

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



“LOS EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN PROTOCOLO ANTICORRUPCIÓN EN LA POLICÍA DE TRÁNSITO COMO ESTRATEGIA PARA COMBATIR LOS DELITOS FLAGRANTES DE CORRUPCIÓN DE FUNCIONARIOS COMETIDOS POR CONDUCTORES DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LIMA METROPOLITANA, DURANTE EL 2014 – 2015”.

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

AUTOR

DINO ESCUDERO ALCÁNTARA

ASESOR:

SOFIA ISABEL VIZCARRA CASTILLO

ABRIL, 2017

RESUMEN

La corrupción al interior de la Policía de Tránsito tuvo su pico más elevado en el 2012 y 2013, los medios de comunicación masiva mostraban conductores de transporte público otorgando coimas a los policías de tránsito, a fin de evitar la imposición de una papeleta. En este contexto se crea el *Pacto por la Integridad en el Tránsito y el Transporte Público*, bajo la dirección de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la PCM, trazándose como objetivo reducir la micro corrupción en el ámbito del tránsito y el transporte público en Lima Metropolitana, planteándose como hipótesis el desarrollo de un procedimiento, que busque el control de la corrupción en la Policía de Tránsito, los Inspectores Municipales y los Transportistas, que permita un cambio de imagen policial y eleve la confianza de los ciudadanos, teniendo como sustento una metodología que nos acerque a la experticia de los involucrados, para implementarla como política pública anticorrupción, a través de la creación de un *Protocolo Anticorrupción*, que a partir de su puesta en ejecución redujo las denuncias contra la policía de tránsito el 2014 (3), el 2015 (1) y el 2016 (2) y contra los transportistas de servicio público el 2014 (770), el 2015 (599) y el 2016 (317), reflejada en una disminución significativa de la percepción que se tenía de la Policía Nacional como institución corrupta de 53% el 2013 a 42% el 2015; logrando su implementación no solo la reducción de los actos de corrupción en la Policía de Tránsito, sino en los conductores de servicio público, así como un cambio de imagen institucional, recuperándose la confianza de la población y una reacción positiva de la prensa.

Palabras claves: Corrupción, implementación, protocolo, efectos.

Índice

Caratula.....	1
Resumen.....	2
Índice.....	3
INTRODUCCION	4
CAPÍTULO I	10
1. Estado de la Cuestión	10
2. Marco Teórico	16
3. Metodología.....	21
CAPÍTULO II Efectos de la implementación de un Protocolo Anticorrupción ...	24
1. Una percepción generalizada de corrupción en la policía de tránsito Hasta el 2013.....	24
2. Un cambio de estrategia para prevenir y sancionar los actos de Corrupción en la policía de tránsito.....	29
3. Resultados: Reducción de intervenciones por delitos de corrupción.....	32
CAPÍTULO III Una mayor sanción para los corruptores.....	36
1. Cual fue el efecto entre el sistema judicial y la sanción efectiva	36
2. Cual fue el efecto entre los transportistas y las motivaciones para no Incurrir en este delito.....	38
CAPÍTULO IV Mejora de la confianza e imagen de las instituciones	40
1. Difusión positiva de la implementación del protocolo	40
2. La confianza en la policía	43
CAPÍTULO V Discusión.....	47
CAPÍTULO VI Conclusiones.....	50
BIBLIOGRAFIA	53

INTRODUCCIÓN

La corrupción en el país es un problema estructural, la Policía Nacional no es ajena a esta problemática al interior de su organización, y está generalmente relacionada a la deficiente formación profesional, la falta de control del personal, así como los bajos ingresos económicos de sus integrantes. El *Plan de Lucha Contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú 2012 – 2016*, señala como órganos responsables de su ejecución al Estado Mayor General, la Inspectoría General, la Dirección Contra la Corrupción, la Dirección de Comunicación e Imagen, etc. Para su cumplimiento se aprobó el *Programa Integral de Capacitación Institucional en Ética, Liderazgo y Transparencia*, el mismo que está orientado a sensibilizar al personal de la Policía Nacional del Perú, respecto a la práctica de valores éticos en su desempeño personal y profesional.

Durante los años 2012 y 2013, aparecieron una serie de denuncias de hechos de corrupción policial en los medios de comunicación televisivos y escritos a nivel nacional, que generaron el repudio de la opinión pública; sobre todo los referidos a las coimas en la policía de tránsito, que involucraba a conductores de transporte público que otorgaban dadivas a fin de evadir su responsabilidad en la comisión de infracciones a las normas de tránsito; hechos que reforzaron la desconfianza hacia la policía y un aumento en la percepción de inseguridad.

Es en este contexto que surge la iniciativa de crear el *Pacto por la Integridad en el Tránsito y el Transporte Público*, bajo conducción de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la PCM, la participación del Ministerio del Interior-Policía Nacional del Perú, Municipalidad de Lima Metropolitana, Ministerio Público y la Fundación Transitemos, con la finalidad de enfrentar la micro corrupción en la que se ven comprometidos: malos conductores de servicio público, inspectores municipales y miembros de la Policía de Tránsito. En el marco del pacto, se desarrolla la campaña *Calles sin corrupción, pistas seguras*, que ha permitido articular al sector público, con la sociedad civil y los empresarios, buscando reducir significativamente la micro corrupción en el ámbito del tránsito y el transporte público.

La necesidad de adecuación del Protocolo de Actuación del pacto, origina que se diseñe el *Protocolo Anticorrupción*, a través de este se busca establecer pautas de actuación para los actores principales: Policía de Tránsito, Inspector Municipal de Transporte de Lima Metropolitana y transportista (conductor) de transporte público que, ante el ofrecimiento o exigencia de una coima o la comisión de un acto contrario a la ley busquen generar evidencias a través de la grabación en audio y/o video de los hechos, con cámaras espías, de modo que se asegure una pronta investigación y efectiva sanción.

En cumplimiento al pacto, durante el periodo 2014 la Policía de Tránsito grabó con cámaras ocultas a 31 malos transportistas de servicio público, quienes durante la intervención policial ofrecieron o entregaron coimas con la finalidad de sustraerse de su responsabilidad, estas grabaciones permitieron su inmediata detención. No se realizaron más grabaciones debido a las pocas cámaras asignadas y a la demora del Ministerio Público en devolverlas; sin embargo estos hechos motivaron al personal policial de tránsito, quienes sin cámaras y en flagrancia detuvieron el 2014 a 739 conductores y el 2015 a 599 conductores de transporte público respectivamente, por el delito de Corrupción de Funcionarios, lo que permitió no solo reducir los actos de corrupción, sino que además produjo un cambio de imagen favorable ante la opinión pública.

Es necesario aproximarse al estudio sobre políticas contra la corrupción, no desde una perspectiva ideológica sino de políticas públicas a fin de contribuir al debate sobre el más grave problema que afecta la institucionalidad del país. La Metodología cualitativa permitirá aproximarse directamente a la experiencia de los gestores involucrados la policía de tránsito y lo conductores de servicio público, en la implementación de esta política anticorrupción. Los actos de corrupción, propalados a través de la prensa, han merecido el repudio de la opinión pública, elevando el nivel de desconfianza en la ciudadanía.

En la presente investigación, buscando llenar estos vacíos, se plantea como pregunta principal entender: ¿Cuáles han sido los efectos en la

implementación del protocolo anticorrupción en la policía de tránsito, como estrategia para combatir los delitos flagrantes de corrupción de funcionarios cometidos por conductores de transporte público en lima metropolitana, durante el 2014 – 2015? Para responder la pregunta, planteamos tres objetivos específicos:

- Comprender la implementación del protocolo anticorrupción en la policía de tránsito, como estrategia para combatir los delitos flagrantes de corrupción de funcionarios cometidos por conductores de transporte público en lima metropolitana, durante el 2014 – 2015.
- Describir los impactos directos de los efectos de la implementación del protocolo anticorrupción en la policía de tránsito, como estrategia para combatir los delitos flagrantes de corrupción de funcionarios cometidos por conductores de transporte público en lima metropolitana, durante el 2014 – 2015.
- Explicar los impactos indirectos de los efectos de la implementación del protocolo anticorrupción en la policía de tránsito, como estrategia para combatir los delitos flagrantes de corrupción de funcionarios cometidos por conductores de transporte público en lima metropolitana, durante el 2014 – 2015.

La hipótesis planteada argumenta que este protocolo ha generado cambios importantes para la policía ligada al control de la corrupción, pero también a

un tema de cambio de imagen institucional, que permite mejorar el trabajo y aumentar la confianza. A fin de sostener esta hipótesis se han planteado tres hipótesis específicas:

- Este protocolo anticorrupción funciona de manera favorable, habiéndose intervenido en Lima Metropolitana durante el periodo 2014. – 2015, a 770 y 599 conductores de servicio público respectivamente, por ser presuntos autores del Delito de Corrupción de Funcionarios.
- Los impactos directos han propiciado una reducción de actos de corrupción en un 80 %, en el personal policial de tránsito, elevando la moral de sus integrantes.
- Los impactos indirectos han influido en el cambio de Imagen de la policía de tránsito, ya no se han difundido en los medios de comunicación actos de corrupción, hay un cambio de percepción positiva en la ciudadanía y en los conductores.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo se refiere al estado de la cuestión y marco teórico referido a la implementación de políticas para el control de la corrupción. El segundo capítulo se refiere a los efectos de la implementación del protocolo anticorrupción, sobre las malas prácticas que tenían los conductores de vehículos. El tercer capítulo versa sobre una mayor sanción para los corruptores y sus efectos en los conductores. El cuarto capítulo trata sobre mejora de la confianza e imagen

de las instituciones, traducido en reacciones positivas de la opinión pública. Todos los capítulos citados, nos llevan a una discusión y a unas conclusiones sobre el trabajo de investigación, que proporciona la implementación de estrategias anticorrupción para rechazar la corrupción.



