

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



**LA “NORMALIZACIÓN” DE LA TRANSGRESIÓN EN LOS VIGILANTES DEL
CUMPLIMIENTO DE LA LEY. EL CASO DEL USO INDEBIDO DEL
COMBUSTIBLE EN LA PNP.**

Tesis para optar el grado de Magíster en Sociología

AUTOR

José Manuel Villaorduña Aristondo

ASESOR

Luis Soberón Álvarez

JURADO

Percy Bobadilla Díaz

Luis Soberón Álvarez

Lars Stojnic Chávez

LIMA – PERÚ

2015

Índice

Introducción

Capítulo I: Marco teórico

Capítulo II: El sistema de abastecimiento de combustible en la Policía Nacional

1. Procedimiento formal para el abastecimiento de combustible a las Unidades de la Policía Nacional del Perú
 - 1.1. Las normas relativas al abastecimiento de combustible
 - 1.2. El abastecimiento de combustible dentro del sistema de abastecimiento y mantenimiento de vehículos en la PNP
2. Practicas concretas de dotación de combustible en la Policía Nacional del Perú

Capítulo III: Normalización del uso indebido de combustible y mecanismos de control social del sistema

1. La normalización del uso indebido de combustible en la PNP
2. Mecanismos de control social del sistema

Conclusiones

Bibliografía

Anexos

Introducción

¿Es posible seguir confiando en una organización encargada de vigilar el cumplimiento de la ley, cuando nos enteramos de que sus miembros trasgreden voluntariamente y de manera sistemática las normas que deberían regir su actuación? ¿Podemos pensar que un cuerpo policial que comete de manera generalizada actos delictivos, tiene legitimidad? Estas preguntas resultan pertinentes en medio de un contexto en el que el 58% de la población considera la corrupción de funcionarios y autoridades como “el principal problema que enfrenta el Estado y que impide el desarrollo”, según la más reciente encuesta de Proética sobre corrupción (Proética 2013), en la que además se considera a la Policía Nacional como la segunda organización del Estado más corrupta después del Congreso de la República. Por si fuera poco, de acuerdo con el Barómetro de las Américas del 2012, de las personas que señalaban haber sido víctimas de la corrupción en Perú (28,5%), más de la mitad decía haberlo sido por parte de un miembro de la Policía Nacional (LAPOP 2012), y en su versión más reciente, la encuesta muestra que la segunda mayor probabilidad de victimización por corrupción (16,5%) ocurre cuando los peruanos se relacionan con la policía (LAPOP 2014).

Una respuesta intuitiva diría que no. Si la policía es el instrumento mediante el cual el Estado ejerce el monopolio del uso legítimo de la fuerza¹, un cuerpo policial permanentemente involucrado en casos de corrupción, que no separa adecuadamente la esfera de lo privado y de lo público, perdería esa legitimidad. No obstante, seguimos confiando a la Policía Nacional las tareas de mantener la tranquilidad pública y combatir el delito, aun cuando aceptamos que esta organización viola sistemáticamente la ley. Esta aparente contradicción no es exclusiva de las fuerzas policiales: Estado y ciudadanos trasgreden permanentemente las normas que se supone nos rigen como sociedad, y sin embargo ninguno considera ilegítimos sus atribuciones y/o derechos.

El presente trabajo se aproxima al fenómeno de la corrupción a través de su estudio dentro de la institución policial, y más específicamente, mediante el estudio de un caso particular de corrupción, como es el uso indebido del combustible asignado a los vehículos policiales.

¹ Según la definición de Estado de Max Weber como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber 1979).

Como hemos señalado, el fenómeno de la corrupción no es exclusivo de la Policía Nacional. Otras organizaciones, como el Poder Judicial, el Congreso, el ministerio Público, etc., son percibidas como altamente corruptas; e incluso los ciudadanos mismos reconocen ser altamente tolerantes con la corrupción (Proética 2013). Sin embargo, el caso particular de corrupción que analizamos nos permite observar algunas características de nuestra sociedad de manera ampliada. Muchos de los actos considerados corruptos tienen explicación en rasgos heredados de la época colonial, tales como el patrimonialismo y clientelismo, en tanto la administración del Estado nació como la administración del patrimonio personal del rey (Cotler 1978). La Policía Nacional no solo no es ajena a dichos rasgos culturales, sino que al interior de la misma esas características se exageran, dado el verticalismo, secretismo y espíritu de cuerpo de la organización policial.

Acha sostiene que en la Policía Nacional subsiste una mezcla de patrimonialismo colonial con valores democráticos, que explican mucho de su accionar (Acha 2001). El patrimonialismo, entendido como el uso de los recursos y bienes públicos como si se tratase de un patrimonio personal, se observa claramente en el uso del recurso combustible de manera arbitraria: muchos jefes de unidades policiales deciden no utilizar una parte de la dotación que tienen los vehículos policiales a su cargo para poder venderla, contrariando las normas y la razón de ser de la asignación de dicho presupuesto por parte del gobierno central, y una vez convertida en efectivo, utilizan los recursos provenientes de la venta para fines diferentes a los establecidos, desde propósitos que redundan en beneficio de la organización, como la reparación de vehículos policiales inoperativos o que requieren mantenimiento, hasta la apropiación del producto de la venta, el cual incluso llega a ser considerado como una parte del ingreso personal de los jefes de unidades policiales y de los efectivos que están a cargo de los vehículos.

Así, en el presente trabajo hemos encontrado testimonios que dan cuenta de cómo algunos oficiales ordenan que algunos vehículos policiales no patrullen o que se hagan "estacionamientos tácticos" (es decir, mantener estacionados los vehículos en un "punto estratégico") para así "ahorrar" combustible. Al mismo tiempo, se alteran los odómetros (que sirven para medir el recorrido de los vehículos), se adulteran los registros de consumo de combustible (cuadernos de abastecimiento), etc., para simular el uso total de la dotación de combustible y luego vender los saldos no utilizados a los propietarios de las estaciones de servicio (u otros particulares). Se trata de una práctica que aparentemente está generalizada y es aceptada como una norma no escrita al interior de la institución.

Las acciones para "ahorrar combustible" son absolutamente previsibles al interior de la institución, ya que los vehículos que cuentan con dotación de combustible no reciben con la frecuencia necesaria repuestos como llantas, lubricantes, amortiguadores, etc., los que deben ser adquiridos por los jefes de unidad de manera particular, por lo que esos "ahorros" en el combustible son parte de la "gestión" que se espera del jefe de una unidad policial.

Aun cuando este manejo arbitrario del combustible al interior de la PNP se ve favorecido por el verticalismo, secretismo y espíritu de cuerpo de la organización, podemos ver que, en la forma en que se articulan los discursos que buscan justificar y legitimar la transgresión a las normas, se reflejan prácticas de la sociedad en general. La encuesta de Proética (Proética 2013) muestra, por ejemplo, cómo existen discursos generalizados en los ciudadanos que buscan explicar o justificar la corrupción en supuestas condiciones pre existentes adversas: “los empresarios a veces se ven obligados a pagar una coima” (68%), “la gran cantidad de trabas burocráticas genera más oportunidades para el pago de coimas” (68%), “si hubiera menos disposiciones controlistas habría menos coimas” (67%). Estas narrativas no son muy diferentes de las que se han encontrado en el presente trabajo respecto del uso indebido de combustible: que son las trabas burocráticas para conseguir repuestos o para la reparación de los vehículos policiales las causas por las que se debe recurrir a la venta del combustible asignado. Consideramos que estudiando la construcción de dichas narrativas al interior de la PNP no solo tendremos un mayor conocimiento de la forma en que se normalizan estas prácticas en la organización, sino que también podemos comprender mejor la manera en que se generan y sostienen los discursos legitimadores de la corrupción en la sociedad.

Las aproximaciones al fenómeno de la corrupción suelen entender dicho fenómeno como casos de “manzanas podridas” (Treviño y Youngblood 1990) al interior de las instituciones, manzanas que deben ser expulsadas para evitar que “el mal” se propague. Vista de ese modo, la corrupción es como una enfermedad que ataca el normal funcionamiento de un organismo determinado, lo pervierte y, por último, lo hace colapsar de manera que pierde por completo su funcionalidad. Se suele decir que la corrupción destruye, carcome o corroe las organizaciones, dando a entender que su existencia es contraria a la función misma de éstas, al punto que desvirtúa su razón de ser o incluso la extermina, máxime si se trata de una institución encargada de vigilar y garantizar el cumplimiento del ordenamiento legal, como es el caso de la Policía Nacional.

Por lo anteriormente expuesto, las políticas anticorrupción en general, y las desarrolladas para la Policía Nacional en particular, suelen estar diseñadas para, por un lado, tratar de “concientizar” a los efectivos policiales a fin de que éstos rechacen las conductas consideradas deshonestas, y por otro lado, detectar los actos calificados como corruptos al interior de la organización, identificar a los involucrados y sancionarlos de manera drástica. Estas políticas tratan a los trasgresores de las normas como delincuentes y enemigos de la organización, que deben ser expulsados de ésta pues su presencia es contraria a los objetivos del cuerpo policial.

El presente trabajo pretende hacer una aproximación diferente. Su objetivo es, en primer lugar, aproximarnos a determinar la dimensión de la corrupción en la Policía Nacional relacionada con el abastecimiento de combustible, es decir, desafiar la idea que señala que a la corrupción solo podemos aproximarnos indirectamente a través de encuestas de percepción o victimización, y más bien trataremos de estimar el alcance de esta forma de corrupción a través del análisis de ciertos registros de control. Esto es, vamos a tratar de generar un indicador aproximado del nivel de corrupción en el abastecimiento de combustible para vehículos

policiales. Por otro lado, una vez constatada la dimensión del problema, se busca recoger las narrativas al interior de la Policía Nacional que nos van a explicar cómo es que se justifican y normalizan estos actos de transgresión. Es decir, este trabajo parte de la hipótesis de que la corrupción en el uso de combustible no es una excepción, sino que está generalizada, y que lo que explica que pese a ello los miembros de la organización consideren que no pierden legitimidad, es una serie de discursos y actos que justifican las citadas prácticas entre los miembros de la policía y garantizan su continuidad. Uno de los discursos que justifican la transgresión es que su razón de ser no es contrariar los objetivos de la organización policial, sino más bien procurar que dichos objetivos se cumplan.

Encontramos que la Policía Nacional es una institución a la que se le exige el cumplimiento estricto de sus funciones, pero se le confieren medios insuficientes para ello, o cuando menos no eficientemente distribuidos, y este hecho permite que los miembros de la policía puedan justificar entre sí mismos el manejo arbitrario de los recursos en la necesidad de suplir sus carencias organizacionales. A lo largo de la presente investigación se ha encontrado dificultad por parte de la mayoría de los entrevistados para identificar la sustracción y venta de combustible como una práctica corrupta. Por esta razón, la aproximación teórica del presente trabajo se concentra primero en la definición de la corrupción y de la corrupción policial, analizando por qué podría considerarse a esta última como un tipo particular de corrupción. Luego revisaremos la teoría sobre normalización de la transgresión.

La importancia de esta investigación radica en que la corrupción policial ha sido escasamente estudiada en el Perú desde las ciencias sociales, en contraste con la amplia percepción de corrupción que existe sobre esta institución. Asimismo, esta investigación pretende diferenciarse de aquellas aproximaciones de orden normativo sobre la policía, las cuales se han enfocado en plantear reformas y en el “deber ser” policial, señalando lo que se aleja de ese “deber ser” como indeseable, más que en la comprensión de los propios fenómenos y dinámicas concretas al interior de la policía.

Lo que se busca con este trabajo es estudiar cómo es que al interior de la organización se institucionaliza, rutiniza y de manera complementaria hay una figura de validación colectiva de la acción, es decir, cómo se normaliza la sustracción y posterior venta de dicho recurso. Se han empleado entrevistas en profundidad a fin de describir la configuración organizacional bajo la que funciona la transgresión a la norma en la administración del combustible en la policía, así como la manera en que se normaliza la transgresión y los mecanismos de control social que permiten que se sostenga esta práctica.

Esta investigación toma del trabajo de Ludwig Huber (Huber 2008) la consideración de que la corrupción es antes que nada una práctica social que se sostiene en códigos morales disyuntivos y sistemas informales de interacción más poderosos que las estructuras formales, que se mantiene en medio de prácticas valoradas al interior de la policía, como la lealtad, el cumplimiento del deber, etc.

