

UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE GOBIERNO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

“Implementación de medidas de seguridad en la prevención de asaltos y robos
en la Red Vial Nacional tramo Lima Norte – Carretera Panamericana,
en el año 2014”.

Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno
con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública

Autor

Jhonny Armando Veliz Noriega

Asesora

Mg. Sofía Isabel Vizcarra Castillo

Jurado

César Enrique Patriau Hildebrandt

Noam Dante Valentín López Villanes

Lima – Perú

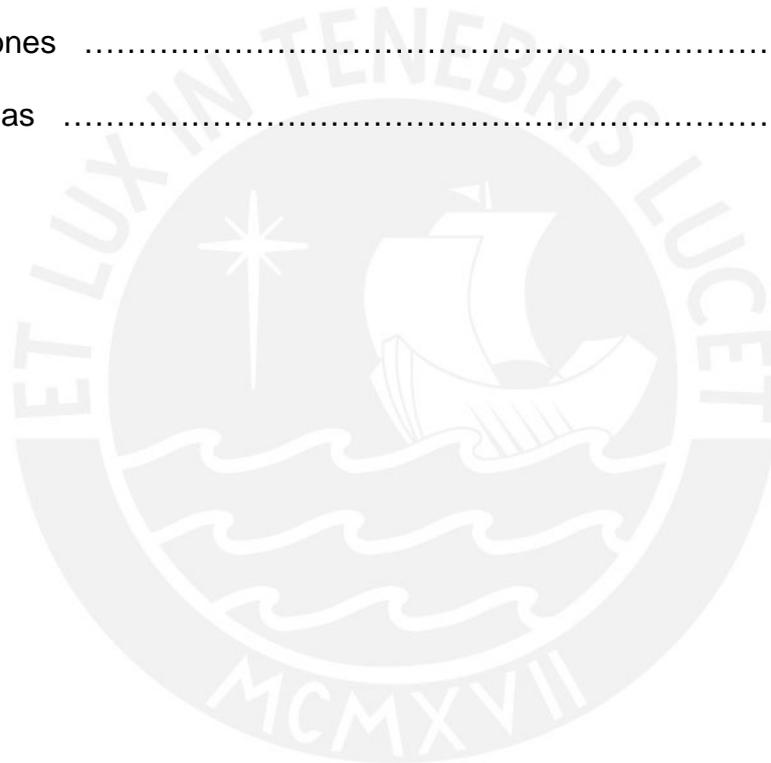
2016

Índice

Resumen	
Lista de Acrónimos	
Introducción	06
Capítulo I La seguridad vial en la región y medidas de protección	
1. Aproximación del estado de la cuestión de la seguridad vial	10
2. Marco teórico de la seguridad vial y el soporte de la implementación.	16
3. Metodología	22
Capítulo II Sinopsis de la organización del sistema de seguridad en carreteras.	
1. Infraestructura vial y actores	25
2. Inseguridad en las vías e incidencia delictiva en el tramo Lima Norte.	31
Capítulo III Limitaciones en el sistema de seguridad vial	
1. Zonas vulnerables debido a la geografía	43
2. Déficit de recursos humanos y logísticos redundan en la capacidad operativa	46
2.1. Personal y vehículos	47
2.2. Comunicaciones y Tecnología	54

Capítulo IV Causas que dan lugar a las limitaciones halladas

1. Recursos	58
2. Estrategias operativas	61
3. Capacitaciones	62
4. Buenas prácticas informales	63
Discusión	65
Conclusiones	70
Referencias	73



Resumen

El clima de inseguridad por la que está atravesando el país es alarmante, los permanentes hechos criminales y cada vez más violentos son ampliamente difundidos por los medios de comunicación y mantienen en zozobra a la población; los espacios públicos son siempre los más vulnerables, entre ellos las carreteras del país que se convierten frecuentemente en escenarios de la delincuencia común, uno de los sectores más golpeados es la ruta del Norte Chico, comprendido entre Ancón y Barranca. En esta investigación se pretende conocer como se ha desarrollado el sistema de seguridad en previsión de asaltos y robos del que son víctimas los usuarios de los servicios públicos de transporte interprovincial, determinar cuáles son las limitaciones de los diversos actores comprometidos en esta tarea y explicar porque se generan esas deficiencias. El interés primordial es evidenciar esta persistente problemática y atraer la atención a los analistas y decisores, con el propósito de que se implementen políticas públicas viables que permitan contrarrestar al más breve plazo el accionar delictivo en la red vial nacional.

Palabras claves: Seguridad de carreteras, políticas públicas, usuarios e implementación.

Lista de acrónimos

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COMPRCAR	Comisaría de Protección de Carreteras
CPN	Carretera Panamericana Norte
DIRETCE	Dirección Ejecutiva de Tecnologías de Comunicación y Estadística
DIRPRCAR	Dirección de Protección de Carreteras
DIVPRCAR	División de Protección de Carreteras
LN	Lima Norte
RVN	Red Vial Nacional
SINAC	Sistema Nacional de Carreteras
SUTRAN	Superintendencia de Transporte Terrestre de Pasajeros, Carga y Mercancía.
TCC	Transporte de carga por carretera

Introducción

La criminalidad en nuestro país está atravesando por un incremento sostenido de una serie de delitos (homicidios, sicariato, robos, corrupción, etc.), con una incidencia cada día mayor y la aparición de nuevas modalidades (Ríos, 2012). El último sondeo del Barómetro de las Américas 2014, revela que el Perú tiene la más alta tasa de victimización en Latinoamérica, el 30,6% de los ciudadanos peruanos han sido víctimas de al menos un acto delincuenciales durante el año 2014; siendo el promedio para la región de 17,3% (Carrión et al, 2014).

Los delitos como el robo constituyen el problema fundamental de la delincuencia común; y, es frecuente tanto en personas, negocios, restaurantes, calles, carreteras, etc. Asimismo, los vehículos de servicio de transporte público de pasajeros, carga y particulares son víctimas de continuos asaltos. Estos eventos generan un alto impacto mediático, con titulares como: “la delincuencia corre en las pistas” (El Correo, octubre 2015)¹. Detrás de estos delitos se encuentran bandas criminales que despojan de sus pertenencias a los

¹ <http://diariocorreo.pe/ciudad/la-delincuencia-corre-en-las-carreteras-del-pais-624490/>

pasajeros o se apoderan de cuantiosas cargas de mercaderías, que atentan contra el pudor, la integridad física e incluso la vida de las personas que se resisten a sus propósitos.

Los reportes de la Unidad de Protección de Carreteras (PNP, 2014: 191), reflejan que uno de los sectores con mayor incidencia y vulnerabilidad en esta modalidad delictiva son las vías de la Panamericana Norte. Los asaltos a buses en el tramo denominado Norte Chico son constantes, específicamente entre los Kms. 70 y 220 de la Carretera Panamericana Norte (CPN), jurisdicción enmarcada entre el distrito de Aucallama, provincia de Huaral y el distrito de Paramonga, provincia de Barranca. En el año 2014, la amenaza de robo agravado se presentó en diversas modalidades conocidas como: “pasajero a bordo”, “interceptación” o “desvío de ruta”, etc. Esta situación exige la debida atención de las autoridades, la necesidad de planificar una lucha constante a fin de contrarrestar el accionar delictivo y restablecer el clima de seguridad y tranquilidad a los usuarios de las vías.

Si bien existe literatura acerca de la seguridad vial, la mayoría trata principalmente sobre las medidas de prevención para la reducción del número de víctimas fatales y heridos en accidentes de tránsito, y sobre delitos penales que afectan la cadena logística del transporte terrestre. Sin embargo, los delitos que perjudican directamente el patrimonio e integridad física de los usuarios del servicio público de pasajeros y el traslado de cargas comunes permanecen poco explorados en el ámbito académico. La presente investigación pretende

aportar a este vacío en literatura, al analizar el caso de la acción policial en lo que respecta a las medidas de seguridad en la prevención de asaltos y robos en la Red Vial Nacional tramo Lima Norte.

Pretendiendo suplir esos vacíos, en la presente investigación se ha planteado como pregunta principal conocer: ¿Cómo ha estado organizado el sistema de seguridad de la Policía de Carreteras para la prevención de asaltos y robos en la red vial nacional tramo Lima Norte – Carretera Panamericana, durante el año 2014? A fin de responder a esta pregunta se han planteado tres objetivos específicos:

- (i) Describir como ha estado organizado el sistema de seguridad de la Policía de Carreteras para la prevención de asaltos y robos en el tramo y periodo señalado,
- (ii) Determinar cuáles han sido sus limitaciones en el cumplimiento de su función y finalmente,
- (iii) Explicar las causas que las generaron y que evidentemente vienen mermando la capacidad operativa y administrativa de las entidades involucradas.

La hipótesis planteada argumenta cómo la forma de organización del sistema de seguridad en las carreteras, las limitaciones de los actores involucrados y las causas que generan las restricciones; contribuyen a que se agudice la inseguridad y se convierta en una amenaza constante para los

usuarios de las vías. Este enfoque implica la posibilidad de que el análisis y conclusiones obtenidas contribuyan a gestar nuevas formas de organización de los recursos de administración y proponer alternativas para que los analistas y decisores implementen políticas públicas viables que coadyuven a mitigar el problema (Kingdon, 1995).

Este artículo se divide en cuatro capítulos. El primero versa sobre el estado de la cuestión y el marco conceptual referido a las acciones de protección que se adoptan en las vías. En el segundo capítulo se ha realizado una sinopsis del sistema de seguridad comprendiendo a la infraestructura vial, competencias de los diversos actores, la inseguridad en las carreteras y la incidencia de asaltos y robos en la jurisdicción de la División de Protección de Carreteras Lima Norte (DIVPRCAR LN). En el tercer capítulo se explica las limitaciones de recursos humanos y logísticos que redundan en la capacidad operativa incidiendo en los aspectos de personal, vehículos, comunicaciones y tecnología; seguidamente, en el cuarto capítulo se analiza las posibles causas que dan lugar a los inconvenientes hallados. El desarrollo de los capítulos antes citados, conducen a una discusión y conclusiones sobre la investigación, que permiten resaltar la estrecha relación de los medios y el resultado del servicio que se brinda a los usuarios de la red vial en el país.

Capítulo I

La seguridad vial en la región y medidas de protección.

1. Aproximación del estado de la cuestión de la seguridad vial

En la consulta y revisión de la literatura sobre el tema de la seguridad vial, destacan investigaciones sobre seguridad relacionada al transporte por carreteras de bienes valorados e implementación de algunos dispositivos de seguridad, resaltando lo beneficiosa que resulta esta actividad ilícita:

“El robo de mercancía en la red vial no es un fenómeno nuevo en el transporte y para muchos es un costo de la actividad, del creciente poder organizacional, territorial y de fuego que han adquirido los grupos delictivos y de narcotráfico, sumado a las penas relativamente bajas que estos delitos reciben versus lo lucrativo del negocio, hacen que el fenómeno de la criminalidad sobre las cadenas logísticas se haya acrecentado en el mundo particularmente en América Latina” (Pérez 2013: 10).

En un análisis desde una perspectiva integral de la seguridad en la operación de transporte de carga por carretera (TCC). Julio Villalobos (2010), sustenta que la seguridad ante delitos, robos y actos terroristas es un tema de

suma relevancia para las empresas debido a la naturaleza de su actividad, el transporte de bienes valorados, dificultad de control y exposición e impacto mediático. Las consecuencias representan pérdidas económicas para los propietarios del vehículo y de la carga, exposición a riesgos de la integridad física y psicológica de los conductores y también el encarecimiento de los servicios por las pérdidas demandadas. Asimismo, se advierte que este tipo de seguridad tiene un fuerte componente externo que vincula a los operadores de TCC; pero no se puede soslayar que algunos robos de carga, combustible, neumáticos, etc., son cometidos por el propio personal de las empresas de transporte o con la complicidad de ellos, lo cual denomina delitos “internos”, que igualmente requieren prevención y control (Villalobos, 2010).

El Fondo Mundial para la Seguridad Vial en un informe sobre el análisis de la capacidad de gestión de la seguridad vial en Colombia, evalúa entre otros factores: el funcionamiento del sistema de seguridad vial, aspectos institucionales y la capacidad de gestión de proyectos. También plantea recomendaciones de mejora basados en experiencias internacionales. Además presentó un proyecto que fue articulado en Ley por el Senado, el cual propone a una determinada Agencia como la máxima autoridad para la aplicación de las políticas y medidas de seguridad vial nacional, con capacidad para articular todos los organismos y entidades públicas y privadas, implicados con la seguridad vial; y funciones en el área de planificación, regulación, información, control, campañas e infraestructura entre otros (Ferrer, Smith, Espinosa, Cuellar y Raffo, 2013).

En un estudio para la Universidad Militar Nueva Granada, Carlos Franco (2013), presenta el artículo “Inseguridad en el transporte terrestre – Nuevos Desafíos”, en donde define el problema como una situación compleja, que requiere la unión y esfuerzos de todos los integrantes de la cadena logística de transporte. El autor argumenta que las autoridades deben diseñar procedimientos de seguridad confiables y efectivos, proponiendo mecanismos como: el control de la aplicación del rastreo vehicular (permite visualizar en tiempo real el recorrido de unidades móviles), capacitación a los conductores de vehículos de carga (conducción a la defensiva y normas de seguridad aplicables a cargas críticas) y realizar una sinergia entre todas las empresas del sector (Comité de ayuda mutua), con apoyo extra empresarial y la participación de Policía y Fiscalía.