CAPÍTULO I

1. ESTADO DE LA CUESTION

Susan Rose-Ackerman, en su obra *La Economía Política de la Corrupción*, nos dice que la corrupción ocurre en la interface de los sectores público y privado, que cuando un funcionario público tiene poder discrecional sobre la distribución de un beneficio o costo de un privado, se crean incentivos para el soborno. Así, la corrupción depende de la magnitud de los beneficios y costos bajo el control de funcionarios públicos. Los particulares y las empresas están dispuestos a pagar para obtener estos beneficios y evitar los costos (Rose-Ackerman 1978: 01).

Además, nos plantea como solución que la corrupción generalizada es un síntoma, no la enfermedad en sí. Argumenta que el tamaño y la incidencia de la corrupción depende de cuatro factores: 1. El nivel general de beneficios públicos disponibles, 2. El poder discrecional de los funcionarios, 3. La inequidad de negocios corruptos, y 4. El poder relativo de negociación del sobornador-sobornado. Las tácticas de lucha contra la corrupción se pueden clasificar de manera similar, aquellos que reducen los beneficios bajo el control de los funcionarios, los que reducen su discreción, los que aumentan los costes de soborno, y aquellas que limitan la capacidad de negociación de los funcionarios. Las estrategias deben ser diseñadas no sólo para reducir

la corrupción, sino también para reducir las distorsiones ya sea que la corrupción hace posible o revela (Rose-Ackerman 1978).

Para Quiroz el estudio de la corrupción propone una mirada a este fenómeno desde sus estructuras sociales.

La corrupción constituye, en realidad un fenómeno amplio y variado, que comprende actividades públicas y privadas. No se trata tan solo del tosco saqueo de los fondos públicos por parte de unos funcionarios corruptos como usualmente se asume. La corruptela también comprende el ofrecimiento y la recepción de sobornos, la malversación y la mala asignación de fondos y gastos públicos, la interesada aplicación errada de programas y políticas, los escándalos financieros y políticos, el fraude electoral y otras trasgresiones administrativas (como el financiamiento ilegal de partidos políticos en busca de extraer favores indebidos) que despiertan una percepción reactiva en el público (Quiroz 2013: 38).

El autor describe detalladamente los actos de corrupción en todos sus extremos, que fueron realizados durante gobiernos civiles o militares, que lograron que la opinión pública vaya cambiando en el tiempo y reaccione contra los funcionarios públicos que incurrieron en actos de corrupción.

El Observatorio Anticorrupción del Ministerio de Justicia, en su Informe Final señala que el 80% de casos de la Policía Nacional del Perú, que

se encuentran judicializados, corresponden a pequeña corrupción. De este total el 49.9% corresponde a coimas de tránsito. De este total 87.4% fueron por coimas ofrecidas por conductores infractores al Reglamento de Tránsito. De este total el 62% fueron cometidos por el transporte público (Cohaila y otros 2013).

Mujica (2011) sostiene, que los estudios sobre corrupción están relacionados con temas económicos (macro y micro) y/o una perspectiva jurídica, en el afán de crear políticas anticorrupción. particularmente en el aspecto social nos invita a “intentar entender la corrupción como si se tratara de un modo de relacionarse, como un vínculo, como la formación de sistemas de relaciones sociales, con un sentido y con una lógica de acción” (Mujica 2011: 32). En estas circunstancias la corrupción se produce solo si una de las partes tiene realmente la disposición de conseguir un bien que otro posee o administra, pudiendo llegar incluso al abuso de la función que posee por su cargo, en beneficio personal. Esta “relación corruptor-corrumpido se da en tanto se construya esta relación en la performance, no hay una entidad estática, sino que cada caso constituye un mapa particular de relaciones y estrategias” (Mujica 2011: 29). Tanto la autoridad como el ciudadano, centran su actuación buscando un acercamiento, que los impulse a lanzar una propuesta, que les permita alcanzar su objetivo.

Los espacios públicos son los lugares donde se desarrollan libremente los mayores casos de micro corrupción policial, es aquí donde el ciudadano convive a diario con el funcionario policial, quien por su autoridad aprovecha su capacidad discrecional de actuar, protegido por un escaso o nulo control (Huber 2008). Son estas acciones las que determinan que la población perciba como el insumo de la pequeña corrupción policial: el poco monto y la ocurrencia continua de sobornar al policía; que posteriormente va a convertirse en práctica frecuente para una parte de la población, como el quebrantar una norma de tránsito, quienes los van a adherir además como una conducta normal.

Huber (2007) sostiene que “Sólo con la complicidad, expresa o tácita, de la población se puede generar una cadena de comportamientos que convierte las prácticas corruptas en una conducta habitual, la que finalmente termina anclándose en la estructura social” (Huber 2007:92), así tenemos que “mientras más se desarrolla la corrupción, más arraigada queda en los hábitos sociales” (Olivier de Sardan 1999: 32). “Ya no es la excepción, sino la regla. La tolerancia y la complicidad generan una legitimidad *de facto*” (Huber 2007:92); motivo por el cual se crea un “subsistema que tiende a expandirse hasta rozar los límites de la eliminación total del sistema normativo relevante” (Garzón Valdés 2003: 29), una “cultura de la corrupción”, donde “las prácticas son consideradas como normales, simplemente porque así es” (Waite y Allen 2003: 292).

La corrupción de tránsito en Lima Metropolitana según Cohaila y otros (2013), está relacionada a dos frentes por un lado policías que denuncian a conductores infractores por ofrecerles una coima y por otro lado conductores infractores que denuncian que los policías les habrían pedido una coima.

En su gran mayoría, las denuncias sobre coimas de tránsito que ingresan al sistema de justicia en Lima Metropolitana comprometen a conductores infractores que ofrecieron una coima a un efectivo policial¹. Por lo general, estos conductores aceptan su responsabilidad en el hecho y se acogen a la terminación anticipada con lo cual, en todos los casos, son condenados a pena privativa de la libertad suspendida (Cohaila y otros 2013: 1).

Por su parte, son pocos los casos en los que policías son denunciados por coimas de tránsito en Lima Metropolitana, lo que no permite establecer regularidades sobre su conducta o sus procesos judiciales².

[No obstante, entrevistas con abogados de la Procuraduría Anticorrupción a cargo de estos casos han permitido advertir que es improbable que el efectivo sea condenado de no existir un audio o video como medio probatorio (Cohaila y otros 2013: 1).

¹ Artículo 397° del Código Penal.- Cohecho activo genérico: “El que, bajo cualquier modalidad, ofrece, da o promete a un funcionario o servidor público donativo, promesa, ventaja o beneficio para que realice u omita actos en violación de sus obligaciones, será reprimido con pena privativa de libertad...”.

² Artículo 393 del Código Penal. - Cohecho pasivo propio: “El funcionario o servidor público que acepte o reciba donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio para realizar u omitir un acto en violación a sus obligaciones o el que las acepta a consecuencia de haber faltado a ellas, será reprimido con pena privativa de libertad...”

La cultura organizacional influye determinantemente al elegir un sistema de gestión de calidad, siempre y cuando sus elementos faciliten su implementación Caicedo y Caldas (2002).

La implementación de un sistema de gestión de calidad, como cualquier proceso de cambio, genera cierto nivel de resistencia que es mayor en la medida en que dicho sistema vaya en contra de los fundamentos de la cultura que impera en el interior de la organización, debido a que implica pasar de la informalidad en la ejecución del trabajo a una mayor formalización y estandarización de los procesos adelantados por la empresa y en algunas ocasiones a modificar la manera de como tradicionalmente se han venido desarrollando las actividades (Caicedo y Caldas 2002: 142).

Podemos aseverar que el objetivo del estudio de la corrupción, es la implementación de medidas para combatirla y desterrarla, resulta importante saber que nosotros pretendamos sacar conclusiones acerca del comportamiento, los incentivos y las motivaciones, de los policías de tránsito, que son atacados por este flagelo. A diferencia de los métodos cualitativos de investigación tradicionales.

De la bibliografía consultada resulta evidente lo poco que se ha investigado sobre la implementación de estrategias para combatir la corrupción en el tránsito, sin embargo el protocolo anticorrupción con apoyo de equipos tecnológicos (filmadoras), que permiten perennizar

las escenas corruptas parecen ser la excepción, toda vez que indirectamente ha impregnado en el personal policial de tránsito, el compromiso de combatir la corrupción incluso sin portar filmadoras, basados en la flagrancia que permite intervenir a conductores de vehículos que buscan evadir su responsabilidad ofreciendo dadas; debiendo tomarse como un aporte a futuros enfoques o análisis posteriores, dando oportunidad a que otras investigaciones aporten nuevos avances.

2. MARCO TEORICO

Se presentarán los ejes temáticos que vienen a ser los contenidos básicos, los núcleos estructurantes de todos los temas que los tomarán como base, en base a ellos se desarrollará el presente trabajo de investigación. Estos ejes se relacionan con la condición de los funcionarios y servidores públicos, y de los conductores, para el desempeño de un correcto servicio que debe realizar la policía de tránsito en Lima Metropolitana, con transparencia, honestidad y rectitud.

