

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSTGRADO



TÍTULO DE LA TESIS

“Cambios internos en la Policía Nacional del Perú
implementados en el gobierno de Alberto Fujimori”

Tesis para optar el grado de Magíster en Ciencia Política y
Gobierno con mención en POLÍTICAS PÚBLICAS Y GESTIÓN
PÚBLICA

AUTOR

Félix Douglas Canaval Chumbes

ASESORA

Mercedes Crisóstomo Meza

JURADO

Nicolás Zevallos Trigoso

Cecilia Beltrán Varillas

LIMA – PERÚ

2015

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	6
MARCO TEÓRICO, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL.....	6
1.1 Marco Teórico	6
1.1.1. Política	6
1.1.2. Políticas Estatales.....	8
1.1.3. Autoritarismo.....	9
1.1.4. Dictadura.....	9
1.1.5. Democracia.....	10
1.2 Estado de la Cuestión sobre los antecedentes del Estudio que se relacionan con los cambios internos en la PNP ocurridos en el gobierno de Fujimori	12
1.3 Marco normativo e institucional sobre la reestructuración de la PNP ..	15
1.3.1. Ley de la PNP N° 27238 (1999).....	15
1.3.2. Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP: Bases de la Reforma Policial.....	16
CAPÍTULO 2	17
SITUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ ANTERIOR AL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI	17
2.1 Escenario policial anterior al gobierno de Alberto Fujimori.....	17
2.2 Factores intervinientes en los cambios de la PNP.....	19
2.3 Situación de la PNP antes del gobierno de Alberto Fujimori.....	22
CAPÍTULO 3	28
CAMBIOS INTERNOS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ DURANTE EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI	28
3.1 Militarización y alejamiento de la comunidad.....	28
3.2 La politización de la Policía	31
3.3 Condiciones de vida y trabajo del personal policial.....	34
3.4 Escasos recursos.....	34
3.5 Corrupción	36
3.6 Apertura a la comunidad y relaciones con gobiernos locales.....	37

3.7. Desconfianza de la ciudadanía en la PNP	39
3.8. Efectos en el desempeño policial en el gobierno de Fujimori.....	41
3.9 Comportamiento policial en el gobierno de Fujimori	44
CAPÍTULO 4	48
POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ DESPUÉS DEL GOBIERNO DE FUJIMORI	48
4.1 Contexto post Fujimori en la PNP	48
4.2 Reforma de la PNP.....	51
4.3 Dificultades de la Reforma.....	55
CONCLUSIONES	58
RECOMENDACIONES	61
BIBLIOGRAFÍA	62
ANEXO 1	67
Guía de Entrevista	67

INTRODUCCIÓN

Entrada la década de los noventa, una grave crisis económica y social caracterizaba el contexto peruano. Existía una inflación anual de 1,722% en 1988, mientras que en el año 1989 fue de 2,775% (CVR, 2003). La ineficacia del gobierno para la resolución de los problemas empezó a generar en la población un sentimiento de desconfianza en los partidos tradicionales, cuestión que se tradujo luego en el apoyo electoral al *outsider* Alberto Fujimori al inicio de la década de 1990 y luego en un segundo periodo a partir de 1995.

Sin embargo, y a pesar de su apoyo político, el poder político y la conducta criminal prevalecieron en ambos periodos de gobierno de Fujimori (1990-1995 y 1995-2000) (CVR, 2003; MINTER, 2002). Una estructura estatal controladora de los poderes del estado fue construida, así como un aparato institucional de dependencias claves y de nuevos procedimientos "legales" que puedan asegurar impunidad en actos delictivos, como la violación a los derechos humanos y actos de corrupción (CVR, 2003).

Para la Policía Nacional del Perú (PNP), el gobierno de Fujimori significó un revés grande en términos de autonomía. Esta institución fue militarizada y manipulada con intereses políticos, por lo cual se facilitó la corrupción. Según el Informe de la CVR, tanto el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) como el Servicio de Inteligencia Nacional del Perú (SIN) fueron las instituciones que prepararon los cambios en esta institución, incluso antes del autogolpe (CVR,

2003). Como consecuencia, la PNP fue considerada en la década como una de las instituciones más desprestigiada y en la que menos confianza tuvieron los ciudadanos.

Además de la PNP, las Fuerzas Armadas (FFAA) también fue una institución objetivo para fines políticos. Como menciona el Informe de la CVR, un cambio importante en relación a este actor fue la promoción del retorno de militares al Ministerio del Interior (MINTER), para el control de sus actividades (CVR, 2003). Un hecho importante fue el nombramiento de un General del Ejército en actividad como Ministro, acción con la cual se empezó a denunciar, también, la militarización del sector Interior.

De esta forma, y como expresa Esteban Cuya, el Perú exhibió una "caricatura de democracia" (Cuya, 1999). El presidente, Fujimori, apoyado por las FFAA y el Servicio de Inteligencia (SIN), fue destruyendo, durante su periodo de gobierno, el Estado de Derecho, imponiendo un régimen dictatorial que dominó todos los poderes del Estado y afectó todos los niveles de la administración pública. El nepotismo también caracterizó este periodo, en tanto familiares, directos e indirectos, relacionados con el gobierno recibieron puestos de trabajo, principalmente como asesores ministeriales, diplomáticos, representantes en el exterior, jefes militares; sin considerar su calificación o competencia (Cuya, 1999).

De esta forma, y con el fin de promover un tercer y vitalicio gobierno, Alberto Fujimori armó y fomentó una cúpula caracterizada por la corrupción, la cual pudiera oponerse a cualquier cambio de gobierno o transición democrática

(Cuya, 1999). Estas características de corrupción y fines políticos se reflejarían también al interior de la PNP, principalmente a partir de los cambios internos en esta institución.

La presente investigación tiene como objetivo general identificar los cambios internos que se ejecutaron en la PNP durante el gobierno de Alberto Fujimori. Entre los objetivos específicos están: a) identificar la situación de la PNP anterior al gobierno de Alberto Fujimori; b) establecer los cambios internos que se ejecutaron en la PNP durante el gobierno de Alberto Fujimori; e c) identificar las políticas dadas para mejorar la realidad de la PNP después del gobierno de Fujimori.

La hipótesis que guía esta investigación plantea que los cambios internos que se dieron en la PNP durante los gobiernos de Alberto Fujimori originaron la implantación de una visión militar de la doctrina, la militarización de la formación policial, la normativa y la actuación policial. A su vez, se politizaron los ascensos, se produjo la desatención de los recursos logísticos y el entorpecimiento de la toma de decisiones. Estas situaciones ocasionaron que condiciones de vida y del trabajo del personal policial fueran deficientes, lo que generó la necesidad de ejecutar políticas estatales de reforma policial por parte de los siguientes gobiernos con el objetivo de subsanar esta realidad.

La investigación de la tesis se ha realizado utilizando la metodología cualitativa, a través de entrevistas semi estructuradas y el análisis de fuentes secundarias. Para realizar las entrevistas se elaboraron guías de entrevistas las cuales fueron aplicadas a diecinueve Oficiales Superiores de la PNP, en

situación de actividad (12); y (07) Oficiales en situación de retiro. Los criterios usados para entrevistar a estas personas fueron según tipo de actores y tiempo de servicios en la institución: a) Oficiales PNP en situación de actividad y b) Oficiales PNP en situación de retiro. Las entrevistas fueron sistematizadas en una matriz de análisis para cada grupo de entrevistados.

Vale precisar que algunas entrevistas se realizaron en la ciudad de Lima, y otras en Estados Unidos (Miami Vice, Washington D.C., Virginia). Para realizar las entrevistas se aplicó el consentimiento informado; sin embargo, ninguno de ellos accedió a firmar dicho documento por temor a ser cuestionados. Otros, sobre todo los Oficiales en actividad, quisieron mantener la reserva de su identidad. Por tanto, en la presente Tesis se cita a las personas entrevistadas con códigos de identificación del 01 al 19.

Asimismo, se han utilizado fuentes de información secundarias como cuadros estadísticos de comparación, cuya revisión comprendió el estudio de fuentes escritas recopiladas del MININTER y la PNP. Para sistematizar la información teórica se ha recurrido a connotados autores, posibilitando con sus planteamientos una mayor comprensión de los términos Política, Políticas Estatales, Dictadura, Autoritarismo y Democracia.

En resumen, la presente Tesis comprende de cuatro capítulos. En el primer capítulo se formula el Marco Teórico, el Estado de la Cuestión y el Marco Normativo e Institucional referentes a los antecedentes relacionados con el tema de investigación. El segundo capítulo, desarrolla el objetivo específico 1 relacionado a la realidad organizacional y socioeconómica de la PNP anterior al

gobierno de Alberto Fujimori. En este capítulo vemos el escenario policial, factores intervinientes y situación de la PNP anterior al gobierno de Alberto Fujimori. El tercer capítulo, desarrolla el objetivo específico 2 relacionado a los cambios internos en la PNP durante el gobierno de Alberto Fujimori. Finalmente, el cuarto capítulo desarrolla el objetivo específico 3, relacionado a las políticas implementadas en la PNP después del gobierno de Alberto Fujimori. Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Esta investigación es importante porque permite realizar, por primera vez, una investigación orientada a identificar el escenario policial previo a los gobiernos de Alberto Fujimori. Asimismo, posibilita conocer los cambios internos implementados al interior de la PNP durante los gobiernos de Alberto Fujimori; y se identifican las políticas estatales que han ejecutado los gobiernos posteriores a Alberto Fujimori para subsanar los efectos de los cambios internos que se implementaron en la PNP en el periodo 1990-2000.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO, ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

En este primer capítulo se presentan los temas teóricos que guían el análisis de la tesis, en el marco de las conceptualizaciones que formulan Sabine George, Juan José Solozabal Echavarría, Oscar Ozlacky, Guillermo O'Donnell, Yves Mény y Jean Claude Toening, Juan Linz, Lorenzo Peña, Alain Rouquié, Giovanni Sartori, y Robert A. Dahl. Asimismo, se presenta el estado de la cuestión sobre cambios internos en la PNP, además del marco normativo e institucional sobre reestructuración de la PNP.

1.1 Marco Teórico

1.1.1. Política

Sabine George (1994) expresa que el concepto “política” deriva de la palabra griega *polis* o *políticos*, para hacer referencia a la ciudad, al ciudadano o lo civil y público. Como menciona el autor, con el término se referían a la "comunidad integrada por un conjunto de hombres que residían en un territorio delimitado, que constituían una entidad prácticamente autosuficiente y se encontraba regida por un gobierno propio" (George, 1994).

De esta forma, dicha conceptualización concierne las acciones relacionadas con los asuntos públicos de una colectividad. En esa línea, Andrade (1990) define a la política como “la actividad del comportamiento humano que se relaciona con el gobierno”. En ese sentido, dicha actividad está relacionada con la colectividad, y con la definición de pautas para la acción de un grupo (Andrade, 1990).

Por su parte, Solozabal plantea que la política es “la ciencia o el arte de gobernar y dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y seguridad pública y conservar el orden y las buenas costumbres” (Solozabal, 1984). Plantea también que “la política tendría que ver con toda actuación en el seno de un agregado o grupo tendente a construir, asegurar o preservar la estabilidad del mismo” (de Jouvenel, 1971; Solozabal, 1984).

Por otro lado, el politólogo Roger Soltau (1931) definió a la ciencia política como “el estudio del Estado, de sus objetivos, de las instituciones que permiten su realización, de las relaciones del Estado con sus miembros individuales y con los demás listados, así como de lo que los hombres han pensado, escrito y dicho sobre estas cuestiones” (Soltau, 1931).

1.1.2. Políticas Estatales

Oscar Oszlack y Guillermo O'Donnell definen a las “políticas estatales” como el "conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión, que concita el interés, la atención y movilización de otros actores en la sociedad" (Oszlack y O'Donnell, 1981). Es un asunto socialmente problematizado que surge a partir de procesos sociales y su resolución no necesariamente coincide con la solución del problema, en tanto, en general, se atienden las necesidades y demandas que pueden convertirse en problemas potenciales.