La alta incidencia de casos de robos en Colombia, exigió a la Policía Nacional consolidar un trabajo integrado con el Frente de Seguridad Empresarial (FSE), que ha arribado en un “Manual de Seguridad en el Transporte Terrestre de Carga”. En él se establecen alianzas estratégicas entre la institución policial y el sector empresarial, para enfrentar de manera conjunta las diversas manifestaciones delictivas mediante programas, planes y procedimiento protocolizados; fortaleciendo así las estrategias de seguridad ciudadana que se desarrollan en el país (PNC, 2007).

En Ecuador, Mario Franco (2013) realizó un estudio sobre la implementación de un sistema de gestión en control y seguridad BASC, aunque

dejando en claro que la implantación de un sistema de gestión de cualquier tipo es una tarea grande para cualquier organización que desee mejorar su actividad empresarial. No obstante, una planificación adecuada y el respaldo de la alta dirección pueden facilitar en gran medida este proceso. Asimismo, un estudio desarrollado por Caiza y Zambrano (2012), para la Universidad Católica de Guayaquil, sobre los continuos asaltos a buses en las diferentes rutas, plantea la implementación de inhibidores de comunicación celular en los vehículos de transporte interprovinciales. Se sugiere que tal aplicación impediría que los delincuentes que van por lo general dentro de los buses tengan comunicación con sus cómplices, que los esperan en lugares predeterminados del camino. Se descartaría así la posibilidad de coordinación para materializar el robo.

Los estudios citados coinciden en un elemento importante para la seguridad en las vías: La necesidad de promover la buena relación que debe existir entre el Estado y las empresas privadas. Ese vínculo propicia coordinación, colaboración y juega un papel preponderante en el crecimiento y desarrollo del país (Barreto, 2011). Una política integrada de logística y movilidad requiere incorporar estos aspectos y conjugarlos debidamente con las necesidades de inversión, de promoción de la facilitación y de la integración regional, de modo que se genere soluciones sostenibles económica y socialmente (Pérez, 2013).

En el Perú muy poco se ha escrito sobre el tema de la seguridad en la Red Vial, mostrándose mayor interés en la prevención e investigación de

accidentes de tránsito. Dentro de las investigaciones revisadas, un trabajo de Ramiro Vallenas (2008), propone una metodología para la evaluación de la efectividad de las medidas de seguridad de tránsito; la cual aplica antes y después del estudio, teniendo como objetivo evaluar la efectividad de las disposiciones de seguridad equipadas en la red vial nacional (RVN), con resultados cuantificables, reproducibles y comparables; y, con una característica peculiar que posibilita evaluar y perfeccionar la aplicación de la metodología. Para tal efecto procesa el registro de 6,914 accidentes de tránsito ocurridos entre el año 2003 y julio del 2007 registrados por la Dirección de Carreteras. Con los resultados se desarrolla los procedimientos del Manual de Identificación de ubicaciones peligrosas en diferentes rutas de la RVN, las mismas que se presentan en mapas temáticos utilizando un sistema de información geográfica.

Además, el autor efectúa la evaluación de las medidas de seguridad implementadas en la Carretera Panamericana Norte (CPN) entre los años 2003 al 2006, tales como: Campaña de sensibilización “Protege tu vida evita accidentes”, Programa de prevención de accidentes de tránsito “Cero Accidentes” y la medida Sistema de control en garitas de peaje “Plan Tolerancia Cero” (Vallenas, 2008). En este estudio, el autor revisa la variación en el número de accidentes, en el número de fatalidades y el número de víctimas, variables a partir de las cuales determina el éxito o fracaso de los programas analizados.

De la literatura consultada es evidente lo poco que se ha investigado respecto al perjuicio patrimonial, económico y físico del que son víctimas los usuarios de los servicios de transporte público, como consecuencia de la inseguridad en las vías. Los estudios sobre implementación de dispositivos tecnológicos (rastreo vehicular e inhibidores de comunicaciones telefónicas) parecen ser la excepción: propuestas orientadas a garantizar el control en tiempo real de las unidades móviles; así como imposibilitar el contacto telefónico celular entre los ocupantes de buses y terceras personas del exterior durante los desplazamientos; son un aporte que diversifican enfoques como alternativas de análisis posteriores, pero dejando oportunidad a que otras investigaciones aporten nuevas perspectivas.

Este trabajo utiliza un análisis descriptivo para evidenciar la realidad del sistema de seguridad en la RVN y sus problemas de implementación, tomando como muestra la jurisdicción de la División Lima Norte. Se eligió este caso por su vulnerabilidad, incidencia delictiva, y la participación de los actores involucrados; que permiten descubrir el débil despliegue y efectos del servicio en el interior del país; pero a la vez propiciar evaluaciones que comprometan soluciones viables a fin de disminuir el problema complejo de la seguridad patrimonial en las carreteras del país (Kaufmann, 1996).

2. Marco Teórico de la seguridad vial y el soporte de la implementación

El término seguridad implica amplias connotaciones, aterrizadas en conceptos más específicos cuando la palabra seguridad es seguida por adjetivos como “nacional”, “ciudadana” o “pública”. Sin embargo, está claro que en términos generales la seguridad es aquella que permite cumplir la función general del Estado y del derecho, que permite la coexistencia de todos y cada uno de los individuos. El Estado debe asumir el compromiso de proveer de seguridad a todos, a través de un orden que necesariamente tiene que ser normativo, pero debe ser lo menos coactivo y restrictivo de la libertad (Espinosa Torres, 2004).

Hablando específicamente de la seguridad en los caminos, William Haddon (1968), define a la seguridad vial como un sistema social que compromete a todos (holístico), y comprende una variedad de actividades o procesos en los que participan diferentes actores que interactúan entre sí en los ambientes físicos, mediante la utilización de medios de transporte motorizados o no motorizados. Para el funcionamiento operativo del sistema, es indispensable que las personas actúen de forma coordinada, ya sea porque su participación es directa en el engranaje (peatones, pasajeros y conductores de vehículos motorizados) o indirecta, representada en los actores involucrados como diseñadores de las políticas y programas en seguridad vial que actúan como facilitadores del funcionamiento del sistema (Pico María et al. 2011). La

participación y coordinación de los diversos actores involucrados es entonces el elemento clave en la búsqueda de una política de seguridad vial efectiva.

La inseguridad en las vías terrestres es lo suficientemente relevante (desde distintos fundamentos) para ser considerada como un problema público. La cuestión, según Joan Subirats (1992) ha alcanzado proporciones prácticamente de crisis y, por tanto, no puede continuar siendo ignorada por parte de los poderes públicos. Debido a que existen posibilidades de agravamiento en el futuro, el autor indica que a lo que se debe apuntar es a la acción anticipada ante una previsible situación problemática, buscando para tal efecto acelerar el proceso de especificación de alternativas viables técnica y políticamente, y buscar incorporarlas al programa o agenda de los decisores gubernamentales.

Con ese propósito, es necesario diseñar políticas públicas en materia de seguridad vial que respondan a los problemas que presenta cada sociedad, muy distintas las unas de las otras. Ello implica iniciar el proceso reconociendo la magnitud del problema, tener claro que es una necesidad y preocupación preferente de la ciudadanía y darle prioridad en las agendas gubernamentales. Es importante realizar el diagnóstico del problema que permita el estudio de las causas que lo generan, y que esto ratifique la necesidad de disponer de un sistema confiable y oportuno de información, que represente la situación de los ámbitos municipal, regional y nacional (Pico María y otros, 2011).

La implementación es una actividad compleja, construida por actores diversos que se confrontan, negocian y se comprometen sobre intereses, posiciones y ventajas (Olavarría, 2007). En este proceso se generan relaciones entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, privados, usuarios y la comunidad. Se trata de actores enfrentados, fieles a otras metas e intereses personales u organizacionales distintos a la meta y objetivos de determinada política pública o programa (Pressman, S. y Wildavsky, A., 1998). Manuel Ruiz (2011), menciona a Pressman y Wildavsky (1973) haciendo referencia al modelo de estos autores, en donde se enfatiza que la implementación de políticas públicas es un proceso plenamente político, en donde los diversos autores y grupos de interés, con diversos valores, se movilizan para ejercer poder e influencia (forman coaliciones y elaboran estrategias) con el único fin de lograr sus propósitos.

En esa línea, es esencial afirmar que la implementación no debe estar nunca divorciada de la política. No tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser viables y realizables. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño (Aguilar, 1993). En realidad, como reflexionan Pressman y Wildavsky (1998) hay una gran dificultad en hallar una línea continua, una causalidad perfecta entre sujetos y acciones en el proceso. Más bien, en el continuum entre formulación de la política pública y su puesta en práctica, nos encontramos con varios puntos de inacción y expectativas disímiles entre los actores involucrados, ya que las palabras no necesariamente se convierten en hechos (Bardach, 2001).

Se convierte así en una falacia el enunciado de que «la implementación transforma las prescripciones en resultados» (Pressman, S. y Wildavsky, A., 1998).

Las variables claves para un proceso de implementación positivo son señaladas por O'toole (1993) luego de una revisión de un gran número de estudios en el tema. Por un lado, se debe prestar atención a las características mismas del diseño de la política; por el otro, es importante el papel que juegan los recursos humanos y económicos, entre otros (1993: 427). Se entiende entonces que un buen diseño fracasará si no cuenta con los recursos adecuados, y de igual manera, una cantidad importantes de recursos no lograrán nada ante un mal diseño.

El éxito de la implementación depende también de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su encomienda. La capacidad de implementar políticas puede verse entorpecida por diferentes factores: entre ellos la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, restricciones provenientes de los procesos políticos (cercanía a término de mandatos o contiendas electorales), la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo (Aguilar, 1993). También se debe tomar en cuenta el rol fundamental que cumple la burocracia: implementar una política implica que el proceso debe ser aprobado en varias instancias y en el camino existen grupos de interés a favor o en contra de las propuestas (Aguilar, 1993).

A partir de la importancia de la burocracia, se debe considerar también la importancia de las organizaciones para la implementación. Teniendo en cuenta que en el Estado son las grandes organizaciones las que implementan las políticas, es necesario tener un conocimiento de las mismas para entender a cabalidad como se desarrolla la implementación de las políticas públicas (Elmore, 1993). Cobran gran importancia los elementos de autonomía y rutina que desarrollan los funcionarios, bajo la óptica del modelo de proceso burocrático de Elmore. El autor indica que los funcionarios desarrollan autonomía en su función y rutinas diarias para cumplir sus funciones, interesándose poco en los grandes lineamientos de las políticas, y por ende haciendo difícil que un cambio de políticas hagan cambiar sus acciones (Elmore, 1993: 206-208).

Luis Aguilar (1993) afirma que en el contexto de las relaciones entre organizaciones son muy importantes dos tipos de actividades de inducción o seguimiento. La primera consiste en el asesoramiento y la asistencia técnica de los funcionarios de más alto nivel para enseñar a los subordinados en la interpretación de lo que se desea hacer y cómo obtener los recursos físicos y técnicos necesarios para poner en práctica la política. En la segunda, sustenta que los superiores pueden respaldarse en una gran variedad de sanciones o incentivos (1993: 124).

Por otro lado también debe contemplarse la necesidad de coordinación entre las organizaciones. Esta necesidad es expuesta por Cardozo (2012),

como un elemento central en la implementación. La coordinación resulta importante para lograr coherencia en los esfuerzos de todos los organismos involucrados, de manera que exista coherencia y las acciones se refuercen mutuamente, aprovechando al máximo los recursos del Estado (2012: 63-65).

En la presente investigación se recoge parte de la tesis de Pressman y Wildavsky (1973), quienes argumentan que la implementación tiene una fuerte relación con la política, en todo el proceso, desde la formulación hasta la ejecución. Los autores consideran que las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política; e incluso que la implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño (1973: 143). También reparan en la necesidad de diseñar medios alternativos, quizás más directos de implementación, debido a la duración e incertidumbre de los procesos que los hacen vulnerables y por la complejidad de la acción conjunta (concentración de entidades). Igualmente, se ha estimado el enfoque de Aguilar (1993), quien destaca la importancia de las capacidades para lograr los objetivos y las relaciones de las organizaciones. Para este autor, prevalecen la asistencia técnica (enseñanza), de tal forma que los operadores conozcan exactamente lo que les corresponde hacer, sus competencias y responsabilidades; es decir, implementar reglas claras e institucionalidad, utilizando el respaldo de la facultad sancionadora para, desterrar la impunidad.

3. Metodología

Esta investigación presenta un estudio de caso descriptivo elaborado a partir del empleo de metodología cualitativa. En la recopilación de información se empleó las herramientas siguientes: (i) entrevista, (ii) la observación y (iii) revisión de archivos; cada una de estos acompañados de instrumentos como la guía de entrevista, observación y fichas de trabajo. Los lugares ricos en datos han sido la DIRPRCAR; empresas de transporte y sobre todo las COMPRCAR; también se ha observado los servicios, procedimientos y estrategias que ponen de manifiesto cotidianamente los actores involucrados; pero han sido primordiales los testimonios de los funcionarios, operadores, mandos policiales y la experiencia del investigador al haber desempeñado el cargo de Jefe de la Oficina de Administración de la DIRPRCAR PNP durante el periodo 2011-2012; así como, el compromiso de resaltar las buenas y malas prácticas, deficiencias y causas que estarían contribuyendo a la inseguridad en las carreteras. Cuyo resumen se presenta en la tabla N° 1.

Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Revisión de archivo	Ficha de revisión	Libros Artículos Bases de datos estadísticos Informes de gestión Y otros (según el tema)
Entrevistas	Guía de entrevista	Semiestructuradas 06 Funcionarios públicos (FP) 04 Operadores policiales identificados (OP) 02 Operadores policiales anónimos (OA) 02 Empresarios Transportistas (ET) Informales 03 Usuarios Directos (pasajeros) (UD)
Observación	Guía de Observación	Control policial CPN (zonas de embarque informal), realizado el 24 octubre 2015. Control policial en el Km.42 Santa Rosa y Km. 204 (desvío carretera de penetración a Huaraz), realizado el 24 noviembre 2015.

Elaboración propia

Entre los meses de octubre y noviembre del 2015, con el propósito de obtener información se ha visitado en varias ocasiones la DIRPRCAR, DIVPRCAR LN y las COMPRCAR Santa Rosa, Chancay, El Hatillo y Barranca; se ha viajado en tres oportunidades hasta la provincia de Barranca, realizando observaciones en los desplazamientos vehiculares por Ancón, Chancay, Huara, Huacho, Supe, Barranca y Paramonga; se ha entrevistado formalmente previa autorización al Director y al Comando de la unidad policial evaluada, a un representante del Ministerio Público, operadores policiales (Comisarios y Suboficiales), usuarios de la RVN e incluso de manera informal pasajeros que se desplazan con frecuencia en esa ruta; entre las principales dificultades que se han presentado son los horarios o disponibilidad de tiempo de los entrevistados, cierto temor a la grabación del audio de parte de los Suboficiales que a pesar de haberse incidido en la exclusividad del aspecto académico, se

han registrado dos entrevistas anónimas y tres informales (pasajeros); así como también cierta reticencia especialmente de parte de la SUTRAN, que no ha facilitado información pese a los reiterados requerimientos.

Se ha realizado una investigación con manejo de información fidedigna que refleja datos veraces y la real situación de los servicios y procedimientos de las instituciones comprometidas, manteniendo la reserva y confidencialidad que el caso lo requiere. Respecto a las consideraciones éticas se han seguido los principios del “Reglamento y Manual de Procedimientos del Comité de Ética para la investigación con Seres Humanos y Animales de la Pontificia Universidad Católica del Perú”. En el registro de fuentes se ha observado el sistema de referencias según la “Guía PUCP para el registro y el citado de fuentes 2015”; asimismo, previo a cada entrevista formal se ha solicitado y obtenido la autorización del entrevistado, conforme a lo establecido en el Protocolo de consentimiento informado para participantes, dejándose constancia de ello en los audios de archivo de la presente investigación. Debido a la sensibilidad de la información recabada, se ha mantenido a los participantes del estudio en el anonimato.

Capítulo II

Sinopsis de la organización del sistema de seguridad en carreteras

1. Infraestructura vial y actores

En la infraestructura del transporte, se conoce a La Red Vial Nacional como las carreteras de interés nacional conformadas por los principales ejes longitudinales y transversales, que constituyen la base del Sistema Nacional de Carreteras (SINAC). Los ejes longitudinales están integrados por las carreteras que recorren longitudinalmente el país, uniendo el territorio nacional desde la frontera norte hasta la frontera sur, mientras que los ejes transversales son las vías de penetración que unen la costa con el interior del país (D.S. N° 017-MTC, 2007).

Según el Manual de Caminos, las autopistas son aquellas que cuentan con dos carriles principales y uno de seguridad en cada sentido de circulación, separados por una berma central. En el país sólo existían cerca de 300 Km. de

autopistas que correspondían a los tramos de acceso norte (Lima – Huacho) y hacia el sur (Lima - Cañete); sin embargo, en los últimos años se vienen incrementado en ambas direcciones, siendo el interés que predominen en las carreteras. Actualmente en su mayoría se tiene vías con un carril principal y una berma en cada sentido de circulación a las que se denomina carreteras asfaltadas (DG-MTC, 2013).

El órgano rector en materia de tránsito es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Le corresponde las siguientes competencias normativas:

“(…) b. velar porque se dicten medidas necesarias para su cumplimiento en todos los niveles funcionales y territoriales del país”. 4.2) Competencias de gestión: a. Diseñar sistemas de prevención de accidentes de tránsito. (...) “c. Promover el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales en todos los niveles de la organización nacional” (DS N° 016-2009, modificado por el DS N° 003-2015, artículo 4.1)

Previamente también disponía de competencias de fiscalización, que se han ido transfiriendo a la Superintendencia de transporte terrestre de personas, carga y mercancías (SUTRAN), entidad que actualmente asume funciones de supervisión, fiscalización y control del cumplimiento de las normas relacionadas con el tránsito en el ámbito de la RVN. La SUTRAN también ejerce potestad administrativa sancionadora sobre cualquier entidad, institución, empresa o persona, que autorizada por el MTC realice actividades relacionadas con el

transporte y tránsito terrestre (D.S. N° 033-MTC, 2009). Con este propósito, realiza acciones de control preventivo en los terminales terrestres y actividades de fiscalización en peajes y vías nacionales, buscando reducir los accidentes viales en el país.

En el marco constitucional, la Policía Nacional del Perú, tiene como finalidad fundamental:

“prevenir, investigar y combatir los delitos y faltas” (...); y, entre sus principales funciones, artículo 10°. (...) numeral 14. “Controlar y supervisar el tránsito y de manera subsidiaria el transporte en la red vial nacional y garantizar la libre circulación vehicular y peatonal en la vía pública y en las carreteras a nivel nacional” (D. Leg. N° 1148-2012, modificado por el D. Leg. N° 1230-2015).

Asimismo, a través de sus unidades especializadas es la autoridad responsable del control y fiscalización del cumplimiento de las normas de tránsito por parte de los usuarios de la infraestructura vial; y, de los prestadores de transporte, a nivel nacional, de acuerdo a la Ley N° 27181, modificada con el D. Leg. N° 1216-2015.

La Dirección de Protección de Carreteras (DIRPRCAR), tiene entre sus principales funciones (...) “proporcionar seguridad, vigilancia y control policial en las carreteras nacionales” (MOF DIRPRCAR, 2015:18). Su ámbito de acción se puede observar en el gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
Red Vial Nacional



Fuente: JEM DIRPRCAR

En su estructura orgánica la DIRPRCAR dispone de Veinticinco (25) Divisiones y Ciento Veinte (120) Comisarias que respaldan su labor a lo largo y

ancho del país. Tiene el control en 16,368 Km. de un total de 23,076 Km. de carretera nacional, según la Oficina de Estadística del SINAC (2012); para brindar seguridad ejecuta diversos planes de operaciones orientados a contrarrestar el accionar delictivo y prevenir los asaltos y robos en la RVN. Entre ellos podemos mencionar los siguientes planes de operaciones: “Prevención de asaltos y robos en carreteras 2015”, “Mega operativos policiales en carreteras 2015”, “Patrullaje integral por sectores y rutas a nivel nacional 2015”, “Cerrojo 2015”, “Destello 2015”, etc., planes que son actualizados cada año, incorporando nuevas modalidades delictivas o procedimientos en su ejecución (PT DIRPRCAR, 2015).

En el desarrollo de sus actividades las diferentes subunidades policiales coordinan con frecuencia con el representante del Ministerio Público de las respectivas jurisdicciones, específicamente con la Fiscalía de Prevención del Delito. El Ministerio Público, como institución, se limita a (...) “participar en los operativos en prevención de la comisión de delitos de trata de personas, delitos contra el patrimonio, contra la libertad sexual, etc., no teniendo algún rol protagónico en la implementación de política de seguridad en la red vial” (FP N° 04, Noviembre 2015).

Por el lado de la prestación de servicios, las Empresas de transporte interprovincial de pasajeros, carga y mercancía, asumen el compromiso por norma, de brindar seguridad y calidad a los usuarios. Para ello deben de contar con un sistema de control y monitoreo inalámbrico, que transmita la información

en forma permanente del vehículo (D.S. N° 017-MTC, 2009). Está establecido además que se dará el embarque o desembarque de pasajeros dentro de las áreas establecidas (terminales o paraderos); se realizará la verificación de la identidad de los usuarios (mediante nombre completo y DNI); también se verificará que no ingresen al transporte pasajeros con armas de fuego o material punzocortante (D.S. N° 017-MTC, 2009). Se contemplan para estas funciones la utilización de medios tecnológicos (filmadoras y detectores de metales), que ayuden a revisar a los usuarios y sus equipajes de mano antes de abordar el vehículo (D.S. N° 017-MTC, 2009).

Sin embargo, las reglas formales descritas no se cumplen totalmente. Al respecto, los empresarios de transportes entrevistados señalan que tales acciones se ejecutan dentro de las agencias de embarque o en el Terminal Lima Norte. Por otro lado, fuera de estos predios, y lejos del alcance de las empresas, los conductores transgreden las normas sin que las empresas puedan ejercer ningún tipo de control. De acuerdo a uno de los entrevistados “muchos de los pasajeros abordan los buses en ruta y los conductores no cumplen con los requisitos de identificarlos plenamente (ET N°01, Noviembre 2015) y en consecuencia, señala el mismo entrevistado “siempre en el camino suben o van en el carro los delincuentes y en donde dicen que van a bajar los esperan otros y abordan el bus para ejecutar el asalto” (ET N°01, noviembre 2015).

2. Inseguridad en las vías e incidencia delictiva en el tramo Lima Norte.

Según la revisión de los reportes de los órganos de inteligencia, el accionar de la delincuencia común organizada en la RVN se manifiesta en asaltos y robos perpetrados principalmente a vehículos de transporte público interprovincial de pasajeros, carga y mercancías comunes. Este tipo de delito presenta características particulares, siendo las principales:

- “(i) Los delincuentes se organizan en bandas integradas entre 04 a 12 sujetos, que actúan empleando armas de fuego de corto y largo alcance.
- (ii) Estos delincuentes operan por lo general en zonas que conocen, aprovechando su manejo de la geografía de la zona.
- (iii) Emplean la violencia para intimidar a sus víctimas, habitualmente a través del uso de las armas de fuego, agrediendo e incluso disparando a los que se resisten.
- (iv) Se denota un avance en la estructuración de sus cuadros y planificación de sus actos delictivos: cuentan con equipos de comunicación modernos, vehículos y otros recursos que facilitan la realización del delito” (OFINT DIRPRCAR, 2015).

En el año 2014, según estadísticas de la DIRPRCAR, se han suscitado 107 asaltos y robos en la RVN. Las modalidades punibles más frecuentes fueron interceptación, bloqueo de vías y pasajero a bordo o en ruta, cuyo accionar consiste en:

1) Interceptación: Los delincuentes armados y a bordo de vehículos se cruzan en la carretera y obligan al conductor del bus o camión a detenerse, para luego abordar y proceder a sustraer los bienes de los pasajeros o las cargas.

2) Bloqueo de vías: Los delincuentes utilizan piedras, palos y otros objetos para bloquear las vías y seguidamente desviar el bus o camiones con carga, caso contrario, los asaltan en marcha.

3) Pasajero a bordo o pasajero en ruta: En estos casos los delincuentes abordan los buses en las agencias (en terminales) o paraderos informales (en ruta), simulando ser simples pasajeros. Arribado el bus a un lugar determinado, amenazan al conductor y hacen detener el vehículo para que suban el resto de sus cómplices, procediendo a despojar a los usuarios de sus pertenencias de valor.

Además de estas modalidades de robo, uno de los Funcionarios Públicos entrevistados señala que en el presente año una modalidad adicional que ha venido creciendo en el norte del país, (entre Chimbote y Trujillo) y que ha demandado una intensa acción policial, es el “patinaje”. Los resultados de la acción policial en un periodo de 60 días (abril-mayo 2015) ha significado la desarticulación de 05 bandas criminales, 05 delincuentes muertos, 03 heridos, incautación de 07 vehículos y 05 armas de fuego (FP N° 01, noviembre 2015).

- 4) Patinaje: Los delincuentes a bordo de vehículos avanzan en paralelo al transporte víctima, y cuando los conductores reducen la velocidad, aprovechan para abordar en movimiento sin ser detectados. Los objetivos pueden ser camiones o buses. Luego de romper los dispositivos de seguridad (candados, seguros, mallas, etc.), los delincuentes arrojan la carga, equipajes o encomiendas a la vía o fuera de ella, sus cómplices a la retaguardia en otro vehículo escoden o recogen lo sustraído.

Podemos encontrar las modalidades antes descritas en el siguiente Gráfico N°

2.

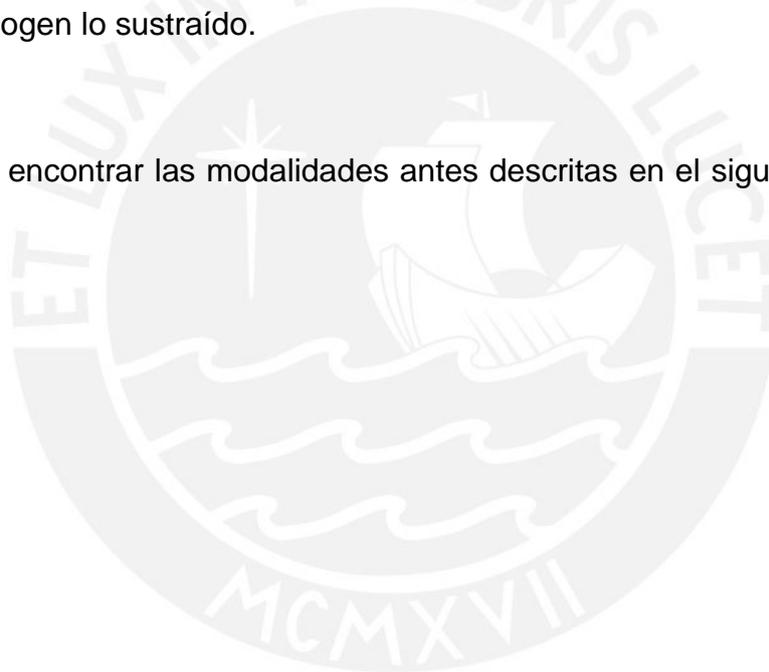


Gráfico N° 2
 Modalidades de robo a buses

Principales modalidades de **asalto a buses**

Pasajero a bordo: los delincuentes suben a los buses con DNI falsos simulando ser pasajeros. Aprovechan la falta de control en terminales para llevar armas.