La corrupción para Ballén, representa un problema político, económico y social, que los cometen funcionarios y servidores del estado, con el fin de alcanzar un beneficio personal, aprovechando la autoridad que representa y su cargo que ostenta (Ballén 2007). Para Huber es el “abuso del cargo público para el beneficio privado” (Huber 2008). Para

el Ministerio Público “es una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales, debido a intereses personales (familiares o allegados) o beneficios monetarios o de orden social; o que viola normas respecto al uso de cierto tipo de influencias” (Ministerio Público 2013: 64). Tomando en cuenta lo planteado podemos decir que la corrupción policial, genera el incumplimiento de la función policial, a través de una acción u omisión, que origina que se abuse del cargo, para satisfacer un beneficio personal, ya sea pecuniario monetario o de influencia, transgrediendo normas, que sobre el particular tratan.

Por esta razón, es imprescindible el diseño de políticas públicas que combatan la corrupción, para ello tenemos que determinar el problema real, asumirlo como necesidad del Estado y sobre todo de la ciudadanía. Verificar las causas que lo generan para tener un diagnóstico preciso del problema, que permita tener información oportuna y sobre todo confiable, del gobierno nacional, regional y municipal (Pico María y otros, 2011).

La corrupción en el país es un fenómeno que daña la estructura del Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, así como la legalidad e imagen del país.

La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas. Pero la

corrupción no es un fenómeno unitario ni unidireccional, no se concentra en un solo sector económico, en una sola institución, y no se explica por un solo factor. Por el contrario, la corrupción tiene diferentes formas y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico de nuestro país (CAN 2012: 6).

Resulta complejo hablar de la implementación, más aún si está integrada por diversos actores que generan diversas relaciones: usuarios, comunidad, organismos públicos o privados. Actores que se enfrentan debido a que su fidelidad, apetitos personales u organizacionales, difieren totalmente de la meta trazada y objetivos establecidos por la organización, respecto a un programa planteado o una política pública trazada (Pressman y Wildavsky 1998). Manuel Ruiz (2011) sostiene que la implementación de políticas públicas deviene en todo un proceso político, en el cual se realizan alianzas y se determinan estrategias, con la finalidad conseguir sus propósitos.

La implementación no debe separarse de la política. Tener buenas ideas que no serán viables, carece de toda lógica. No debemos asumir la implementación como una serie de acontecimientos que individualmente ocurre luego de su diseño (Aguilar 1993). Para Pressman y Wildavsky (1998) existe un impedimento para lograr un camino continuo y una causa perfecta entre los sujetos y las acciones en el curso del proceso. En el proceso entre la elaboración de una

política pública y su puesta en ejecución, hallamos diversos estados de inercia y diferentes probabilidades entre los actores (Bardach 2001).

De la capacidad que posea la organización para llevar a cabo su tarea depende el éxito de la implementación. Esta puede verse obstruida por diversos factores: como el exceso de trabajo y la poca capacitación del personal, limitaciones que se deben a los procesos políticos, la carencia de información y de recursos económicos (Aguilar 1993). La burocracia posee un rol fundamental: implementar una política origina que sea aprobada en diversas instancias y existiendo en el recorrido grupos de personas con un mismo interés común que están a favor o en contra de lo propuesto (Aguilar 1993).

Por la importancia que representa la burocracia que hace posible el funcionamiento de la administración del estado, resulta necesario estimar el valor que poseen las organizaciones para el proceso de implementación. Sabiendo que el Estado cuenta con enormes organizaciones que constantemente vienen implementando políticas, debemos conocerlas mucho más para saber a ciencia cierta cómo se vienen desarrollando la implementación de políticas públicas (Elmore 1993). En este contexto, para Elmore los funcionarios asumen con autonomía y rutina el modelo del proceso burocrático, por lo que para cumplir con sus funciones se interesan menos en los lineamientos trazados en las políticas, lo que repercutirá es sus acciones (Elmore 1993: 206-208).

La dificultad del proceso de implementación para Revuelta Vaquero (2007), permite realizar un enfoque pluralista, basados en diferentes conceptos teóricos, que permitan ver no solo una parte de la realidad, sino una mayor.

Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. Para Pressman y Wildavsky (1976: XV) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Bardach (1978: 57-58) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares (Revuelta Vaquero 2007: 139).

Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado eslabón perdido. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes – actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales (Revuelta Vaquero 2007: 139).

La presente investigación recoge parte del estudio planteado por Pressman y Wildaysky (1973), los que sostienen que la implementación está íntimamente ligada a la política, durante el proceso, desde su formulación hasta su ejecución, además estiman que sus dificultades deben considerarse desde la formulación de la política, a fin de que no sea considerada como el proceso que ocurre luego del diseño (1973: 143). Así mismo, se ha considerado el planteamiento de Aguilar (1993), cuando se refiere a la capacidad de las organizaciones para el logro de los objetivos, destacando la educación que permitirá que los actores conozcan sus competencias y obligaciones, empleando la facultad sancionadora para expulsar la impunidad.

3. METODOLOGÍA

La presente investigación muestra el estudio de un caso descriptivo desarrollado a través del uso del método cualitativo, además emplea un enfoque de carácter exploratorio, habiéndose realizado trabajo de campo y utilizado para la recolectar información: la observación, la entrevista y la revisión de archivos; cada herramienta acompañada de instrumentos como: la observación, la guía de entrevista y las fichas de trabajo.

La Dirección de Tránsito (DIRTRAN), la División de Control de Tránsito (DIVCOTRAN) y la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), fueron las Unidades Policiales más ricas en datos, donde se acopio toda la información necesaria.

Tabla 1		
Herramientas, instrumentos y lugares ricos en datos del estudio		
Herramientas	Instrumentos	Lugares ricos en datos
Revisión de archivo	Ficha de Revisión	Libros Artículos Bases de datos Cuadros estadísticos Informes de gestión Otros.
Entrevistas	Guía de Entrevista	Semiestructuradas 5 funcionarios públicos (F). 3 oficiales policías (OP). 3 sub oficiales policías (SOP). 3 Conductores de transporte (C)
Observación	Guía de Observación	Control de Tránsito (Zona Lima Sur 1), Av. México cdra. 05 La Victoria. Control de Tránsito (Zona Lima Sur 2), Av. Pachacutec cdra. 03 SJM.
Elaboración propia		

Con el propósito de obtener información (Tabla 1), entre noviembre y diciembre de 2016 se realizaron diversas visitas, a las instalaciones de la DIRTRAN, DIVCOTRAN, UCT LIMA SUR 1, UCT LIMA SUR 2, GTU, PROTRANSPORTE, realizándose observaciones en los Puestos de Control de Tránsito de la UCT LIMA SUR 1 ubicados en el Distrito de La Victoria y en la UCT LIMA SUR 2 ubicados en el Distrito de SJM, recogiendo además información, datos y entrevistas; encontrando dificultades en el tiempo disponible de los entrevistados, el recelo a grabar las entrevistas de los Sub Oficiales de la Policía de Tránsito, a pesar que se realizaba con un sentido académico.

La investigación refleja la veracidad y situación real de los servicios, y protocolos de las Unidades Policiales comprometidas, se ha tenido especial cuidado en mantener la prudencia y el secreto. Conforme a las consideraciones éticas se siguieron lo establecido en el Reglamento y Manual de Procedimientos del Comité de Ética para la Investigación con Seres Humanos y Animales de la PUCP y se utilizó la Guía PUCP para el registro y el citado de fuentes 2015.



CAPÍTULO II

EFFECTOS DE IMPLEMENTACION DEL PROTOCOLO ANTICORRUPCION

1. Una percepción generalizada de corrupción en la policía de tránsito hasta el año 2013

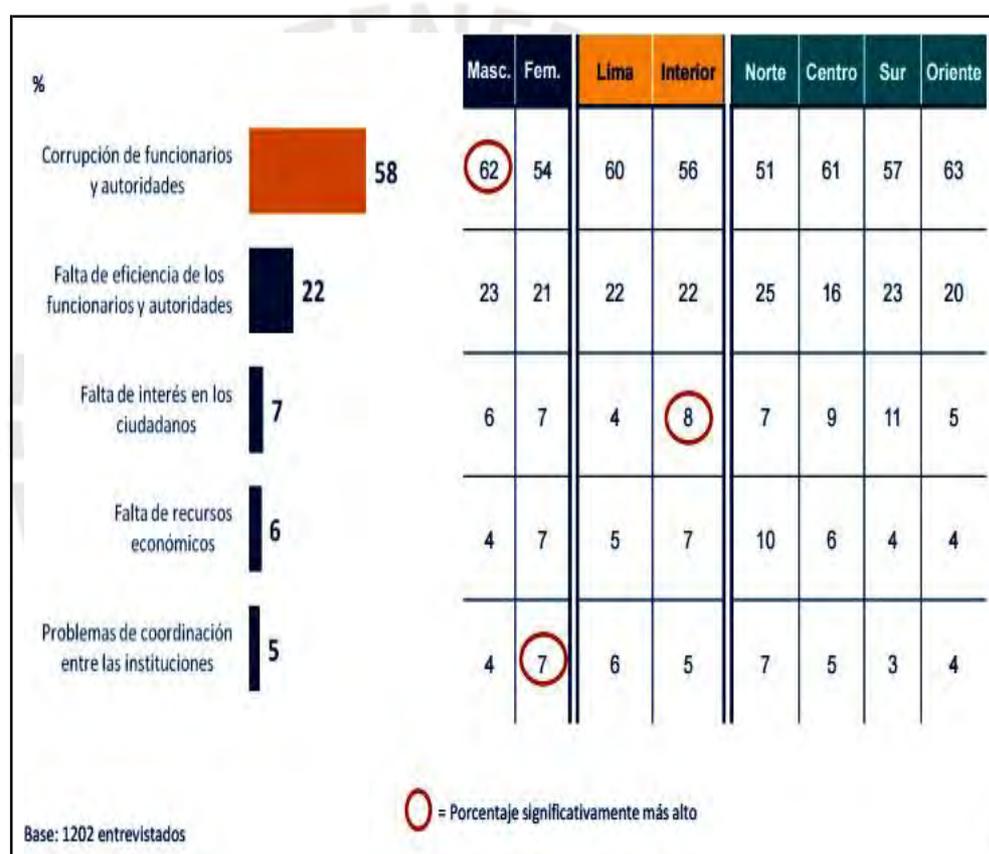
La entrega de una coima por un conductor o la solicitud de esta por un policía de tránsito, perjudica no solo la seguridad ciudadana, sino que facilita la impunidad, sostiene Cohaila y otros (2013).