Como precisan los autores, la política estatal constituye "un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, observadas en un momento histórico y en un contexto determinado" (Oszlak y O'Donnell, 1984). De esta forma, este accionar permite inferir la posición predominante del Estado frente a los problemas que atañen a la sociedad. Los autores plantean que:

"Una política estatal es esa toma de posición que intenta, o dice intentar, alguna forma de resolución de la cuestión. Por lo general, incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas a lo largo del tiempo, que constituye el modo de intervención del estado frente a la cuestión. De aquí que la toma de posición no tenga por qué ser unívoca, homogénea ni permanente. De hecho suele ser todo lo contrario" (Oszlak y O'Donnell, 1981: 565).

Por otro lado, Yves Mény y Jean Claude Toening (1998) formulan que “una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico” (Mény y Toening, 1998), que pretende atacar un problema o área en específico. Sin

embargo, los autores sostienen que este tipo de definiciones no permiten identificar los asuntos de interés público, por lo que la política tendría un sesgo gubernativo. Por otro lado, la definición tampoco expresa la posibilidad de que las políticas sean resultado de "pactos colectivos" o "convocatorias amplias y diversas" (Meny y Toening, 1998: 90).

1.1.3. Autoritarismo

Guillermo O'Donnell (2007), al estudiar los regímenes autoritarios en la región, plantea que precisamente en países más avanzados en el proceso de industrialización, donde, ante la acción política de sectores populares; sectores empresariales y tecnocráticos demandan una solución autoritaria. Por otro lado, Juan Linz (1971), propone la siguiente definición:

"Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles" (Linz, 1971).

Así, y siguiendo con lo afirmado por Rubén Sánchez David (2007), Los regímenes autoritarios se caracterizan por desarrollarse en contextos donde son visibles marcadas divisiones entre el Estado y la sociedad.

1.1.4. Dictadura

Giovanni Sartori (1987) sostiene que la dictadura es un gobierno no constitucional en dos sentidos: a) infringe el orden constitucional en el momento en el que se hace con el poder (el dictador que podemos llamar ex defectu tituli); b) el dictador ejerce un poder no controlado ni frenado por límites constitucionales (el dictador que podemos llamar quoad exercitio).

De acuerdo a lo expresado por Lorenzo Peña:

"La dictadura es una interrupción temporal de la vigencia de las instituciones legales, asumiendo el poder, en el ínterin, un individuo o grupo de individuos revestidos de una potestad legislativa que excede el ámbito normal de competencia del legislador en el marco de un Estado de Derecho dotado de un sistema constitucional" (Peña, 2009).

Por su parte, Alain Rouquié define a la dictadura como "un régimen de excepción que por circunstancias particulares se ejerce sin control" (Rouquié, 1989), por lo que el poder de los gobernantes sobre los gobernados se ejerce sin restricción (Rouquié, 1989: 1). En ese sentido, una dictadura puede ser legal o ilegal, tanto en su duración como en su forma, la cual puede ser benéfica o maléfica, tolerante o tiránica (Peña, 2009).

1.1.5. Democracia

Giovanni Sartori señala que la democracia es "una abreviación que significa liberal-democracia", que distingue tres aspectos. En primer lugar, se encuentra a la democracia como principio de legitimidad. Este aspecto postula que el poder es resultado del consenso de los ciudadanos, por lo que deriva del pueblo (Sartori, 1987). En ese sentido, el poder es ejercido a través de

elecciones, libres y recurrentes, principalmente cuando se trata de un pueblo de una gran cantidad de personas.

De esta forma, surge el segundo aspecto, la democracia como sistema político, en tanto la existencia de millares de personas hace necesaria el desarrollo de una democracia representativa. Finalmente, la democracia como ideal se presenta como tercer aspecto, es decir, la democracia como autogobierno (Sartori, 1987), concepto compartido por Dahl (1991).

Por otro lado, en relación al concepto democracia, Robert A. Dahl precisa que:

"La democracia posee de manera única ciertos rasgos que la mayoría de las personas, cualesquiera sean sus creencias políticas básicas, considerarían deseables: (1) la democracia ayuda a prevenir que el gobierno sea ejercido por autócratas crueles y viciosos; (2) las democracias representativas modernas no libran guerras entre sí; (3) los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que aquellos con gobiernos no democráticos; y (4) la democracia tiende a promover el desarrollo humano—medido en términos de salud, educación, ingreso personal y otros indicadores—más plenamente que otras formas de gobierno. La mayoría también consideraría deseables otros rasgos de la democracia, aunque algunos los considerarían menos importantes que los descritos en (1) a (4): (5) la democracia ayuda al pueblo a proteger sus intereses fundamentales; (6) la democracia garantiza a sus ciudadanos derechos fundamentales que los sistemas no democráticos no otorgan ni pueden otorgar; y (7) la democracia asegura a sus ciudadanos una gama más amplia de libertades personales que las demás formas de gobierno. Existen algunos rasgos de la democracia que algunos —los críticos de la democracia— no considerarían nada deseables, si bien la mayoría, al reflexionar sobre ellos, juzgaría que al menos merecen la pena: (8) únicamente la democracia brinda al pueblo la máxima oportunidad de vivir bajo leyes de su propia elección; (9) solamente la democracia ofrece a la gente la oportunidad máxima de asumir la responsabilidad moral respecto de sus elecciones y decisiones en torno a las políticas de gobierno; y (10) sólo en una democracia

puede existir un nivel relativamente alto de igualdad política". (Dahl, 1991:48).

Para los fines de la presente Investigación se asume la definición de Política expresada por Eduardo Andrade (1990), en tanto, a criterio del investigador, es la más comprensible y objetiva. Igualmente, en lo que respecta al término Políticas Públicas, se estima seleccionar la definición emitida por Yves Mény y Jean Claude Toening (1998), toda vez que permita entender el dominio teórico de dicho término. En cuanto a las definiciones Autoritarismo y Dictadura, se selecciona las formuladas, respectivamente, por Juan Linz y Giovanni Sartori, por su alto nivel de comprensibilidad. Finalmente, en relación al término Democracia, se selecciona la definición formulada por Dahl (1991), ya que, sobre la base de las características que expone, posibilita comprender con eficacia el dominio conceptual de esta variable de estudio.

1.2 Estado de la Cuestión sobre los antecedentes del Estudio que se relacionan con los cambios internos en la PNP ocurridos en el gobierno de Fujimori

Para el desarrollo de este acápite se ha consultado los estudios de Miguel Ángel Gonzales Gonzales (2006) y su investigación "Perú: autoritarismo y democracia. Sobre las dificultades de la consolidación de la democracia en la América andina. El Perú de Fujimori". Este estudio analiza la década de los 80, la crisis del régimen democrático y la instauración del autoritario a partir de abril de 1992 hasta el año 2000.

De otro lado, la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP (CERPNN) (MINTER: 2002), realizó un estudio investigativo, de carácter diagnóstico, sobre la realidad integral de la PNP durante el gobierno de Alberto Fujimori. Este estudio sería reconocido como uno de los testimonios escritos que constituyó fundamento para la reforma policial llevada a cabo en el gobierno de Alejandro Toledo Manrique.

También la CVR (2003) presentó un Informe final en el 2003 donde se detallan los hechos sucedidos durante los veinte años de violencia terrorista, causas y secuelas antes y durante el gobierno de Alberto Fujimori, así como recomendaciones.

Asimismo, Julio Cotler y Romeo Grompone (2000) en su libro “El Fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario” analizan los problemas irresueltos de gobernabilidad que enfrentaron los gobiernos democráticos y autoritarios en las décadas de los ochenta y noventa, en temas como política económica, subversión, respeto a los derechos humanos y la estabilidad jurídica y política.

La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (2003), en la publicación “Fujimori Extraditable. Diez Años de Dictadura, Corrupción y Violaciones a los Derechos Humanos”, relata los hechos ocurridos durante el régimen de gobierno de Alberto Fujimori caracterizado por la corrupción y por su huida al Japón y posterior renuncia.

Por otro lado, Carlos Iván Degregori (2000) en “La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos”, relata el

periodo de gobierno de Alberto Fujimori como uno de los períodos más oscuros de la historia del Perú, caracterizado por la falta de transparencia en la acción política, económica y social. Dicho periodo se caracterizó también por la aprobación de la ciudadanía y grandes sectores sociales importantes, a un régimen que negó diversos principios de la democracia (Degregori, 2000).

Del mismo modo, Yusuke Murakami (2007) en “Perú en la era del Chino” relata, desde la óptica de la ciencia política, la política no institucionalizada y la búsqueda del pueblo por un salvador, a partir del desarrollo de un análisis cronológico e histórico para el establecimiento de los principales acontecimientos. Asimismo, plantea que la interpretación del autogolpe y la corrupción deben ser aspectos centrales en el estudio del fujimorismo.

Julio Panduro Chamorro (2007) en su estudio “Andina y los gobiernos post fujimoristas” busca precisar si los diferentes gobiernos post Fujimori tienen influencia en las noticias políticas que difunde Andina, determinando si este medio utiliza un lenguaje objetivo y desprovisto de calificativos sin juicios de valor de por medio, todo ello representado por el género periodístico utilizado diariamente.

En un artículo sobre Alberto Fujimori, Martín Tanaka caracteriza a este presidente como un personaje débil y manipulable, pero con amplio apoyo de la ciudadanía. Este nivel de aprobación y legitimidad sería luego ampliado, al abarcar las zonas rurales con programas de asistencia social, cuestión que le permitió la reelección en 1995. Por otro lado, Mijail Mitrovic Pease (2012) en “Se busca un Chino”, analiza por que aún hay jóvenes fujimoristas.

Fernando Tuesta Soldevilla et al. (1999) en “El Juego Político. Fujimori, la oposición y las reglas” analiza ciertos fenómenos políticos en el Perú y la región andina relacionados al polémico gobierno de Alberto Fujimori. Finalmente, Jane Marcus–Delgado y Martín Tanaka (2001) en “Lecciones del final del fujimorismo” examinan la evolución de la legitimidad del gobierno de Alberto Fujimori como resultado de su interacción con las fuerzas internas y externas, revisando especialmente el papel cumplido por Estados Unidos.

1.3 Marco normativo e institucional sobre la reestructuración de la PNP

1.3.1. Ley de la PNP N° 27238 (1999)

La Constitución Política del Perú, en su artículo 166°, señala como finalidad fundamental de la PNP "garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; prevenir, investigar y combatir la delincuencia; así como vigilar y controlar las fronteras" (Constitución Política del Perú, 1993). Los altos índices de delitos registrados en la actualidad exigen de manera inmediata y urgente reformas integrales en los aspectos estructurales y funcionales de la PNP que permitan cumplir de forma eficiente con la finalidad fundamental señalada por la Constitución y las necesidades de seguridad que reclama nuestra sociedad, en el marco de una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos.

Sobre esta base constitucional, se dotó a la PNP de una Ley Orgánica que luego sólo se le dio categoría de Ley: Ley N° 27238 (1999). Con ella, se

pudo contar con un instrumento legal para orientar el desarrollo armónico de la Institución, dándole una nueva estructura orgánica y funcional, normas claras y permanentes que guíen una carrera profesional al interior de la Institución; así como de un nuevo régimen disciplinario que sea aplicable a la realidad institucional. Esto permitiría el fortalecimiento sustancial de la PNP, con un personal motivado que brinde un servicio de atención al público externo e interno con excelencia y eficiencia en el cumplimiento de su deber.

1.3.2. Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP: Bases de la Reforma Policial

El 22 de febrero del 2002, la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP (CERPMP) presentó su Informe al Presidente Alejandro Toledo, identificando serios problemas en la PNP (MINTER, 2002). Entre ellos se encuentra la militarización y alejamiento de la comunidad, la politización y subordinación a un proyecto autoritario, deficientes condiciones de vida y de trabajo del personal policial, inadecuado manejo de los escasos recursos, altos niveles de corrupción, falta de apertura a la comunidad y malas relaciones con gobiernos locales, entre otros (MINTER, 2002). A partir de la identificación de esas deficiencias se trazaron objetivos y tareas para revertirlas.

CAPÍTULO 2

SITUACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ ANTERIOR AL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI

En este capítulo se aborda el escenario policial anterior al gobierno de Alberto Fujimori, los factores intervinientes en los cambios en la PNP y la situación de la PNP anterior al gobierno de Alberto Fujimori.