En el campo se encontraron no pocas dificultades para que los entrevistados se sientan libres de hablar de prácticas que saben constituyen delitos. Se tuvo que desarrollar relaciones de confianza con algunos miembros de la policía, a través de varios años, gracias a las cuales y durante conversaciones extensas, se fueron revelando los mecanismos de estas normas ocultas de la organización. Sin embargo, muchos de los entrevistados rechazaron la posibilidad de ser grabados, ya sea por pudor o por temor a posibles represalias futuras si se llegaba a conocer sus identidades. La desconfianza es comprensible, toda vez que se trataba de miembros de la policía en actividad, que temían afectar sus carreras. La simple toma de notas, una vez que se descartó en algunos casos el uso de una grabadora, hacía que algunas respuestas fueran más discursivas y apegadas al “deber ser”. En esos casos, los entrevistados evitaban hacer las mismas afirmaciones que habían realizado en ocasiones anteriores en medio de conversaciones informales. Por esta razón, algunas de las entrevistas tuvieron solo un registro escrito posterior a éstas.

Un hecho que debe ser expuesto en esta introducción es que, debido a que la información conseguida fue producto del establecimiento de relaciones de confianza, ha sido imposible evitar un nivel de identificación y solidaridad con la organización policial, y esta situación podría haber influido en el enfoque del estudio, al haberse tratado de ver el acto de la sustracción y venta de combustible como uno no siempre repudiable o contrario a la búsqueda del bien común. Han sido necesarias varias revisiones para tratar de corregir los sesgos, pero es posible que muchos de estos subsistan en el trabajo final.

A continuación se presenta el orden de exposición del trabajo desarrollado. El primer capítulo, denominado “Marco teórico”, nos permite realizar una aproximación conceptual y metodológica para el estudio de la corrupción en la policía, y de los procesos de normalización de la corrupción. Se muestra una tipología de corrupción policial para dejar un marco que permita ubicar teóricamente la sustracción y venta de combustible.

El segundo capítulo, denominado “El sistema de abastecimiento de combustible en la Policía Nacional”, se enfoca en describir cómo es que se configura el sistema de administración de combustible de la PNP, primero en lo formal, es decir, a través de la descripción del sistema ideal descrito por las normas de administración de combustible. En la segunda parte de este capítulo se hace una descripción de las prácticas concretas relacionadas con el uso y abastecimiento del combustible, es decir, se estudian los mecanismos de transgresión que configuran el sistema de administración del combustible. Se trata de presentar el sistema como es, para que sea contrastado con el que debería ser según las normas presentadas antes. Finalmente, aún conscientes de lo difícil que es cuantificar la corrupción, se intenta una aproximación para obtener un indicador de la dimensión del fenómeno del uso indebido del combustible dentro de la policía.

En el tercer capítulo, llamado “Normalización del uso indebido de combustible y mecanismos de control social del sistema”, se describe el proceso mediante el cual la Policía Nacional ha legitimado internamente el uso indebido de combustible, así como los mecanismos de control

social que permiten que el sistema se sostenga en el tiempo, a través de los discursos o narrativas de los propios policías.

Finalmente, en las conclusiones, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos en la investigación, algunas preguntas que surgen tras la investigación y posibles formas de enfrentar la normalización de la transgresión a partir de la comprensión del fenómeno.



Marco teórico

La corrupción es uno de los problemas más importantes que afecta a la sociedad y sus organizaciones. El tema de la corrupción ha cobrado tal protagonismo en las últimas décadas, que Moisés Naim se refirió a dicha prevalencia como “la erupción de la corrupción” (Naim 1995). Naim señalaba entonces que “al menos seis jefes de estado, más de cincuenta ministros, decenas de congresistas, y cientos de hombres de negocios de todo el mundo han perdido su trabajo, su libertad, e incluso sus vidas por causa de acusaciones de corrupción”². La Policía Nacional no ha sido una excepción y su ubicación como la segunda organización percibida como la más corrupta del Estado (Proética 2013) es un indicador de la envergadura del problema. En contraste con esa relevancia, los estudios de la corrupción policial desde las ciencias sociales son prácticamente inexistentes en el Perú. La mayoría de trabajos que han abordado a la corrupción policial en el Perú, lo han hecho desde una perspectiva legal o viendo a los transgresores como simples “buscadores de rentas”, y se han concentrado en plantear reformas bajo un enfoque normativo y punitivo, antes que en comprender las estructuras y dinámicas concretas del funcionamiento real de la Policía Nacional, así como de la corrupción que ocurre en su interior. Un primer paso para describir y explicar el funcionamiento de este fenómeno es establecer un marco analítico y teórico, el cual presentaremos a continuación.

En esta sección, plantaremos en primer término una aproximación al concepto de corrupción sobre la base de los elementos comunes que presentan las definiciones más utilizadas en la academia. Seguidamente, se profundizará en la definición de corrupción policial, para luego establecer una tipología de la corrupción policial. Introduciremos después los conceptos de cultura organizacional y normalización de la transgresión al interior de las organizaciones, que forman el cuerpo teórico central de esta investigación.

Qué entendemos por corrupción

² El texto se encuentra también en línea. Ver: <http://carnegieendowment.org/1995/06/01/corruption-eruption>

La “explosión de la corrupción” de la que hablaba Moisés Naim no ocurrió solo en el ámbito mediático. Para mayo de 1995 había publicados unos 170 000 artículos académicos, según una búsqueda en JSTOR con la palabra “corrupción” en el título, lo que significa que las publicaciones sobre corrupción se cuadruplicaron en poco más de una década (Dimant 2013), hecho que contrastaba con la “sorprendentemente escasa atención” que recibía el tema antes de la segunda mitad de los 90 (Miller 2005 citado en Rothstein 2014). Esta erupción, por cierto, a decir de una editorial de la revista británica *The Economist*, no tiene visos de menguar (*Economist* 2010)

Pero curiosamente, a pesar de lo prolífica de la producción académica sobre corrupción, los estudios sobre la materia no han tenido éxito en encontrar una definición de corrupción que satisfaga a todos los interesados (Aleman 2004). Ocurre que, al igual que otros conceptos como “obra de arte”, “democracia”, “poder”, etc., la palabra “corrupción” encaja dentro de lo que Walter Bryce Gallie describió como un “concepto esencialmente controvertido” (Gallie 1956), es decir, una idea abierta, cargada de valores, cuyo significado es sujeto de debate (Ivanov 2009). Por si fuera poco, las aproximaciones que se han ensayado no han estado exentas de carga ideológica. La búsqueda de definiciones, como señala Michael Johnston, es “un proceso político a la vez que analítico” (Johnston 1996, 321), por lo que los significados atribuidos a la palabra han estado relacionados muchas veces con la ideología prevalente en la organización que busca definirla. Tara Polzer plantea que el paso del paradigma keynesiano al paradigma neoliberal implicó también un cambio en la manera de abordar la corrupción, la cual pasó a ser vista como una operación de “búsqueda de rentas”, por lo que la cura planteada al mal por instituciones como el Banco Mundial debía buscarse en el mercado y no en el Estado (Polzer 2001). Así, las dificultades no se restringen a lo académico: las definiciones más aceptadas de corrupción suelen resultar inadecuadas o poco útiles cuando se les busca una aplicación práctica, como mejorar el comportamiento ético dentro de los sistemas políticos (Heywood y Rose 2015).

Para aproximarnos al fenómeno, podemos decir que la corrupción es una práctica social compleja que se manifiesta de diversas formas dependiendo de dónde y en qué época se produzca (Huber 2008), es decir, cada una de las prácticas corruptas posee sus propias lógicas, sus propios mecanismos, sus propias configuraciones organizacionales y sus propios contextos (Boehm y Lambsdorff 2009). El pago de sobornos de una empresa constructora para asegurar el contrato de la construcción de una carretera se configura diferente al pago de un soborno de un conductor al policía para evitar una multa por una infracción cometida. Y como veremos más adelante en el presente estudio, la sustracción y venta de gasolina en la policía puede ser también un fenómeno muy particular. Por ello, esbozar una definición que recoja exhaustivamente las características de todas las prácticas corruptas resulta imposible.

Aunque siempre ha existido la idea de la corrupción (Dimant 2013), la concepción que se tiene actualmente del fenómeno tiene su origen en el modelo de dominación legal y burocracia planteado por Max Weber. Weber planteó que la legitimidad de la dominación que ejerce el Estado moderno descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones sancionadas en los

estatutos, y de los derechos de mando de los individuos llamados a ejercer la autoridad por esas ordenaciones. Esta forma de dominación precisa de un funcionario profesional, que toma disposiciones “sin la menor influencia de motivos personales y sin influencias sentimentales de ninguna clase, libre de arbitrariedad y capricho y, en particular, ‘sin consideración de la personalidad’, de modo estrictamente formal según reglas racionales o bien, allí donde éstas fallan, según puntos de vista de conveniencia ‘objetiva’” (Weber 2002, 707). Cuando el funcionario falla a esos criterios de profesionalidad, es decir, cuando afecta la legitimidad del modelo de dominación legal, incurre en corrupción. La corrupción, como la entendemos hoy, es entonces un concepto moderno que nace solo cuando la sociedad desarrolla una diferenciación entre lo público y lo privado (Sartori 1996).

En esa línea, se han ensayado algunas definiciones de corrupción, de las cuales presentamos a continuación algunas de las más utilizadas en la bibliografía académica sobre el tema:

Un comportamiento que se desvía de los deberes formales de la función pública debido a la búsqueda de satisfacer intereses particulares (personales, familiares, de camaradería), de riqueza o ganancia de status (Nye 1967, 419).

Es el abuso del poder público para el beneficio privado (Tanzi 1998, 8).

Uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción 2013, 168).

La utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad (Soto 2003, 28).

El mal uso del poder político-burocrático por parte de camarillas de funcionarios, coludidos con mezquinos intereses privados, con el fin de obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos, junto con la distorsión de políticas e instituciones (Quiroz 2013, 30)

¿Cuáles son los elementos en común en estas definiciones? Estas definiciones, aunque varían en cuanto a semántica, coinciden en algunas condiciones de la definición, a saber: 1) el abuso del poder público; 2) el beneficio privado; y 3) la afectación del interés general y de la legitimidad de la autoridad. El abuso del poder público (“mal uso” o “uso indebido”) comprende la omisión del cumplimiento de ciertas reglas establecidas, o la realización de acciones en contra de estas reglas, efectuada por una autoridad elegida o un funcionario público de la burocracia. El siguiente elemento en común, es el beneficio privado. Estas definiciones coinciden en que la corrupción es un fenómeno que se caracteriza porque procura una retribución, directa o indirecta, para el funcionario o el representante político, por aquel abuso de poder que supone afecta el interés general en favor de un interés particular; esta retribución no solo se expresa en una ganancia monetaria, puede incluir otras formas intangibles como ganancia de status,

favores o apoyo (Mujica 2011). Finalmente, en cuanto al tercer elemento común, la corrupción supone la afectación al bien público en favor de un interés particular, lo público deja de ser la prioridad como ideal; ello conlleva a la deslegitimación de la autoridad, en un sentido moderno; la autoridad deja de representar al todo para representar la parte que se aprovecha de su status jurídico legal y político.

En resumen, la corrupción es un fenómeno que comprende el uso indebido del poder público por parte de representantes políticos o funcionarios de la burocracia estatal con el objeto de obtener retribuciones para uso particular (ya sea para uno mismo, familiares o para un grupo al que se pertenece), sean estas económicas o no económicas (status, favores, apoyos, puestos laborales, etcétera), y afectando de esta manera la realización del interés general en beneficio de un interés particular, y socavando la legitimidad de la autoridad. Dicho de otro modo, la legitimidad de una forma de dominación delegada se pone en entredicho cuando se falla al bien común, en la búsqueda de beneficios o consideraciones privadas.

Una discusión adicional en torno a las definiciones de corrupción, dado que se ha planteado su carácter contrario al bien común, es la que se cuestiona si es posible relativizar los efectos de la corrupción precisamente en la búsqueda del bien común. Ludwig Huber señala que no siempre la corrupción fue vista como un mal: bajo la idea implícita de que los vicios privados generan beneficios públicos, en los años sesenta un grupo de “revisionistas” sostenía que la corrupción puede corregir las fallas del mercado y la ineficacia de las burocracias de los países subdesarrollados (Huber 2008). En “*What is the Problem about Corruption?*”, Colin Leys sostenía que los actos corruptos resultan evidentemente malos para algunas personas, buenos para los involucrados en el acto, pero la calificación apriorística de que resultan contrarios al interés público proviene más bien de un enfoque moralista de la corrupción (Leys 1965). Leys aseguraba que en estados relativamente nuevos no existe consenso, experiencia previa o ideología respecto de las normas para manejar un cargo público en función de los cuales pueda racionalizarse el acto de explotar de manera privada un cargo público. Otros autores, como Szeftel, aseguraban que la corrupción puede ser una consecuencia de procesos de democratización impuestos o apresurados, y que antes que verla como la causante de problemas de desarrollo y debilitamiento de las democracias, debería verse como un síntoma o consecuencia de dichos problemas (Szeftel s.f.).

Corrupción policial

Si definir la corrupción en general es una tarea difícil y plagada de matices, definir la corrupción policial resulta una labor no menos compleja. Se ha destacado también en este caso la imposibilidad de encontrar una sola definición de corrupción policial que sea sencilla, breve y que a la vez satisfaga a todos los que pretenden trabajar en el tema (Johnston 1996).