Las coimas de tránsito se han vuelto parte de la vida urbana de Lima. Se trata de una práctica que instrumentaliza una dación económica, generalmente baja, destinada a evitar que a un conductor se le imponga una papeleta luego de haber cometido una infracción de tránsito. Mediante ella se evaden una serie de responsabilidades y sanciones de carácter administrativo: el pago de la multa, acumular puntaje en el sistema de licencias de conducir por puntos, la suspensión de la licencia de conducir o el internamiento del vehículo en un depósito municipal (Cohaila y otros 2013: 2).

El *Gráfico 01*, nos lleva a preguntar ¿Sí el personal policial que comete actos delictivos, tiene legitimidad?, esta pregunta nos parece oportuna al saber que el 58% de los ciudadanos están

seguros que el principal problema que enfrenta el estado y que le impide lograr el desarrollo del país, es la corrupción de funcionarios y autoridades, producto de una encuesta realizada por IPSOS APOYO el 2013 (PROETICA 2013: 9).

Gráfico 01: Principal problema que enfrenta el estado



Fuente: IPSOS APOYO 2013.

El *Gráfico 02*, determina que el 53% de los ciudadanos considera a la Policía Nacional del Perú como la segunda institución más corrupta de nuestro país, después del Congreso de la República

que alcanza un 55% ubicándose en el primer lugar, estos porcentajes nos permiten evaluar la idea que tienen las personas de los niveles de corrupción en la población nacional, el manejo de situaciones de corrupción en la vida cotidiana y el rol del Estado en la lucha contra actos de corrupción, producto de una encuesta realizada por IPSOS APOYO el 2013 (PROETICA 2013: 25).

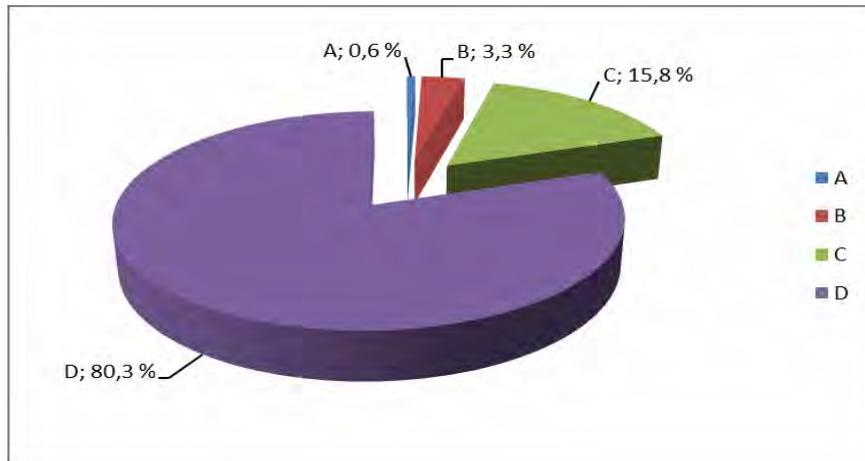
Gráfico 02: Instituciones más corruptas



Fuente: IPSOS APOYO 2013.

El Gráfico 03, señala que más del 80% de los casos tipo D de la PNP, corresponden a actos de pequeña corrupción (Cohaila y otros 2013:4, gráfico 1).

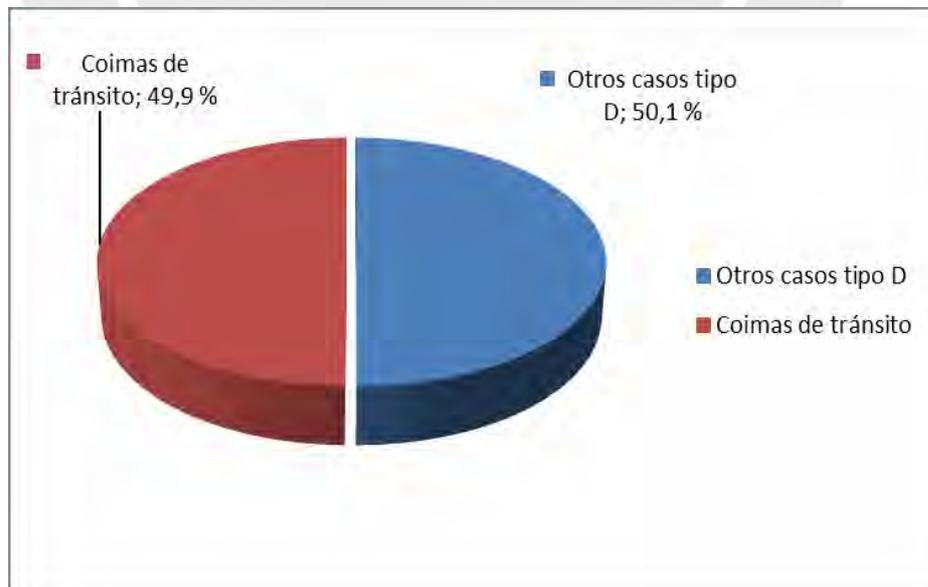
Gráfico 03: Casos de la PNP en la PPEDC³ por tipo



Fuente: Observatorio Anticorrupción, elaboración propia

El Gráfico 04, establece que, del total de casos tipo D de la PNP, el 49.9% se refieren a actos de corrupción que comprometen a la policía de tránsito y a conductores que trataron de sobornar a estos, para evitar la sanción (Cohaila y otros 2013: 4, gráfico 2).

Gráfico 04: Coimas de tránsito y otros casos tipo D en la PNP



Fuente: Observatorio Anticorrupción, elaboración propia

³ PPEDC. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

El tema de la corrupción en la policía de tránsito se mediatizó, era común ver a diario en los medios de comunicación televisivos y la prensa escrita, enormes titulares que hablaban de la micro corrupción, policías eran filmados cometiendo estos ilícitos penales, que tenían rebote durante varios días, mancillando la imagen de la Policía Nacional del Perú; aquí algunos ejemplos:

La mayoría de limeños critica labor de policías de tránsito, según encuesta de Apoyo para El Comercio, el 47% cree que el trabajo de los agentes es malo o muy malo, mientras que el 44% dijo que es regular [...]. María Jara, Gerente de Transporte Urbano (GTU) de la Municipalidad de Lima, dijo a El Comercio, que, para revertir esta situación, su despacho ha sostenido varias reuniones con el jefe de la Policía de Tránsito, el Coronel Aldo Villa. En ese sentido, señaló que estas reuniones buscan mantener el reordenamiento del tránsito en la Avenida Abancay y otras vías (El Comercio 2012).

Separan de su cargo a policía coimero, las cámaras de seguridad de la Municipalidad Distrital El Agustino, captaron los precisos momentos que recibía dinero de choferes de transporte público y lo guardaba de inmediato. Policía de tránsito fue destituido de su cargo por haber recibido dinero de varios choferes de transporte público en la cuadra 1 de la avenida Riva Agüero [...] Inspectoría de la Policía informó que se ha separado de sus funciones al agente, y que se decidirá si es dado de baja tras una investigación que durará 40 días (Perú 21 2013).

Hechos que demuestran que la opinión pública tenía una percepción generalizada de la corrupción que existía dentro de la Policía Nacional del Perú, en especial de la policía de tránsito, vinculada al delito de cohecho pasivo propio e impropio⁴.

2. Un cambio de estrategia para prevenir y sancionar los actos de corrupción en la policía de tránsito.

El *Pacto por la integridad en el tránsito y el transporte público*, surge como iniciativa de los actores de tránsito bajo la conducción de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la PCM⁵, para enfrentar la micro corrupción en la que se ven comprometidos malos conductores, Inspectores Municipales y la Policía de Tránsito, quienes se comprometen a respetar las reglas del tránsito y denunciar los actos de corrupción. En el marco del pacto, se desarrolla la campaña *Calles sin corrupción, pistas seguras*, que ha permitido articular el sector público, la sociedad civil y los empresarios con la finalidad de acabar con la micro corrupción en el ámbito del tránsito y el transporte público (CAN 2014).

⁴ Artículo 393. Cohecho pasivo propio, Artículo 394. Cohecho pasivo impropio

⁵ Comisión de Alto Nivel Anticorrupción dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros

La implementación del *Protocolo de Actuación para combatir la corrupción en el ámbito de tránsito y transporte público* (Protocolo Anticorrupción), busca establecer pautas de actuación para los actores principales: Policía de Tránsito, Inspectores Municipales y conductores de transporte público que, ante el ofrecimiento o exigencia de una coima o la comisión de un acto contrario a la ley busquen generar evidencias a través de la grabación en audio y/o video de los hechos, con cámaras espías, de modo que se asegure una pronta investigación y efectiva sanción (CAN 2014).

Se pretende romper la sensación de impunidad que existe sobre el tema; los conductores públicos o privados, policías y transportistas, han asimilado como algo normal y cotidiano la coima, quienes son los encargados de hacer que se castiguen las infracciones son quienes por el contrario promueven y hasta exigen esta mala práctica; lo que se busca es hacer sentir a los actores principales que están ante el verdadero e inminente riesgo de ser descubiertos y expuestos ante la vergüenza pública así como a ser severamente sancionados penalmente (CAN 2014).