Interceptación: los delincuentes armados y a bordo de vehículos se cruzan en la carretera y obligan al conductor del bus a detenerse para robar.



Patinaje: los malhechores a bordo de camionetas siguen de cerca a los buses y abren las bodegas para robar los equipajes. Esto ocurre mientras los vehículos están en marcha.



Bloqueo de vías: los malhechores utilizan piedras y palos para bloquear las carreteras y asaltar el bus. A veces usan "aletas de tiburón", artefacto metálico, para reventar las llantas.



Fuente: diario el Correo, 11 de octubre 2015

El gráfico N° 2 resulta bastante ilustrativo, sintetizando la forma de actuar de los delincuentes. No obstante, es importante aclarar que en cualquiera de las modalidades los delincuentes se apoderan de los bienes o lo más valioso que se encuentran a simple vista, pero en otras ocasiones son más avezados: Los delincuentes llegan a desviar el bus fuera de la vía (zonas aledañas, oscuras, sembríos, matorrales, etc.) en donde registran a los pasajeros uno por uno, despojándolos del total de sus pertenencias. En casos extremos los delincuentes llegan a atentar contra la integridad física y/o sexual de los pasajeros.

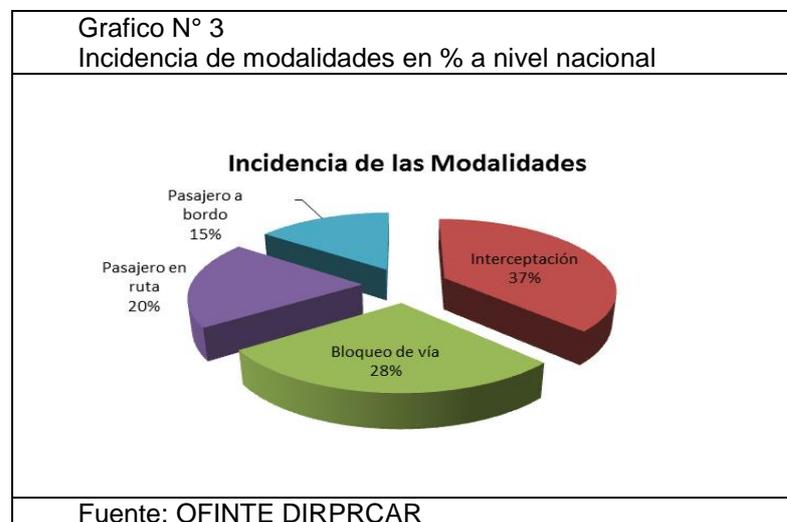
En la tabla N° 2 se explica la frecuencia de las modalidades delictivas por sectores, habiéndose considerado 06 grupos que concentran las principales carreteras a nivel nacional. Entre ellas tenemos: Panamericana Norte, Panamericana Sur, Carretera Central, Penetración de Sur, Penetración del Norte y Penetración Centro. En este gráfico se observa la incidencia de las modalidades de los delitos de acuerdo a la zona:

Tabla N° 2
Incidencia de modalidades delictivas en la RVN el 2014.

MODALIDAD	PANAMERICANA NORTE	PANAMERICANA SUR	CARRETERA CENTRAL	PENETRACION SUR	PENETRACION NORTE	PENETRACION CENTRO	TOTAL	%
INTERCEPTACIÓN	17	2	1	10	10	0	40	37.4
BLOQUEO DE VÍA	2	11	0	10	6	1	30	28
PASAJERO DE RUTA	10	3	0	3	5	0	21	19.6
PASAJERO A BORDO	11	2	0	1	2	0	16	15
TOTAL	40	18	1	24	23	1	107	100

Fuente: OFINT DIRPRCAR PNP

En el gráfico N° 3, se observa que 40 casos se perpetraron mediante la modalidad de interceptación, representan el 37.4% de los delitos; seguido de 30 casos en la modalidad bloqueo de vía, que equivalen al 28%. En la modalidad pasajero en ruta y pasajero a bordo, los casos se dieron en número de 21 y 16 respectivamente, que sumados representan el 34.6 % del total (OFINT DIRPRCAR, 2015)



Si bien el interés del estudio responde a las medidas de seguridad aplicadas para prevenir los ilícitos penales en las carreteras, es pertinente presentar, la labor operativa desplegada por la Unidad Especializada en su afán de contrarrestar la criminalidad en el país en el año 2014 (JEM DIRPRCAR, 2015), cuyos resultados principales se aprecian en la Tabla N° 3.

MES	CAPTURAS					RECUPERACIONES		
	BANDAS	DDCC	MEN. EDAD	PER. RQ.	VEH. RQ.	ARMAS	MUNIC	VEHIC.
ENERO	12	39	1	103	61	12	77	13
FEBRERO	5	30	-	102	64	5	25	10
MARZO	20	74	6	207	199	35	513	21
ABRIL	13	79	3	310	248	17	109	19
MAYO	8	139	-	296	193	10	44	20
JUNIO	6	79	1	238	99	18	366	11
JULIO	5	108	-	280	261	16	124	14
AGOSTO	17	104	-	201	184	22	111	18
SEPTIEMBRE	8	136	-	206	137	14	74	22
OCTUBRE	11	155	-	284	163	16	1,757	28
NOVIEMBRE	6	84	-	263	144	7	76	38
DICIEMBRE	18	108	10	169	148	23	62	37
TOTAL	129	1,135	21	2,659	1,901	195	3,338	251

Fuente: JEM IDRPRCAR

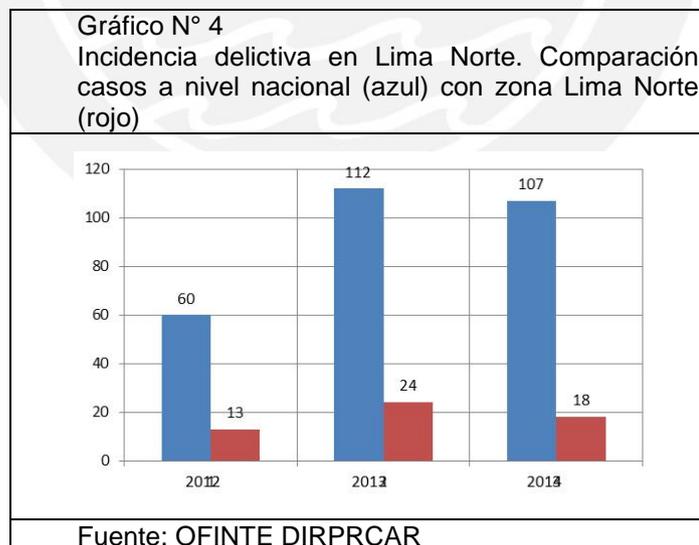
La data presentada sobre la incidencia de asaltos y robos perpetrados en la RVN en los últimos años convierte a la jurisdicción de la DIVPRCAR Lima Norte, en una de las más vulnerables. Esta situación ha sido corroborada por los mismos funcionarios y operadores policiales entrevistados, con declaraciones como “Barranca ocupa a nivel nacional el primer lugar en robos a buses en carreteras” (OP N° 04, noviembre 2,015) y que se puede contrastar con el análisis de las estadísticas de la tabla N° 4 (JEM DIRPRCAR, 2015). Esta muestra la comparación de la cantidad de robos cometidos en la zona Lima Norte con respecto al total:

Tabla N° 4
Registro de asaltos y robos en los últimos años

AÑO	N° DE ASALTOS Y ROBOS	N° DE HECHOS EN LIMA NORTE	Porcentaje de incidentes tramo Lim-Nor
2012	60	13	21.7%
2013	112	24	21.4%
2014	107	18	16.8%

Fuente: OFINT DIRPRCAR PNP.

Los reportes muestran la incidencia de asaltos en los últimos años (2012, 2013 y 2014) y la frecuencia que se repite en la zona Lima Norte, en relación con el acumulado de casos a nivel nacional, de acuerdo al gráfico N° 4.



Se aprecia que en el 2012 el porcentaje fue de 21.7% (13 de 60 casos), aumentando el número de casos en el 2013, aunque se mantuvo el porcentaje en 21.4% (24 de 112 casos). En el 2014 la incidencia disminuyó al 16.8% (18

de 107 casos), sin embargo, en el presente año al 31 de octubre ya se había igualado este número, registrándose 18 robos (JEM DIRPCAR, 2015).

Esta forma criminal, solo en el tramo Lima Norte, cobró dos víctimas fatales en el año 2014. El 09 de enero en pleno asalto a un ómnibus de la empresa “Ronco Perú” a la altura del Km. 199 (Barranca), los delincuentes asesinaron a Baselidos Layme Lazón (72), quien intento defender a sus nietas que eran manoseadas por los delincuentes (El Comercio, 11 enero 2014)². Asimismo, el 29 de setiembre a la altura del Km. 77 (Chancay) fue asesinado Federico Manrique Ambrosio (39) conductor de un vehículo tipo grúa, al pretender huir luego de haber sido interceptado (DIVPRCAR LN, 2014).

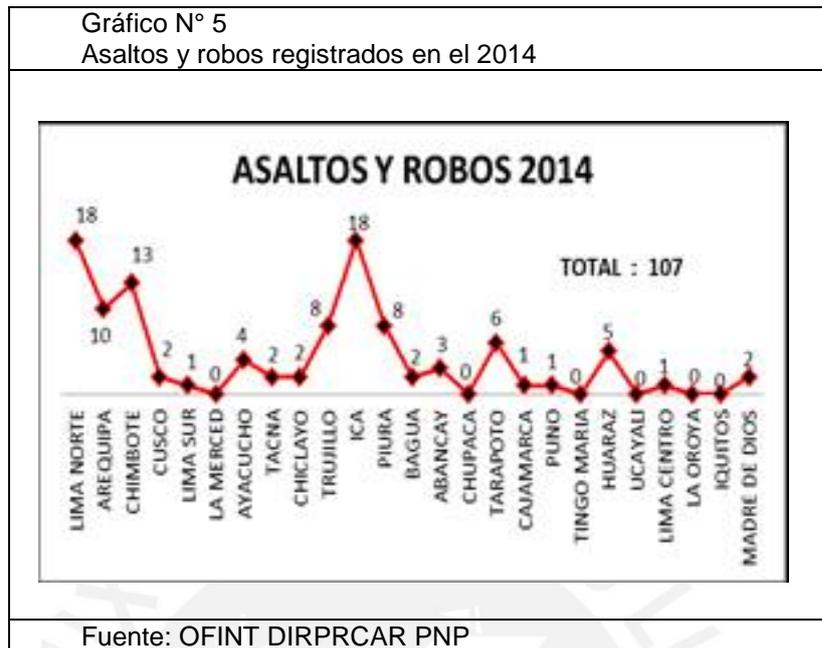
El número de robos va en aumento, pero también se diversifica e incorpora otras formas de actuar mucho más agresivas y complejas. Según la versión de un oficial entrevistado, en el presente año la mayor frecuencia de robos en su jurisdicción se está presentando en zonas de pendientes (subidas) en donde “aprovechando una cuesta, dos vehículos menores se ponen delante del vehículo de carga y obligan a reducir al máximo la velocidad, (luego) son abordados por los delincuentes, quienes encañonan al conductor y ayudante y los hacen estacionar” (OP N° 02, noviembre de 2015). Es ahí donde son interceptados y desviados los camiones de carga, reteniendo (secuestrando) al conductor y otras personas que lo acompañan (ayudantes, operadores, etc.), quienes quedan con custodia. Los vehículos luego son desplazados a otros

² <http://elcomercio.pe/peru/lima/delincuentes-matan-anciano-resistirse-robo-noticia-1702035>

lugares en donde se descarga toda la mercadería que transporta (corralones, cocheras, almacenes, etc.). Finalmente se retorna el vehículo a la vía (en otro Km. de la carretera) y recién se libera a las personas retenidas, que en algunas ocasiones reciben información del paradero de sus vehículos. En otras, como en el caso de un camión de carga (encomiendas) de la Empresa Flores, no se ubica el vehículo hasta la fecha (OP N° 02, noviembre 2015).

El operador policial añade que los delincuentes también emplean como “señuelos” a jóvenes agraciadas que solicitan un “aventón”. De acuerdo al operador, suelen buscar víctimas en “los peajes o lugares donde (los choferes) se detienen a pasar sus alimentos o a revisar los neumáticos (Ancón, Chancay, Chancayllo, etc.) y en lugares ya previstos hacen detener el vehículo aduciendo que van a bajar y los delincuentes aprovechan para reducir al conductor en la cabina” (OP N° 02, noviembre 2015), para luego robar la carga. Otra de las formas que señala el entrevistado y que se usan para detener a los camiones y buses, es lanzándoles piedras a los parabrisas para que los conductores bajen a verificar el daño; seguidamente, son reducidos y asaltados (OP N° 02, noviembre 2015).

