanto es poco lo que podemos esperar y grande el temor por venir.

## 5. Bibliografía

BAZÁN SEMINARIO, César y Jorge Levaggi Tapia. 2014. Te prometo una Lima segura. Análisis de las propuestas de políticas públicas en seguridad ciudadana de los candidatos a la alcaldía de Lima. En: <http://seguridadidl.org.pe/sites/default/files/Te%20prometo%20una%20Lima%20Segura.IDL-SC.%20Setiembre%202014.pdf> (visto 27 de enero de 2016).

CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA. 2013. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018. Aprobado por Decreto Supremo N° 012-2013-IN. En: <https://www.mininter.gob.pe/pdfs/Plan.Nacional.Seguridad.Ciudadana.2013-2018.pdf> (visto 27 de enero de 2016).

## Anexo 1. Matriz de evaluación

		Máximo	Porcentaje
<b>1</b>	<b>Conocimiento del problema</b>	<b>100</b>	<b>20</b>
1.1	Identificación de la inseguridad como un fenómeno multicausal que tiene diferentes factores	40	
1.2	Principales indicadores de percepción y victimización	30	
1.3	Identificación y análisis de la incidencia de delitos y faltas	30	
Subtotal			
<b>2</b>	<b>Definición de objetivos pertinentes y claros</b>	<b>100</b>	<b>20</b>
2.1	Definición clara de los objetivos	30	
2.2	Elaboración de objetivos que promueven mejores condiciones de seguridad ciudadana	35	
2.3	Relación y coherencia entre objetivos, estrategias y actividades	35	
Subtotal			
<b>3</b>	<b>Planteamiento de estrategias adecuadas (actividades)</b>	<b>100</b>	<b>40</b>
4.1	Prevención y control del crimen y violencia	80	
4.2	Rehabilitación y reinserción social	10	
4.3	Atención a las víctimas	10	
Subtotal			
<b>4</b>	<b>Conocimiento de las competencias del Ejecutivo y elaboración de indicadores</b>	<b>100</b>	<b>20</b>
4.1	Elaboración de propuestas que se encuentren dentro de las competencias del Poder Ejecutivo	35	
4.2	Elaboración de indicadores medibles, precisos y consistentes	35	
4.3	Elaboración de indicadores relacionados con los objetivos	30	
Subtotal			
<b>TOTAL BRUTO</b>			
<b>TOTAL PONDERADO</b>			

## **Anexo 2. Matriz de evaluación incorporando el análisis de cada plan**

[Ver cuadro](#)