Siendo que el Estado se define en gran medida por el reclamo que hace para sí del monopolio legítimo del uso de la fuerza, y si el instrumento o la organización encargada de ejercer esa

fuerza es la policía, su legitimidad resulta crucial para el sostenimiento de esta forma de dominación. Como señala Newburn, la dificultad en la definición de la corrupción policial estriba en que no todo acto delictivo cometido por un policía puede ser considerado un acto de corrupción policial³, pero además, en que actos que no son en absoluto delictivos, como aceptar un almuerzo o una bebida gratis, incluso cuando dichos regalos no impliquen la provisión de un servicio por parte del policía que lo recibe, sí pueden ser considerados actos de corrupción (Newburn 1999).

Para mayor dificultad, algunas definiciones de corrupción policial extienden el ámbito de aplicación incluso a aquellos casos en los que el acto corrupto no persigue un beneficio personal propio o de terceros, sino por ejemplo un beneficio organizacional, es decir, cuando el beneficio está dirigido al departamento o unidad policial como tal. El ejemplo que da Carl B. Klockars para estos casos de corrupción es el de efectivos policiales que evitan investigar a ciertos políticos o empresarios influyentes que apoyan a la policía, y que pueden beneficiar a la unidad policial a la que pertenecen dichos efectivos, en cuyo caso, resulta beneficiada la organización en su conjunto (C. Klockars 1983). Pero incluso actos que no pueden ser presentados en sí mismos como actos corruptos, como por ejemplo, cuando un policía realiza una actividad que está dentro de sus funciones, como brindar seguridad en una determinada calle, deben ser considerados como actos de corrupción policial si es que se realizan con la intención de obtener algún tipo de beneficio, por ejemplo, cuando se brinda seguridad a la calle donde queda la empresa de un hombre prominente que, como agradecimiento, otorga recompensas a los efectivos policiales (Kleinig 2000).

A continuación presentamos algunas definiciones de corrupción policial:

Cuando un oficial recibe o se le promete una ventaja significativa o recompensa (personal, grupal u organizacional) por hacer algo que él está en la obligación de hacer de todas maneras, o que está en la obligación de no hacer, ejercer una discrecionalidad legítima por razones inapropiadas, o emplear medios ilegales para lograr metas aprobadas. (Punch 1985 citado en Newburn 1999)

Cualquier tipo de comportamiento proscrito cometido por un oficial de la ley que recibe o espera recibir, en virtud de su cargo, una recompensa material no autorizada o beneficio, actual o potencial. (Roebuck y Barker 1974, 424)

Los efectivos policiales actúan de manera corrupta cuando, en el ejercicio o faltando al ejercicio de su autoridad, actúan con la intención primaria de promover una ventaja privada o para su departamento o división. (Kleinig 2000 citado en Newburn 1999)

³ Aunque un acto delictivo cometido por un policía sí deslegitima en última instancia su facultad de ejercer el monopolio de la fuerza, dicho acto no constituye necesariamente la corrupción o defraudación de la función específica asignada, y por lo tanto, no necesariamente se trataría de un acto de corrupción policial. Por ejemplo, cuando un policía evade impuestos o conduce un vehículo en estado de ebriedad después de una reunión social, no está dando uso o mal uso de sus atribuciones como policía.

Las prácticas (corruptas) que son cometidas por un efectivo policial en el ejercicio de su ocupación. (Stoddard 1983 citado en Newburn 1999)

Corrupción policial es cualquier conducta ilegal o mala conducta que involucra el uso del poder del cargo, para beneficio personal, grupal u organizacional. (Sayed y Bruce 1998a, 8)

¿Dónde se encuentra la diferencia entre las definiciones de corrupción policial con las definiciones de corrupción en general que hemos visto anteriormente? Básicamente en una precisión respecto de quién se beneficia con el acto corrupto: aunque la mayoría de definiciones de corrupción contemplan los beneficios de los grupos de pertenencia, en la corrupción policial se especifica el beneficio organizacional, que puede ser diferente en una organización pública frente a una organización privada. Es decir, puede ser diferente que un acto corrupto se cometa para mejorar las instalaciones de una dependencia policial, a que el beneficio se oriente a garantizar la seguridad ciudadana. Newburn puntualiza que en el intento de definir la corrupción policial, deben considerarse tanto los medios, como los fines y las motivaciones detrás de las conductas; tomar en cuenta que la corrupción policial no necesariamente involucra actos ilegales o conductas o metas inapropiadas por parte de los policías; y que los actos de corrupción policial implican necesariamente el uso o el abuso de la autoridad organizacional (Newburn 1999).

Tipología de la corrupción policial

El siguiente paso en nuestra aproximación al fenómeno de la corrupción policial consiste en presentar una tipología de la corrupción. Julian B. Roebuck y Thomas Barker (1974) describieron ocho tipos de corrupción policial, que a continuación mostramos en la Tabla N° 1:

Tabla 1
Tipología de corrupción policial de Roebuck y Barker⁴

Tipo	Descripción
Corrupción de la autoridad	La autoridad policial se corrompe cuando un efectivo policial recibe una ganancia material no autorizada ni merecida, solo por su posición como policía, sin violar ninguna ley <i>per se</i> . El recibir comida o bebida gratis, sexo, servicios, admisiones gratuitas a lugares de entretenimiento, descuentos, etc., únicamente porque al corruptor “le gusta la policía”. También incluye recibir pagos por brindar protección a propiedad privada que se escapa de las obligaciones de patrullaje de rutina, y otras actividades propias de su función.

⁴ La tabla ha sido elaborada con la información del texto de Roebuck y Barker (1974), siguiendo el ejemplo del texto de Newburn (1999).

Favorecimiento a terceros ⁵	Recibir bienes, servicios o dinero por derivar servicios a compañías de grúas, ambulancias, depósitos, abogados, doctores, etc., que quieren hacer negocios con las personas con las que los policías actúan durante su patrullaje u operaciones de rutina.
Robo oportunista	Robar pertenencias o dinero de personas arrestadas, víctimas de accidentes de tránsito, víctimas de crímenes violentos o de personas que por estar inconscientes o muertas son vulnerables al robo. Incluye apropiarse, en el curso de una investigación de un robo, de parte del botín abandonado por ladrones; o quedarse con una parte de la evidencia confiscada, etc.
Chantaje o soborno ⁶	Se refiere a chantajes que surgen de manera oportunista, pidiendo o aceptando sobornos para no actuar, conforme a sus atribuciones, respecto de una falta o un acto criminal. Este tipo de actos incluyen el pedir o aceptar dinero a cambio de no imponer una multa por infracción de tránsito, o para no proceder al arresto de un criminal.
Protección de actividades ilegales	Protección policial de personas involucradas en actividades ilegales, de manera que se permita seguir operando el negocio. Incluye las protección de los llamados “crímenes sin víctimas”, como venta de drogas, prostitución, venta de mercadería de contrabando, etc.; la protección de negocios legales que operan fuera de la ley, como por ejemplo, empresas de transporte público que se salen de sus rutas autorizadas o que tienen documentación vencida, constructoras que invaden la vía pública sin autorización, o licorerías que venden alcohol fuera del horario permitido.
Arreglos	Debilitar los casos de investigación criminal, o “extraviar” multas, etc. Por ejemplo, cuando un policía de la unidad antidrogas arregla con los detenidos o investigados por tráfico ilícito de drogas para debilitar la investigación (extraviando pruebas o ignorando evidencia) y éstos no puedan ser perseguidos luego penalmente.
Actividades criminales directas ⁷	En este tipo de actos de corrupción policial no hay la figura de un corruptor. Se trata de efectivos policiales que cometen crímenes contra personas o sus propiedades para beneficio personal, violando la ley y las normas internas de la policía.
Sobornos internos	Comprar, intercambiar o vender privilegios para policías, como días de permiso, cambios de colocación, ascensos, etc. Se crea un mercado en el que los actores son solo policías, y los pagos

⁵ La palabra usada en inglés es “kickback”.

⁶ La palabra usada en inglés es “bribery”.

⁷ Este tipo de acto corrupto no calzaría con las definiciones vistas previamente de corrupción policial. Sayed y Bruce afirman que agrupar de manera indiscriminada los actos que se cometen en uso de los poderes ocupacionales específicos de la policía con aquellos cometidos en uso de los poderes que cualquier persona tiene en una variedad de organizaciones, puede hacer perder de vista las causas que se relacionan de manera directa con la naturaleza y presiones propias del trabajo policial (Sayed y Bruce 1998b)

	pueden ser ofrecidos en efectivo o bajo la forma de regalos costosos, como por ejemplo, botellas de whisky, invitaciones a cenar, etc.
--	--

Fuente: (Roebuck y Barker 1974).

Maurice Punch agrega un tipo adicional a la lista de Julian B. Roebuck y Thomas Barker: el “sembrado”⁸ (Punch 1985). Este tipo de corrupción consiste en plantar evidencia, por ejemplo, “sembrando” droga en casos de investigación anti narcóticos o colocando un arma en la escena de un tiroteo, de manera que se justifique el que un efectivo policial abata a un delincuente⁹.

El “sembrado” propuesto por Punch puede ser parte de lo que la literatura sobre corrupción policial llama “corrupción por causas nobles”, es decir, un acto contrario a los deberes de la función que se comete con el fin de asegurar un bien superior, como la seguridad pública. Esta forma de transgresión contribuye a la dificultad de llegar una definición de corrupción policial ampliamente aceptada. La corrupción de causa noble ocurre cuando es imposible ser consecuentes al mismo tiempo con la búsqueda del mayor bien, nuestros principios más importantes o nuestros deberes más fuertemente valorados (Kleining 2002). Difiere en un aspecto crucial de lo que normalmente entendemos por corrupción: antes que buscar algún tipo de beneficio privado, la corrupción por causas nobles está orientada a un bien público¹⁰, como la seguridad, la justicia, la condena de un criminal, etc. Autores como Sayed y Bruce plantean matices a actos de este tipo para no considerarlos necesariamente como corruptos: “cuando la ganancia de una organización de un acto impropio coincide con el cumplimiento de sus fines u objetivos legítimos o autorizados, no debe ser considerada automáticamente una instancia de la corrupción” (Sayed y Bruce 1998, 4).

Un caso extremo de corrupción por causas nobles se da en el llamado “Problema de Harry El Sucio”, que hace alusión al personaje de “Dirty Harry” Callahan, de la película de Don Siegel de 1971. El filme muestra a un policía que recurre a la tortura para salvar a una mujer secuestrada por un asesino serial. Carl B. Klockars señala que en este tipo de dilemas, el problema no reside en elegir el recurrir a medios sucios para alcanzar un bien incuestionable y moralmente convincente, sino en creer que uno puede tomar esa decisión frente al dilema y salir limpio: inevitablemente según Klockars, los policías que caen en el “Problema de Harry el

⁸ El caso de policías que violan los procedimientos y las leyes con el fin de lograr un arresto, una confesión, o una acusación fiscal, es un tema que ha sido discutido en el trabajo de Sayed y Bruce, y antes que considerarlo dentro de la definición de corrupción policial, lo califican más bien como un caso de uso de “medios ilegítimos para fines legítimos” (Sayed y Bruce 1998a).

⁹ Un caso de “sembrado” bastante difundido e investigado en medios, es el de los Escuadrones de la Muerte de Trujillo, caso en el que estuvo involucrado el Coronel (r) Elidio Espinoza, hoy alcalde de Trujillo, a quien se acusó de ajusticiar a delincuentes y luego hacer aparecer los asesinatos como enfrentamientos en los que la policía se vio obligada a responder a los disparos de los criminales. Ver: <http://archivo.larepublica.pe/26-09-2011/elidio-espinoza-entre-dos-fuegos-un-balazo-es-largo-y-otro-quemarropa>

¹⁰ (Kleining 2002)

Sucio” pierden su sentido de proporción moral, se vuelven cínicos y terminan empleando medios sucios con demasiada crudeza o demasiada rapidez (C. B. Klockars 1980).

¿Puede, bajo determinadas circunstancias, ser moralmente aceptable que los miembros de la policía cometan actos contrarios a la ley o actos corruptos para lograr un bien mayor? Una forma de abordar el tema es a través de la distinción que hace Weber entre la “ética de los fines últimos” (también llamada “ética de la convicción”) y la “ética de la responsabilidad”. Si sigue la ética de la convicción, un político (o en este caso, un policía) debería respetar los principios morales por encima de todo, sin importar las consecuencias de sus actos; mientras que si sigue la ética de la responsabilidad, la única aplicable en el mundo de la política según Weber, el criterio último para decidir una acción estaría en la evaluación de las consecuencias de ésta (Weber 1979). Kleining propone que en determinadas circunstancias, un acto de corrupción por causa noble es una respuesta perfectamente comprensible a las complejidades del mundo y nuestra incapacidad para desarrollar reglas que se acomoden a cada exigencia, pero agrega que la responsabilidad de tomar ese tipo de decisiones solo puede recaer en la persona con la más alta autoridad en el departamento de policía¹¹.