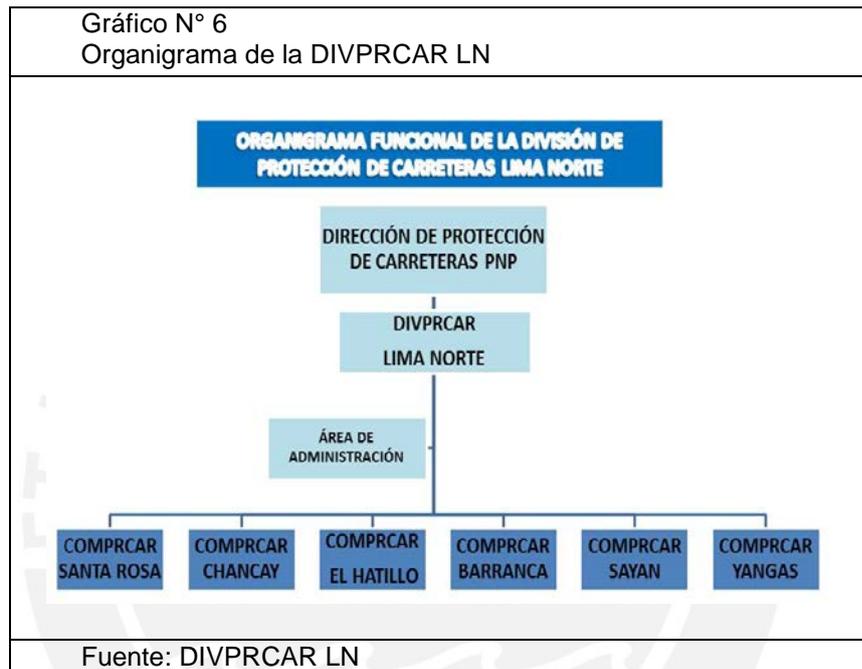
La influencia de número de asaltos y robos en la jurisdicción materia de estudio queda en evidencia aún más en el gráfico N° 5, en donde se relacionan los hechos criminales registrados en el año 2014, entre las 25 reparticiones a nivel nacional (OFINT DIRPRCAR, 2015).



Se aprecia que en el año 2014, los registros más altos de asaltos y robos corresponden a las jurisdicciones de las Divisiones Lima Norte e Ica, con 18 casos en cada uno de dichos sectores.

La amplitud de la vía longitudinal bajo responsabilidad de la DIVPRCAR LN esta segmentada en 04 circunscripciones: i) Comisaría de Protección de Carreteras de Santa Rosa, que cubre desde el Km. 38 hasta el 71 (variante) y del Km. 0 al 04 (Serpentín Pasamayo); ii) Chancay, que le corresponde desde el Km. 71 al 98 CPN y desde el Km. 04 al 22 (Pasamayo); iii) El Hatillo, cubre desde el Km. 98 al 153 y iv) Barranca, desde el Km. 153 al 237; y, también la integran las COMPRCAR Sayán y Yangas, que tienen asignadas la seguridad a las localidades de Sayán y Canta respectivamente (vías de penetración). La delimitación de la jurisdicción de cada una de las Comisarías no está formalmente definida. No ha sido posible ubicar documento que lo ampare

(Resolución, Memorándum, etc.) (JEM DIRPRCAR, 2015), aunque se confirma a partir de los comentarios de los entrevistados. La organización de la DIRPRCAR LN, se ilustra en el gráfico N° 6.



Se aprecia en el organigrama funcional que las Comisaría en evaluación dependen directamente de la División Lima Norte y esta a su vez de la Dirección de Protección de Carreteras.

Capítulo III

Limitaciones en el sistema de seguridad vial.

En este acápite se ha identificado las principales dificultades que tiene la Policía de Carreteras en el cumplimiento de su labor, atribuidas principalmente a la geografía del lugar y las necesidades de medios y recursos.

1. Zonas vulnerables debido a la geografía.

El tramo Lima Norte comprende la zona entre el Km. 38, distrito de Ancón, hasta el Km. 237 distrito de Paramonga, Provincia de Barranca, Departamento de Lima. Esta área está bajo custodia de la DIVPRCAR LN, en un espacio lineal de 221 km de pista, adicionando los 22 Km. del serpentin Pasamayo. Sin embargo, cabe considerar que esta demarcación tiene autopistas en los segmentos Lima – Huacho y Pativilca – Huarmey (Km. 38 al 150 y del 215 al 237), convirtiendo el segmento de camino resguardado en un total de 365 Km.; en la tabla N° 5, se determina la jurisdicción y puntos críticos de cada COMPRCAR.

Tabla N° 5
Jurisdicción y puntos críticos por Comisaría

COMISARÍA	JURISDICCIÓN	PUNTOS CRÍTICOS	MODALIDAD DELICTIVA
SANTA ROSA	Km. 38 al Km. 71 (variante) Km. 00 al Km. 04 (serpentín)	Km. 71	Pasajero a bordo
CHANCAY	Km. 71 al Km. 98 CPN Km. 04 al Km. 22 (unión del serpentín CPN)	Km. 10 Km. 71, 73, 75, 75.6 Km. 82.3 al 87.2 y 90.9 al 98	Pasajero a bordo Interceptación Desvío de vehículos
EL HATILLO	Km. 98 al Km. 153 CPN	Km. 103, 106, 110, 136 y 147.	Bloqueo, pasajero a bordo
BARRANCA	Km. 153 al Km 237 CPN	Km. 154 al 157.6, 159.2, 161, 165 al 169, 172, 173, 177, 183 al 185, 193, 194, 196, 200, 201, 204, 209, 211, 213.5, 215.	Pasajero a bordo Desvío de vehículos interceptación

Fuente: Elaboración propia en base a Resumen de entrevistas

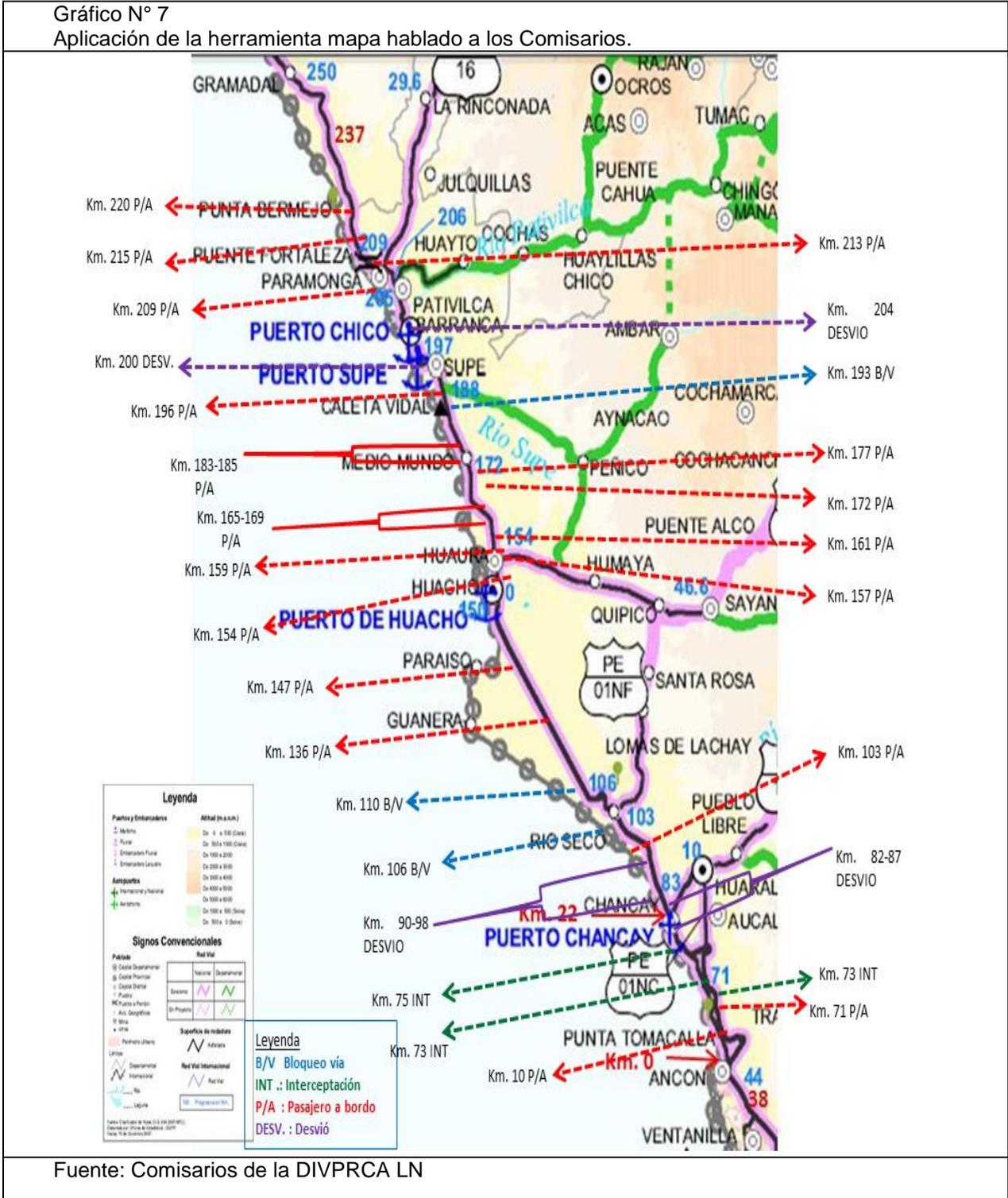
Cada sector en que se subdivide las COMPRCAR tiene características peculiaridades que las hacen unas más vulnerables que otras, tal como refiere el Oficial entrevistado:

“Barranca es bueno (para los criminales) por la cercanía a Lima, moviliza gran cantidad de personas que se trasladan a la capital y hacia el norte, además (de) las empresas, las agencias que van hacia el norte circulan por la red vial de esa jurisdicción, (...) tiene bastantes entradas por la zona agrícola, ingresos para camiones que sacan caña, ingresos para centros poblados que son utilizados y aprovechados por los delincuentes para desviar los vehículos (FP N°02, octubre 2015).

Como menciona el entrevistado, estas zonas próximas a áreas urbanas, de accesos múltiples, pendientes, desolados, áreas de sembríos, alta vegetación, tramos de carreteras antiguas, ausencia de señal telefónica, etc., requieren una mayor atención y obliga a reducir considerablemente la

cobertura de una móvil policial, razón por la cual los márgenes fluctúan entre 8 a 15 Km; tal como se trata de ilustrar en el gráfico N° 07.

Gráfico N° 7
Aplicación de la herramienta mapa hablado a los Comisarios.



En el gráfico anterior se ha consolidado los puntos críticos de las 04 Comisarias (Santa Rosa, Chancay, El Hatillo y Barranca), y se evidencia que prácticamente todo el recorrido de ese sector es complejo, detalles que han sido corroborados con los respectivos mapas hablados que han desarrollado los Comisarios entrevistados.

Las características particulares del área en estudio, por su geografía y naturaleza, sumadas a su cercanía a la ciudad capital; en donde la PNP incrementa constantemente sus esfuerzos para reducir los altos índices de delincuencia, convierte a la zona en un lugar atractivo para las bandas criminales. Es posible que en la búsqueda por zonas alejadas de los operativos policiales, las características geográficas del área estén convirtiendo a la jurisdicción de Lima Norte en una de las zonas más afectadas por la delincuencia.

2. Déficit de recursos humanos y logísticos redundan en la capacidad operativa.

Las limitaciones de recursos no son exclusivas de la Unidad de Carreteras, más bien es un problema endémico en la Policía Nacional (Defensoría del Pueblo, 2010), que se está tratando de superar.

2.1. Personal y vehículos

“El desempeño de la organización depende y está en total correspondencia con el desempeño individual de cada uno de los trabajadores, eslabón indispensable en el logro de las metas” (Gomez, 2009)

La forma en que se prestan los servicios policiales es diversa, dependiendo mucho de la unidad donde se esté laborando y de la función que se cumpla. El personal de Suboficiales, por ejemplo, en su mayoría sirve según el régimen 24 x 24. Sin embargo, es imposible pensar que un policía trabaje las 24 horas continuas (descansan en sus unidades) (Ortiz, 2015). Además, el día libre no es utilizado por los efectivos para descansar, sino para trabajar de manera particular, generalmente en seguridad privada. Al momento de esta investigación, el trabajo particular se ha regulado mediante el Decreto Legislativo N° 1230-2015, que habría entrado en vigencia el 01 de enero del 2016, eliminando el trabajo privado al considerarse incompatible con la condición de integrante de la PNP.

Según alude uno de los operadores policiales entrevistados, “el servicio modalidad 48 x 48 (se hace por necesidad), por la lejanía donde reside el personal policial, la mayor parte del personal policial de aquí en Barranca reside en Lima (solo el 5% sería de la zona) (...) el traslado demora un promedio de 4 a 4 horas y media” (OP N° 04, noviembre 2015). El servicio que realiza el personal de carreteras tiene la particularidad de desarrollarse en la

modalidad de 48 x 48 (dos días de servicio por dos días de franco), lo cual también ha sido verificado en las observaciones. No existe una disposición expresa que imponga este ordenamiento, pues no se ha encontrado documentación que lo sustente (Directiva, Memorándum, etc.). Como señala el entrevistado ese sistema de servicio se repite por costumbre (data de varios años atrás), por la lejanía del lugar donde reside el personal.