2.1 Escenario policial anterior al gobierno de Alberto Fujimori

En el período 1985–1990, el Perú vivió una crisis social, económica y política que repercutió en la vida de todos los peruanos. La aparente disminución de la inflación que se dio en 1985, de 12,5% en abril del mismo año a 3,5% en setiembre (Crabtree, 2005), reflejó una etapa de reactivación económica. Sin embargo, al agotarse la capacidad de gasto del estado, se produjo el desplome de la economía, por lo cual el Estado dejó de percibir mayores ingresos y su capacidad productiva e industrial llegó a sus límites.

De acuerdo a lo planteado por Crabtree (2005), ante esta situación, la ciudadanía tomaría medidas en relación a su economía. Así, a fines de 1986, "la desconfianza en la política económica ocasionó que muchos cambiaran sus intis por dólares, temiendo, y al mismo tiempo originando, una devaluación del inti" (Crabtree, 2005). Como menciona el autor, el congelamiento del tipo de

cambio inti-dólar, impuesto por García, si bien fue parte de un paquete de medidas, este tendió a ser artificial ya que la demanda real de intis fue perdiendo terreno ante el dólar (Crabtree 2005: 54).

En ese sentido, la política económica del país empezó a caer en contradicciones, en tanto buscaba persuadir la inversión de empresas en el país en el desarrollo de la capacidad productiva pero a su vez que éstas presten dinero al Estado (Pentierra, 2006). Por otro lado, este contexto daría lugar al surgimiento del sector informal, tras el aumento del desempleo y la caída de los ingresos. Como consecuencia, y ante el desastre económico, el Estado en bancarrota ya no podía satisfacer las demandas y necesidades de su población, relacionadas a servicios básicos, educación, salud y administración de justicia.

En el aspecto social, el contexto peruano también se caracterizó por la presencia de terrorismo, el cual fue enfrentado con una política estatal antisubversiva que no dio resultados. Asimismo, el frecuente acontecer de atentados, tanto al interior del país como en la capital, ocasionó que la ciudadanía empezara a cuestionar la estrategia antisubversiva del gobierno y la capacidad operativa de la PNP y las FFAA.

En relación al cuerpo policial, el país contaba tradicionalmente con tres fuerzas organizadas desde los comienzos de la República: la Benemérita Guardia Civil (GC), creada en el Gobierno de Augusto B. Leguía en 1921; la Policía de Investigaciones (PIP) creada en 1914; y la Guardia Republicana

(GR) creada en 1919 (Zamorano, 2004). Cada una de ellas contaba con funciones bien determinadas, las mismas que participaron activamente en la lucha contra el terrorismo, con capacidades logísticas disminuidas, con insuficiente equipamiento básico y de recursos. Sin embargo, las actitudes negativas de algunos efectivos dieron lugar al repudio de la ciudadanía.

Este conflicto entre instituciones tutelares del Estado, que había trascendido internacionalmente, debía ser neutralizado de inmediato ya que no se podía enfrentar al terrorismo y un panorama de emergencia con una división institucional de la Policía. Ante este contexto, el gobierno de Alan García gestó, sin una planificación adecuada, ciertas medidas (CVR, 2003).

Entre estas medidas, se encuentra la Ley de Reorganización de las Fuerzas Policiales y una Comisión, presidida por el Ministro del Interior, Abel Salinas (CVR, 2003). Esta Comisión sería la encargada de dar pase a retiro de un gran número de oficiales y subalternos de la PNP, calificados o no; y posteriormente, de equipar a la PNP, con vehículos, armamento, recursos informáticos, etc., con el fin de mejorar la capacidad operativa de esta institución frente al escenario de conflicto armado (CVR, 2003).

2.2 Factores intervinientes en los cambios de la PNP

Zamorano (2004) plantea que existe evidencia sobre los intereses políticos y sociales de la reorganización policial iniciada por Augusto B. Leguía.

En primer lugar, como menciona el autor, el fin de la reducción de las tropas militares se debió al interés de evitar posibles golpes de estado. En segundo lugar, los movimientos sindicales también significaron un problema, por lo que una Policía moderna debía defender los intereses del Estado. Finalmente, un tercer motivo fue la regeneración de la confianza, primero en el mismo entorno de gobierno; todos estos motivos, con el fin de generar estabilidad en el escenario político (Zamorano, 2004).

De esta forma, y por estas motivaciones, el Presidente Augusto B. Leguía, en su segundo gobierno, llevó a cabo una radical reforma en la PNP. La reorganización de la Dirección General de Policía llevó a la creación de nuevas normas especiales, como la creación de una Escuela de Policía; pero también a la formulación de una nueva estructura, conformada por tres secciones: "i) superior o de oficiales para los cuerpos de Guardia Civil, Seguridad y Vigilancia; ii) inferior o de tropa y de aspirantes a clases de los mismos cuerpos; y iii) Especial de aspirantes a sección de Investigaciones y Vigilancia y a su anexa de Dactiloscopia" (Zamorano, 2004).

Por otro lado, y en relación al control de presidiarios y detenidos, Zambrano plantea que:

"(...) se hace necesaria la conformación de un grupo de efectivos policiales que custodien el impedimento de la libertad, cuidando también la integridad física de los mismos. El primer elemento que parece existir sobre la creación de la ex Guardia Republicana es el Decreto de Manuel Pardo de 1873, que en su inciso 4 del Artículo 13º concreta la vigilancia de las cárceles en las capitales de los departamentos, primera misión de aquel cuerpo" (Zamorano, 2004).

Si bien la creación fue suscrita por Leguía en 1919, el cuerpo fue reorganizado y mejorado en varias ocasiones por Sánchez Cerro, en 1931 y 1932; y por Manuel Prado en 1942. En 1969 el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, presidido por el General de División EP Juan Velasco Alvarado, promulgó la Ley Orgánica del Ministerio del Interior y el 23 de Diciembre del mismo año expidió las Leyes Orgánicas de la Guardia Civil, Guardia Republicana, Policía de Investigaciones y Sanidad Fuerzas Policiales. Estas constaban de 52, 50, 50 y 31 artículos, respectivamente, que consideraban la misión, funciones y atribuciones de las Instituciones policiales, así como las generalidades referidas al personal, a la jerarquía, disciplina y relaciones con organismos públicos y privados.

De esta forma, y a raíz de las Leyes Orgánicas mencionadas, "se dividió y delimitó la función de la función de Policía en tres instituciones" (Zamorano, 2004). Esto generaría rivalidad y provocaría repercusiones para el orden y seguridad pública, así como desconfianza en la población, pérdida de autoridad y deficiencia en el servicio policial; motivos por los cuales el presidente Alan García Pérez, en su discurso al asumir el mando en 1985, tildaría a esta división de "desbarajuste policial".

Según como lo detalla Luís Malpartida (1989):

"El servicio policial se efectuaba a través de tres cuerpos, la Guardia Civil en el área rural, el de Seguridad en el área urbana y el de Investigación y Vigilancia para los delitos y faltas en las Comisarías encontrándose bajo un solo comando" (Malpartida, 1989:41-42).

Así, las rivalidades entre las instituciones y su deficiencia ocasionaron que las fuerzas policiales generaran una mala imagen frente a la ciudadanía. Esto se reforzaría con los escándalos de corrupción, pero también con la ineficiencia en su accionar frente a los grupos subversivos, motivo por el cual fueron reemplazados por las FFAA (CVR, 2003).

2.3 Situación de la PNP antes del gobierno de Alberto Fujimori

Ante esto, Alan García anunció la reorganización de la Policía con el fin de generar estabilidad y terminar con la improductiva división de la fuerza policial; cuestión que fue aprobada por el Congreso con el Decreto Legislativo N° 371 "Ley de Bases de las Fuerzas Policiales" y que dio lugar a la creación de la PNP. Entre las nuevas bases de esta institución, se creó la Dirección General de las Fuerzas Policiales, la Escuela de Oficiales de las Fuerzas Policiales y la Escuela Nacional de Policía para guardias y agentes.

Así, el 25 de noviembre de 1988 fue publicada la Ley N°24949, la cual creó definitivamente la PNP, con el objetivo de crear una sola institución policial y generar un uso eficiente de los recursos económicos asignados para lograr un mejor servicio. Sin embargo, si bien anunció la unificación de las fuerzas policiales bajo un solo comando con la creación de la PNP en 1988, no se diseñó un nuevo modelo de gestión policial. La nueva institución policial siguió en esencia, y de manera muy sutil, la misma línea organizativa de la Guardia

Civil. Se cambiaron sus emblemas pero se conservó el diseño de su uniforme, sus normas internas administrativas, disciplinarias y reglamentarias.

Considero que en el fondo de sus intenciones destructoras de las Fuerzas Policiales, en particular de la Guardia Civil, el ex mandatario Alan García temía la reacción de los guardias civiles, a quienes indudablemente no quería ni valoraba por los antecedentes históricos en los que la Guardia Civil tuvo que hacerle frente al partido de gobierno. Con la finalidad de propiciar el nacimiento de una nueva cultura policial, se prohibió por buen tiempo hacer alusión a las ex instituciones policiales o celebrar sus aniversarios institucionales.

El mismo gobierno que desapareció a las Fuerzas Policiales bajo el pretexto de buscar su modernización y optimización como fuerza policial, se encargó al poco tiempo de politizar y corromper a la denominada Policía Nacional, poniéndola al servicio casi exclusivo de los intereses del gobierno con la complacencia de sus mandos elegidos bajo sistemas totalmente contrarios a los que existían en la administración policial de las desaparecidas instituciones.

Los sucesivos gobiernos encontraron posteriormente, gracias a la politización de los mandos, una Policía dispuesta a complacer al gobernante de turno y no al servicio de la comunidad. Los ascensos, estímulos y premiaciones al personal comenzaron a darse en función a sus servicios al sistema que, por entonces, ya formaba parte de un organizado componente vinculado a la

corrupción, situación que con mayor fuerza comenzó a crecer durante el gobierno de Fujimori y no por el profesionalismo de los buenos Policías.

Los Oficiales PNP entrevistados para esta tesis, coinciden en opinar que “la PNP antes del gobierno de Alberto Fujimori evidenciaba un escenario caracterizado por la inseguridad laboral como resultado de continuas purgas policiales, incipiente identificación institucional, con prevalencia de la cultura organizacional de las ex instituciones GC, PIP, GR; y constante inseguridad personal producto del enfrentamiento con el terrorismo” (Entrevista Oficiales PNP en actividad, 2014).

Igualmente, los entrevistados expresan que a la institución policial en las últimas décadas le ha tocado vivir, seguidamente, políticas contradictorias por el solo interés de los gobiernos de turno, que nunca han visto ni se han preocupado por el verdadero desarrollo de la PNP como una institución al servicio del Estado, sino al de los gobernantes; y en algunos casos viéndola como un obstáculo para los intereses partidarios.

Los Oficiales PNP en situación de retiro expresan que la Policía antes del gobierno de Fujimori era una institución subyugada al poder político, no contaba con el apoyo de otros poderes del Estado, lo que motivó el incremento de las acciones terroristas. Asimismo, el escenario policial era de total desconcierto, tras la seuda restructuración de la Policía Peruana fusionando los tres cuerpos existentes (GC,PIP,GR) para dar lugar a un cuerpo integrado denominándolo PNP por parte del primer gobierno de Alan García Pérez.

Durante este gobierno se incrementó la politización de la PNP, teniendo injerencia en forma abusiva y permisible por parte de algunos mandos policiales, quienes en su afán de permanencia permitieron lo indicado, sumado a estos hechos visos de corrupción que dieron lugar a ascensos a los máximos grados institucionales a cambio de exorbitantes sumas dinerarias. Lo antes mencionado fue catalogado como la "Gran Reforma Policial" (Entrevista Oficiales PNP (r), 2014).

Asimismo, estos entrevistados manifiestan que entre las políticas estatales en vigencia durante el gobierno de Alan García estuvieron la aparente lucha frontal contra la subversión y el freno a la violación de los derechos humanos. Sin embargo, se dio lugar a la formación de escuadrones de la muerte, como el "Comando Rodrigo Franco", la ostensible represión militar por parte de la violencia contrasubversiva de las FFAA, como la masacre de campesinos en el pueblo de Cayara, en 1988 en el departamento de Ayacucho, además de matanzas en los penales, entre otros hechos.