Susana Silva Hasembank, coordinadora general de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción destacó que esta iniciativa es producto del trabajo coordinado entre el sector público y la sociedad civil, y su meta es disminuir la micro corrupción que afecta al tránsito y transporte público, refirió además que se trata

de un equipo especial conformado por 40 Policías de Tránsito, 40 Inspectores Municipales y 40 Transportistas de servicio público, se seleccionados por sus buenos antecedentes, capacitados en temas de tránsito, transporte público y lucha contra la corrupción, y cuentan con un Protocolo de Actuación Anticorrupción. El objetivo de la estrategia es generar los medios de prueba que garanticen una sanción efectiva frente a los casos de corrupción, enfatizó (Andina 2014).

Walter Albán Ministro del Interior, manifestó que *“la Policía Nacional adopta acciones concretas separando de sus filas a los malos elementos y denunciándolos ante el Poder Judicial”* (Andina 2014). Susana Villarán Alcaldesa de Lima, dijo que *“el combate a la corrupción es uno de los ejes de la reforma del transporte”* (Andina 2014). José Peláez Fiscal de la Nación, indico que *“El Ministerio Público a través de las fiscalías anticorrupción recibirá las denuncias penales contra los transportistas, policías e inspectores que incurran en actos de corrupción, sustentadas con las respectivas filmaciones”* (Andina 2014).

Los funcionarios entrevistados sostienen que las estrategias anticorrupción, se han venido innovando poco a poco, se han implementado positivamente, sancionando al transgresor, conforme lo manifestado:

Las estrategias anticorrupción que se han implementado, sí vienen dando resultados, como les explique en el año 2013 donde iniciamos con bastante fuerza este tema de la campaña anticorrupción, se tuvo un gran número de conductores que habían sido partícipes de infracciones al reglamento de tránsito, donde con el fin de evitar una papeleta, cambiaron su situación legal, de ser unos símpeles infractores al Reglamento de Tránsito, pasaron a ser partícipes de un delito, entonces esto poco a poco se ha ido difundiendo de tal manera de que cada año ha ido disminuyendo las intervenciones, esto nos hace entender que la ciudadanía va tomando conciencia de lo que corresponde al cumplimiento de la norma y evitar participar en actos de corrupción (Entrevistado OP2).

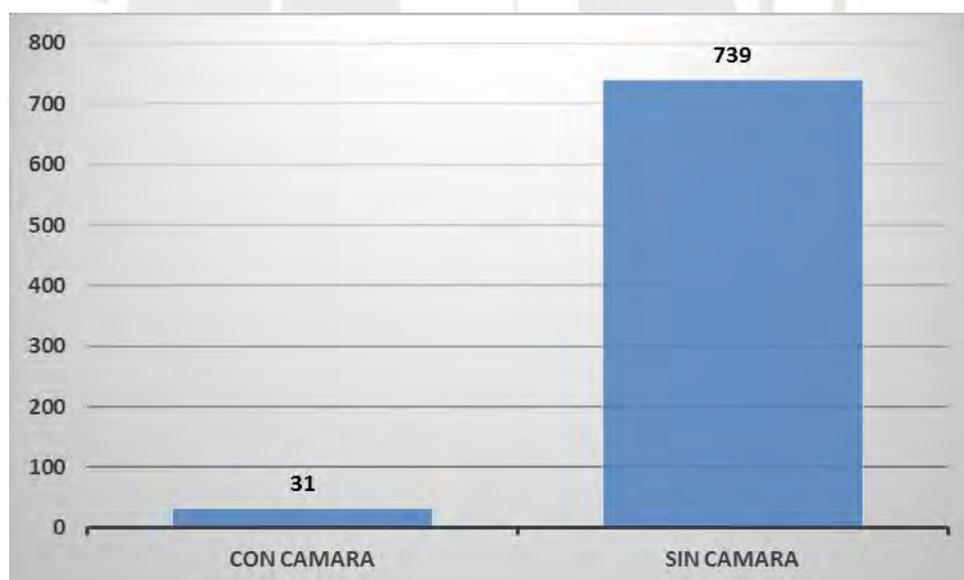
Los actos de corrupción, generan un alto impacto mediático en los medios de prensa, las acciones para frenarlas constituyen estrategias anticorrupción, vale decir, estamos hablando de miembros de una organización que voluntariamente las combaten, frente a otros que transgreden las normas, aparentemente para beneficio propio (Entrevistado F2).

3. Resultados: Reducción de intervenciones por delitos de corrupción

El *Gráfico 05*, demuestra que, desde la suscripción del Pacto en febrero 2014, con el empleo de las Veinticinco (25) cámaras que fueron entregadas en el marco del mismo, la Policía de Tránsito

grabo a Treinta y uno (31) conductores de transporte público, esto debido a lo complicado de su uso, el excesivo tiempo de permanencia en la Fiscalía y algunos problemas de mantenimiento. Sin embargo, este trabajo realizado para acabar con la corrupción en la policía de tránsito, motivo a sus integrantes para la cambiar su imagen tan venida a menos, logrando intervenir y detener sin cámara en flagrancia a Setecientos treinta y nueve (739) conductores, quienes afrontaron un proceso penal por la comisión del delito de Cohecho Activo Genérico.

Gráfico N° 05: Intervenciones con cámara y sin cámara el 2014

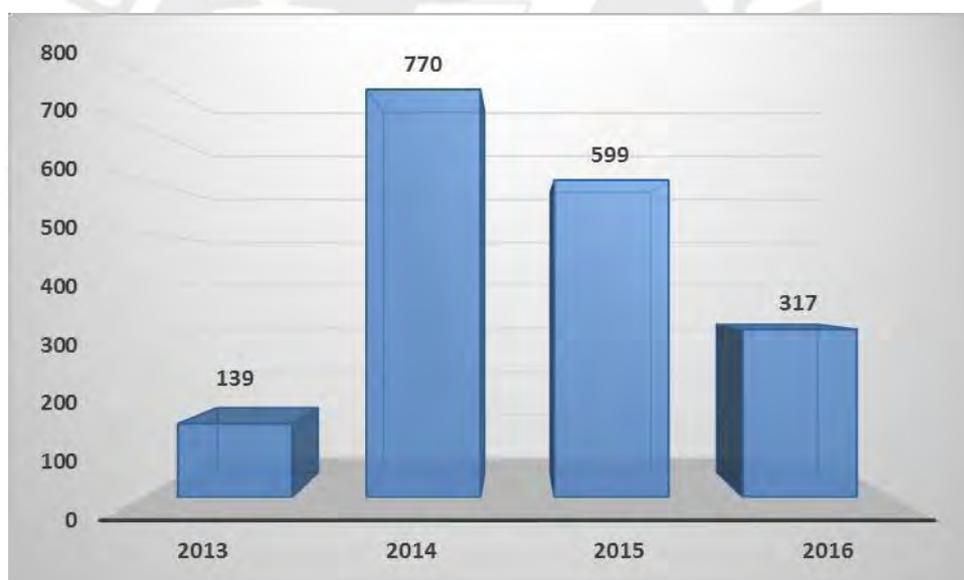


Fuente: División de Control de Tránsito PNP, elaboración propia

Es muy importante analizar el *Gráfico 06*, en el cual se aprecia que durante el 2013 hubo Ciento treinta y nueve (139) intervenciones, durante el 2014 año en que se puso en ejecución e Protocolo Anticorrupción, se intervinieron Setecientos setenta

(770) conductores, durante el 2015 Quinientos noventa y nueve (599) y durante el 2016 Trecientos diez y siete (317) conductores de servicio público. Como podemos ver la cifra ha ido reduciéndose año a año a partir de la puesta en práctica del protocolo, en razón a que hay menos intervenciones debido a que los conductores han recapacitado y tomado conocimiento que ofrecer un soborno, constituye delito y no una simple infracción de tránsito.

Gráfico 06: Incidencia delictiva por años



Fuente: Dirección Contra la Corrupción PNP, elaboración propia.

Un efecto disuasivo causo el nuevo accionar la Policía de Tránsito, cuyo objetivo era, garantizar una sanción efectiva para los conductores de transporte de servicio público, mediante la

utilización de cámaras ocultas, que permitieron grabar actos de soborno realizados por estos, *“La Policía de Tránsito grabó a 20 malos transportistas con cámaras ocultas”* (CAN 2014). Estos malos conductores fueron *“puestos a disposición de la División de Corrupción de la Policía para que afronten la denuncia correspondiente por corrupción de funcionarios”* (CAN 2014).



CAPITULO III

UNA MAYOR SANCIÓN PARA LOS CORRUPTORES

1. Cual fue el efecto entre el sistema judicial y en la sanción efectiva

El efecto directo inmediato, se tradujo en una mayor sanción para los conductores, en la *Tabla 2*, según estudios realizados el 98% de la incidencia delictiva corresponde a transportistas de servicio público y solo el 2% corresponde a la Policía Nacional.