Finalmente, no debemos perder de vista una consideración que hace Newburn: los ocho tipos de corrupción policial de Roebuck y Baker, más el noveno tipo planteado por Punch, están ordenados desde los menos a los más graves, y la idea detrás de esa jerarquización es que los policías que se vuelven corruptos suelen comenzar involucrándose en acciones que parecen poco graves, aceptando por ejemplo regalos “de agradecimiento”, como comidas gratuitas, para ir poco a poco avanzando hacia actos de corrupción más graves (Newburn 1999).

Cultura organizacional

Antes de pasar a explorar la teoría sobre cómo es que se garantiza la institucionalización y persistencia de actividades corruptas al interior de una organización, debemos detenernos un poco en el concepto de cultura organizacional. Las prácticas corruptas se desarrollan en un contexto social en el cual hay un conjunto de códigos culturales que determinan las formas de relacionarse de los actores. Para el estudio del fenómeno de la corrupción, además de poder identificar las actividades que encajan en el concepto, es necesario conocer los elementos culturales en medio de los cuales se desarrolla y se hace posible la persistencia de este tipo de actividades. Para ello es necesario revisar el conjunto de prácticas sociales al interior de este organismo, puesto que las organizaciones se rigen no solo por el conjunto de normas formales sino también por los hábitos, los códigos, los sistemas de significados que definen la organización. En esa línea revisaremos el concepto de cultura organizacional como elemento en el que se sostienen los actos definidos como corrupción policial.

¹¹ (Kleining 2002)

Las definiciones sobre cultura organizacional son diversas. Una de ellas es la propuesta por Acha (2004) quien señala que la cultura organizacional es “una dimensión de las organizaciones que emerge en la interacción social, el diálogo y la respuesta mutua al contexto exterior, las acciones, estructura y dinámica organizacionales, que se expresa en hábitos, estilos de trabajo y formas de relacionarse compartidos” (E. Acha 2004, 141). Agrega la autora que incluso cuando se trata de organismos del Estado, las organizaciones no solo operan en función de las normas formales, sino también de “un conjunto paralelo de modos de actuar, sentir, estilos de autoridad e idiosincrasias, que no están escritos y que han sido incorporados por sus miembros como parte natural de sus vidas”. (E. Acha 2004, 141).

En sociedades modernas las organizaciones establecen las normas formales que determinan los objetivos y su funcionamiento, pero también existen un conjunto de reglas no formales las cuales están presentes y son las que principalmente hacen funcionar en la práctica a una organización. En ese contexto, Toca y Carrillo (2009) definen a la cultura organizacional como el “conjunto de instituciones informales compartidas que gobiernan y legitiman la conducta de una colectividad organizacional” (Toca y Carrillo 2009, 120). El punto central de esta definición recae en las instituciones informales, es decir, esas reglas que no provienen de las leyes, normas ni reglamentos manifiestos (oficiales) pero que están presentes en todas las dinámicas organizacionales. Se trata de normas compartidas que gobiernan y constriñen las conductas de los miembros de las organizaciones. Así, estos autores definen a las normas informales “como reglas de un grupo o comunidad que pueden o no ser explícitamente establecidas y que dependen de mecanismos de monitoreo tales como la aprobación o desaprobación social”¹². Esta definición es bastante similar a la planteada por Helmke y Levitsky (2006). Estos autores definen a las instituciones como “reglas (o conjuntos de reglas) que estructuran la interacción social limitando y constriñendo el comportamiento de los actores” (Helmke y Levitsky 2003, 8). En cuanto al estudio de las instituciones informales advierten que es preciso hacer una distinción entre las instituciones formales y las informales, y también diferenciarlas de aquellos comportamientos informales que no necesariamente son institucionalizados. De acuerdo a estos autores:

Las instituciones formales [son] las normas que están codificadas abiertamente, en el sentido de que se establecen y se comunican a través de canales que son ampliamente aceptados como oficiales. Por el contrario, las instituciones informales son reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas fuera de los canales de sanción oficiales. (Helmke y Levitsky 2003, pp. 8-9)

Algunos estudiosos como Skolnick (1966, citado en Tudela 2011) han señalado que habría una cultura policial universal la cual emana de la “personalidad del trabajo policial” y por tanto estaría presente en todos los cuerpos policiales. Esta cultura se caracterizaría por: “i) La suspicacia y desconfianza en relación a los no-policías; ii) la solidaridad interna; iii) el

¹² (Toca y Carrillo 2009, 120)

aislamiento social; iv) el conservadurismo; v) el racismo; y, vi) el machismo” (Tudela 2011, 23). No obstante, esta concepción “todopoderosa, homogénea y determinista” (Chan 1996) ha sido criticada por estar supuestamente descontextualizada y ser ahistórica. Estos elementos se han extraído del estudio de cuerpos de policía anglosajones y no han sido complementados con estudios de otras sociedades ni en función a los cambios de paradigmas de la policía; por lo que para sus críticos, la principal deficiencia de estas concepciones es que limitan la definición en base al trabajo policial y no tanto a las estructuras sociales y políticas en las que se encuentra la policía¹³.

Los procesos históricos por los que ha pasado cada órgano policial son diferentes, y por ello han resultado en instituciones informales diversas en las que se materializa el funcionamiento policial. Si solo nos centráramos en la cultura organizacional del trabajo policial entonces todas las policías tendrían la misma cultura, pero ciertamente desde una primera impresión es sencillo establecer que la policía peruana, difiere en muchos aspectos de la policía estadounidense o de la chilena¹⁴. Consideramos que en buena medida la cultura policial está influenciada por el trabajo policial, pero también lo está por el contexto social y político donde se sitúa la policía (Chan 1996), y la respuesta de la organización al entorno externo (E. Acha 2004). Aunque este trabajo muestra particularidades de la Policía Nacional, que muy probablemente no se replica en experiencias como la estadounidense o chilena mencionadas líneas arriba, vamos a repasar algunas de las instituciones que suelen ser comunes en distintas experiencias policiales.

Una de las instituciones informales más comunes en la organización policial es el llamado “código del silencio”, que consiste en no informar o reportar sobre conductas indebidas, desde las conductas transgresoras menos graves hasta las más graves, y beneficiar a distintos tipos de efectivos policiales (Tudela 2010). Algunos autores han señalado que esto se debe a la solidaridad interna de grupo y también porque ofrece seguridad a sus miembros frente a situaciones de peligro propios del trabajo policial en el cual se demande trabajo en conjunto (Chan 1996). Entonces el no cumplimiento de esta institución generaría sanciones como el aislamiento, pasando por el ostracismo e incluso la violencia.

Otra institución predominante en la policía es el abuso de la discreción. El ejercicio de la discreción no es solo característica de los policías, se trata de una cualidad de la que deben disponer diversos funcionarios para la aplicación de las normas. “Como en cualquier oficio, profesión o circunstancia, existen grados de discrecionalidad, ya que no es posible regularizar cada situación que se presenta en la vida diaria” (Reiner 2000 citado en Acha 2004). Pero en particular, la praxis policial implica un alto grado de discrecionalidad y autonomía para resolver

¹³ (Chan 1996)

¹⁴ En contraste con la policía peruana, que es considerada la segunda institución más corrupta del país, la chilena es considerada la institución más confiable de Chile. Ver: <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/otra-realidad-policia-chile-institucion-mas-confiable-su-pais-noticia-1464177>

las coyunturas del día a día (Tudela 2010; 2011). Generalmente, la autoridad del policía se basa en la discrecionalidad, ya que si no se dispone de ella un policía no lograría cumplir sus funciones.

A pesar de que a menudo es la forma prudente más aceptada para hacer frente a los problemas, la discrecionalidad puede ser utilizada en una variedad de formas discriminatorias o controversiales. No obstante, aunque la forma como la discreción es ejercida suele ser problemática, es necesaria e inevitable. (Reiner 2010, 19)

Al no existir límites claros en el uso de la discrecionalidad, los policías aprovechan muchas veces esta situación para ganar beneficios o para mostrar dominación, convirtiéndose en una práctica en la que el policía demuestra su autoridad.

Una tercera institución a considerar es el servilismo. Las jerarquías implican subordinación, y la subordinación implica obediencia. Este es el principio por el que se rigen las organizaciones jerárquicas. Si bien formalmente se determina hasta dónde puede llegar la obediencia, lo cierto es que en la práctica muchas veces se desbordan los límites establecidos. El nivel de obediencia en la práctica no solo está configurado por el empoderamiento del jefe sobre el subalterno, sino que el poder es más difuso y configura las relaciones de poder sin seguir necesariamente la estructura formal. Es común observar en la policía la existencia de “padrinos” que están por encima de los jefes inmediatos de un oficial. Entonces, se establecen relaciones asimétricas de poder que no están basadas en el mérito y profesionalización de la policía, sino en el capital social¹⁵ que posee un miembro. Esta obediencia cuyos límites están demarcados en la consecución de ganar recursos simbólicos -y también materiales-, es el servilismo. El servilismo es un rezago del Estado colonial y del paradigma militar de obediencia presente en la policía peruana. Ella se podría resumir en la norma no escrita de obedecer sin dudas ni murmuraciones (E. Acha 2004).

¿Cómo se vincula la cultura organizacional y la corrupción? Sin caer en un determinismo cultural, lo que planteamos es que las distintas formas de la corrupción se nutren de las instituciones informales que conforman la cultura organizacional de la Policía. Nos encontramos frente a un fenómeno complejo que se desarrolla en un contexto en el que las prácticas sociales, aun cuando estén dentro del Estado, no están del todo demarcadas por la formalidad. Para su funcionamiento, la burocracia policial no solo se ciñe a las directrices de las normas formales, sino también a los saberes prácticos, a ese conjunto de conocimientos que se aplica a cada instante, que se vuelve concreto en las acciones de los actores. Para desarrollar actos corruptos se disponen de determinadas formas de red. Estas redes se organizan y articulan de distinta forma (Mujica 2009), sea como una mafia, una sociedad acéfala, o una clientela. Esas redes no operan superficialmente, sino dentro de un entramado institucional, dentro de un contexto social y cultural (Huber 2005). Lo que proponemos es que existen elementos de la cultura

¹⁵ Entendiendo el capital social como los recursos asociados con un grupo al que se pertenece (Bourdieu 2001)

organizacional, entiéndase como instituciones informales (Toca y Carrillo 2009), que nutren la estructura y articulación de las redes que favorecen actos de corrupción, en la medida en que las “reglas de juego” informales constriñen el comportamiento de los actores (Helmke y Levitsky 2003).

Normalización

La discusión acerca de cómo lo “anormal” o “aberrante”, es decir, aquello que se desvía de lo que se considera normal o lícito, termina siendo aceptado como normal o esperado al interior de una organización, se profundizó tras la ocurrencia de dos de los más grandes desastres de la carrera espacial: los accidentes del Challenger (1986) y el Columbia (2003). Diane Vaughan, tras analizar cómo es que la NASA no detuvo los proyectos de estos dos trasbordadores a pesar de las constantes advertencias sobre fallas recurrentes en determinadas piezas de las naves, acuñó el término “normalización de la desviación” para graficar cómo es que se comienza por aceptar pequeñas y aisladas desviaciones hasta que la recurrencia de éstas se termina considerando como algo esperado, logrando que lo anormal se convierta en norma (Vaughan 1996). El término ha sido posteriormente usado en medicina para explicar cómo es que errores que deberían ser atajados por los protocolos de seguridad, terminan siendo ignorados en un proceso gradual y progresivo (Prielipp, Magro y Morell 2010).

La sociología de las organizaciones adoptó también el concepto, sobre todo a raíz de los casos de fraude y corrupción empresarial como los de Enron en el 2001 y el escándalo de las hipotecas subprime que llevó a la crisis financiera del 2008 (Spicer 2009). Precisamente por esa razón, la mayoría de estudios de normalización de la corrupción en organizaciones se concentra en el estudio de la corrupción en grandes empresas, y cómo ésta se institucionaliza en nombre de la misión de la empresa (Dahling, y otros 2012). En el presente estudio, sin embargo, nos concentramos en el caso de una organización como la Policía Nacional, que tiene como uno de sus principales objetivos la vigilancia del cumplimiento de la ley, por lo que es menos esperable que la corrupción o la desviación respecto del cumplimiento de las normas formales se realice sin poner en riesgo la razón de ser de la organización.

Como veremos más adelante, los miembros de la Policía Nacional que trasgreden las normas no se ven a sí mismos como delincuentes, sino que consideran que sus acciones son permisibles dentro de la organización, e incluso necesarias o deseables. La normalización es el proceso a través del cual, las ideas y las acciones pasan a ser vistas como normales, naturales o dadas en el día a día (May 2009). En este caso hablamos de un proceso de normalización de la transgresión de las normas que se supone rigen a esta institución, e incluso, de las leyes cuyo cumplimiento dentro de la sociedad esta organización es la vigilante encargada.