Junto a estas medidas, sumadas a las nefastas medidas de carácter económico, como el incumplimiento de pago de la deuda externa que originó elevados picos de inflación y el descarte de la posibilidad de conseguir apoyo económico, como préstamos; se llega a los mayores picos de actividad terrorista. Esta situación colocó a la PNP ante un escenario difícil por la desafección que atravesaban sus integrantes debido al traumático cambio que dio lugar la reorganización policial.

En cuanto a la relación que existía entre la Policía y población peruana, ésta se deterioró, porque al unificarse las instituciones policiales se ocasionó el retroceso de la Policía y la pérdida de vista de la esencia de la misma: servir y proteger. A pesar de que el real sentido del desarrollo de la humanidad es de la generalización a la especialización, la medida adoptada por el gobierno de García demostró lo contrario.

En ese sentido, si bien existieron dos instituciones especializadas en la prevención e investigación y otra que no desarrollaba funciones policiales, la fusión de estas instituciones ocasionó un cambio de funciones y movimiento del personal. Así, el que investigaba pasó a la parte preventiva y viceversa. Incluso, el que nunca tuvo función policial empezó a desarrollarla. Todo esto como resultado de la inoperancia y corrupción, siendo ambas variables las más evidentes entre la población y las que resquebrajan la relación entre la Policía y la comunidad.

En conclusión, de las distintas opiniones antes expresadas se infiere que el escenario de la Policía antes del régimen de Fujimori fue el reflejo del caos socio político y económico que imperó en el país durante el gobierno aprista, influenciada por el poder político en la toma de decisiones institucionales. Estas situaciones, aunadas a la poca eficacia contra el terrorismo, dieron lugar al divorcio y desconfianza de la comunidad en su Policía, rompiéndose el vínculo amical existente, el cual se fue deteriorando progresivamente ante los actos de corrupción que, previo al gobierno de Fujimori, se propalaron respecto a los procesos de ascensos, compra de combustible, uniformes, cambios de

colocación, adquisición de armamento, evidenciándose más en los altos niveles de la PNP.



CAPÍTULO 3

CAMBIOS INTERNOS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ DURANTE EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI

Cuando asume la Presidencia de la República el Ing. Alberto Fujimori, la PNP se encontraba en un escenario institucional problemático generado por la reforma que ejecutó el gobierno de Alan García, debatiéndose su naciente conformación en el marco de un país en grave crisis económica y político-social producto del accionar terrorista.

Para el desarrollo de este capítulo se consultó el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú (MINTER, 2002). En este Informe, primero se realiza un diagnóstico acerca de la situación de la PNP durante el gobierno de Fujimori, que se dio bajo las siguientes características:

3.1 Militarización y alejamiento de la comunidad

Hasta mediados de los años noventa el terrorismo fue para la PNP el principal de los problemas a enfrentar. Esta institución contribuyó con esta tarea con gran sacrificio de vidas de sus miembros, ofreciendo resultados concretos y decisivos para el éxito de ese esfuerzo. Asimismo, estuvo subordinada a los Comando Político Militares en las zonas de emergencia,

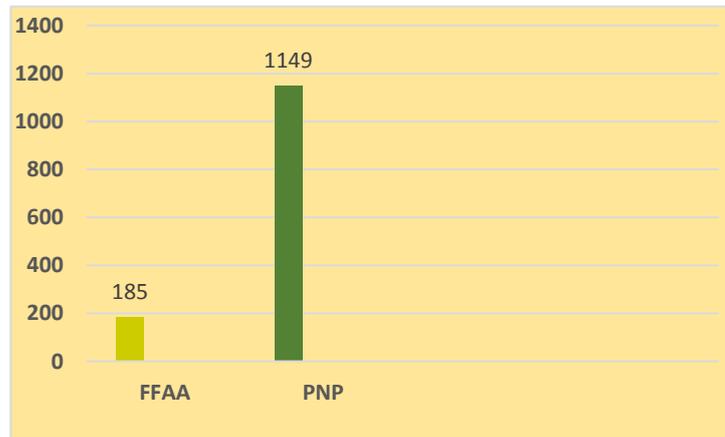
cumplía las funciones asignadas a partir de la nueva estrategia contrasubversiva que las FFAA habían diseñado (CVR, 2003).

Particularmente en el Frente Mantaro, como menciona el Informe de la CVR, "los Policías tuvieron una participación decisiva en el proceso de desaparición forzada de cientos de personas" (CVR, 2003). De otro lado, fallecieron muchos Policías, en muchos casos debido a que, durante el conflicto armado, la PNP carecía de medios logísticos, armamento y vestimenta adecuada para enfrentar al terrorismo.

Así, en los gráficos N°1 y N°2 se evidencia que en el periodo 1980-2000, víctimas de la insania terrorista, fallecieron un total de 1149 efectivos policiales y 185 miembros de las FFAA. Esto corrobora la afirmación de que la PNP no estuvo adecuadamente preparada para enfrentar esta guerra interna. Asimismo, en el Gráfico N°2, se evidencia la resultante de esta lucha armada, apreciándose que quedaron discapacitados un total de 350 efectivos de la PNP y en número minoritario el personal de las FFAA. De esta forma, se evidencia que la Policía es una institución no preparada para la lucha armada, en tanto forma a sus recursos humanos para prevenir e investigar el delito y mantener el orden interno y público.

Gráfico N° 1

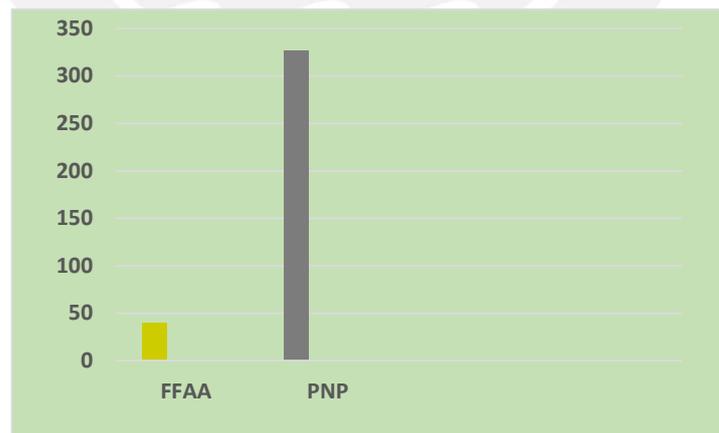
Miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional fallecidos en la lucha antiterrorista 1980-2000



Fuente: Ministerio de Defensa/MININTER

Gráfico N° 2

Miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional que han quedado discapacitados a consecuencia de la lucha antiterrorista 1980-2000.



Fuente: Ministerio de Defensa/MININTER

La lucha contra el fenómeno terrorista trajo, a su vez, efectos tan indeseados como quizá inevitables en su momento. Por un lado se reforzó una visión militar de la doctrina, la formación de cuadros policiales, la normatividad y la actuación policial. Por otro lado, ocasionó un significativo alejamiento de la comunidad. La PNP tuvo que replegarse de muchas de sus comisarías y de las calles y cerrar sus instalaciones para evitar los ataques terroristas. Las dependencias policiales se transformaron en fortalezas y se perdió mucho de la tradicional cercanía de la Policía con la ciudadanía, al modificar el primero su actitud hacia una defensiva.

Con el fin de aumentar su capacidad de acción, el capítulo de "Defensa Nacional y Orden Interno" de la Constitución de 1933 fue reemplazado en la de 1979 por el de "Seguridad Nacional". Este nuevo capítulo ubicaría a la Policía en el campo de la doctrina castrense, de forma tal que se autorizó "la intervención militar en las funciones policiales de drogas, terrorismo, contrabando y hasta orden público, generándose la figura del "militar Policía"" (Cabanillas, 2014).

Asimismo, y como menciona el Informe de la CVR, y ante el fortalecimiento de las fuerzas policiales como "bastión gubernista" del gobierno aprista, un paso importante fue la promoción el retorno de los militares al control del sector Interior y su asunción a altos cargos de dirección (CVR, 2003).

3.2 La politización de la Policía

Hugo Müller Solón (2011) plantea que la Policía Nacional, creada en el primer gobierno de Alan García, fue puesta al servicio casi exclusivo de los intereses del gobierno, con la complacencia de sus mandos elegidos en esta fase bajo sistemas totalmente contrarios a los que existían en la administración policial de las desaparecidas instituciones. Los sucesivos gobiernos, encontraron, posteriormente, gracias a la politización de los mandos, una Policía dispuesta a complacer al gobernante de turno y no al servicio de la comunidad (Müller, 2011).

Por su parte, los ascensos, estímulos y premiaciones al personal policial comenzaron a darse en función a sus servicios al sistema que, por entonces, ya formaba parte de un organizado componente vinculado a la corrupción, situación que con mayor fuerza comenzó a crecer durante el gobierno de Alberto Fujimori y no por el profesionalismo de los buenos Policías. El segundo gobierno de Alan García (2006-2011), quien integró a los componentes de las fuerzas policiales, se encargó de terminar con el profesionalismo de la PNP, sumiéndola en profunda crisis de valores y de bajo nivel de profesionalismo.

Asimismo, durante los 23 años de vigencia de la PNP, no se renovaron Manuales ni Reglamentos importantes, tampoco la estrategia policial. Por el contrario, se siguió utilizando todo lo heredado de la Guardia Civil pero sin propender a su desarrollo ni actualización.

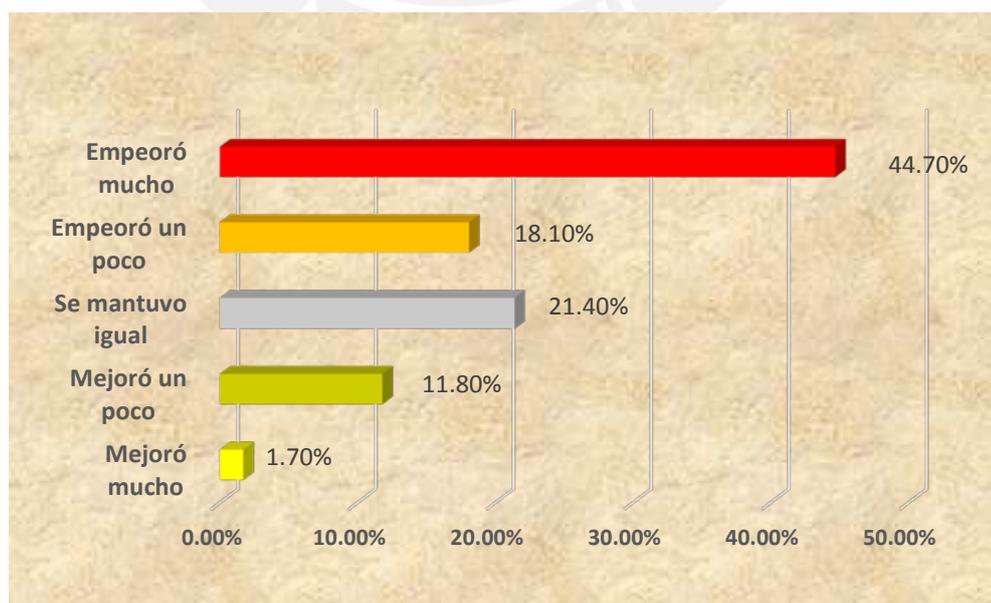
La politización de la PNP también fue una característica del gobierno de Fujimori, en tanto se utilizó a esta institución como uno de los soportes que permitieran su "perpetuación en el poder" (MINTER, 2002). La Policía fue

subordinada a las FFAA, asumiendo el cargo de Ministro del Interior diferentes generales del Ejército. Las decisiones sobre ascensos y cambios en puestos claves, eran manejadas por Vladimiro Montesinos desde el Servicio de Inteligencia. Al igual que en el caso de otras instituciones, se manipuló a la Policía para beneficiar intereses políticos y facilitar la corrupción, lo que contribuyó a disminuir la eficiencia en el servicio a la comunidad.

En el Gráfico N°3 se aprecia que durante el gobierno de Alberto Fujimori la situación de la PNP empeoró. Según la apreciación resultante de una encuesta aplicada a los Policías en actividad por la Comisión de Reestructuración de la PNP (MINTER, 2002), se corrobora que en ese gobierno los efectivos policiales sienten no haber recibido el trato adecuado para su desarrollo institucional.