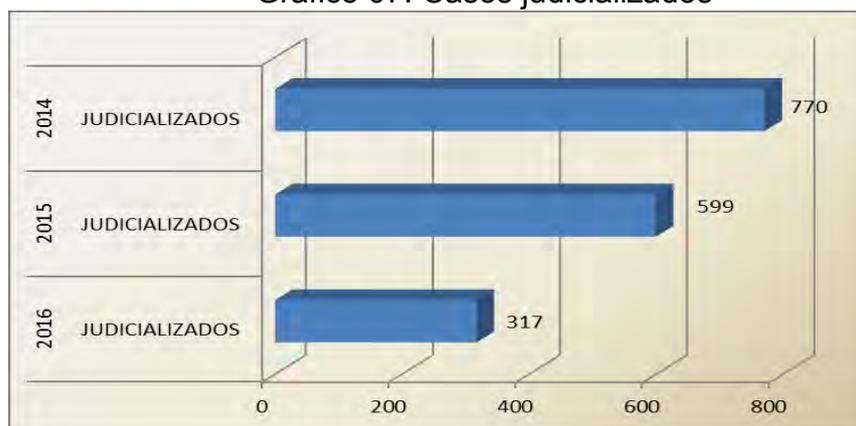
CATEGORIA	DELITO	2014	2015	2016
Policía Nacional del Perú	Cohecho Pasivo Propio	3	1	2
	Cohecho Pasivo Impropio			
Conductores	Cohecho Activo Genérico	770	599	317

FUENTE: DIRCOCOR PNP, Elaboración propia

Se Judicializaron conforme al *Gráfico 07*, durante el 2014 Setecientos setenta (770) intervenciones, durante el 2015 Quinientos noventa y nueve (599) intervenciones y durante el 2016 Trecientos diez y siete (317) intervenciones, cuyos acusados

en su mayoría se sometieron a la Terminación Anticipada⁶, habiéndoseles sentenciado con penas suspendidas, multas y reglas de conducta.

Gráfico 07: Casos judicializados



Fuente: Dirección Contra la Corrupción PNP, elaboración propia.

La sanción efectiva, origina que los conductores se pregunten ¿Que paso?, y esta pregunta tiene que ver con la puesta en ejecución del Protocolo Anticorrupción que asumió decididamente la Policía de Tránsito. “Cuando es intervenido por un policía de tránsito, ya sabe que es muy probable que de hecho no se le imponga una papeleta de infracción, su preocupación es cuánto le tendrá que pagar al policía para que lo deje continuar trabajando” (Entrevistado C3). Sin embargo, sabiendo que sobornar a un policía es un delito penado con cárcel, prefiere asumir su multa y pagarla, evitando de este modo pasar por el mal momento de enfrentar a la justicia por haber cometido una infracción al tránsito.

⁶ Terminación Anticipada, es el proceso especial que consta en el acuerdo entre el procesado y la fiscalía, con la admisión de culpabilidad de los cargos que se le formulan, permitiéndole al encausado la disminución punitiva de la pena, con el fin de conseguir una justicia más rápida y eficaz.

2. Cual fue el efecto entre los transportistas y las motivaciones para no incurrir en este delito

La sanción a los conductores de servicio público se mediatizó, tuvo un gran impacto, un efecto ejemplificador, hubo rebote de esas sanciones en los medios de comunicación, al haber caído en flagrancia, ser judicializados rápidamente y sentenciados, como se aprecia a continuación:

Sentencian a chofer a tres años de prisión por sobornar a policía con 10 soles, sujeto pretendió evitar ser multado por recoger pasajeros en un paradero no autorizado [...] intentó sobornar con un billete de diez soles a un efectivo policial [...]. Enterados del hecho, los fiscales del Primer Despacho Especializado en delitos de corrupción de funcionarios lo denunciaron por el delito de cohecho activo genérico solicitando la prisión preventiva para Ruiz Sosa, el mismo que se acogió a la terminación anticipada, por lo que fue sentenciado a tres años cuatro meses de pena privativa de la libertad suspendida (La República 2015).

Condenan a ocho choferes que ofrecieron coima a policías, fueron sentenciados por delito de corrupción en las últimas 48 horas por haber ofrecido dinero a efectivos policiales que los intervinieron por cometer una infracción de tránsito. La sentencia [...] de manera rápida, fue posible gracias a que la Fiscalía Anticorrupción de Lima Sur aplicó la medida de terminación anticipada y del Nuevo Código Procesal Penal. Ahora han sido condenados a 3 años y 4 meses de pena privativa de la libertad

suspendida y sujeta a reglas de conducta, al pago de una reparación civil de 750 soles a favor del Estado y 500 soles de multa (RPP 2015).

Poder Judicial sentencia a chofer por tratar de coimear a una policía, el Poder Judicial sentenció a tres años y cuatro meses de prisión suspendida al chofer de transporte público [...] por tratar de sobornar a una policía. La resolución incluye el pago de S/.1600 como reparación civil a favor del Estado (Perú 21 2014).

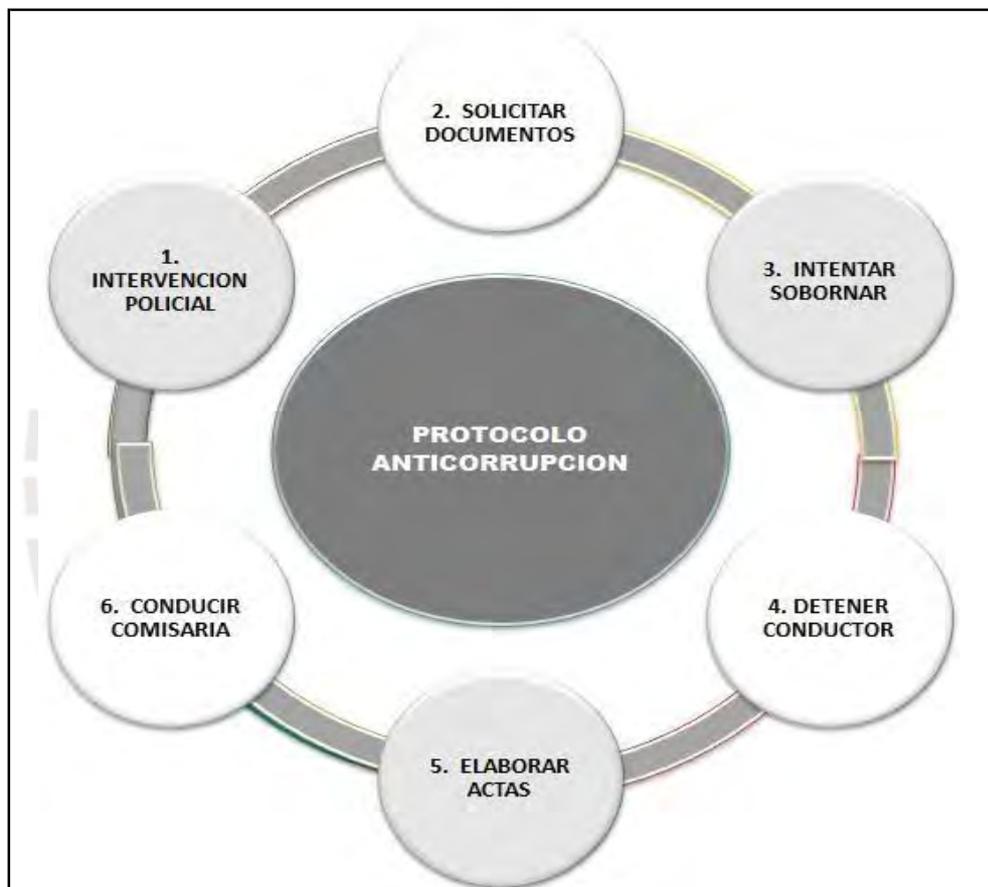
Los medios de comunicación dieron un tratamiento delictivo a los conductores, tratándolos y haciéndolos sentir como delincuentes, hechos que los motivaron para no incurrir en este tipo de delitos; tal como se desprende de sus entrevistas: “He aprendido que el entregar dinero al policía de tránsito, me convierte en un delincuente, incluso puedo ser detenido y conducido a una Comisaría” (Entrevistado C1). “Lo caro que cuesta pagar las infracciones de tránsito, no debe ser una excusa para intentar coimear al policía de tránsito, esto nos origina un mayor problema, porque incluso podemos ir a parar a la cárcel” (Entrevistado C2). “Intentar eludir una infracción de tránsito mediante un soborno, me puede costar ser procesado penalmente por corrupción, [...] situación que ha cambiado mi forma de pensar, ahora cumplo las normas de tránsito y evito sentirme como un delincuente” (Entrevistado C3).

CAPITULO IV

MEJORA DE LA CONFIANZA E IMAGEN DE LAS INSTITUCIONES

1. Difusión positiva de la implementación del protocolo anticorrupción

Gráfico 8: Etapas del Protocolo Anticorrupción



Fuente: División de Control de Tránsito PNP, elaboración propia

La difusión positiva de la implementación del Protocolo Anticorrupción, a través de coberturas de prensa, permitió el cambio de actitud del personal policial de tránsito y de la opinión

pública, respecto a los actos deshonestos al interior de la Policía de Tránsito, que se tradujeron en sendas publicaciones:

Transporte: Alertarán casos de corrupción con videocámaras, desde hoy, un equipo de 120 personas registrará hechos de soborno o acuerdos indebidos entre los policías y conductores. A partir de hoy los policías de tránsito, inspectores municipales y transportistas de Lima, tendrán videocámaras ocultas de vigilancia para registrar actos de corrupción durante el cuidado del transporte en la ciudad (El Comercio 2014).

Filmarán entrega y ofrecimiento de coimas para sancionar corrupción en el transporte [...]. Los policías de tránsito y los inspectores municipales portarán las cámaras de manera oculta para captar el momento en que ocurren los ofrecimientos y entrega de coima por parte de transportistas o conductores particulares que cometen infracciones de tránsito. En el caso de los transportistas seleccionados [...] se colocarán las cámaras en lugares estratégicos de los vehículos a fin de evitar que sean advertidos en el momento de registrar las imágenes del intento y consumación del soborno a la autoridad policial o municipal (Andina 2014).