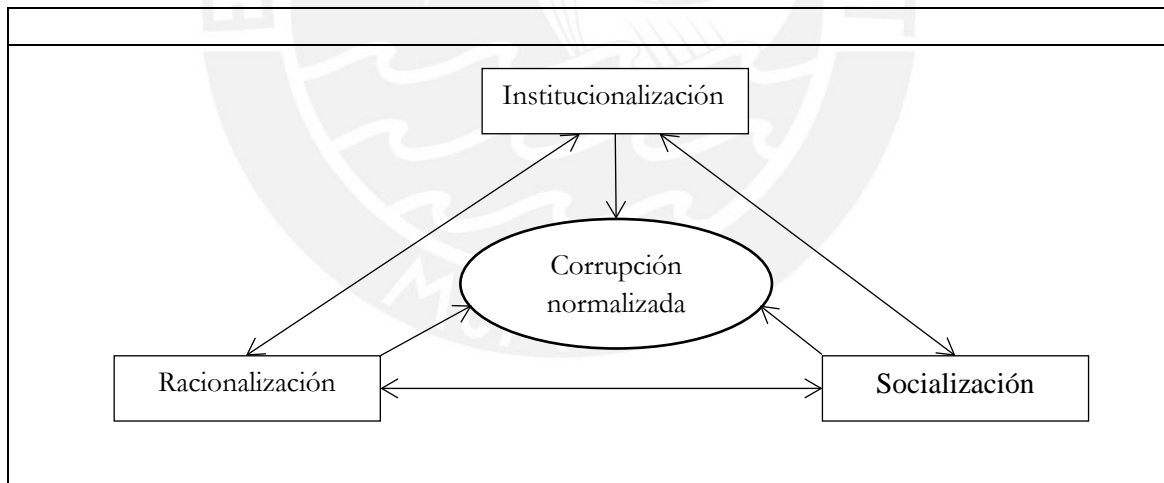
Nuestra aproximación al proceso de normalización de la corrupción en la Policía Nacional se sustenta en el trabajo de Blake E. Ashforth y Vikas Anand. Ellos plantean que detrás de todo

proceso de normalización de la corrupción se dan otros tres procesos que se retroalimentan al interior de una organización, a saber:

- 1) la institucionalización, momento en el cual una decisión corrupta inicial o acto corrupto se incrusta en las estructuras y procesos y por lo tanto se vuelve rutinaria, en este momento el acto corrupto pasa a ser un elemento propio de la organización y por lo tanto pasa a formar parte del repertorio de acciones dispuestas dentro de la organización;
- 2) la racionalización, momento en el cual se desarrollan estructuras ideológicas para justificar y tal vez incluso para valorizar la corrupción, así se crea la justificación de los actos desarrollados por el grupo; y,
- 3) la socialización: donde nuevos participantes son inducidos a ver la corrupción como permisible y hasta deseable. Lo central es que si ya el acto se ha incrustado y ha sido justificado, es necesario que éste sea reproducido entre los miembros nuevos con el objetivo de que el elemento transgresor se mantenga en el tiempo (Ashforth y Anand 2003). Una vez instalados estos procesos se refuerzan e integran.

Gráfico 1

Elementos para el desarrollo de la normalización



Fuente: (Ashforth y Anand 2003)

El sistema de abastecimiento de combustible en la Policía Nacional del Perú

¿Cuál es la función principal de la Policía Nacional del Perú? De acuerdo con nuestra Constitución, “la Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras” (artículo 166 de la Constitución). No son pocas responsabilidades.

Para cumplir con sus fines, la PNP necesita de una serie de elementos logísticos, uno de los cuales lo componen los vehículos patrulleros con los que cuenta la institución. La puesta en operación de todos esos vehículos constituye un sistema en sí mismo, es decir, se trata de un objeto complejo cuyos componentes se relacionan con al menos algún otro componente del sistema (Bunge 1999), dentro del cual opera otro subsistema que es el del abastecimiento del combustible. Para cumplir con sus funciones de patrullaje, los vehículos policiales requieren de un abastecimiento permanente, y en función de dicho requerimiento se estructura el sistema de abastecimiento de combustible, el cual ha desarrollado su propia normativa y prácticas.

A continuación pretendemos describir el sistema de abastecimiento de combustible de la Policía Nacional, tanto en el campo de lo formal como en el de las prácticas concretas.

1.1. Procedimiento formal para el abastecimiento de combustible a las Unidades de la Policía Nacional del Perú

El accionar de las organizaciones estatales debe circunscribirse a lo que se conoce como el “principio de legalidad”, es decir, mientras las organizaciones privadas están permitidas de hacer todo lo que la ley no les prohíbe, las organizaciones estatales están acotadas por lo estipulado en la normativa vigente y su jurisdicción, es decir, sus actos deben restringirse a lo que la ley taxativamente les permite. En ese sentido es necesario reconocer cuál es el marco procedimental dispuesto por las normas para poder comprender mejor el funcionamiento de una organización que es parte del Estado. ¿Por qué es importante para nuestros fines? Porque

el elemento formal nos permite observar parte del escenario sobre el cual se estructuran y desenvuelven las prácticas concretas de la organización, al poner en evidencia algunos aspectos de su cultura organizacional.

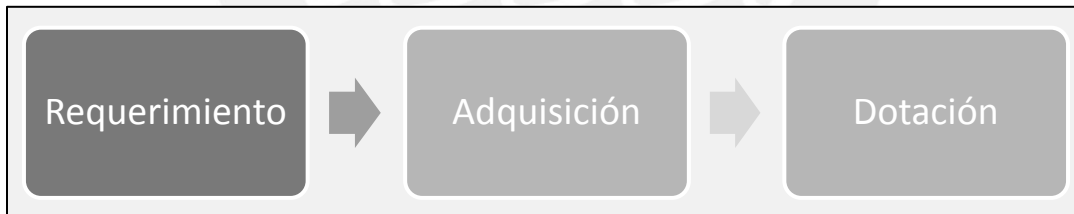
La configuración de las normas formales nos permite conocer algunas de las prácticas concretas que se dan al interior de la organización, es decir, la observación de aquello que las normas escritas nos dicen que está prohibido o sancionado al interior de la policía, nos da una idea de las acciones recurrentes o que se teme que ocurran en la organización. Las normas formales nos hablan de la historia del sistema, pero también nos muestran lo que se sospecha que podría estar ocurriendo actualmente en su interior.

El estudio de los aspectos formales del sistema de abastecimiento de combustible nos permite, por tanto, observar el escenario sobre el cual, tal como veremos más adelante, se produce la normalización de los elementos de la cultura organizacional que trasgreden lo formal.

1.1.1. Las normas relativas al abastecimiento de combustible

La administración de combustible en la PNP se rige por la Directiva N° 04 de la Dirección de Logística de la Policía Nacional¹⁶, la que establece un ciclo en el abastecimiento de combustible que sigue el orden que se presenta a continuación: i) Etapa de requerimiento, ii) Etapa de adquisición, iii) Etapa de dotación (ver Gráfico 2).

Gráfico 2
Ciclo de abastecimiento del combustible



Fuente: DIRLOG PNP. Elaboración propia.

Para el presente trabajo nos hemos concentrado en estudiar las normas y prácticas de la etapa de **dotación** del sistema de abastecimiento de combustible, que es la etapa en la que los vehículos patrulleros deben ser conducidos a las estaciones de servicio para recibir la dotación

¹⁶ Directiva N° 04-16-2011-DGPNP/DIRLOG-PNP/DIVCOM-B, “Normas y procedimientos para la administración de los combustibles y lubricantes del parque automotor, maquinarias y equipos de la Policía Nacional del Perú”, emitida con Resolución Directoral RD-304-2011-DIRGEN/EMG, del 16 de abril de 2011. La norma tiene por objeto establecer “normas y procedimientos que conduzcan a una efectiva administración de los combustibles y lubricantes asignados a los vehículos automotores, embarcaciones, maquinarias y equipos de la Policía Nacional del Perú”.

de gasolina o petróleo que tienen asignada, además del llenado de los cuadernos y sistemas de registro, y es la etapa en la que se debe producir la fiscalización o control del sistema. Se ha dejado fuera la etapa de **adquisición** del combustible, puesto que este proceso tiene sus propias normas y se realiza de manera centralizada en la cúpula administrativa de la organización policial. Tampoco se va a estudiar la etapa de **requerimiento**, porque los pedidos de combustible se mantienen constantes a lo largo del año, y varían muy poco de año a año, en función del planeamiento realizado también desde la cúpula administrativa de la organización.

Respecto de la etapa de **dotación** de combustible, la norma describe con detalle todos los pasos del ciclo de abastecimiento, y exige, para presuntamente garantizar el control y seguimiento del proceso, que los miembros de la policía encargados de seguir dicho procedimiento registren cada una de las acciones relativas a éste. Entre los documentos que sirven para el registro se encuentran las Tarjetas de Abastecimiento (TAC), los Cuadernos de Abastecimiento, los Cuadernos de Recorrido, Cuadros Resumen de TAC, Cuadros de Requerimiento, Planilla de Abastecimiento Diario, Libretas de Control Vehicular, etc.

En Lima se ha eliminado el uso de las Tarjetas de Abastecimiento de Combustible (TAC), las cuales han sido reemplazadas por una tarjeta magnética (Tarjeta Multiflota) que guarda digitalmente los datos del combustible abastecido (Ministerio del Interior 2014), tales como lugar, fecha, hora y cantidad de combustible abastecido, conductor responsable del abastecimiento, rendimiento entre un abastecimiento y otro, etc.

El sistema es bastante minucioso y engorroso. Así por ejemplo, independientemente del registro digital del Sistema Multiflota, se lleva un Cuaderno de Abastecimiento, en el cual el efectivo encargado del suministro debe registrar a mano la siguiente información: la fecha y hora en la que se realiza el abastecimiento, el número de placa del vehículo que será abastecido, la cantidad de combustible abastecido, el octanaje del combustible abastecido, el nombre del grifo donde se abasteció, el kilometraje que registra el odómetro del vehículo (indicador de recorrido) al momento del abastecimiento, detalle de quién ordenó el abastecimiento (usualmente el Jefe de Estado Mayor de la unidad), el nombre del conductor del vehículo y la firma del mismo. Y estamos hablando de uno solo de los documentos de registro. Esta información se supone que debe ser cruzada con la información de los otros registros mencionados (TAC, Cuaderno de Recorrido, etc.), para que los jefes de unidad y órganos de control puedan supuestamente verificar que el abastecimiento se ha realizado de acuerdo con las normas vigentes.

La omisión de estos registros y las irregularidades relativas al abastecimiento del combustible han sido consideradas en el Decreto Legislativo 1150, Ley de Régimen Disciplinario de la PNP, el cual establece sanciones, por ejemplo, por “Omitir información necesaria en documentos relacionados con el desempeño de la función policial” (código L45), “Contravenir los procedimientos operativos o administrativos establecidos en la normatividad interna de la Policía Nacional del Perú” (código G60), “No respetar los procedimientos establecidos o

alterar, distorsionar, encubrir o suprimir, sin motivo justificado, los documentos que sustentan el procedimiento regular de un proceso interno o pago a personal de la Policía Nacional del Perú o a un tercio” (código MG11), “Alterar, modificar, manipular, deteriorar, dañar o sustraer los mecanismos de medición, control o equipos que permitan realizar un adecuado control del material o recursos destinados al cumplimiento del servicio policial” (código MG48), “Distorsionar, adulterar o suscribir información falsa en informe, certificado, peritaje u otro documento en beneficio propio o de terceros” (código MG-60), entre otros (ver Anexos).

Un hecho que merece la pena destacarse es que, aun cuando el abastecimiento de combustible no es el único proceso que permite la operatividad de la flota vehicular de la Policía Nacional, las acciones de control referidas a la operatividad de la flota vehicular policial se suelen circunscribir al sistema de abastecimiento de combustible y no ponen un énfasis similar en el abastecimiento de, por ejemplo, lubricantes para el parque automotor, de acuerdo con la información brindada durante las entrevistas.

La razón, como se podrá observar más adelante, radica en que el combustible es el activo de mayor liquidez, entendiéndose la liquidez como la cualidad que tienen los activos para ser convertidos rápidamente en dinero en efectivo, sin que dicho activo sufra una pérdida significativa de su valor real. Esa mayor liquidez, hace que el uso indebido de combustible sea altamente frecuente en la organización policial.