Gráfico N°3

Situación de la Policía Nacional durante el gobierno de Alberto Fujimori



Fuente: Encuesta a los miembros de la PNP-Comisión Especial de Reestructuración/GOP-Univ.Lima

3.3 Condiciones de vida y trabajo del personal policial

Como menciona Frühling (2003), durante la década de los 90, "la reforma policial no fue una prioridad política ni presupuestal" (Frühling, 2003). No se produjo tampoco ningún esfuerzo serio por introducir tecnología moderna en la actividad policial. Asimismo, se produjo un estancamiento de la remuneración de los miembros de la PNP, en tal medida que durante el gobierno de Alan García los miembros de la Policía ganaban en intis devaluados.

Durante el gobierno de Fujimori, si bien se controló la inflación, los efectivos policiales ganaban en soles oro en inferioridad a comparación con otras entidades del Estado, a tal punto que el sueldo básico era de seis (0.6) céntimos. Más grave aún, ello vino acompañado de un sostenido deterioro de las políticas y acciones orientadas a proporcionar bienestar al personal policial y sus familiares; convirtiéndose esta situación en caldo de cultivo favorable para la extensión de prácticas de corrupción entre los miembros de la institución policial.

3.4 Escasos recursos

Pese a los bajos ingresos del personal, cerca al 94% del presupuesto anual de la PNP se destinaba al pago de remuneraciones. Si bien es cierto que el número de Policías siempre ha sido insuficiente en muchas zonas y que

hay una demanda de la ciudadanía por más presencia policial, también existió mucha burocratización y desvío de recursos humanos a funciones accesorias.

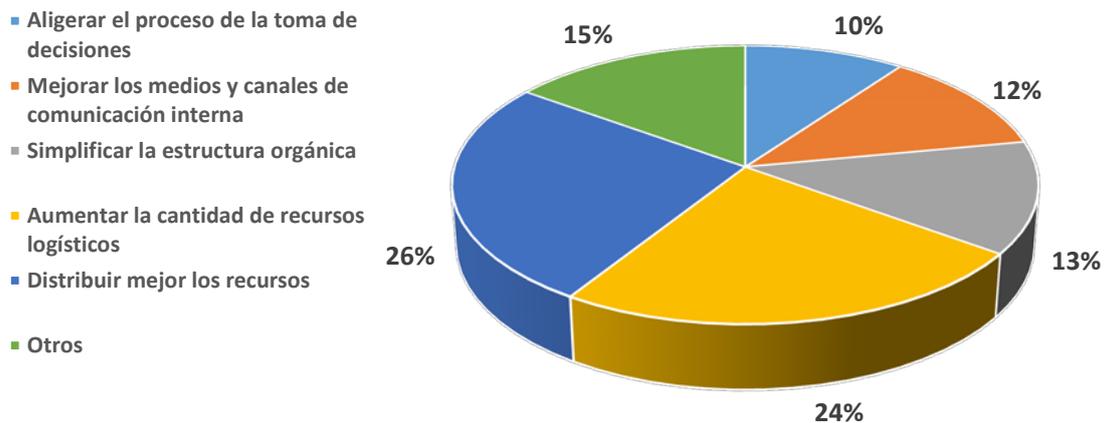
Esta administración de los recursos tanto presupuestales como provenientes de los diversos fondos de bienestar que existían en la PNP, se encontraban a cargo de personal de la propia institución, muchos de ellos sin la preparación adecuada. De esto se deduce que en la Comisión no hay una gerencia moderna ni administración por procesos; sino "duplicidad de estructuras y funciones, y excesiva centralización y concentración en la toma de decisiones" (MINTER, 2002: 34).

En el Gráfico N°4 se aprecia la opinión del personal policial sobre los aspectos más importantes que requieren ser mejorados en la PNP, recayendo el mayor índice de opinión en la opción "distribuir mejor los recursos" y en segundo lugar "aumentar la cantidad de recursos logísticos"; respuestas que pusieron en evidencia que en la PNP no se daba una eficaz administración de los recursos y que existían limitaciones de recursos logísticos para el cumplimiento eficaz de la función policial.

Gráfico N°4

Aspectos más importantes que necesitan ser mejorados en la gestión administrativa de la PNP

Opinión de Policías



Fuente: Encuesta a los miembros de la PNP-2001

3.5 Corrupción

Durante la dictadura de Alberto Fujimori hubo una "alta permisividad ante actos de corrupción e inconducta funcional en las que incurrían los miembros de la institución" (MINTER, 2002). Casos como el "saqueo" de la Caja de Pensiones Militar Policial, las graves irregularidades detectadas en los procesos de licitaciones y adquisiciones o en el manejo de los fondos destinados a bienestar policial, pusieron en evidencia que no se trataba de hechos aislados sino de un proceso de corrupción sistémica de arriba hacia abajo.

La corrupción también llegó a los procesos administrativos internos, para cuya ejecución los Policías pedían cupos a otros Policías. La falta de transparencia en los procedimientos administrativos o la excesiva discrecionalidad con que se ejecutaban coadyuvaron a que se den estas situaciones. Ascensos, cambios de colocación, ingresos a cursos, becas, otorgamiento de pensiones u otros beneficios han sido objeto de este tipo de tratamiento.

Al respecto los entrevistados (Oficiales PNP en actividad y retiro), coinciden en opinar que el fenómeno de la corrupción ha ocurrido siempre y en todos los tiempos, no siendo la PNP la única institución involucrada en la comisión de actos de corrupción. Por su parte Martín Tanaka expresa que:

Existen muchas dificultades para hacer un estudio serio sobre la corrupción. La falta de datos confiables y sistemáticos hace que en los análisis se suela caer en el impresionismo y en la pura especulación; peor aún, hace que los resultados de esas elucubraciones, al coincidir con cierto sentido común, se instalen como «verdades» cuando no son tales (Tanaka, 2005: 355-375).

Asimismo, agrega que “durante el fujimorismo tuvimos una escasa competencia y un alto grado de concentración del poder, lo que permite entender la sofisticación y manejo centralizado de la corrupción” (Tanaka, 2005: 355-375).

3.6 Apertura a la comunidad y relaciones con gobiernos locales

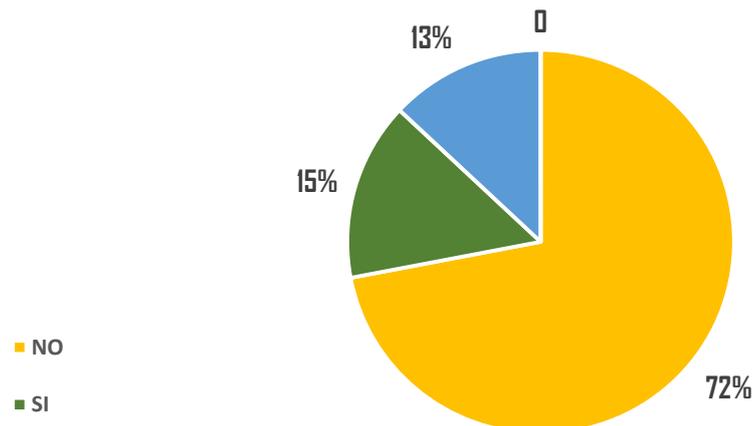
Con la aparición de los cuerpos de Serenazgo surgió el celo profesional con la PNP con respecto al ejercicio de las competencias funcionales, produciéndose conflictos personales. En ese sentido, existía la tendencia a una cierta confusión de funciones entre el miembro del Serenazgo y el efectivo policial, lo cual evidentemente dio lugar al "distanciamiento y constantes conflictos con autoridades locales en las labores de seguridad ciudadana" (Basombrío y Rospigliosi, 2006).

La Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional (CERPNN) consideró que, como consecuencia de la militarización y las necesidades de un régimen que favorecía la corrupción de las instituciones, la PNP estuvo "cerrada a la comunidad" (MINTER, 2002), por lo que surgió desconfianza. Como se aprecia en el Gráfico N°5, según la opinión del 72% de los ciudadanos encuestados por IMASEN, no se da suficiente coordinación entre la Policía y los municipios para realizar un eficaz trabajo en conjunto orientado a enfrentar exitosamente la inseguridad ciudadana.

Gráfico N° 5

¿Hay suficiente coordinación entre la Policía Nacional y los municipios?

Opinión de los ciudadanos



Fuente: IMASEN OCTUBRE 2001

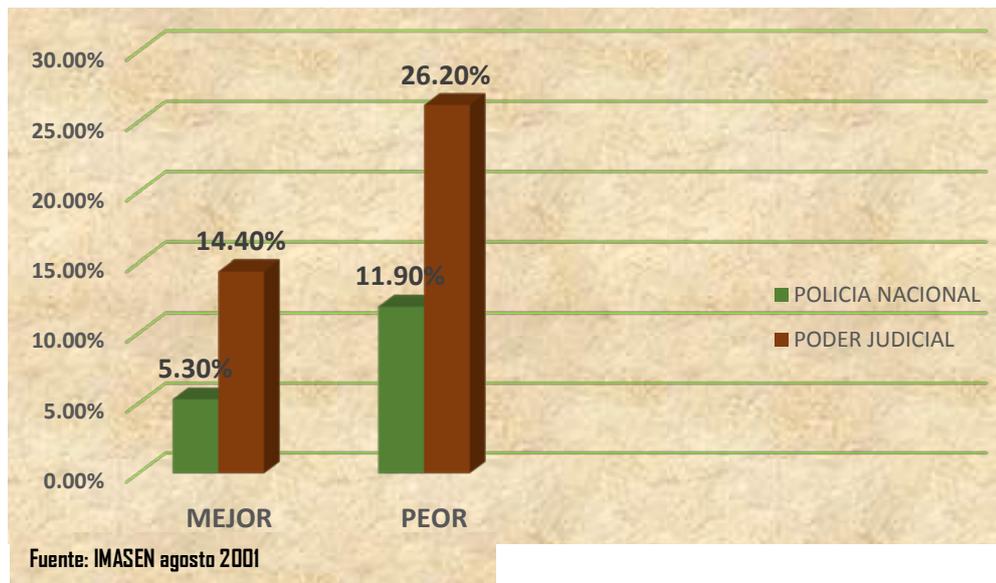
3.7. Desconfianza de la ciudadanía en la PNP

La Comisión de Reestructuración sostuvo que “como resultado de todo lo anterior la percepción ciudadana frente a la PNP era muy negativa” (MINTER, 2002). Así, se evidencia en el Gráfico N°6 la opinión de los ciudadanos en la encuesta aplicada por IMASEN en agosto 2001, en el cual se aprecia que el 26.2% califica al Poder Judicial como la “peor institución comparada con la PNP”. El 14.4% considera que el Poder Judicial es mejor institución que la PNP; y sólo el 5.3% se inclinaba a valorar a la Policía Nacional como “mejor institución que el Poder Judicial”. Por otro lado, el 11.9%, dice que es la “peor institución”, opinión que evidenciaba que sólo un sector minoritario de ciudadanos estimaba su predisposición a la institución policial.

Gráfico N° 6

De las siguientes instituciones, ¿cuál considera Ud. la...?

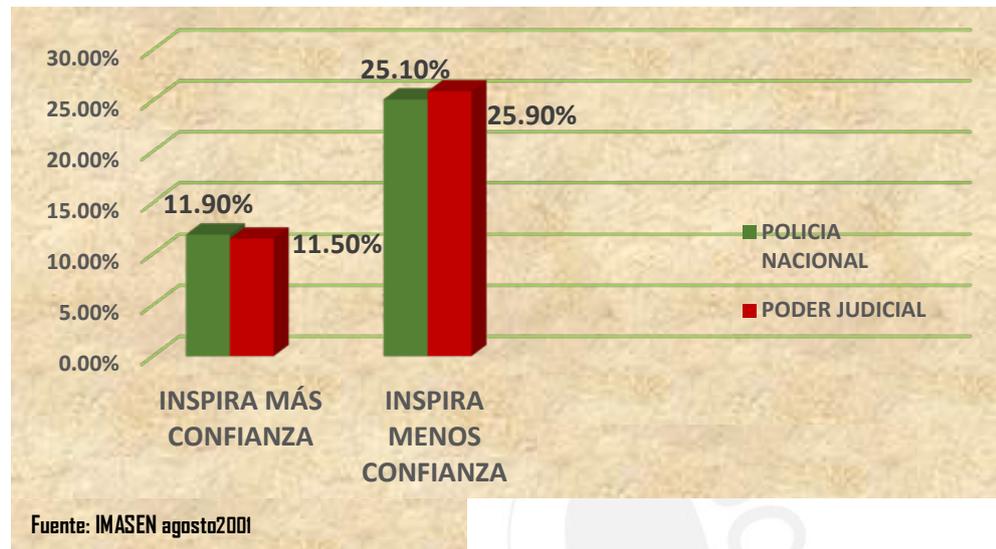
Opinión de los ciudadanos



En el gráfico N° 7, se aprecia la opinión de los ciudadanos respecto al nivel de confianza que inspiraban tanto la PNP como el Poder Judicial. Se aprecia que un índice minoritario, un 11.9%, se inclina a expresar que la Policía Nacional inspira “más confianza que el Poder Judicial”; mientras que un índice equivalente al 25.1% dice que ésta “inspira menos confianza”, opinión que refleja la poca credibilidad que tenía la institución policial al finalizar el gobierno de Fujimori.