El servicio que se realiza es de patrullaje móvil, 02 efectivos por cada unidad (camioneta) y 01 efectivo por motocicleta, con la consigna de que los últimos realizan sus desplazamientos en parejas. En su recorrido ejecutan diversas acciones preventivas, disuasivas y operativas, lo que implica intervenir toda circunstancia o elemento que pudiera hacer presumir que pueda favorecer la comisión de delitos en la RVN. Como confirman los testimonios:

“El primer día de servicio las motos realizan patrullaje desde las 08:00 hasta las 18:00 horas, mientras que las camionetas en ese mismo horario por lo general hacen estacionamiento táctico; a partir de las 20:00 horas los servicios se invierten, las camionetas patrullan y las motos cubren puntos críticos (estacionamiento) hasta las 05:00 horas del siguiente día, luego los conductores de las motos retornan a sus bases (Comisarias) a descansar hasta las 11:00 horas que se reincorporan al patrullaje en su segundo día de servicio, mientras que la tripulación de las camionetas descansan de manera alterna, lo que quiere decir que uno de ellos deberá permanecer siempre de pie fuera de la unidad, en la carretera” (FP N° 06, noviembre 2015).

La labor se intensifica en horas de la noche por la gran afluencia de vehículos interprovinciales que se desplazan en ambos sentidos (según el OP

04, de 20:00 a 02:00 de sur a norte y de 02:00 a 06:00 a la inversa). Replegarse o descuidar su área de responsabilidad es complicado para el personal, salvo que se presente alguna intervención y se tenga que cumplir con determinadas diligencias que tienen que reportarse a fin de que los vehículos colindantes amplíen su cobertura. Esto significa que su presencia es permanente en las carreteras en horarios de mayor flujo vehicular. Este tipo de jornadas prolongadas de trabajo fatigan y perjudica física y mentalmente al personal policial, que adicionalmente continua laborando de manera particular en sus días de descanso, como lo manifiesta un efectivo policial de servicio “Parece que el personal trabaja en su franco y viene agotado y no se compromete con el trabajo y hay personal que por la misma lejanía están cansados” (OA N° 01, noviembre 2015).

Los entrevistados coinciden en que la asignación de personal a las COMPRCAR depende directamente del número de unidades móviles que tienen asignadas. La relación personal y vehículos se exponen en la tabla N° 6.

Tabla N° 6
Cuadro de asignación de personal y vehículos por COMPRCAR

SUBUNIDAD	OFICIALES	SUBOFICIALES	DESCUENTOS	TOTAL	VEHICULOS	MOTOS
JEFATURA	01	11	00	12	01	
BARRANCA	02	48	01	51	09	04
CHANCAY	01	24	04	29	04	02
HATILLO	01	25	00	26	04	04
SANTA ROSA	01	20	01	22	03	01
TOTAL	06	128	06	140	21	11

Fuente: DIVPRCAR LN del 31 octubre 2015

La mayoría de los entrevistados coincide en que existe un déficit de recursos humanos y logísticos, necesidad que se traduce y observa en la tabla N° 6. Se aprecia que en la DIRPRCAR LN el número de Suboficiales es de 128, mientras que los vehículos ascienden a un total de 32 (21 camionetas y 11 motos). Solo para cubrir la tripulación de las unidades móviles, es necesario contar con al menos 106 efectivos (2 grupos de servicios, 4 por camioneta y 2 por motos). Si a ello se suma el personal de seguridad de las instalaciones y administrativos o Clase de Base, que asciende a 28 efectivos (3 por grupo y Comisaría y 2 de la Jefatura por grupo) se registra un déficit de 06 efectivos, carencia que es frecuente en el servicio, como lo afirma un Oficial:

“no contamos con el personal suficiente, en la fecha tenemos 49 efectivos, de ellos 02 Oficiales el que habla y un Capitán Jefe de Patrullaje, 02 clases de base que permanecen en la comunicación y 01

documentario y el resto sale al servicio, 44 sería 22 efectivos por grupo, que son distribuidos para las móviles, menos 04 efectivos que tengo de vacaciones, quedaría 20 por grupo, tengo 09 camionetas y 04 motos; incluso yo me nombro como operador y el capitán también como operador de una móvil para poder cubrir los sectores” (OP N° 4, noviembre 2015).

Las limitaciones se complican aún más con los frecuentes cambios y destacados del personal. El Oficial entrevistado señala que por disposición del Comando (Dirección General PNP) en casos de conducta funcional indebida, como por ejemplo los casos de coima (El Comercio, 28 de abril del 2012)³ y extorsión (La República, 19 de mayo del 2013)⁴ en los que se vieron implicados agentes de carretera, inmediatamente se dispone el cambio de colocación del 50% de efectivos de la COMPRCAR involucrada, que deben ser relevados por personal de las unidades del servicio básico más cercanas, pero muchas veces los reemplazos no se incorporan a tiempo (FP N° 01, noviembre 2015).

Según el Área de Personal y por experiencia propia, se conoce que los destacados (cambios temporales por periodos de 90 días) para cubrir el déficit de personal en subunidades del interior del país, llega a un total de 240 efectivos. Algunos de los lugares a los que se envía a los efectivos son Ayacucho (VRAEM), Tingo María, Huánuco, Tocache (Huellaga). Estas rotaciones se cubren con personal de las Divisiones Lima Norte, Centro y Sur, de donde se selecciona a 139 efectivos cada 03 meses (Memoria Anual, 2014);

³ <http://elcomercio.pe/peru/lima/video-policia-pide-coima-motociclista-espanol-plena-carretera-noticia-1407737>

⁴ <http://larepublica.pe/19-05-2013/investigacion-policia-de-carreteras-por-extorsionar-un-carbonero>

completándose el estimado de 240 con otros relevos en la zona norte (Cajamarca, Tarapoto, Chachapoyas, etc.) que asumen las DIVPRCAR Trujillo y Chiclayo (DIRPRCAR, 2014). Este tipo de cambios y rotaciones genera que el policía recién incorporado a una nueva COMPRCAR sobrelleve un periodo de adaptación por lo general de un mes, lo que perturba la estabilidad de los servicios.

Respecto a los vehículos, a la necesidad de una mayor y mejor flota vehicular se suman dos inconvenientes: el primero es la antigüedad del parque automotor de la DIVPRCAR (Tabla N° 7). El segundo problema es que las unidades no son las más apropiadas para el terreno: solo tienen tracción 4 x 2.

Tabla N° 7
Antigüedad del parque automotor DIVPRCAR LN

AÑO \ VEHÍCULO	1999	2009	2013	2015	TOTAL
CAMIONETAS	03	08	10	--	21
MOTOS	--	--	--	11	11

Fuente: DIVPRCAR LN

A manera de ilustración un Oficial Policial refiere que “suponiendo una persecución en la zona de Barranca, los delincuentes lo que hacen es meterse a las vías sin asfaltar (carrozables, trochas) y los vehículos no son apropiados para esos terrenos, se malogran” (...) (FP N° 01, noviembre 2015).

De los vehículos observados, más del 50% tiene más de 06 años de circulación (años 1999 y del 2009). Por uso y antigüedad, estas unidades presentan desperfectos mecánicos continuos. Los gastos de reparación generados son asumidos por la tripulación asignada a la móvil, quienes son responsables de su conservación.

(...) “el mantenimiento es restringido, las camionetas inteligentes (2013) tienen mantenimiento cada 5,000 Km. en maestranza, al resto de vehículos mensualmente sólo se le realiza el cambio de aceite y filtro, si se presentará algún desperfecto mecánico la tripulación tiene que darle solución y si es serio el daño se declaran inoperativos hasta su reparación o caso contrario son dados de baja” (...) (FP N° 03, octubre 2015).

Sobre el particular, el servidor entrevistado refiere que el Comando Policial y el Sector correspondiente, realizan las acciones pertinentes a fin de mejorar la flota vehicular de la Policía Nacional en su conjunto desde el año 2013; y, que se tiene proyectado dotar a la DIRPRCAR en los próximos meses de 677 unidades móviles modernas que reemplazaría a las actuales, aunque se espera que “se hayan considerado con las características apropiadas, por el servicio especial que cubre la Unidad de Carreteras” (FP N° 01, noviembre 2015), a las cuales el entrevistado indica se ha sugerido la incorporación de equipos de comunicación. De acuerdo a un reportaje periodístico⁵, se ha realizado una compra de patrulleros de mejores especificaciones para el

⁵ Panamericana Televisión (2016) Panorama. Emisión: 27 de marzo del 2016. Consultado 2 de abril del 2016 en: <https://www.youtube.com/watch?v=YbyDIKApw8>

servicio en el país, pero aún no se ha implementado una política para su mantenimiento.

En relación al mantenimiento de los vehículos en uso, señala que se realizan las coordinaciones con los representantes de las Concesionarias Viales a nivel nacional a fin de que puedan asumir ese costo en contraprestación al servicio de seguridad que se tendría que instalar en los peajes con la anunciada implementación de Puestos de Control Policial. En el tramo en estudio se tiene instalado 04 Unidades de Peajes, cuya concesión de 03 de ellos está a cargo de la Empresa Norvial (Km. 47 +900, variante de Pasamayo; Km. 48 + 400, Serpentin de Pasamayo y Km. 139 + 400 “El Paraíso” – Huara) y la otra está a cargo de la Empresa Autopista del Norte SAC, en el Km. 220 + 280 “Fortaleza” Barranca (Provías Nacional MTC); sin embargo, como se señala en el Memorándum N° 358-2916-MTC/20, esta propuesta no prosperó.

2.2. Comunicaciones y Tecnología.

Existen múltiples definiciones referidas al mundo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), entre ellas J. Cabero, sostiene:

(...) “que las nuevas tecnologías de la información y comunicación son las que giran en torno a tres medios básicos: la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones; pero giran, no solo de forma aislada, sino lo que es más significativo de manera interactiva e

interconexionadas, lo que permite conseguir nuevas realidades comunicativas” (Cabero, 1998) .

En el rubro de comunicaciones y tecnología con que deben contar las Unidades Policiales para mantenerse a la vanguardia del crimen organizado. En esta área la situación es aún más complicada; por versión de los entrevistados, el “sistema de radio está obsoleto, malogrados no funcionan en la zona, falta antena retransmisora en la jurisdicción no hay en ninguna de las Comisarías excepto (COMPRCAR) Santa Rosa, que tiene un servicio limitado” (FP N° 03, octubre del 2015), que consiste en una radio base y dos radios portátiles pero con alcance limitado. El entrevistado señala que “para el monitoreo de vehículos se utiliza los celulares propios (...) (pero) hay lugares donde la señal se va, no entra con facilidad o normalidad de ninguna de las 2 empresas (Claro o Movistar) (...) No se cuenta con teléfonos satelitales” (FP N° 03, octubre del 2015). Otro de los entrevistados coincide indicando que “no hay una buena comunicación (...) hay zonas como por ejemplo del Km. 185 al 193 (donde) se pierde la señal, en el Km. 214 al 218 se pierde la señal del 222 al 237 por zonas no hay señal” (OP N°04, noviembre del 2015). Las demás subunidades no disponen de sistemas que les permitan estar en contacto de manera simultánea en una misma frecuencia o momento (FP N° 03 y OP N° 01, oct. nov. 2015).

Las observaciones evidencian que solo los vehículos denominados “inteligentes” (Hyundai, 2013) tienen instalado el sistema DATAPOL, que

permite tener acceso a información clasificada del sistema policial y realizar consultas sobre personas y/o vehículos con orden de captura (requisitoriados). En la zona de estudio los efectivos no tienen acceso como sus similares de la jurisdicción de Lima Distritos a consultas de RENIEC, que facilita la identificación de personas y que sería fundamental para la labor en carreteras, pues permite verificar e identificar a personas mediante el DNI o contrastar utilizando la información disponible en la red.

De acuerdo a los entrevistados, el empleo de teléfonos celulares no es viable para la superación de estas dificultades. Los celulares, que también son escasos, solo los tienen asignados por el cargo los Comisarios (afectados por la Dirección Ejecutiva de Tecnologías de Comunicación y Estadística - DIRETCE PNP) y corresponden a la empresa Movistar (RPM), mientras que el personal de servicio hace uso de teléfonos personales (particulares) en su mayoría son de operadores distintos. A ello se debe sumar la pérdida de señal en diferentes tramos de la vía “puntos muertos”, casi similares a las zonas críticas (gráfico N° 05), que complican aún más la comunicación del personal en el servicio. En la entrevista un efectivo policial de servicio afirma “es complicado el trabajo porque nos enteramos de los hechos después de varios minutos, la comunicación es pésima y no permite atender oportunamente a las personas y vehículos en riesgo” (OA N° 02, noviembre 2015).

El Oficial entrevistado señala que en el mes de junio del presente año, con el apoyo de empresas privadas y la autorización del MTC se ha logrado

habilitar en la DIRPRCAR una Central de Emergencia 110, con la intención de priorizar las demandas en las carreteras, dando la oportunidad a los usuarios de la red vial a nivel nacional de reportar las emergencias principalmente en tres situaciones: (i) asaltos y robos, (ii) accidentes de tránsito y (iii) desperfectos mecánicos; el usuario informa la novedad y la unidad policial más próxima atiende el requerimiento (FP N° 01). A fin de hacer más viable la ubicación de los vehículos en emergencia, mediante el sistema GPS, se coordina con el MTC-SUTRAN incorporar en la norma, la obligatoriedad de las empresas de transporte público de mostrar en la parte interior del bus, el número de placa del vehículo de forma visible, de tal manera que ante una emergencia cualquier pasajero pueda brindar la información correcta y facilitar la ubicación del vehículo en riesgo.

Los cambios que se han suscitado en el rubro de la TIC en las últimas décadas han sido vertiginosos, la velocidad de las comunicaciones permiten tener información en tiempo real de cualquier parte del mundo; la diversidad de teléfonos y otros equipos modernos en uso facilitan las comunicaciones en todo lugar, tiempo y circunstancias. Se han constituido prácticamente en elementos esenciales para el desarrollo de diferentes actividades; actualmente resulta inverosímil que en el desarrollo de una labor tan importante se pueda estar privado de ello, como refirió un oficial entrevistado “no se puede trabajar en carreteras sin comunicación” (...) (FP N° 01, noviembre 2015).