La Policía Nacional del Perú, en ceremonia pública reconoció las meritorias intervenciones policiales efectuadas por el personal policial de tránsito, que ha destacado por su desempeño profesional y combate a todo acto de corrupción, elevando de esta

manera la moral del personal policial y la imagen institucional, que se ve traducido en los medios de comunicación, que se muestran:

Policías incorruptibles condecorados por rechazar coimas, [...].

Los agentes, quienes han recibido el seudónimo de incorruptibles, fueron reconocidos por el Director General PNP, Jorge Flores Goicochea, de quien recibieron recordatorios y diplomas por su actitud meritoria que contribuye a elevar el prestigio institucional y recuperar la confianza ciudadana. Los policías agradecieron la condecoración y se comprometieron a seguir trabajando con ahínco, además de pedirles a sus colegas que cumplan con su deber con honor y lealtad (El Comercio 2014).

Reconocen a otros 60 policías por rechazar sobornos de malos choferes, son conocidos como Los incorruptibles [...]. La ceremonia, realizada en la sede del Departamento de Control de Tránsito Lima Este, en Santa Anita, fue presidida por el Director General de la PNP, Jorge Flores Goicochea, y contó con la asistencia del director ejecutivo de Tránsito y Seguridad Vial, Clever Vidal Vásquez, y el director de Tránsito PNP, Roger Paredes Jessen, entre otros invitados. Durante el acto se entregaron diplomas a los miembros policiales, destacándose que con su ejemplar conducta contribuyen a elevar el prestigio institucional y a recuperar la confianza ciudadana. Ellos se suman a los 40 efectivos reconocidos anteriormente. Flores Goicochea felicitó a los suboficiales homenajeados por su alto grado de honradez, su elevada capacidad profesional, vocación de servicio

y sentido del deber. Ustedes otorgan fuerza espiritual a la institución, para seguir enfrentando situaciones críticas como a la corrupción (Andina 2014).

El impacto en la imagen de la Policía Nacional del Perú fue enorme, se elevó el prestigio institucional, se generó en los ciudadanos una mejor aceptación de la actuación policial y sobre todo se recuperó la confianza de la población. Otro efecto de mucha importancia en la policía fue que, en su condición de persona, mejoro su autoestima y su relación con su entorno. Por otro lado, las consecuencias del impacto también afectaron al conductor, que al ver restringida su libertad por haber sobornado a un policía de tránsito, cambió su proceder sujetándose a las normas.

2. La confianza en la policía

El *Gráfico 09*, presenta los resultados de las encuestas realizadas durante los años 2012, 2013 y 2015, en donde se aprecia que en comparación al *Gráfico 02*, la Policía Nacional del Perú ha descendido del 2° al 3° lugar respecto a la percepción de corrupción de las instituciones de 53% a 42%, situación que eleva la confianza en la Policía (PROETICA 2015: 18).

Gráfico 09: Cuadro Comparativo de percepción de la Corrupción en las Instituciones

INSTITUCIÓN	2012	2013	2015	
Poder Judicial	56	49	47	
Congreso de la República	47	55	44	
Policía Nacional	52	53	42	
Partidos Políticos	27	22	30	
Gobiernos Regionales	20	24	24	
Fiscalías de la Nación	16	13	19	
Gobierno Central	9	11	16	

Fuente: Encuesta Proética 2015

Los Policías de Tránsito entrevistados, se ven de la misma manera que lo ve la prensa y la opinión pública:

La figura del efectivo policial de tránsito en la calle ya no se contempla como la figura de un policía corrupto, hoy ya se ha cambiado esa imagen, de igual manera la imagen que se tenía de los conductores como personas irresponsables, indolentes, que no respetaban la ley, también ha cambiado. Ahora se ve una mejor predisposición de personal policial para hacer cumplir la ley y también mayor cumplimiento de parte de los conductores (Entrevistado OP3).

La buena imagen que ha comenzado a surgir, a partir de las buenas intervenciones realizadas por el personal de la policía de tránsito, al haber intervenido conductores por corrupción de funcionarios, quienes fueron detenidos y puestos a disposición de las autoridades judiciales correspondientes, ha merecido la atención de los medios de prensa quienes se han encargado de difundir dichas intervenciones positivas, que ha permitido que la imagen de la institución policial mejore (Entrevistado SOP2).

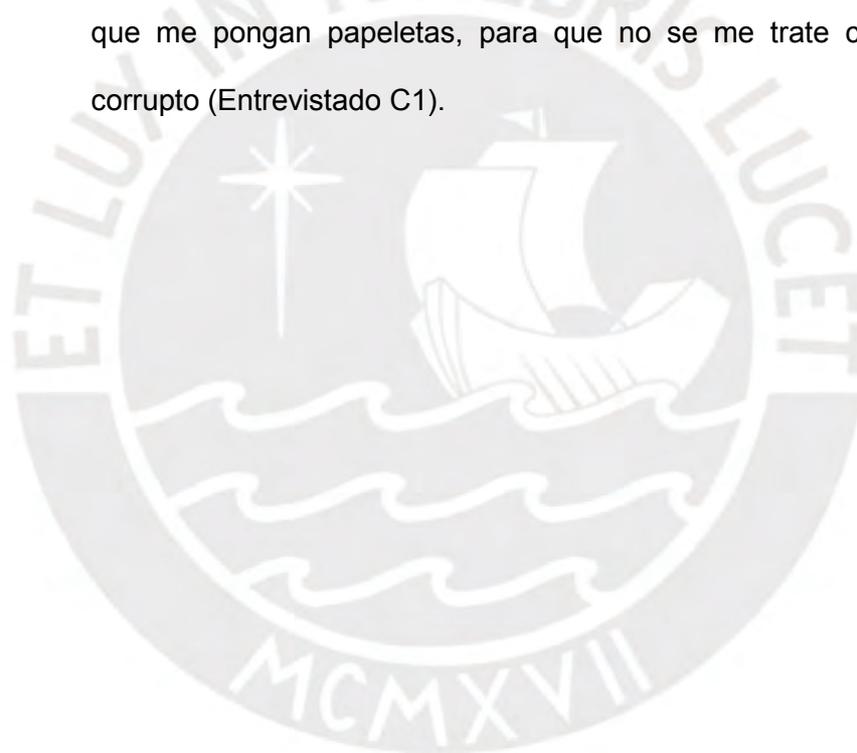
La imagen de la policía de tránsito ha cambiado y eso es lo que queremos que nos vean como una policía diferente, que hace su trabajo conforme a ley, además ha mejorado la confianza de las personas hacia nosotros, ahora nos ven diferente, con más confianza y eso repercute en los medios de prensa que ya no presentan reportajes sobre corrupción policial (Entrevistado SOP3).

Los conductores que incurrir en estos delitos, no aceptan los calificativos de delincuentes, que la prensa y la opinión pública les da; así mismo no desean terminar siendo estigmatizados socialmente como corruptos; indicando en sus entrevistas lo siguiente:

Dar una coima al policía de tránsito, puede significar ir a la cárcel, esto ha hecho que piense dos veces antes de ofrecer dinero, [...] muchos compañeros han sido trasladados a las Comisarías y a la Fiscalía, han sido juzgados y sancionados judicialmente y

económicamente, [...] ahora cuando cometo una infracción de tránsito, recibo mi papeleta de infracción y la pago, no deseo que me consideren corrupto; la policía de tránsito ha cambiado y debemos apoyarla para que el país cambie (Entrevistado C3).

Ahora cuando me interviene un policía de tránsito, siento más confianza, antes pensaba que tenía que darle dinero para que no me ponga una papeleta, eso ha cambiado [...] trato de cumplir con las reglas del tránsito, obedezco las ordenes de la policía, evito que me pongan papeletas, para que no se me trate como un corrupto (Entrevistado C1).



CAPÍTULO V

DISCUSION

La presente investigación ha revelado que la alta incidencia y sensación de impunidad ante los actos de corrupción en el ámbito del tránsito y transporte, en los que se ven involucrados policías de tránsito, inspectores municipales y transportistas, ha originado que se considere como normal y cotidiano al soborno, que en muchas ocasiones se promueve y en otras se exigen; así la corrupción activa se da como consecuencia de un ineficaz control.

Vencer esta situación conlleva a desarrollar una política integral; por lo que Pressman y Wildavsky, respecto a la implementación, plantean una definición concreta de la política como teoría o hipótesis causal, “una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (1973: XV); vale decir, se necesita realizar un análisis y obtener un diagnóstico adecuado del complicado problema de la corrupción, que permita implementar políticas públicas innovadoras y buenas prácticas, que garanticen una sanción efectiva y eviten la impunidad.

Las malas prácticas corruptas que tenían los conductores de vehículos de servicio público, ante la implementación del protocolo anticorrupción de la policía de tránsito, ha generado en ellos un cambio de actitud, que se ve en la reducción de las denuncias por delitos de corrupción de funcionarios, plasmado en el *Gráfico N°06 Incidencia delictiva por años*, que muestra

resultados bastante favorables, toda vez que desde la implementación del Protocolo Anticorrupción, las denuncias han ido disminuyendo anualmente.

La implementación del protocolo anticorrupción en la policía de tránsito, ha permitido que se controle la corrupción en los conductores de vehículos de servicio público en Lima Metropolitana, toda vez que muchos de ellos fueron denunciados por delito de corrupción de funcionarios, según se muestra en la *Tabla N°02 Comparativo de incidencia de delito de corrupción de funcionarios*, siendo los conductores de servicio público los que se encuentran más inmersos en estas denuncias penales en comparación con el personal policial.