Gráfico N°7

De las instituciones, ¿cuáles considera Ud. que...?



3.8. Efectos en el desempeño policial en el gobierno de Fujimori

La Comisión de Reestructuración (CERPNN) constató que el personal policial no compartía una misma visión, no tenía claramente definida la misión institucional ni se tenía claramente definida las funciones básicas que les competía (MINTER, 2002); más bien, asumían un conjunto de actividades que en muchos casos distorsionaba la misión que debían cumplir. Esta situación no sólo dio lugar a connotaciones negativas al interior de la PNP, sino que creó confusión en la ciudadanía y dañaba la imagen que la sociedad tenía de esta institución.

El sistema educativo policial presentaba múltiples problemas en el área administrativa y educativa. Entre ellos, el área administrativa se caracterizaba por la rigidez burocrática en los trámites administrativos, la normatividad

dispersa y desactualizada, el inadecuado mantenimiento de la infraestructura que se encuentra infrautilizada, carencia de bibliografía y bibliotecas actualizadas, sistema no reconocido y homologado con el sistema educativo nacional; y limitada relación con otras instituciones educativas.

El área educativa la PNP se caracterizaba por la falta de asesores pedagógicos especializados en todos los niveles educativos, la falta de medios económicos para contar con una planta de catedráticos y profesores de primer nivel, la falta de incorporación de tecnología moderna para apoyo de las labores educativas; la suspensión de las actividades educativas constantemente por “necesidades del servicio”; además de por la falta de diseño de los perfiles que se pretenden obtener de acuerdo a cada uno de los cursos que se imparten.

Por otro lado, los contenidos formativos así como el número de educandos no se determinan técnicamente en función de las necesidades operativas institucionales. Existe, a su vez, una carencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del resultado de las acciones educativas; y, en los procesos de selección a las Escuelas de Formación, hay cuestionamientos a la falta de transparencia y equidad, ya que los antecedentes de los postulantes no son verificados adecuadamente ni son bien definidos los perfiles psicológicos de los futuros Policías.

Sobre el ingreso a los cursos de capacitación, especialización y perfeccionamiento, son los oficiales quienes tienen mayores oportunidades de recibir dichos cursos, mientras que los suboficiales deben buscar por su cuenta

las oportunidades para capacitarse. Pero también existe un manejo arbitrario de los cursos de capacitación, especialización y perfeccionamiento por el puntaje que se les asigna en el cómputo para los ascensos. Asimismo, la vida cotidiana de los Cadetes y Alumnos PNP estaba marcada por la ejecución y adopción de conductas y actitudes castrenses, las actividades complementarias estaban marcadas por continuos ensayos y participaciones en ceremonias de corte militar en los que tienen que poner en manifiesto una gran marcialidad.

Con el pretexto de fomentar y preservar la disciplina, se cometían actos atentatorios contra la dignidad de las personas. Los dispositivos legales que regulaban la organización, funciones, tratamiento del personal policial, régimen disciplinario y demás derechos y obligaciones, eran difusos y estaban dispersos, impidiendo un correcto funcionamiento de la institución. Finalmente, la politización de los ascensos, el manejo arbitrario de los cambios de colocación, el debilitamiento de los órganos de control sobre las actuaciones policiales y la permisividad con que se trataban las irregularidades detectadas, permitió aseverar que la Policía era corrupta en todos sus niveles.

Los entrevistados (Oficiales PNP en actividad y retiro), expresaron que en el sistema educativo había “desorden en las currícula por la falta de asesores académicos, la preeminencia del “tarjetazo” en el ingreso a las escuelas de formación de la PNP, así como la carencia de perfiles de ingreso tanto a las mencionadas Escuelas como a los diferentes cursos de capacitación, especialización y perfeccionamiento profesional.

3.9 Comportamiento policial en el gobierno de Fujimori

De lo valorado por la Comisión Especial de Reestructuración (CERPNN), se constató que persistían al interior de la PNP "las pautas de comportamiento, relaciones personales y actuaciones funcionales basadas en las culturas organizacionales que aportaron cada una de las tres ex instituciones policiales" (MINTER, 2002). A ello se incluyen dos subculturas adicionales: "el personal egresado de las escuelas unificadas de la PNP y los integrantes de la Sanidad Policial; y por otra parte, la profunda brecha existente entre el personal de oficiales y suboficiales" (MINTER, 2002).

Todos estos factores determinaron que la PNP sea una institución que mantenía problemas latentes de identidad, manifestados en el no compartimiento de valores institucionales comunes, el insuficiente arraigo del sentimiento de pertenencia, la falta de desarrollo de la doctrina institucional, la subsistencia de sistemas informales en la organización, y la no identificación a la Policía Nacional como una institución integrada.

Por otra parte, la Comisión constató que la Inspectoría General de la PNP funcionaba con una incipiente organización no sistémica ni autónoma que no le permitía ejercer la acción de control al interior de la PNP (MINTER, 2002). Aunándose a ello, se encontró también la carencia de una cultura de control que considere este proceso como una herramienta de gestión destinada a verificar y corregir, según el caso, que haya una coordinación entre las actividades reales y las planificadas por la institución.

Asimismo, las comisarías funcionaban con infraestructura, equipamiento inadecuado y con personal poco capacitado que realizaban labores ajenas a las asignadas y que cubrían puestos fijos en desmedro de la función de patrullaje; no disponiendo de un manual de procedimientos estandarizado para todas las indicadas ni de información estadística ordenada que permita un análisis objetivo y concreto de la situación delictiva. Los efectivos policiales de las comisarías tuvieron marcados conflictos con el personal de Serenazgo de las municipalidades, dificultando la labor de seguridad ciudadana, situación que evidenciaba la inexistencia de relaciones armoniosas, coordinadas y de cooperación para el servicio a la comunidad.

La evidencia sugiere que en la PNP la corrupción administrativa era visible en cuatro áreas: el sistema de pensiones, la provisión y distribución de gasolina y el sistema de salud y vivienda; las cuales se convirtieron en "parte integral de una cultura policial" (Costa y Neild, 2007). De esta forma, al no existir controles efectivos, los oficiales podían engrosar sus salarios con estos programas, como mencionan los autores:

"Mensualmente, cada oficial contribuía al sistema de vivienda (FOVIPOL) con el 5% de su salario. Sin embargo, en 14 años el FOVIPOL, órgano que recaudaba alrededor de un millón de dólares cada mes, había proporcionado vivienda a menos del 7% de los integrantes del cuerpo policial" (Costa y Neild, 2007:4-5).

Sobre el sistema de salud, el sistema también fue ineficiente, cuestión que permitió la existencia de corrupción. Esta era ejercida no solo en el abastecimiento de medicinas sino también entre los comandantes regionales y

distritales quienes "recibían ganancias al vender en el mercado los medicamentos que eran enviados al resto del país" (Costa y Neild, 2007) .

Sobre la gasolina, escenarios de corrupción eran evidentes con la venta desviada a través de sifones. Como mencionan los autores, el negocio fue tan bueno, que fue difícil para la reforma policial vencer el negocio de la gasolina (Costa y Neild, 2007:6-7).

Como menciona Gonzales, "la administración del presidente Fujimori (1990-2000) es, probablemente, la más analizada desde diferentes ópticas en la historia del Perú pues, entre otras razones, fue durante el gobierno del ingeniero Alberto Fujimori que se organizó un sistema nacional centralizado de corrupción, que se extendió a todas las organizaciones del Estado" (Gonzales, 2006:1). De esta forma, y dado el poder de este sistema de corrupción, se generó una mayor resistencia a la reforma institucional (Costa y Neild, 2007).

El Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú (CERPNN) (MINTER, 2002) constituyó el marco técnico de un diagnóstico institucional que identificó las fortalezas y debilidades de la PNP, heredadas del gobierno dictatorial de Alberto Fujimori; y planteó recomendaciones específicas a la problemática detectada. La problemática descrita ha tenido un poderoso impacto en la administración interna de la institución policial, la dignidad del funcionario policial, la mejora de las condiciones de trabajo, la revaloración de la autoestima personal, la elevación de la calidad educativa. Estas, entre otras mejoras que requería la PNP,

constituyeron las principales preocupaciones heredadas del régimen de gobierno de Alberto Fujimori.



CAPÍTULO 4

POLÍTICAS IMPLEMENTADAS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ DESPUÉS DEL GOBIERNO DE FUJIMORI

Después de la caída de la dictadura de Alberto Fujimori, el principal artífice de esto, el economista Alejandro Toledo, asumió la presidencia de la República del 2001 al 2006, y tuvo que enfrentar las serias consecuencias políticas que dejó el Fujimorismo. Frecuentemente Toledo tuvo que enfrentar las marchas de protesta que se sucedieron en las calles del Perú, exigiendo derechos postergados en la década de Fujimori. Su Plan de Gobierno tuvo como objetivo que al término de dicho gobierno dejaría un país caracterizado por la prosperidad, justicia e inclusión; además por educación de calidad y empleo.

4.1 Contexto post Fujimori en la PNP

Después de una década del fujimontesinismo, el Ministerio del Interior y la PNP quedaron “contaminados” por el militarismo y la corrupción. En ese sentido, Jiménez (2014) plantea que “la situación exigía cambios radicales para acercar la Policía a la población, quitarle los atisbos de militarismo, acabar con el secreto en el manejo presupuestario, volverla productiva y competitiva” (Jiménez, 2014).

El Gobierno de Alejandro Toledo tuvo seis Ministros del Interior, los cuáles se muestran en la siguiente tabla:

Tabla N°1

Ministros del Interior durante el Gobierno de Alejandro Toledo

Nombres	Periodos
Fernando Rospigliosi Capurro	28 de julio de 2001 al 21 de julio de 2002; y 25 de julio de 2003 al 07 de mayo de 2004
Gino Costa Santolalla	21 de julio de 2002 al 27 de enero de 2003
Alberto Sanabria Ortiz	27 de enero de 2003 al 25 de julio de 2003
Javier Reátegui Rosello	08 de mayo de 2004 al 14 de enero de 2005
Feliz Murazzo Carrillo	14 de enero de 2005 al 16 de agosto de 2005
Rómulo Pizarro Tomassio	16 de agosto de 2005 al 28 de julio de 2006

Elaboración propia.

Todos los ministros tuvieron como desafío el problema de la inseguridad ciudadana, sin obtener mayores resultados. Un intento fue la implantación del modelo español de "Policía Comunitaria", sin embargo, este no se adecuaba a la realidad peruana. Todos los intentos eran formulados y reformulados con cada cambio de autoridades, por lo que no hubo mayor avance. Como relata Jiménez:

"El propósito del Ministro Costa fue dar solución al ambiente de escándalos surgido por innumerables casos de corrupción que cometían Policías en actividad y que la prensa hacía comidilla del día, siendo una de sus acciones haber establecido una consigna cívica con el sugestivo nombre de "No, señor, a la Policía se le respeta", frase que fue la antesala de una de las más grandes podas que se hizo ese fin de año al haber invitado a 322 Policías por la causal renovación" (Jiménez, 2014).