1.1.2. El abastecimiento de combustible dentro del sistema de abastecimiento y mantenimiento de vehículos en la PNP

Una de las principales actividades que debe realizar la Policía Nacional es patrullar. Para realizar dicho patrullaje, la institución cuenta con un parque automotor que está compuesto por 10 760 vehículos, que se distribuyen como se presenta a continuación en la Tabla N° 2:

Tabla 2
Parque automotor de la PNP¹⁷

Tipo	Total
Camionetas	4,828
Motocicletas	4,530
Automóviles	973
Camiones	104
Omnibuses	72
Ambulancias	58
Motores f/b	48
Minibuses	37
Porta tropas	32

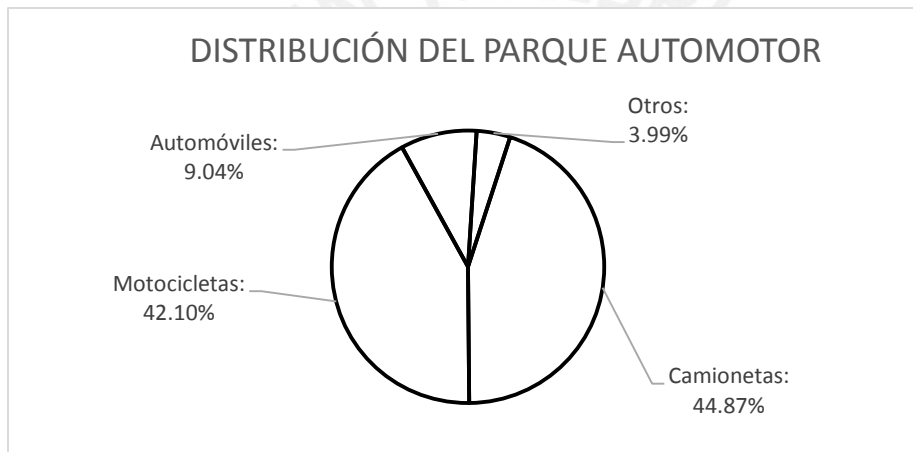
¹⁷ A abril de 2015

Camiones porta tropa	22
Moto cares	18
Motos acuáticas	14
Trimotos	13
Tanquetas	11
TOTAL	10,760

Fuente: DIRLOG PNP. Elaboración propia.

La composición del parque automotor responde a que se entiende que la función principal de la flota es el patrullaje, eso explica la mayor proporción de camionetas, automóviles y motocicletas.

Gráfico 3



Fuente: DIRLOG PNP. Elaboración propia.

La Policía Nacional asigna alrededor de 1 700 000 galones de combustible por mes, y 21 331 835 galones de combustible al año, a toda la flota vehicular de la institución¹⁸. A lo largo de los últimos años, la cantidad de la dotación promedio por vehículo ha ido cambiando, así como la dotación total por año¹⁹.

A continuación presentamos un cuadro que muestra el combustible asignado y consumido por la flota vehicular policial durante el año 2014 a nivel nacional, gracias a información proporcionada por la Dirección de Logística de la PNP, tanto para Lima como para Provincias:

¹⁸ Datos del año 2014.

¹⁹ En el año 2014 se compraron nuevos vehículos en la PNP.

Tabla 3
Asignación total de combustible en unidades
de Lima y Provincias de la PNP (2014)

Meses	Galones		
	Lima	Provincias	Total general
Enero	576,145.10	955,501.68	1,531,646.78
Febrero	617,633.50	1,690,678.68	2,308,312.18
Marzo	827,569.00	1,716,688.68	2,544,257.68
Abril	810,304.50	957,597.50	1,767,902.00
Mayo	780,504.10	916,072.50	1,696,576.60
Junio	766,180.00	917,523.50	1,683,703.50
Julio	773,657.00	945,386.00	1,719,043.00
Agosto	775,788.50	953,192.00	1,728,980.50
Setiembre	740,766.50	920,363.50	1,661,130.00
Octubre	702,640.00	1,043,917.50	1,746,557.50
Noviembre	644,942.00	837,975.39	1,482,917.39
Diciembre	627,685.75	833,122.18	1,460,807.93
TOTAL	8,643,815.95	12,688,019.12	21,331,835.07

Fuente: DIRLOG PNP. Elaboración propia.

Evidentemente, los vehículos no solo necesitan combustible. El desgaste de partes y piezas obliga a un mantenimiento permanente, para el cual se requiere, entre otros recursos, de aceite para motor, filtros de aceites, baterías, llantas, etc.

De acuerdo con la Directiva N° 56-95-DGPNP-DIRLOG-DIMAN, los cambios de aceite y servicios de lubricante en los vehículos policiales “son impostergables, porque de ello depende la conservación y vida útil de la unidad móvil”, estableciéndose que dichos cambios (de aceite de motor) deben realizarse cada 4000 a 5000 kilómetros, mientras que los filtros de aceite deben cambiarse cada 8000 a 10 000 kilómetros.

En cuanto a la reposición de llantas para los vehículos, la misma directiva establece que “de acuerdo al recorrido promedio anual del vehículo policial (80 000 a 100 000 kms.), corresponde a cada vehículo un (01) juego de llantas y batería al año”; es decir, el cambio de llantas debe realizarse cada año o cada 80 000 a 100 000 kilómetros. Esta información, sumada a la proyección de kilometraje recorrido establecida por la dotación de combustible, nos da una idea de los requerimientos de llantas de los vehículos de la Policía Nacional, tal como se presenta en la siguiente tabla:

Tabla 4
Requerimientos de llantas para vehículos de la PNP
según recorrido proyectado (2014)

Dotación anual de combustible Lima y Provincias (galones)	21,331,835
Kilometraje recorrido estimado (71.88 km x galón) ²⁰	1,533,348,419
Veces al año que se hace necesario un cambio de llantas en toda la flota ²¹	15,333
Llantas que se deberían comprar por año ²²	30,667

Fuente: Proyecciones sobre la base de datos de DIRLOG PNP y Directiva N° 56-95-DGPNP-DIRLOG-DIMAN. Elaboración propia.

Es decir, así como la Policía Nacional garantizó el suministro de 21 331 835 galones de combustible en el año 2014 para toda la flota vehicular, debería haber asegurado también el suministro de no menos de 30,667 llantas, en el mismo año, para que los vehículos de las diferentes unidades de la PNP, puedan cumplir con el recorrido programado –dada la dotación de combustible–, y por lo tanto con las funciones asignadas a la unidad y a la Policía Nacional en general.

¿Cuál es la provisión de estos insumos y autopartes en la Policía Nacional? De acuerdo con información provista por el Departamento de Adquisiciones Programadas de la Dirección de Logística de la PNP (DIRLOG PNP), sobre las adquisiciones que se han hecho de aceites lubricantes, filtros de aceite y llantas en la Policía Nacional, en el periodo del 2010 al 2014 no se adquirieron llantas en la PNP, y se han adquirido cantidades muy limitadas de lubricantes y filtros de aceite²³.

“Revisada la documentación activa y pasiva del Dpto. de Adquisiciones Programadas de la DIVABA-DIRLOG PNP, se ha podido establecer que *en el año 2010, no se ha desarrollado proceso de selección, en el año 2011 no se ha llevado proceso alguno*, en el año 2012, se ha desarrollado el proceso de selección de Licitación Pública N° 03-2012-DIRECFIN PNP relacionado a la “Adquisición de lubricantes para vehículos, embarcaciones y maquinarias de la PNP”, *en el año 2013 no hay proceso alguno* y en el año 2014, se ha llevado a cabo los procesos Adjudicación Menor Cuantía N° 001-2014-DIRLOG-PNP/DIVABA derivada del proceso de selección ADP N° 21-2013-DIRLOG PNP y la Licitación Pública N° 03-2014-DIRLOG-PNP/DIVABA “Adquisición de insumos para el mantenimiento de 800 vehículos policiales marca HYUNDAI modelo SANTA FE/DM (PATRULLEROS INTELIGENTES)”.

²⁰ Utilizando el Cuadro de rendimientos de combustible según tipo de vehículo y cilindrada (ver más adelante la Tabla 9) y el dato de la cilindrada de cada uno de los vehículos de la flota de la PNP, se obtuvo un rendimiento promedio de 71.88 km/galón. Este alto rendimiento se explica en tanto el 57% de los vehículos policiales tienen una cilindrada inferior a los 1650 cc., y el 43% tiene una cilindrada menor a los 300 cc.

²¹ Se calcula dividiendo el kilometraje recorrido total entre 100,000.

²² Se ha considerado, para simplificar, que en cada cambio de llantas se cambian dos llantas, sea que se trate de un vehículo de cuatro ruedas o una motocicleta.

²³ De acuerdo con el Informe N° 484-2014-DIRLOG PNP/DIVABA-DAP, del 19 de noviembre de 2014.

Este es por supuesto un cuadro dramático. Aunque se puede suponer que el suministro de insumos y repuestos pueda haberse realizado con los stocks que la Dirección de Logística de la PNP habría mantenido en sus almacenes de años anteriores, la información proporcionada da cuenta de un enorme contraste, si se compara el suministro escrupuloso que hay de combustible con la provisión de otros insumos y suministros indispensables para la operatividad de los vehículos policiales.

¿Qué consecuencias puede tener al interior de la organización esta distribución deficiente del presupuesto? Aunque más adelante vamos a profundizar en este aspecto, es inevitable pensar que quienes tienen acceso a la “foto grande” de cómo se distribuyen los recursos destinados a garantizar la operatividad de la flota, podrían prever las consecuencias. Como señalan Costa y Basombrío, entre las causas de la corrupción policial, además de una normatividad difusa y la debilidad de los mecanismos de control interno, está la deficiente asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones policiales²⁴.

La distribución de repuestos a los vehículos de la Policía Nacional, de acuerdo con información proporcionada por la Dirección de Logística de la PNP, se habría dado de acuerdo con la siguiente tabla:

Tabla 5
Distribución de gasolina, llantas y otros
Flota vehicular de la PNP (2010-2014)

	Gasolina (galones)	Llantas (unidades)	Otros²⁵
2012	10,523,200	716	288
2013	11,012,701	506	142
2014	21,331,835	486	4,111

Fuente: DIRLOG PNP. Elaboración propia.

Es decir, si nos circunscribimos únicamente al año 2014, podríamos hablar de un déficit estimado de 30,181 llantas. También es posible suponer que algunos vehículos hayan recibido llantas de los stocks del Departamento de Logística de la PNP, pero la información oficial muestra una vez más que no existe correspondencia entre la adquisición de combustible para los vehículos policiales y la adquisición de otro tipo de insumos y repuestos.

Queda claro que la distribución de otros insumos y repuestos no guarda proporción con el kilometraje que se espera que recorran los vehículos policiales en función al combustible que

²⁴ (Costa y Basombrío 2004)

²⁵ Incluye aceite para motor, filtros de aceite y baterías.

reciben. Por otro lado, resulta oportuno precisar que la distribución también es desigual por tipo de vehículo, como se puede ver en la Tabla 6 que se presenta a continuación:

Tabla 6
Distribución de baterías, llantas y otros a la
flota vehicular de la PNP por tipo de vehículo (2012-2014)

	Ambulancias	Antiminas	Anti motines	Automóviles	Camionetas	Motocicletas	Otros	Patrulleros Inteligentes	Tanquetas	Camiones	TOTAL
Llantas	0	0	0	220	171	39	24	0	0	0	454
Otros	0	0	0	258	186	37	15	3	0	0	499

Fuente: DIRLOG PNP. Elaboración propia.

Del cuadro anterior, resulta evidente que la escasa distribución de llantas, así como de otros repuestos e insumos, se ha orientado mayoritariamente a un grupo reducido de vehículos que pueden realizar patrullaje, como automóviles, camionetas y motocicletas, aunque solo a una minoría de estos vehículos. Los demás vehículos reciben la dotación completa de combustible, pero no otro tipo de provisiones o repuestos.

Tenemos entonces que, si suponemos que el suministro de combustible y la distribución de vehículos en el periodo 2012-2014 han sido los mismos que los del año 2014, el requerimiento aproximado de llantas para todo el periodo habría ascendido a 92 000 neumáticos²⁶. Pero en todo ese periodo, de acuerdo con la información recibida, solo se suministraron 1708 llantas, lo que significa que apenas se atendió el 2% de los requerimientos de llantas de la flota total de vehículos de la policía. Si el 98% del combustible requerido por los patrulleros no fuese suministrado, resulta evidente que los vehículos tendrían que parar. No habría patrullaje en las calles. Igual de obvio debería ser que, sin el 98% de otros requerimientos de repuestos, como llantas, baterías o aceite, los vehículos tendrían que pararse y el patrullaje desaparecería.

¿Cómo entonces se puede entender que las distintas unidades de la PNP, y sus respectivos vehículos policiales, hayan podido operar en medio de carencias tan clamorosas de insumos y repuestos?

²⁶ 30 667 llantas por año, por tres años.

Las prácticas que se han ido generando en el sistema de abastecimiento de combustible nos pueden dar una explicación de por qué la flota vehicular de la PNP no ha colapsado y ha podido seguir operando para cumplir con sus funciones asignadas. La siguiente sección buscar dar respuesta a la pregunta planteada.