Capítulo IV

Causas que dan lugar a las limitaciones halladas.

Teniendo como soporte el trabajo de campo y la revisión de documentos en archivos, se trata de explicar las principales causas que generan las limitaciones.

1. Recursos

La dirección de una organización no requiere solo del liderazgo de los altos funcionarios, sino también de la gestión: la creación, coordinación y logro de objetivos. De acuerdo a las entrevistas y observaciones se trasluce que las estrategias en el sistema de seguridad no cambian, se ha innovado poco o nada. Pero se impone la vocación de servir, como refiere un efectivo de servicio “con lo poco que tenemos hacemos bastante, la institución nos brinda muy poco para salir a patrullar, pero por el empeño y voluntad que uno le pone se logra cosas positivas” (OA N° 02, noviembre 2015).

Los funcionarios y operadores entrevistados indican que si bien se realizan requerimientos de personal, canalizado hacia el Comando Institucional, la necesidad de mayores recursos humanos no se limita a la Policía de Carreteras, sino que está generalizada a toda la institución, por lo que es difícil que se cumplan estos requerimientos. En relación al déficit de personal, la Dirección Ejecutiva de Personal responde que se ha tomado debida nota del requerimiento para ser atendido en cuanto haya disponibilidad de efectivos, pero estas son necesidades a nivel nacional. La demanda del servicio ha crecido junto con la población, sin embargo con el número de efectivos no ha sucedido lo mismo. La falta de atención de la Dirección de Logística encuentra diversas razones, entre ellas el reducido presupuesto, poco apoyo de gobiernos anteriores, variación de partidas presupuestarias, frustradas compras corporativas o globalizadas, procesos interrumpidos, etc. De acuerdo a uno de los entrevistados, hay una “limitación de recursos humanos, logísticos y tecnológicos, pero que en su debida oportunidad se solicita al escalón inmediato o a nivel alto para que solucionen, pero el problema existe a nivel macro” (FP N°03, noviembre 2015). Otro de los entrevistados señala otro problema que impide una buena planificación y administración de recursos:

“por cuestiones políticas el Plan Anual de Contrataciones se cambia por las mismas disposiciones que se dan, por ejemplo hay un conflicto social entonces se quiere movilizar 1000 efectivos por decir a Cajamarca da lugar a que se recorte y varíe el presupuesto, eso no quiere decir que no está planificado, si está planificado pero lamentablemente quizás el Plan de Contingencia para la policía no es

suficiente para afrontar los problemas sociales y otros” (FP N°01, noviembre 2015).

Tal es así, que no ha sido posible atender y satisfacer en su momento los diversos requerimientos que han ido acumulándose y agravando los problemas de implementación logística.

Respecto a los múltiples requerimientos que se realizan periódicamente, el oficial responsable (FP N° 01, noviembre 2015) sostiene que la Dirección Ejecutiva de Administración por intermedio de Logística debe dar prioridad a este tipo de necesidades. El problema más usual que se presenta es que por razones políticas, el Plan Anual de Contrataciones de la Policía se varía en forma reiterada, principalmente por la necesidad de trasladar contingentes de personal policial a lugares del interior del país debido a conflictos sociales (ejemplo 2,000 efectivos a Arequipa, caso Tía María). Esta situación genera que el presupuesto sea reorientado, es decir, no significa que no se haya planificado, sino que se complica porque el Plan de Contingencia de la policía se cambia para afrontar ese tipo de inconvenientes y otros. Entonces se recurre a las modificaciones presupuestales que a posteriori afectan las compras de implementación logística (FP N° 01, noviembre 2015).

Los Oficiales entrevistados aseveran que no disponen de ninguna asignación económica, bajo ningún concepto. Todo lo que se proponen realizar para evitar una nueva acción delictiva en su sector tiene que ser cubierto con recursos propios o molestando a particulares, por ejemplo: el empleo de

vehículos particulares para reforzar el patrullaje en las zonas críticas: de acuerdo a uno de los entrevistados “a veces se sale en vehículos particulares (del) personal (...) con dos efectivos con armas de largo alcance, salimos a patrullar y no nos hacemos notar (...) para que los delincuentes se den cuenta que no solamente están los patrulleros” (OP N° 04, noviembre 2015). En esos casos el abastecimiento de combustible se cubre con el apoyo de algunas empresas o negocios instalados en las carreteras o cerca de ellas que se benefician con el patrullaje. Con frecuencia los vehículos patrulleros se estacionan cerca a sus locales, lo cual les brinda cierta seguridad (OP N° 01, 02, 03 y 04). La única excepción es un oficial (FP N° 02), quien sustenta que mensualmente recibe una modesta asignación económica para operaciones de inteligencia, con lo que se cumple con atender ciertos requerimiento de información a nivel nacional.

2. Estrategias operativas

Los Comisarios igualmente explican que realizan coordinaciones y reuniones no frecuentes con los administradores de las empresas de transporte, pero estos muy poco se comprometen con el tema de seguridad. En ese sentido un oficial sostiene:

“si solo cumplieran con lo que ordena la ley, fuera bastante. No existe esa cultura de cumplir lo que esta normado” (identificar y filmar a los pasajeros, evitar detenerse y recoger pasajeros en paraderos informales, etc.); de persistir en ese tipo de controles y aplicando las

sanciones pertinentes, los resultados en seguridad fueran más favorables (FP N° 03, octubre 2015).

El servidor de asesoramiento manifiesta que en los casos de asaltos y robos en la modalidad de “pasajero a bordo” o “pasajero en ruta” por presunta negligencia del conductor y la empresa son reportados a la SUTRAN, adjuntándose suficientes elementos de prueba para la apertura de procesos administrativos, infracciones y/o sanciones. Pero luego de la entrega de las pruebas, se desconocen las acciones que adopta la SUTRAN (FP N° 06, noviembre 2015).

Los inspectores de SUTRAN con cierta regularidad realizan operaciones en las carreteras, incidiendo en verificar que los transportistas dispongan de los requisitos básicos de seguridad en prevención de accidentes de tránsito “tolerancia cero”. Sin embargo, no se evidencia una acción efectiva de fiscalización respecto a las infracciones al Reglamento Nacional de Administración de Transportes, que compromete a las empresas y conductores con determinadas reglas que ya han sido mencionadas anteriormente.

3. Capacitaciones

Otro tema poco atendido que resulta fundamental para mejorar las competencias del personal, es la capacitación. Los cursos institucionales se desarrollan en la capital, y aunque se solicita la participación del personal (1 o 2

efectivos por COMPRCAR) muchas veces no se autoriza por el déficit de recursos humanos. De esta manera, no hay una actualización en técnicas y procedimientos, ni se incentiva la innovación o el compromiso de los efectivos con la institución. Sin embargo, los Comisarios entrevistados señalan que brindan instrucciones, charlas y motivación al personal antes de iniciar el servicio. Llama la atención también el descuido en el campo operativo: en las Comisarías observadas, solo un poco más de la mitad de los efectivos policiales (51.5%) tienen Licencia de Conducir (entre profesional civil y militar), problema que no está siendo tratado, a pesar de ser apremiante que la pareja asignada a cada móvil cumpla las funciones de chofer y operador, alternándose para reducir la fatiga que produce la labor (DIVPRCAR LN).

4. Buenas prácticas informales

Otras acciones de prevención que se implementan en horario nocturno, para evitar el desvío de vehículos, consisten en cerrar los accesos de caminos o trochas diversas en zonas semiurbanas, áreas agrícolas con abundante vegetación, etc. Esta labor se realiza en coordinación con la empresa privada agroindustrial AIPSA. Al ubicarse en la zona, esta empresa puede brindar apoyo con maquinaria para abrir zanjas, colocar mecheros, marcar con cal las entradas, poner tranqueras con candados, etc. Esto facilita el patrullaje policial, porque la tripulación responsable de dicho sector en su recorrido está pendiente de que esas señales no sean vulneradas, para tener la tranquilidad de que no se han suscitado desvíos de ruta (FP N° 04, noviembre 2015). Un

ejemplo del apoyo de las empresas, como señala uno de los entrevistados: “en el tramo norte Km. 200 para adelante se hacen zanjas porque la empresa azucarera Paramonga (AIPSA) lo permite y (...) proporciona su maquinaria” (OP N° 04, noviembre 2015). El mismo entrevistado comenta que para el lado “sur no podemos hacer eso, porque aparte que hay zonas agrícolas hay zonas urbanas a 3 o 4 Km. ahí es donde estamos coordinando para colocar tranqueras y evitar los desvíos que es lo más peligroso” (OP N° 04, noviembre 2015).

Asimismo los funcionarios policiales, señalan que su personal como parte de las operaciones policiales se infiltran en los terminales, agencias o paraderos informales, simulando ser viajeros con el propósito de detectar a posibles personas sospechosos que intenten abordar los buses (FP N° 02 y 03). También se realizan operaciones de “policía abordó”, que consisten en que efectivos policiales suban a los buses de empresas que se conoce no observan las disposiciones de control y viajan en tramos cortos (zonas más vulnerables) atentos para reportar a la central o personal que hace el monitoreo, el posible abordaje de sujetos sospechosos que son intervenidos en operativos policiales próximos (FP N° 02 y 03, octubre 2015).

Discusión

El caso de estudio ha mostrado que la delincuencia en las carreteras es muy versátil, se mueve por todas partes, migra de un lugar a otro buscando mejores condiciones, hace uso de medios tecnológicos (celulares modernos, satelitales, internet, etc.), planifica sus acciones y opera cada vez con más organización. Las modalidades que se utilizan varían con los años, y como se observa con los desvíos de transporte, en la zona Lima Norte, los delincuentes cada vez se vuelven más avezados.

La investigación ha revelado también que existen políticas implementadas que pueden considerarse como buenas prácticas. La identificación de la RVN y herramienta del mapa hablado (Grafico N°7) cumplen en identificar las zonas de trabajo de los efectivos. Sin embargo, se han identificado un número importante de carencias: en recursos humanos, en equipo de transporte y en equipo de telecomunicaciones, que obstaculiza la labor policial. También se ha identificado elementos externos como los conflictos sociales, que impiden el desarrollo normal de los planes de la Policía

de Carreteras, situación que en el fondo revela la falta de una política institucional para prever estas situaciones.

Superar esta situación implica desarrollar una política integral; lo que Pressman y Wildavsky, plantean en materia de implementación, una supuesta hipótesis causal, “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (1973: XV); es decir, analizar y diagnosticar adecuadamente el problema latente y complejo de la delincuencia a fin de implementar estrategias innovadoras y mejores prácticas para combatirla y doblegarla.

Pero esta labor no es tan sencilla como parece. La acción de lograr un diseño adecuado deberá ser acompañada por una asignación de recursos humanos y materiales suficiente para llevar a cabo la implementación, pues de lo contrario, los resultados seguirán siendo deficientes (O’toole, 1993: 427). Respecto al caso en estudio se evidencia falencias en ambas situaciones, deficiencias en el diseño y carencia de recursos. Como se observó, la mejora de la seguridad vial en la zona Lima Norte adolece de un número adecuado de efectivos, pero también de vehículos para el patrullaje, presupuesto para su mantenimiento, así como también de equipos de comunicaciones a larga distancia.

Por otro lado, la Dirección de Protección de Carreteras cuya actuación principal es la prevención y control del delito, implementa algunas estrategias

de prevención que le han generado resultados bastante favorables (Tabla N° 3), entre ellas los planes de operaciones: “Prevención de asaltos y robos en carreteras”, “Mega operativos policiales”, “Patrullaje integral por sectores y rutas a nivel nacional”, etc. Sin embargo, presenta serias limitaciones en recursos humanos y logísticos que impiden que se obtengan mejores resultados, limitaciones sin las cuales el servicio policial sería de una mejor calidad. Es complicado, ejercer las labores sobre todo el patrullaje de carreteras sin que las Comisarías y las unidades móviles tenga un sistema de comunicación radial y/o telefónico integrado, afecta la operatividad, la eficacia e incluso pone en riesgo la integridad del personal por las significativas distancias que recorren en cada servicio.

Asimismo, la coordinación se revela como un elemento importante, coincidiendo con la afirmación de Barreto (2011), sobre la importancia de la coordinación y cooperación para lograr el desarrollo. Los entrevistados no están al tanto de las labores de la SUTRAN en tiempo real, de manera que se pierde sinergia en los esfuerzos de la PNP y el MTC, que podría potenciar los resultados de la política de seguridad estudiada. La coordinación también es baja respecto a las empresas de transportes, que más bien deben ser constantemente controladas en el cumplimiento de la normativa, pese a que se verían beneficiadas por una disminución en la criminalidad. No se ha evidenciado una buena sinergia entre los actores comprometidos, como se ha tratado de explicar en el Capítulo II sección A (infraestructura vial y actores); y, como es usual en la implementación bajo la responsabilidad de múltiples

actores, a lo que Pressman y Wildavsky (1983: 107) denominan “complejidad de la acción conjunta”; se carece de esa suma de esfuerzos concertados, avanzando hacia un mismo objetivo.

Los resultados parecen sugerir que existe también un problema de liderazgo y gestión de un ente rector, que por cierto no se cuenta con una entidad específica con esas competencias definidas; y, en todo caso debe corresponder al MTC por intermedio de la SUTRAN, asumir la dirección, control y fiscalización (top-down) del cumplimiento efectivo lo que está normado; imponiendo lo que Luis Aguilar (1993) destaca, la importancia de dos actividades, la inducción o seguimiento, primero definir y facilitar los lineamientos y segundo respaldarse en una variedad de sanciones (romper la brecha de la impunidad). El contacto entre superiores y efectivos mediante la inducción, para el planteamiento técnico de los objetivos de las políticas de seguridad vial, puede ayudar a una mejor implementación en el sentido de acercar a los efectivos de zonas alejadas como Lima Norte a la Dirección de Carreteras. Por otro lado, se debe recordar los escasos recursos con los que trabajan los efectivos, por lo que plantear sanciones puede terminar siendo contraproducente.