Jiménez (2014) relata que una característica común de los Ministerios fue el déficit presupuestario, que fluctuaba entre el 31% al 43% y que la PNP tenía una deuda de 571 millones de nuevos soles. Asimismo, la PNP carecía de autoestima y de buena imagen, además de que existía un "déficit en cuanto a recursos humanos (en el 2001, eran 93,823 efectivos en situación de actividad, actualmente deben ser menos de 90 mil efectivos)" (Jiménez, 2014).

Por otro lado, los retrasos y malos manejos de los ascensos, así como las medidas disciplinarias desmotivaban a los Policías en función. Además, como menciona Jiménez, "la desmotivación estuvo relacionada con la baja calidad de vida y bienestar, problemas de racionalización y rotación adecuada del personal de acuerdo a su especialidad, escasos recursos logísticos, falta de capacitación y carencia de perfiles profesionales y académicos, así como una inacabada reforma policial" (Jiménez, 2014). Lo mencionado coincide con la opinión de los entrevistados (Oficiales en actividad y retiro), quienes corroboraron la existencia de la realidad descrita por el autor.

Asimismo, fue común el bajo nivel de confianza de la población en la Policía, principalmente por su percepción de inseguridad ciudadana y de la labor policial relacionada a ella. Por ejemplo, entre las preocupaciones más comunes se encuentra el deterioro y poco mantenimiento del parque

automotor, y la falta de un sistema que visualice focos de delincuencia; además de la corrupción generalizada en la institución (Jiménez, 2014).

4.2 Reforma de la PNP

Como menciona Pedraglio, el constante cambio de Ministros, y, en particular, la salida de Gino Costa del Ministerio del Interior demostró que la reforma de la institución policial no dependía únicamente de el sector interior, sino también de la iniciativa de Palacio (Pedraglio, 2003). En ese sentido, el autor plantea que:

“Una reforma con la importancia de la iniciada en el gobierno de Alejandro Toledo por Fernando Rospigliosi y continuada por Costa y su equipo debió tener como supuesto previo una decidida y abierta voluntad política del Presidente de la República y del núcleo central del gobierno” (Pedraglio, 2003).

Esto debido a que, y siguiendo con el autor:

“los cambios que deben producirse para que la reforma beneficie a la institución policial y a la población tienen que empezar por romper con una inercia soberbiamente establecida. Involucran y afectan conductas, intereses y percepciones, primero, de los integrantes de la Policía, y, segundo, de la llamada élite política y de la propia ciudadanía con respecto a la función y el comportamiento de la Policía” (Pedraglio, 2003).

Entre las medidas de la reforma, una de las principales tareas fue diferenciar a las FFAA de las fuerzas policiales. En relación a este medida, también estuvo la tarea de diferenciar la seguridad ciudadana con el orden público. Por otro lado, se puso énfasis en las comisarías y, para su fortalecimiento, se capacitó a los comisarios durante el año 2002.

Otra medida importante fue la creación de la Defensoría del Policía, como un agente externo a la institución policial, ante las constantes quejas de maltrato de oficiales de menor jerarquía y la falta de mecanismos de canalización de quejas y demandas (Costa y Neild, 2007). Esta institución, tuvo un foco particular en los más vulnerables, y casos relacionados a oficiales discapacitados, casos de discriminación, acoso sexual y relacionados a derechos humanos y, en menor medida, de corrupción; y al poco tiempo de creación, "se recibió más de tres mil consultas: 60 por ciento de suboficiales y 40 por ciento de oficiales superiores, incluso generales. De éstas, cerca de 1300 se convirtieron en casos-expedientes por resolver" (Pedraglio, 2003).

Sin embargo, "la Defensoría adquirió gran popularidad entre el personal policial de menores grados, pero se ganó la desconfianza de los oficiales más antiguos, quienes consideraban que estaba suplantando las funciones de la existente oficina del Inspector General y socavando la jerarquía institucional" (Costa y Neild, 2007: 112-124).

Entre otros cambios, fue creada una Comisión de Viudas y Policías con Discapacidad, como un intento de abordar casos relacionados con el terrorismo y con el fin de asegurar sus pensiones y beneficios completos. Asimismo, se mejoró el campo de la educación, en tanto se logró transparencia en los procesos de ingreso a la Escuela de Oficiales (con un convenio con la PUCP), se mejoró la infraestructura de las Escuelas de Formación y se promovió que los cadetes estudiaran, paralelamente a su formación policial, una carrera

universitaria, a partir de un convenio con la Universidad de San Martín de Porres (Pedraglio, 2003).

Con el fin de mejorar la transparencia, se suscribió un convenio con PROÉTICA, principalmente para la supervisión de compras, adquisiciones y licitaciones (Pedraglio, 2003). Asimismo, fue creada la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior y la Comisión Revisora Especial del Reglamento Disciplinario de la Policía. Como menciona Pedraglio, y con el fin de mejorar la eficiencia en la compra y distribución de gasolina, "se inició un esfuerzo por garantizar la máxima transparencia a través de los servicentros ganadores de las licitaciones" (Pedraglio, 2003).

En ese sentido, se evidencia que las reformas abarcaron tres áreas: anticorrupción, reformas estructurales y administrativas, y mejoras en las condiciones laborales. Estas fueron implementadas para contrarrestar la corrupción policial con una campaña denominada "A la Policía se le respeta" difundida en los medios de comunicación, como a través de videos que "mostraban a ciudadanos de cualquier estrato social intentando sobornar a miembros de la Policía, lo cual demostraba, además, la omnipresencia de la corrupción en la cultura peruana" (Costa y Neild, 2007).

En relación a los problemas estructurales, Costa y Neild mencionan que se identificó "la inflación de rangos, los procesos de contratación, los sistemas de manejo de personal débiles y altamente discrecionales y el exceso de centralización" (Costa y Neild, 2007). Como una forma de aplacar estos problemas se utilizó el sistema de jubilación, para la reducción de oficiales, la

formulación de una nueva Ley de Carrera Policial, y la eliminación de mecanismos de promoción de ascensos por méritos antes que por antigüedad (Costa y Neild, 2007).

Como menciona Costa y Neild (2007) algunas leyes importantes fueron aprobadas:

"Una de ellas reformó el estatuto disciplinario que regula el Sistema de Inspección General; otra promulgó la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), cuya función es formar comités para la prevención del delito a nivel nacional, regional, provincial y local. El SINASEC constituyó un esfuerzo estratégico por generar un acercamiento en las relaciones entre la Policía, las comunidades y otras agencias del Estado, pero ha recibido poco apoyo financiero y político. Los comités de prevención funcionaron solamente donde las autoridades locales o la Policía tuvo el interés de comprometerse con estrategias multisectoriales de prevención del delito" (Costa y Neild, 2007).

Asimismo, distintas leyes fueron preparadas para modificar el código penal, con el fin de fortalecer los poderes de la institución policial, las cuales fueron aprobadas en el 2003. Entre otras medidas de estas leyes:

"Una de las primeras acciones tomadas fue el aumento de los salarios. Para los oficiales de menor jerarquía, este incremento representó cerca del 25% en términos reales. Se compraron nuevos uniformes, por primera vez desde 1997, a través de un proceso de licitación supervisado por la ONG Transparencia Internacional. Asimismo, se hicieron pagos adeudados a Policías con discapacidades y a viudas de oficiales que murieron durante la campaña antiterrorista. La contratación fue tercerizada y quedó a cargo de una universidad, lo cual esperaba eliminar los sobornos y los lazos personales que podían determinar la entrada al cuerpo policial" (Costa y Neild, 2007).

En resumen, de la reforma policial implementada en el gobierno de Alejandro Toledo surgieron varios mecanismos institucionales fundamentales

en cuanto concierne al respeto a los derechos humanos: la Oficina de Asuntos Internos y la Defensoría del Policía. Como resultado, por primera vez, el cuerpo policial es atendido por los responsables del gobierno. Además, la Cruz Roja Internacional participó activamente en la capacitación de instructores y en la redacción de un Manual de Operaciones relacionado con el respeto a los derechos humanos, que fue aprobado por Resolución Ministerial N° 1452-2006-IN de 31 de mayo de 2006.

4.3 Dificultades de la Reforma

De acuerdo al Informe de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional (MINTER, 2002), las dificultades que enmarcaron a esta reforma fueron fundamentalmente tres. En primer lugar, el trabajo de convencimiento del cuerpo policial de que se debía hacer un diagnóstico fue un problema. En ese sentido, "para convencerlos de aceptar y participar, fue preciso explicarles que la asignación de mayores recursos a la Policía, en democracia, requería una mayor aprobación social de su trabajo, lo que exigía, como primer paso, un diagnóstico objetivo de la situación que ayudara a recuperar la legitimidad perdida" (MINTER, 2002)

Un segundo problema fue tratar de convencer al cuerpo policial de la importancia de la participación ciudadana. Entre los argumentos brindados en contra de esta medida se expresó que "sólo los Policías conocen las instituciones policiales, su funcionamiento y sus obligaciones como para emitir un diagnóstico relevante" (MINTER, 2002). Como estrategia para cambiar esta

postura, se expusieron estadísticas que mostraban la desconfianza de la población en la institución; por lo que fue importante convencer al cuerpo policial que el trabajo de la Policía es proveer un servicio, por lo que "la ciudadanía tiene derecho a opinar" (MINTER, 2002).

Un tercer problema fue convencer que sería necesario incluir distintos niveles de jerarquía en la Comisión de Reforma. Para esto, fue importante informar sobre la experiencia de trabajo de los distintos niveles, como por ejemplo de la Policía de calle; cuestión que permitió la negociación para la resolución de este problema (MINTER, 2002).

De esta forma, y en línea con lo planteado por Ozlack y O'Donnell (1984), la reforma policial fue implementada como una acción gubernamental o política estatal para dar solución al problema público por el que afrontaba la PNP. Esta intervención del Estado propuso cambios radicales al interior de la institución en términos presupuestarios y de recursos humanos. Estos mecanismos ayudaron a afianzar la relación de trabajo entre la PNP y el Estado, en tanto fue posible el refuerzo de sus capacidades y el reconocimiento de su trabajo.

Por otro lado, la reforma policial planteó, también, como objetivo recuperar la relación de confianza entre la PNP y la sociedad civil. Esta relación se vio deteriorada en tanto el nivel de desconfianza se elevó debido a la inseguridad ciudadana y los escasos recursos con los que la institución contaba para el desarrollo de sus actividades. Por su parte, fue necesario convencer a la PNP acerca de la importancia de la participación ciudadana. En

ese sentido, la reforma policial puede ser vista como una democratización de la institución, al acercarla a la sociedad civil, recuperando su confianza brindándole servicios mediante el tratamiento del problema de la inseguridad ciudadana.



CONCLUSIONES

Una de las décadas más difíciles que vivió el Perú fue la del ochenta debido a una economía con una inflación incontrolable y a un conflicto armado interno que afectó de sobre manera a la población campesina del interior del país. La PNP se encontraba en proceso de reciente creación producto de la unificación de las tres instituciones policiales que tradicionalmente habían existido en el Perú (Guardia Civil; Policía de Investigaciones y Guardia Republicana). Su nacimiento concebido por el primer gobierno de Alan García, sin una eficaz planificación, evidenció un clima de incertidumbre institucional, por la carencia de una visión y misión específicamente determinada; prevaleciendo en los comandos de turno los rasgos propios de la cultura organizacional de la institución original de pertenencia.

Durante el gobierno de Alberto Fujimori, que tuvo un espacio de una década, la PNP fue influenciada por la cultura militar que prevaleció en dicho momento, llegando a posesionarse en el aspecto doctrinario, administrativo, operativo; e inclusive en los procesos de formación de los cuadros policiales. Igualmente, se arraigó en la naciente institución la corrupción en sus diversas formas tanto en los altos mandos como en los niveles subordinados, llegando a ser evidente en los manejos inadecuados de los recursos presupuestarios para el cumplimiento de las funciones institucionales, la dotación de gasolina, los

ascensos, cambios de colocación e ingreso a las Escuelas de Formación Oficiales y Suboficiales, con prevalencia del tráfico de influencias; entre otros.

Es importante destacar la síntesis de los principales problemas de corrupción de la PNP, realizada por la Comisión para la Reestructuración de la PNP. Entre los problemas más importantes, se encontró la centralización de decisiones administrativas, debilidad de mecanismos de control interno, desactualización de la normativa policial, entre otros. En relación a los recursos humanos, se encontraron bajos sueldos, inadecuados mecanismos de nombramiento y ascenso e inexistentes mecanismos de queja y denuncia, para la defensa del Policía.