1.2. Practicas concretas de dotación de combustible en la Policía Nacional del Perú

En el Perú existe una fuerte disociación entre las leyes escritas y los hábitos cotidianos (E. Acha 2002). El caso de la Policía Nacional, y específicamente, el sistema de abastecimiento de combustible, no son una excepción. Hemos visto que la estructura normativa de este sistema se dispone como una serie detallada de pasos a seguir para supuestamente garantizar la dotación de combustible, estructurada bajo las premisas de transparencia e integridad. Sin embargo, tal como revelan con frecuencia las noticias periodísticas, en la práctica, dichos procedimientos no se cumplen: a pesar de lo dispuesto en las normas y a pesar de las sanciones establecidas frente a la posible desviación respecto de las normas escritas, los miembros de la organización deciden quebrar la normatividad. El resultado final es que la dotación de combustible no es utilizada en su totalidad o directamente para las funciones de seguridad ciudadana y el cuidado del orden interno.

En términos de las prácticas concretas, varios miembros de la policía desarrollan actos dirigidos a dar al combustible dotado para el cumplimiento de sus deberes un uso diferente al que se supone era su uso exclusivo, es decir, abastecer vehículos policiales para garantizar el patrullaje:

“En muchísimos casos, y utilizando diferentes mecanismos de sustracción, la gasolina asignada a los vehículos era hurtada de manera parcial o total, lo que, lamentablemente, en gran medida sigue sucediendo. Esto genera una cadena de corrupción y complicidad que involucra a jefes y subalternos, que se benefician en diferentes grados de este hurto sistemático” (Costa y Basombrío 2004).

Existen, de acuerdo con los testimonios recibidos para el presente trabajo, dos formas en las que el recurso del combustible se vuelve “líquido”, es decir, en que se convierte en dinero en efectivo para diferentes fines: la primera es la que se conoce como “vampireo” y la segunda es a través de la reventa de los saldos de combustible al grifo proveedor del mismo o a terceros. En el primer caso, los policías que participan en estas prácticas se dirigen a los grifos, llenan los tanques de los vehículos con la cantidad asignada de combustible y una vez que se retiran, succionan, de allí el término “vampirear” o “chuponear” (Informante 03 2014), con la ayuda de una manguera, el combustible desde los tanques hacia galoneras con las que almacenan el combustible para su posterior venta. Esta es una modalidad de menudeo, que si bien puede involucrar a varias personas, puede también ser practicada individualmente por los efectivos policiales encargados de abastecer cada vehículo, sin necesidad de contar con la participación de más personas en el robo de combustible:

“El proceso de extracción ocurre de la siguiente forma: Los policías -vestidos de civil- que laboran en el área de Transporte ubicada en la primera cuadra del jirón Acobamba en el Centro de Lima, llevan sus vehículos de servicio a surtir de combustible en un grifo de Petro Perú que se encuentra en la zona. En ese momento mientras los griferos dejan el surtidor en la unidad, ellos aprovechan para sacarlo y llenar galoneras que traen escondidas. El policía le da el vale de combustible al empleado del grifo, cuando este se retira, aprovecha para robar la gasolina (o petróleo), luego inmediatamente vuelve a poner el surtido en el automóvil como si nada hubiese pasado.” (RPP 2014)

El otro tipo de uso indebido del combustible, es a través de la reventa de la gasolina o petróleo en la propia estación de servicios. ¿Cuál es la dinámica? El policía llega con el vehículo asignado a la estación de servicios, presenta la documentación correspondiente y luego le proveen del combustible, pero solo de una parte que puede ser de la mitad o menos de la mitad de la dotación asignada, e incluso puede que no se abastezca absolutamente nada del combustible asignado²⁷. No obstante, en los cuadernos de registro de abastecimiento se consigna información como si se hubiese abastecido la totalidad del combustible asignado ese día, es decir, se simula un abastecimiento que no ocurrió. Al final del día, semana o mes, se hace una liquidación de los saldos no abastecidos, y el representante del grifo le paga al efectivo policial designado por dichos saldos (Informante 04 2014). Esta es una modalidad que permite “volver líquidos” grandes volúmenes de combustible, y que necesariamente debe contar con la complicidad de los otros efectivos responsables del abastecimiento, y sobre todo, de sus superiores jerárquicos; así como de los dueños o administradores del grifo, tal como nos lo explica uno de nuestros informantes:

“En primer lugar, en este lugar, o en esta zona de esta parte del país, ¿cómo se manejaba el cobro del dinero, del combustible? Lo hacían aparentemente directamente con el dueño del grifo, con el abastecedor. A raíz que han venido dándose las intervenciones ya a nivel policial y fiscal en contra de estas irregularidades que se están generando, los oficiales y el propio señor del grifo, han cambiado de modalidad. La modalidad era cómo, o sea, firmar las planillas de la dotación del combustible, no abastecían, pero sacaban el combustible por otros medios con vehículos particulares, vendían a los taxistas, a los dueños de vehículos, y ellos iban a abastecer al grifo. Abastecían en el grifo y le pagaban directamente en este caso al responsable, ya sea al oficial o al suboficial que estaba a cargo de ese grifo. Posteriormente, cuando advirtieron que había situaciones de investigación del combustible, han vuelto a cambiar de modalidad, ahora lo están haciendo directamente con el grifero, con el que surte el combustible, él les paga, o sea les compra en otras palabras el combustible, vende a los particulares y les paga directamente ya sea en su domicilio o en el propio grifo a una hora que ellos acuerdan. Esa es la última modalidad que hay”. (Informante 03 2014)

¿Cómo es posible que este tipo de práctica eluda el riguroso control que, al menos a nivel de la normatividad, ha desarrollado la Policía Nacional para supuestamente evitar estas prácticas?

²⁷ Cuando esta es la modalidad, el vehículo ni siquiera se mueve de la dependencia policial, es decir, no es llevado al grifo.

Si el combustible no es abastecido en su totalidad, los vehículos no pueden hacer el recorrido que se estima deben realizar. Menos combustible equivale a menos kilómetros recorridos. Las luces rojas del sistema deberían saltar de inmediato en el sistema de control, sobre todo en Lima, donde el nuevo sistema de abastecimiento consistente en una tarjeta que cuenta con un dispositivo electrónico que registra los datos del abastecimiento, prometió acabar con el 90% de la corrupción en la administración de combustible (América TV 2014).

Nuevamente, las prácticas concretas se superponen a lo normado. El nuevo sistema ha modernizado los controles: en teoría, un único efectivo con una clave secreta es el autorizado a hacer el abastecimiento de cada vehículo cada día, las tarjetas están asociadas directamente a un vehículo en particular, en el sistema se debe ingresar manualmente el kilometraje que marca el odómetro de manera que no haya forma de modificar luego esa cifra. No obstante todo esto, el sistema es violentado sin que haya una respuesta institucional. La explicación está en la narrativa extendida y aceptada en toda la organización, que establece como una necesidad imperiosa el poder contar con recursos en efectivo para poder suplir las carencias de suministros de baterías, filtros, llantas y otros necesarios para la operación de los vehículos.

Por otro lado, se desarrollan mecanismos, también institucionalizados, que permiten sortear los controles. Por ejemplo, diversas unidades policiales hacen uso de aparatos eléctricos que adelantan el indicador de kilometraje recorrido, sin necesidad de que el vehículo se haya movido (Informante 04 2014). La práctica no es nueva, y su ejercicio se lleva a cabo en todas o casi todas las unidades de la PNP a nivel nacional, tal como es reportado en los diarios y noticieros.

“Los investigadores se percataron que en el vehículo policial tripulado por los agentes SOT1 PNP Luis Atoche Loayza, SO3 PNP Ramos Soplapuco, SOT2 PNP Donald Lozano Malqui y el SO3 PNP Luis Dávila Bravo, se había instalado dolosamente un dispositivo en el odómetro (parte eléctrica). Mientras que la otra parte fue colocada en el encendedor de cigarrillos, con la única finalidad de alterar el kilometraje y así poder justificar el supuesto recorrido de la unidad móvil, de esa forma se apoderaban ilícitamente del carburante para su posterior venta en el mercado negro y obtener ganancias”. (La República 2014)

“El Ministerio Público y la Policía Anticorrupción detuvieron a 2 agentes acusados de robar combustible en cusco. Éstos habrían estado sustrayendo la gasolina de 3 motos policiales.

Los agentes se encontraban manipulando el velocímetro de tres motos con la supuesta finalidad de sustraer la gasolina. El hecho ocurrió dentro de la sede policial donde se encuentran destacados”. (América TV 2014)

“Policías de la jurisdicción de Hualgayoc, en Cajamarca, habrían sustraído combustible de sus propias patrullas para beneficiarse de él. Para ello recurrían a un aparato artesanal, conocido como “La maquina”, que conectaban del encendedor de cigarrillos del vehículo al odómetro (dispositivo que marca la distancia recorrida por el auto).

Al abrir el dispositivo automáticamente, el odómetro funcionaba como si la patrulla de carretera estuviera en movimiento, por lo que las agujas del velocímetro podían llegar hasta los 140 kilómetros por hora. Así, de esta forma justificaban un mayor consumo de combustible”. (El Comercio 2011)

¿Cuántos efectivos se organizan para desarrollar este delito? En la mayoría de los casos de corrupción policial en torno a la sustracción de combustibles que han denunciado los medios de comunicación, solo un pequeño grupo de efectivos suele presentarse como involucrado en el delito, en su mayoría suboficiales. Sin embargo, pese a lo que se observa en los reportajes periodísticos, la venta ilegal de combustible no es un delito que se suela desarrollar por un solo efectivo, o un grupo pequeño de ellos, sino que se desarrolla por un conjunto de policías de diferentes jerarquías, con la venia de otros miembros de la policía que no necesariamente están involucrados directamente o no participan de los ingresos del uso indebido, pero que conociendo de su ocurrencia no denuncian el hecho y permiten así que estas transgresiones sean vistas como algo cotidiano. Es decir, estamos hablando de un comportamiento grupal habitual al interior de una organización, antes que de un comportamiento individual contrario a la organización.

La actitud pasiva también involucra a los órganos de control policial, los que, a pesar de saber de la existencia de esta práctica, no suelen iniciar investigaciones de oficio, sino casi exclusivamente cuando los medios de comunicación presentan un reportaje que muestra el robo de combustible en alguna unidad policial. Un indicador de lo generalizada que se encuentra esta práctica, es el número de casos que la Inspectoría General de la PNP investiga o ha investigado en los últimos años. En la siguiente tabla se presenta los datos para el periodo 2011-2014.

Tabla 7

Cuadro numérico de investigaciones administrativo disciplinarias resueltas y pendientes por mala administración de combustible (2011-2014)²⁸

	IAD RESUELTAS			IAD PENDIENTES			Total
	Lima-Callao	Provincias	Total	Lima-Callao	Provincias	Total	
2011	0	28	28	0	0	0	28
2012	5	20	25	0	0	0	25
2013	5	18	23	0	0	0	23
2014	7	15	22	15	39	54	76

Fuente: Inspectoría PNP. Elaboración: Inspectoría PNP.

²⁸ La información correspondiente al 2014 es al mes de agosto.

Como dato adicional, se debe mencionar que en el año 2014 comenzó a operar la Inspectoría General del Sector Interior, con un inspector civil al mando y con autoridad funcional sobre el Inspector General de la Policía, hecho que explica la mayor cantidad de investigaciones iniciadas ese año: tres veces más alta que el promedio de los años anteriores.

1.2.1. Prácticas concretas en los vehículos que cuentan con Sistema Multiflota

¿Podemos tener alguna idea de la dimensión de este fenómeno?

La dificultad para dimensionar la sustracción de combustible radica tanto en lo engorroso de los sistemas de registro y control como en la naturaleza misma de la acción, que se realiza de manera subrepticia. Pero el desarrollo de sistemas automatizados de control puede permitirnos aproximarnos a la medición del fenómeno. Desde mediados del año 2014, se instaló en la Policía Nacional el llamado Sistema Multiflota, sistema de control del abastecimiento que permite a los usuarios realizar la administración de conductores y vehículos de la flota vehicular de la PNP afiliada a dicho sistema. Entre otras funcionalidades, el sistema permite:

- La administración de vehículos y conductores.
- Consultas de consumos y de tarjetas, con detalle de la hora de abastecimiento, conductor que realiza el abastecimiento, etc.
- Generación de reportes para poder hacer un mayor seguimiento a los consumos que realizan los vehículos que forman parte del sistema, mismos que incluyen el detalle de kilometraje registrado al momento del abastecimiento, rendimientos, etc.

La normatividad relativa al abastecimiento de vehículos²⁹ establece con respecto al despacho de combustible en las estaciones de servicio que tienen implementado el Sistema de Tarjetas Multiflota Visanet, la obligatoriedad del registro del kilometraje recorrido al momento del abastecimiento:

“El efectivo policial deberá solicitar y permitir, bajo su responsabilidad, que el operador de la isla (despachador) lea en el tablero del vehículo el número del kilometraje que marca en ese momento (odómetro) y pueda ingresar dichos datos en el sistema”.