El desempeño de una organización está en estrecha relación con la capacidad y profesionalización de cada uno de sus hombres; toda acción que se proyecte implementar debe de ser de pleno conocimiento de los operadores directos, quienes para su cumplimiento deberán de estar dotados de los

elementos necesarios para lograr el éxito. Pressman y Wildavsky (1998) refieren que en la cadena de la implementación hay un doble sentido, el tránsito del concepto (lo abstracto) la legislación, el plan o programa de gobierno, a lo real (lo concreto) ósea llevar a cabo o cumplir algo que se inició como un deseo, un efecto probable.

Para esta instancia resulta pertinente identificar las autonomías y rutinas que cumplen los agentes en el servicio de carreteras. Un claro ejemplo de las rutinas que no se han podido eliminar es el régimen (informal) establecido de 48 x 48, contradictorio con la actual política que difunde el Sector Interior y el Comando Policial que pretende recuperar la exclusividad del servicio policial, mediante la eliminación de la modalidad 24 x 24. José Pérez, titular del interior en entrevista pública indicó (...) “la figura del policía de medio tiempo se va acabar y solo en algunas unidades, que por la naturaleza de su trabajo lo requieran, mantendrán el sistema conocido como 24 x 24” (Andina, agosto 2015). Pero sin embargo, en el caso de estudio no cambia. Esto muestra lo difícil que puede ser salvar los obstáculos que imponen las características de la organización, en este caso, en la forma de una rutina informal de régimen de trabajo (Elmore, 1993).

Conclusiones

A partir del estudio realizado, se llega a diversas conclusiones acerca de la labor policial en la prevención de asaltos y robos en la Red Vial Nacional tramo Lima Norte, expuestas a continuación:

En primer lugar, existe un esfuerzo del Estado por establecer una política eficaz para prevenir los delitos de carreteras en la zona Lima Norte, con planes que han dado buenos resultados. Por ejemplo, las operaciones con agentes que viajan encubiertos como pasajeros. Sin embargo, existen un gran número de trabas que impiden una mejor obtención de los objetivos: los pocos efectivos disponibles, reglas que dificultan el trabajo (48x48, rotación, etc.), falta de equipos y falta de utilización de tecnologías de la información y comunicación.

Para lograr una efectiva prevención y control del crimen, Andrew Morrison, considera avanzar en tres frentes: “la formulación de una política pública, la generación de información estadística y la reforma de instituciones” (2006). En el país, más que reformas de la institución (que han sido muchas sin

resultados significativos), urge un esfuerzo por modernizar y repotenciar logísticamente las COMPRCAR, dotarlas de los medios para incidir en una mejor prevención. Para tener éxito contra la delincuencia es esencial que tanto las acciones de control como de prevención formen parte de la implementación de una política pública integral (Morrison, 2006).

Un programa de implementación como sugiere Pressman y Waldavsky (1973), requiere también de sencillez en las políticas, la conducción de la política debe ser lo más directa posible para llegar a la meta, porque cuando menos son los responsables, menor es el número de decisiones que implica su realización, aumentando la probabilidad de que sus objetivos se cumplan. Sobre esos principios deben girar los proyectos de implementación de medidas de seguridad en las carreteras del país, bajo la dirección de un solo Agente (caso Colombia), con competencias y capacidades definidas y suficientes para concertar los criterios de los involucrados y optar por las mejores alternativas, hasta lograr los objetivos, en bien del resguardo patrimonial y la integridad física y sexual de los usuarios de las vías.

Se debe prestar atención también a las características de la organización de acuerdo a las observaciones de Elmore (1993). Una implementación exitosa debe tener en cuenta las características de la organización, en este caso las COMPRCAR, para poder influir en su comportamiento. Eliminar rutinas no deseadas como el régimen 48x48,

requiere de una detenida observación de la organización para identificar que otras prácticas serían aceptadas por los funcionarios como un reemplazo.

Dentro de la observación de las rutinas de la organización, se debe considerar utilizar un enfoque bottom up para el diseño de una política de seguridad vial (Revuelta 2007). Esta concepción analiza las organizaciones para ver la relación entre los funcionarios y los receptores de la política, prestando atención a cómo las acciones de los funcionarios afectan los grandes diseños (Revuelta, 2007: 146). De esta manera, se podría incorporar la experiencia de los efectivos para la implantación de una política con disposiciones muy cercanas a la realidad del problema.

La seguridad vial debe prevalecer como una política de Estado, pero no solo ligada a aspectos de la accidentalidad de tránsito vehicular, como hasta ahora; sino también, se debe incorporar y atender a la seguridad patrimonial y el respeto a la integridad física y sexual de los usuarios de las carreteras del país. Esa política no se materializa solo con la decisión o mención, sino con actividades de calidad, eficientes, eficaces y sostenibles. La importancia del presente estudio radica en haber permitido mostrar la auténtica situación del sistema de seguridad en las carreteras, evidenciar las limitaciones por las que atraviesan las Comisarias de Protección de Carreteras que están enclavadas en el Departamento de Lima zona Norte, y consecuentemente nos revela la situación de trabajo en unidades policiales similares al interior del país.

Referencias

- D.Leg. N° 1148, Ley de la Policía Nacional del Perú (12 de diciembre de 2012).
- D. Leg. N° 1213, Regula los servicios de seguridad privada (24 de setiembre de 2015).
- D. Leg. N° 1216, Fortalece la seguridad ciudadana en tránsito y transporte (24 de setiembre de 2015).
- D.Leg. N° 1230, Modifica Ley PNP D.L. 1148 (25 de setiembre de 2015).
- D.S. N° 003-MTC, Modifica DS N° 016-2009-MTC (MTC 2014).
- D.S. N° 017-MTC, Reglamento de Jerarquización Vial (Ministerio de Transporte y Comunicaciones 26 de Mayo de 2007).
- D.S. N° 017-MTC, Reglamento Nacional de Administración de Transporte (Ministerio de transporte y Comunicaciones 21 de abril de 2009).
- D.S. N° 033-MTC, Reglamento de la SUTRAN (15 de agosto de 2009). D.S. N° 003-MTC, Modifica DS N° 016-2009-MTC (MTC 2014).
- JEM DIRPRCAR. (2015). *Jefatura de Estado Mayor - Estadística*. Lima: Perú.
- Memorándum N° 358-2016-MTC/20
- Memoria Anual. (30 de diciembre de 2014). *Dirección de Protección de Carreteras*. Lima. MOF DIRPRCAR. (01 de 2015). *Manual de Organización y Funciones de la Dirección de Protección de Carreteras*. Lima, Perú.
- MOF DIRPRCAR. (01 de 2015). *Manual de Organización y Funciones de la Dirección de Protección de Carreteras*. Lima, Perú.
- MTC - DG, 2013. Manual de Carreteras.
- OFINT DIRPRCAR. (2015). *Oficina de Inteligencia de la Dirección de Protección de Carreteras - Análisis*.
- PT DIRPRCAR. (01 de 2015). *Plan de Trabajo Anual de la Dirección de Protección de Carreteras*. Lima, Perú.
- Aguilar, L. F. (1993). *"Estudio Introcutorio" La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrua.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts: Intitute of Technology Press.
- Barreto, W. J. (2011). *Estrategias de Negociación entre stado y empresa en el Perú. Informe de Investigación*. Recuperado el 26 de 06 de 2015, de

- http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/investigaciones/articulo2_wilson_jaime.pdf
- Cabero, J. (1998). *Impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las organizaciones educativas*. Granada: Grupo Editorial Universitario.
- Cardozo, Ramón (2012). La coordinación de las políticas en ámbito público. "La coordinación gubernamental en la administración pública nacional venezolana (1958-1998). España: Cuadernos unimetanos 30.
- Christian Caiza, Ana Zambrano. (2012). *Estudio de factibilidad para la implementación de inhibidor de comunicación celular ICC en las empresas de transporte intercantonales e interprovinciales del Ecuador*. Guayaquil: Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.
- Cosevi, C. d. (2014). *Estrategias para la implementación de medidas en seguridad vial en espacios de incidencia de accidentes de tránsito: "Una priorización de la Atención"*. Costa Rica.
- Defensoría del Pueblo (2010) *Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente [informe]*
- Elmore, Richard (1993) *Diseño retrospectivo: La investigación de implementación y decisiones políticas*. En: Aguilar, Luis. La implementación de las políticas públicas. Mexico Miguel ángel Porrúa. 251-280 p
- Espinosa Torres, M. d. (2004). Seguridad Pública. Marco Teórico y Legal. *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, 3-4.
- Ferrer Ana, Smith Ricardo, Espinosa Oscar, Cuellar Mauricio y Raffo Veronica. (2013). Análisis de la Capacidad de Gestión de la Seguridad Vial - Colombia. *Fondo Mundial para la Seguridad Vial*.
- Franco, Carlos (2013). *La inseguridad en el transporte terrestres nuevos desafíos. Especialización Administración de la Seguridad - Junio 2010 junio 20111. Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad - Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá D.C.*
- Franco, M. F. (2013). *Estudio para la implementación de un sistema de gestión en control y seguridad BASC con aplicación de los Estándares de Seguridad versión 3 del 2008 y Anexos en la compañía CIATEGI Cía. Ltda. Tulcán - Ecuador: Tesis de grado previa a la obtención del título de Ingeniero en Comercio Exterior y Negociación Comercial Internacional.*
- Gomez, I. (2009). *Evolución del desempeño en la gestión empresarial*.
- Haddon, W. (1968). *The Changing approach to the epidemiology, prevention, and amelioration of trauma: the transition to approaches etiologically rather than descriptively*. American Journal of Public Health.
- Herrera, A. (2008). Innovaciones en la Tecnología Aeroportuaria. *Secretaria de Comunicaciones y Transporte - Instituto Mexicano de Transporte*, 176.
- J.L. Pressman y A. Wildavsky. (1973). *Implementation*. Berkeley: Berkeley University Press.
- Kaufmann, G. (1996). *Solución de problemas y creatividad. EN: Lecturas de gestión pública - Instituto Nacional de Administración Pública*. Madrid: (Colección Lecturas, Serie Administración General).

- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies, Second Edition*. New York: Longman.
- Knauth, P. (2001). Horas de sueño. En O. -M. Sociales, *Enciclopedia de Salud y seguridad en el trabajo*. Copyright de la edición española.
- Morrison, A. (2006). Crimen y violencia. En V. F.-C. Marcelo Giugale, *Perú - La oportunidad de un país diferente - Próspero, equitativo y gobernable* (págs. 820, 825). Lima: Banco Mundial.
- Olavarría, M. (2007). *Documentos de trabajo "Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas"*.
- Ortiz, H. (22 de febrero de 2015). *El sistema laboral 24 x 24 de la PNP ¿A quién beneficia?*. Recuperado el 01 de diciembre de 2015, de El sistema laboral en la PNP/ Seguridad: http://todossomosseguridadciudadana.blogspot.pe/2015/02/el-sistema-laboral-24x24-de-la-pnp_22.html.
- O'toole, L. (1993) *"Recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo"* En: Aguilar, Luis. La implementación de las políticas públicas. Mexico Miguel ángel Porrúa, 415-470 p.
- Pérez, G. (2013). Seguridad de la cadena logística en América Latina. *Serie, Recursos Naturales e infraestructura - CEPAL Naciones Unidas*, 10.
- Pico María, Gonzales Rosa y Noreña Rosa. (2011). Seguridad Vial y Peatonal: Una aproximación teórica desde la Política Pública. *Hacia la promoción de la salud, volumen 16*, 191.
- Pilares, Á. (22 de abril de 2015). *Perú tiene la más tasa de delincuencia en Latinoamérica*.
- PNC, P. N. (Noviembre de 2007). Manual de Seguridad en el Transporte Terrestre de Carga. Bogota, Colombia: Frente de Seguridad Empresarial - II Edición.
- Pressman, S. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*, Berkeley University Press, Berkeley
- Pressman, S. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación as Mutual Adaptation. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oukland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Revuelta, Benjamín (2007). La implementación de políticas públicas. Universidad de La Sabana Chía. Colombia.
- Ríos, G. (2012). *¿Por qué un observatorio de la violencia y la criminalidad?* Recuperado el 04 de diciembre de 2015, de http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_inv_criminologica/articulos/observatorio_gino_rios.pdf
- Ruiz, M. (marzo de 2011). Políticas Públicas en salud y su impacto en el seguro popular en Culiacan, Sinaloa, México. *Tesis Doctoral - Universidad Autonoma de Sinaloa*. Culiacán, Mexico.
- SINAC, S. N. (2012). *Informe Técnico GTT - II Memorandum (M) N° 008-2013-MTC/02*. Lima - Perú.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid - España: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Vallenas Tárraga, R. (2008). *Estudio de los efectos de las medidas de seguridad de tránsito en el Perú*. Lima - Perú : Tesis para optar el grado académico de Maestro en ciencias con mención en ingeniería de transporte .
- Vasquez, J. (2014). *La importancia de la planeación estratégica*.
- Villalobos, J. (05 de 2010). *transc@cepal.org*. Recuperado el 06 de 2015, de Analizar desde una perspectiva integral la seguridad en la operación del transporte de carga por carretera.