La policía de tránsito con la implementación del protocolo anticorrupción, ha mejorado su imagen como institución tutelar del Estado, ha recuperado la confianza de la población al disminuir la percepción de corrupción existente, así mismo ha propiciado las reacciones positivas de la prensa, que ahora elogian su trabajo, como se aprecia en el *Grafico N°09 Cuadro comparativo de percepción de la Corrupción en las Instituciones*, en donde la Policía Nacional del Perú, presenta una notable reducción de la percepción como institución corrupta.

No existen estudios desde la perspectiva de políticas públicas, se empieza a innovar implementando un *Protocolo de Actuación para combatir la Corrupción en el ámbito de Tránsito y Transporte Público*, en la que se ven comprometidos malos conductores, Inspectores Municipales y miembros de la Policía de Tránsito, cuyo objetivo es generar los medios de prueba que

garanticen una sanción efectiva, que permitan reducir los delitos de corrupción mediante un nuevo sistema de control.



CAPÍTULO VI

CONCLUSIONES

La Implementación del Protocolo Anticorrupción en la Policía de Tránsito, ha tenido efectos positivos al interior de la institución policial, al haberse reducido los actos de corrupción de sus integrantes y como impacto directo haber controlado los actos de corrupción de los conductores de servicio público, asimismo como impacto indirecto se ha logrado un cambio de imagen institucional, recuperar la confianza de la ciudadanía y una reacción positiva de la prensa.

Ante una percepción generalizada de la corrupción dentro de la Policía Nacional, en especial la Policía de Tránsito, surge como iniciativa de los actores de tránsito, enfrentar la micro corrupción en la que se ven comprometidos los malos conductores, inspectores municipales y miembros de la Policía de Tránsito, cuya meta es reducir significativamente la micro corrupción en el ámbito del tránsito y el transporte público, a través de la implementación de un Protocolo de Actuación para combatir la Corrupción.

El efecto directo inmediato de la implementación del Protocolo Anticorrupción, se tradujo en escasas denuncias contra los efectivos policiales a diferencia de una mayor sanción para los conductores de servicio público, que se mediatizó, tuvo un gran impacto, un efecto ejemplificador, hubo rebote de esas sanciones en los medios de

comunicación, al haber caído en flagrancia, ser judicializados rápidamente y sentenciados.

Los efectos indirectos de la difusión positiva de la implementación del Protocolo Anticorrupción, a través de coberturas de prensa, permitió el cambio de actitud del personal policial y de la opinión pública, generando en los ciudadanos una mayor aceptación, recuperándose la confianza en el personal policial, originando que en ceremonias públicas se reconozcan las meritorias intervenciones policiales, elevando la moral e imagen institucional, logrando reducir la percepción de la Policía Nacional como institución corrupta.

Mi aporte se resume, en la exitosa implementación del Protocolo Anticorrupción en la Policía de Tránsito, donde podemos distinguir tres etapas, la primera ha generado en el personal policial un cambio de actitud, que se traduce en la reducción de las denuncias por delitos de corrupción de funcionarios, la segunda ha impactado directamente sobre el control de la corrupción en los transportistas de servicio público, a través de denuncias por delito de corrupción de funcionarios y la tercera como consecuencia de los impactos indirectos se ha mejorado la imagen institucional, se ha recuperado la confianza de la población al disminuir la percepción de corrupción existente, así mismo ha propiciado las reacciones positivas de la prensa; según Aguilar destaca, lo importante que resultan dos actividades, primero el seguimiento que permite definir y facilitar los lineamientos y segundo el respaldo de una variedad de sanciones, es decir romper la brecha de la impunidad (Aguilar 1993).

Mi investigación puede ser catalogada a otros contextos similares, por ejemplo, otro efecto del impacto, se da en la persona del efectivo policial, toda vez que las decisiones políticas tomadas respecto a un hecho trascendente, puede terminar perjudicando o mejorando exactamente a sus miembros, en relación a su entorno o autoestima.



BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, Luis F.
1993 *Estudio Introductorio: La Implementación de las Políticas*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ANDINA
2014 *Filmarán entrega y ofrecimiento de coimas para sancionar corrupción en el transporte: Policías, inspectores municipales y conductores portarán cámaras*. ANDINA. Lima, 20 de febrero. Consulta 26 de diciembre 2016.
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-filmaran-entrega-y-ofrecimiento-coimas-para-sancionar-corrupcion-el-transporte-495044.aspx>
- 2014 *Reconocen a otros 60 policías por rechazar sobornos de malos choferes*. ANDINA. Lima, 03 de junio. Consulta 26 de diciembre 2016.
<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-reconocen-a-otros-60-policias-rechazar-soborno-malos-choferes-508694.aspx>
- BALLEN, Rafael
2007 *Ilegitimidad del Estado*. 2da. edición, Bogotá: Editorial Temis.
- BARDACH, Eugene
1978 *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts: Institute of Technology Press.
- CAICEDO, Sugey y CALDAS, Marisol
2002 *La importancia de la cultura organizacional en la implementación y mantenimiento de sistemas de gestión de calidad basados en la norma ISO 9000*. Revista de ciencias administrativas y sociales, No. 20, pp. 135-148. Consulta realizada el 02 de diciembre de 2016
<http://www.jstor.org/stable/23741487>
- COHAILA Edwin, QUINTEROS Víctor, CASTILLO Rafael y CHÁVEZ Carlos
2013 *Micro corrupción en la Policía Nacional del Perú: El caso de las coimas de tránsito en Lima Metropolitana*. Consulta: 28 de agosto de 2016.
- CAN
2012 *Decreto Supremo N° 119-2012-PCM. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016*. 08 de diciembre.
<http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/PCT-CSCPS.pdf>

- 2014 *Pacto por la integridad en el tránsito y el transporte público.*
Consulta: 12 de diciembre de 2016.
- 2014 *Protocolo de actuación para combatir la corrupción en el ámbito del tránsito y el transporte público.* 2014.
- 2014 *Veinte choferes son grabados y detenidos en acciones de campaña Calles sin corrupción, pistas seguras.* NOTA DE PRENSA N°205-2014-PCM. Lima, 11 de junio.

EL COMERCIO

- 2012 *La mayoría de limeños critica labor de policías de tránsito.* El Comercio. Lima, 01 de mayo.
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/mayoria-limenos-critica-labor-policias-transito-noticia-1408862>
- 2014 *Transporte: alertaran casos de corrupción con video cámaras.* El Comercio. Lima, 21 de febrero.
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/transporte-alertaran-casos-corrupcion-videocamaras-noticia-1711204>
- 2014 *Policías incorruptibles condecorados por rechazar coimas.* El Comercio. Lima, 02 de abril.
<http://elcomercio.pe/sociedad/lima/policias-incorruptibles-condecorados-rechazar-coimas-noticia-1719987>

ELMORE, Richard

- 1993 *Diseño retrospectivo: La investigación de implementación y decisiones políticas.* En: Aguilar, Luis. *La implementación de las políticas públicas.* México Miguel ángel Porrúa. 251-280 p

HUBER, Ludwig

- 2007 *Una Interpretación antropológica de la corrupción.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2008 *Romper la Mano: Una interpretación cultural de la corrupción.* Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Consejo Nacional para la Ética Pública.

LA REPÚBLICA

- 2015 *Sentencian a chofer a tres años de prisión por sobornar a policía con 10 soles.* La República. Lima, 25 de mayo. Consulta: 9 de diciembre de 2016.
<http://larepublica.pe/impres/sociedad/2458-por-sobornar-policia-con-diez-soles-sentencian-chofer-tres-anos-de-prision>

MINISTERIO PÚBLICO

2013 *Anuario estadístico 2013*. Consulta 28 de agosto 2016.
http://portal.mpfm.gob.pe/estadistica/anuario_est_2013.pdf

MUJICA PUJAZÓN, Jaris

2011 *Micro políticas de corrupción: Redes de poder y corrupción en el palacio de justicia*. Lima. Instituto Pacífico SAC. 19-177.

PERU 21

2013 *Separan de su cargo a policía coimero*. Perú 21. viernes 15 de marzo. Consulta 10 de diciembre de 2016.
<http://peru21.pe/actualidad/separan-su-cargo-policia-coimero-2121899>

2014 *Poder Judicial sentencia a chofer por tratar de coimear a una policía*. Lunes 26 de mayo del 2014. Consultada el 10 de diciembre 2016.
<http://peru21.pe/actualidad/poder-judicial-sentencia-chofer-tratar-coimerar-policia-2184993>

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.

PRESSMAN, S. Y WILDAVSKY, A.

1973 *Implementation*. Berkeley University Press. Berkeley

1998 *Implementation as Mutual Adaptation. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oukland*. México: Fondo de Cultura Económica.

PROETICA

2013 *VIII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2013*. Elaborado por IPSOS.

2015 *IX Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2015*. Elaborado por IPSOS.

QUIROZ NORRIS, Alfonso W.

2013 *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

RPP

2015 *Condenan a ocho choferes que ofrecieron coima a policías*. RPP: Noticias. 17 de abril de 2015. Consulta: 20 de diciembre de 2016.
<http://rpp.pe/lima/actualidad/condenan-a-ocho-choferes-que-ofrecieron-coima-a-policias-noticia-788640>

REVUELTA VAQUERO, Benjamín
2007 *Implementación de Políticas Públicas*. México Universidad
Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

ROSE-ACKERMAN, Susan
1978 *La corrupción: un estudio de la economía política*. Nueva York:
Academia de Prensa.

WAITE, Duncan y ALLEN, David
2003 *Corruption and Abuse of Power in Educational Administration*. *The
Urban Review* 35, N° 4: 281-296.