En relación a los recursos humanos, fue evidente la insuficiente e ineficiente asignación de recursos para la actividad policial y la presencia y aceptación social del fenómeno de la corrupción. En ese sentido, se hizo importante la participación ciudadana para el control y fiscalización de la actividad policial. Luego de haber identificado los problemas, el proceso de reforma incluyó la formulación de políticas para la lucha contra la corrupción, para el mejoramiento del accionar policial para con la ciudadanía, y para el manejo interno de la institución, por ejemplo, en el ámbito administrativo.

La etapa post fujimorista se caracterizó por la aplicación de políticas gubernamentales orientadas a repotenciar a la PNP en los aspectos, logísticos, presupuestales, y de personal. A su vez, se orientó en repotenciar aspectos como la defensa de los derechos humanos del Policía, el mejoramiento de la

educación policial, y el afianzamiento de la doctrina policial. Esto último fue evidente durante el gobierno de Alejandro Toledo, quien tomó como primera acción orientadora corregir los aspectos negativos institucionales a partir de la conformación de una Comisión de Reestructuración de la PNP que se abocó a la ejecución de un diagnóstico de la realidad institucional para determinar la herencia dejada por el gobierno de Alberto Fujimori.

Se rescata la creación de instituciones externas como la Defensoría del Policía, Oficina de Control Interno, Comisión de Viudas y Discapacitados que, entre otras, vienen cumpliendo funciones específicas en pro del mejoramiento de los recursos humanos policiales. Igualmente se ha logrado la optimización del ingreso a las Escuelas de Formación de la PNP, mediante la tercerización del examen de admisión a cargo de universidades de prestigio.

RECOMENDACIONES

Establecer una política institucional de mejoramiento de la calidad de los servicios policiales administrativo; operativo y educativo; en correlación con los criterios de calidad total que la administración moderna preconiza para todas las organizaciones inteligentes.

Propiciar la consolidación de la cultura anticorrupción mediante la creación de programas ad hoc que se implementen en todas las dependencias de la PNP.

Impulsar el mejoramiento permanente de la educación policial como estrategia para lograr el desarrollo organizacional y la calidad personal y profesional de los recursos humanos policiales.

BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo

1990 "Introducción a la Ciencia Política". México: Edit. Harla

BASADRE, Jorge

1963 "Historia de la República del Perú" .Tomo VIII. Lima: Juan Mejía Baca

BASOMBRÍO, Carlos y Fernando ROSPIGLIOSI

2006 "La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicio del siglo XXI. Reformas democráticas o neomilitarismo". Lima: IEP.

CABANILLAS CHAVARRY, Mario

2014 "Efectos de la políticas policiales en el Perú". *Polémica Policial Perú*. 28 mayo de 2014. Consultado en: <<http://polemicapolicialperu.blogspot.com/>>

COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

2003 "La década de los noventa y los dos gobiernos de Alberto Fujimori". *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y la Reconciliación

2003 "Los actores del conflicto". En *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y la Reconciliación

COORDINADORA NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

2003 "Fujimori Extraditable. Diez Años de Dictadura, Corrupción y Violaciones a los Derechos Humanos". Consultado en: http://www.pagina-libre.org/asociacion-peru/Textos/Fondo/Fujimori/04_03_FUJIMORI_EXTRADITABLE.html

COSTA, Gino

2007 "Reforma policial y Derechos Humanos: caso Perú". *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Quito, 2007, N°2.

COSTA Gino y NEILD Rachel

2007 "La Reforma Policial en Perú". *Urvio Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. Quito, 2007, N°2, 112-126.

- COTLER Julio y GROMPONE Romeo
2000 "El Fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario".
Lima: IEP
- CRABTREE, John
2005 "Alan García en el poder: Perú 1985-1990". Lima: Ediciones.
- COSTA, Gino y Rachel NEILD
2007 "La reforma policial en el Perú". Quito: FLACSO.
- CUYA, Esteban
1999 "La dictadura de Fujimori: marionetismo, corrupción y violaciones
de los derechos humanos". Consultado en:
<http://www.derechos.org/diml/doc/cuya4.html>
- DAHL, Robert A. Dahl
1991 A preface to economic Democracy. California: University of
California Press
- DEGREGORI, Carlos Iván
2012 "La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y
Vladimiro Montesinos". Lima: IEP.
- DI MAGGIO Paul J. y POWELL Walter W
1991 "El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional". México
D.F.: Fondo de Cultura Económica
- FRÜHLING, Hugo
2003 "Policía Comunitaria y Reforma Policial en América Latina. ¿Cuál
es el impacto?". Santiago de Chile: CESC. Consultado en:
[http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.
pdf](http://www.cesc.uchile.cl/publicaciones/op_01_policiacomunitaria.pdf)
- GONZALEZ GONZALES, Miguel Ángel
2006 "Perú: Autoritarismo y Democracia. Sobre las dificultades de la
consolidación de la democracia en la América andina. El Perú de
Fujimori". Madrid: Compañía Española de Reprografía y Servicios
- GUY PETERS, B
2003 "El nuevo institucionalismo". Barcelona: GEDISA
- JIMENEZ, Benedito

- 2014 "El quinquenio perdido del gobierno de Alejandro Toledo en el tema de seguridad ciudadana (2001-2006)". Consultado en: <http://elpacificador2008.blogspot.pe/2014/02/el-quinquenio-perdido-del-gobierno-de.html>
- LINZ, Juan
- 1971 "Del Autoritarismo a la Democracia". Yale University Press. Consultado en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1333_1052/rev23_jlinz.pdf
- MALPARTIDA MANSILLA, Alberto.
- 1989 "Derecho de Policía-Aspectos constitucionales y doctrinarios". 1ª edición. Lima: El Sol Naciente SRL
- MARACH, James y OLSEN, Johan
- 1997 "El redescubrimiento de las instituciones". México D.F.: Fondo de Cultura Económica
- MARCUS DELGADO, Jane y TANAKA, Martín
- 2001 "Lecciones del final del fujimorismo". Lima: IEP
- MÉNY, Yves y TOENING, Jean Claude
- 1989 Politiques Publiques. Paris: Presses universitaires de France
- MINISTERIO DEL INTERIOR - MINTER
- 2002 "Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú". Lima: GTZ
- MÜLLER SOLÓN Hugo
- 2011 "Propuesta que la nueva Policía se denomine Guardia Civil". 21 de setiembre de 2011. Consultado en: <http://www.trujillodi.pe/2011/09/propuesta-que-la-nueva-policia.html>
- MURAKAMI, Yusuke
- 2007 "Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador". Lima: IEP
- MITROVIC PEASE, Mijail
- 2012 "Se busca un Chino". *QUEHACER*, Lima, 2012, 48-53
- NOHLEN, Dieter
- 2006 "El institucionalismo contextualizado". México D.F.: Porrúa

O'DONNELL, Guillermo

2007 "Disonancias. Críticas democráticas a la democracia". Buenos Aires: Prometeo.

OZLACK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo

1981 "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)

PANDURO CHAMORRO, Julio

2014 "Andina y los gobiernos post fujimoristas. Una persistente influencia política sobre la agencia estatal de noticias". Tesis de Maestría. Lima: PUCP

PEDRAGLIO, Santiago

2003 "No se trata solo de 'subir y durar'". *Ideele*, N°152, febrero de 2003. Consultado en: <http://www.idl.org.pe/idlrev/revistas/152/pag08.htm>

PENTIERRA, Evaristo

2006 "La gestión económica de Alan García: 1985-1990". *PerúPolítico. Análisis, comentarios y noticias sobre sociedad y política en el Perú*. 20 de mayo de 2006. Consultado en: <http://www.perupolitico.com/?p=252>

PEÑA, Lorenzo

2009 "Dictadura, democracia, república: Un análisis conceptual". Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México. Consultado en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/18910/1/toluca.pdf>

ROUQUIÉ, Alain

1989 "Dictadores, Militares y legitimidad en América Latina". *Crítica y Utopía*. Paris: Fond Natl Des Sciences Politiques. Consultado en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/critica/nro5/ROUQUIE.pdf>

SABINE, George

1994 "Historia de la Teoría Política". México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

SÁNCHEZ DAVID, Rubén

2007 "Autoritarismo". Consultado en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/autoritarismo.htm

SARTORI, Giovanni

2010 "Elementos de Teoría Política". Madrid: Alianza Editorial

SOLOZABAL ECHAVARRIA, Juan José

1984 "Una Nota sobre el concepto de Política". *Revista de Estudios Políticos. Número 42, noviembre-diciembre*. Consultado en: file:///C:/Users/Acer/Downloads/REPNE_042_139.pdf

SOLTAU, Roger

1931 "French political thought in the nineteenth century". New Heaven: Yale University Press.

TUESTA, Fernando

1999 "El Juego Político. Fujimori, la oposición y las reglas". Lima: Friedrich Ebert Stiftung

ZAMORANO FLORES, Julio

2004 "Historia de la Policía peruana en el siglo XX". Consultado en: <http://www.monografias.com/trabajos84/historia-policia-peruana-siglo-xx/historia-policia-peruana-siglo-xx.shtml>

ANEXO 1

Guía de Entrevista

Titulo de la tesis: CAMBIOS INTERNOS EN LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ IMPLEMENTADOS EN EL GOBIERNO DE ALBERTO FUJIMORI

I. Datos personales del/la entrevistada

1. Nombre :
2. Cargo :
3. Institución(organización) : Policía Nacional del Perú

II. Datos de la entrevista

Fecha:

Lugar:

Hora:

Forma de registro de la entrevista: Guía de Entrevista

Código/Seudónimo:

GUÍA DE PREGUNTAS

- Tema 1:** **Objetivo Específico 1**
 Identificar la situación de la Policía Nacional del Perú anterior al gobierno de Alberto Fujimori.
- ¿Cómo fue el escenario de la Policía Nacional del Perú en el periodo que precedió al gobierno de Alberto Fujimori?.
- ¿Qué factores influenciaron para que Alberto Fujimori realice cambios al interior de la Policía Nacional del Perú?
- ¿Qué opinión le merece la situación de la PNP antes del gobierno de Alberto Fujimori?
- Tema 2:** **Objetivo Específico 2**
 Establecer los cambios internos que se ejecutaron en la Policía Nacional del Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori.
- ¿Qué opinión le merece lo considerado en el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP-Año 2002 con respecto a la realidad de la PNP durante el gobierno de Alberto Fujimori?

-¿La función policial fue maltratada durante la década fujimorista?. ¿De qué manera?

¿Se produjo el retorno de los militares al control del Sector Interior?. ¿En qué afectó esta situación a la PNP?

-¿Durante el gobierno dictatorial de Fujimori se politizó y militarizó a la PNP?. ¿Qué efectos tuvo en el desempeño de los efectivos policiales?

-¿Hubo alta permisibilidad ante actos de corrupción e inconducta funcionales en los que incurrían los miembros de la PNP?. ¿Cómo se evidenció esta situación?

-¿Se produjo el deterioro de las políticas y acciones orientadas a proporcionar bienestar al personal policial y sus familiares?. ¿Cómo se manifestó este deterioro?

-¿La Policía Nacional estuvo cerrada a la comunidad?. ¿Cómo se apreció esta situación?

-¿Se incrementó la desconfianza de la ciudadanía en la PNP? ¿De qué manera se evidenció esta desconfianza?

-¿Fue deficiente el servicio de salud al personal policial y familiares?. ¿Por qué ameritó esta valoración el servicio de salud?

Tema 3: Objetivo Específico 3

Determinar los efectos que han tenido en el desarrollo de la Policía Nacional del Perú los cambios internos ejecutados durante el gobierno de Alberto Fujimori.

-¿Qué aspectos constituyeron fortalezas del desempeño de la Policía Nacional del Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori?

-¿Qué efectos en el desarrollo institucional de la Policía Nacional del Perú se apreció como resultado de los cambios internos que se dieron al interior de ella durante el gobierno de Alberto Fujimori?.

-Con relación al escenario que tuvo la Policía Nacional del Perú durante el gobierno de Alberto Fujimori, ¿qué cambios se han producido a su interior en el escenario actual?.