Gracias a dicho registro, el sistema calcula el rendimiento de los vehículos. Un posible indicador de que los vehículos no están presentes en el grifo al momento de registrarse el abastecimiento, y por lo tanto, un indicador de que no se está abasteciendo el combustible, es cuando los datos de rendimiento son incoherentes o inconsistentes con la realidad. Por

²⁹ Guía de Procedimientos de la PNP de los Servicios de Transporte, Almacenamiento, Despacho, Control de Entregas e Inventario de Combustibles para Atención a los Vehículos Automotores, Embarcaciones, maquinarias y Equipos de la PNP en las estaciones de Servicios Contratadas por PetroPerú S.A. y para Despacho de Combustible al Hospital PNP.

ejemplo, reportes de rendimiento cercanos a cero kilómetros por galón o por encima de los 400 kilómetros por galón, pueden ser un indicador de que se registraron datos al azar o inventados cuando el sistema requirió el ingreso del kilometraje del vehículo³⁰, y por lo tanto, dicho vehículo no estuvo presente durante el abastecimiento, y por esa razón el reporte de rendimiento arroja resultados no consistentes con la realidad. Evidentemente, si el vehículo no estuvo presente cuando el sistema registra el abastecimiento, significa que se hizo una simulación del proceso y que el combustible tuvo un uso diferente al del patrullaje.

A manera de ejemplo, a continuación, presentamos algunos de los reportes inverosímiles de rendimiento observados durante el abastecimiento de vehículos de una unidad policial, durante cinco días consecutivos del año 2015³¹:

Tabla 8
Reporte de rendimientos del combustible irregulares en una unidad elegida aleatoriamente entre las diferentes unidades policiales de Lima y Callao.

Fecha	Hora	Marca	Kilometraje registrado en el sistema	Tipo Combustible	Galones Abastecidos	Rendimiento Km/Gl. o Km/m3
Día 1	07:20:04	HYUNDAI	0	Gasolina 90	6	0
Día 1	15:27:11	YAMAHA	33582	Gasolina 90	1.5	256.67
Día 1	15:56:51	HONDA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 1	15:59:35	YAMAHA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 1	16:10:28	TOYOTA	0	DB5 S50	8	0
Día 1	16:17:33	NISSAN	0	DB5 S50	4	0
Día 1	21:41:21	YAMAHA	30878	Gasolina 90	1.5	19468
Día 2	13:48:49	HYUNDAI	0	Gasolina 90	6	0
Día 2	20:47:59	TOYOTA	0	DB5 S50	8	0
Día 2	20:49:56	NISSAN	0	DB5 S50	4	0
Día 2	21:00:42	YAMAHA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 2	21:02:44	HONDA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 2	21:14:29	TOYOTA	57674	Gasolina 90	8	-64618.38
Día 3	10:41:38	HYUNDAI	0	Gasolina 90	6	0
Día 3	11:44:17	TOYOTA	574735	Gasolina 90	8	64632.63
Día 3	11:44:52	NISSAN	0	Gasolina 90	8	-36191.13
Día 3	11:46:24	YAMAHA	0	Gasolina 90	1.5	-22066.67
Día 3	11:47:40	HONDA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 3	11:49:54	YAMAHA	0	Gasolina 90	1.5	0

³⁰ El sistema exige un ingreso secuencial de datos, de manera que no se puede continuar con el proceso si no se ingresan todos los datos de acuerdo con un orden establecido para el sistema. Uno de los datos que exige el sistema, y gracias al cual se calcula el rendimiento diario, es el kilometraje recorrido que registra el vehículo policial al momento de realizarse el abastecimiento.

³¹ Se eliminaron los datos que permitían la identificación de la unidad policial, placa del vehículo y nombre del conductor.

Día 3	12:00:07	TOYOTA	0	DB5 S50	8	0
Día 3	12:01:26	MITSUBISHI	0	DB5 S50	8	-51851.75
Día 3	12:01:58	NISSAN	0	DB5 S50	8	-55853.88
Día 3	12:05:46	NISSAN	0	DB5 S50	4	0
Día 3	12:21:09	NISSAN	341599	Gasolina 90	8	-358.25
Día 4	10:52:47	HYUNDAI	0	Gasolina 90	6	0
Día 4	16:37:44	NISSAN	289809	Gasolina 90	8	36226.13
Día 4	16:46:32	YAMAHA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 4	16:48:23	HONDA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 4	16:49:55	YAMAHA	33314	Gasolina 90	1.5	22209.33
Día 4	16:54:54	NISSAN	447122	DB5 S50	8	55890.25
Día 4	16:55:26	MITSUBISHI	415113	DB5 S50	8	51889.13
Día 4	16:56:49	TOYOTA	0	DB5 S50	8	0
Día 4	16:58:53	NISSAN	0	DB5 S50	4	0
Día 5	09:02:20	HYUNDAI	0	Gasolina 90	6	0
Día 5	09:53:41	HONDA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 5	09:55:56	YAMAHA	0	Gasolina 90	1.5	0
Día 5	10:05:39	TOYOTA	0	DB5 S50	8	0
Día 5	10:11:30	NISSAN	0	DB5 S50	4	0

Fuente: División de Combustibles PNP. Elaboración: Inspectoría General del Sector Interior.

Como se puede observar, rendimientos de 0 kilómetros por galón de combustible, o incluso rendimientos negativos y rendimientos exageradamente elevados, dan cuenta del registro de un número al azar al momento del abastecimiento, y por lo tanto, son un indicador de la no presencia del vehículo al momento de registrado el abastecimiento, es decir, evidencian que se simuló un abastecimiento con el fin de darle al combustible un uso diferente al establecido.

Se podría entonces construir indicadores de reporte de combustible, en los que se buscaría determinar si el registro fue o no consistente con la realidad, como una manera de aproximarnos a la ejecución de una mala práctica relacionada con el abastecimiento de combustible. Los datos se construirían sobre la base de los rangos de rendimientos establecidos por la Directiva N° 04-16-2011-DGPNP/DIRLOG-PNP/DIVCOM-B:

Tabla 9
Cuadro de rendimientos de combustible según tipo de vehículo y cilindrada

RANGO DE CILINDRADA (cc)		GASOLINA: RENDIMIENTO KM/GALÓN		DIESEL 2: RENDIMIENTO KM/GALÓN	
Mínima	Máxima	Menor	Mayor	Menor	Mayor
35	62	250.3	350.4	*	*
63	87	193.9	271.4	*	*
88	112	161.7	226.4	*	*
113	137	140.5	196.7	*	*
138	162	125.3	175.4	*	*

163	187	113.7	159.1	*	*
188	212	104.5	146.3	*	*
213	237	97	135.8	*	*
238	262	90.8	127.1	*	*
263	325	80.9	113.3	*	*
326	375	73.5	102.8	*	*
376	425	67.5	94.5	*	*
426	475	62.7	87.8	*	*
476	525	58.7	82.1	*	*
526	575	22.3	77.4	*	*
576	625	52.3	73.2	*	*
626	675	49.7	69.6	*	*
676	725	47.5	66.5	*	*
726	775	45.4	63.6	*	*
776	825	43.6	61.1	*	*
826	875	42	58.8	*	*
876	925	40.5	56.7	*	*
926	975	39.2	54.8	*	*
976	1025	37.9	53.1	40.7	57
1026	1150	35.7	50	38.4	53.7
1151	1250	33.8	47.3	36.3	50.8
1251	1350	32.1	45	34.5	48.3
1351	1450	30.7	42.9	32.9	46.1
1451	1550	29.4	41.1	31.5	44.2
1551	1650	28.2	39.5	30.3	42.4
1651	1750	27.1	38	29.2	40.8
1751	1850	26.2	36.7	28.1	39.4
1851	1950	25.3	35.4	27.2	38.1
1951	2050	24.5	34.3	26.3	36.8
2051	2300	23.1	32.3	24.8	34.7
2301	2500	21.8	30.6	23.5	32.8
2501	2700	20.8	29.1	22.3	31.2
2701	2900	19.8	27.7	21.3	29.8
2901	3100	19	26.6	20.4	28.5
3101	3300	18.2	25.5	19.6	27.4
3301	3500	17.5	24.6	18.8	26.4
3501	3700	16.9	23.7	18.2	25.4
3701	3900	16.4	22.9	17.6	24.6
3901	4100	15.8	22.2	17	23.8
4101	4300	15.4	21.5	16.5	23.1
4301	4500	14.9	20.9	16	22.4
4501	4700	14.5	20.3	15.6	21.8
4701	4900	14.1	19.8	15.2	21.2
4901	5100	13.8	19.3	14.8	20.7
5101	5750	13	18.1	13.9	19.5
5751	6250	12.3	17.2	13.2	18.4
6251	6750	11.7	16.3	12.5	17.5
6751	7250	11.1	15.6	12	16.7
7251	7750	10.7	14.9	11.4	16
7751	8250	10.2	14.3	11	15.4

8251	8750	9.8	13.8	10.6	14.8
8751	9250	9.5	13.3	10.2	14.3
9251	9750	*	*	9.9	13.8
9751	10250	*	*	9.5	13.4
10251	10750	*	*	9.3	13
10751	11250	*	*	9	12.6
11251	11750	*	*	8.7	12.2
11751	12250	*	*	8.5	11.9
12251	12750	*	*	8.3	11.6
12751	13250	*	*	8.1	11.3

Fuente: DIRLOG.

Luego lo que hacemos es construir un indicador de sospecha de uso indebido del combustible o de corrupción durante el abastecimiento de combustible, de acuerdo con la siguiente clasificación:

Tabla 10
Clasificación de rendimientos de combustible según tipo de vehículo y cilindrada

Reporte de rendimiento de combustible	Calificación de la información
Reporte dentro del rango +/- 10%	Reporte normal
Reporte entre 10% y 20% mayor o menor al rango	Reporte sospechoso
Reporte mayor o menor al rango en más de 20%	Reporte altamente sospechoso

Elaboración: Propia

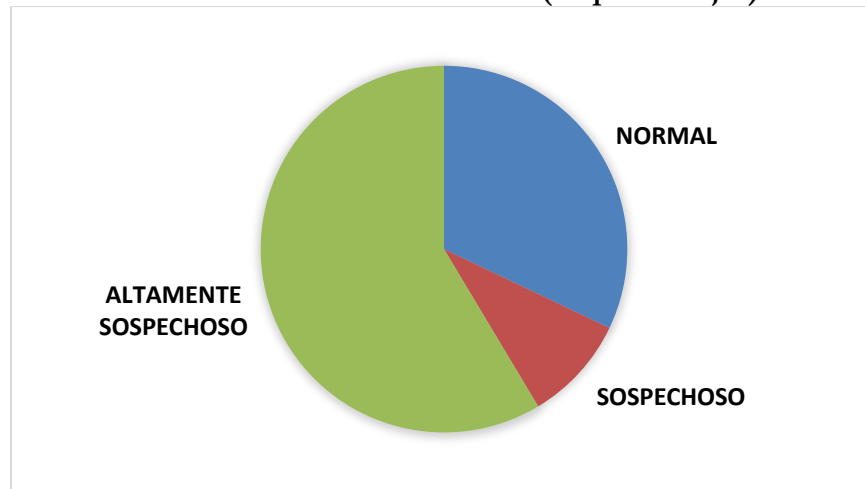
Entre septiembre de 2014 y diciembre de 2015, se registraron 1 377 409 reportes de abastecimiento diario de combustible en el Sistema Multiflota, correspondientes a un total de 5031 vehículos con dotación de combustible que cuentan con dicho sistema. Dichos reportes incluyen un indicador, también diario, del rendimiento de combustible. Aplicando la clasificación propuesta para el rendimiento registrado del combustible, tenemos que la mayoría de dichos abastecimientos son altamente sospechosos, es decir, corresponderían con un uso irregular del combustible asignado:

Tabla 11
Indicador de sospecha de reportes de rendimiento según rangos

Reporte normal	441,895	32.08%
Reporte sospechoso	128,515	9.33%
Reporte altamente sospechoso	806,999	58.59%
Total	1,377,409	100.00%

Fuente: Sistema Multiflota. Elaboración: Propia

Gráfico 4
Clasificación de rendimientos (en porcentajes)



Fuente: Sistema Multiflota. Elaboración: Propia

Es decir, solo el 32.08% de los reportes caen dentro de los rangos esperables de rendimiento³² calculados por la Dirección de Logística PNP, de acuerdo con el tipo de vehículo y su cilindrada. Si consideramos que los reportes sospechosos podrían todavía ser consistentes con la realidad, tenemos que el 58.59% de los reportes nos está indicando con bastante certeza el registro irregular o falso del abastecimiento de combustible.

¿Qué nos dice este hallazgo respecto del abastecimiento de combustible en la Policía Nacional? Que los casos denunciados en medios de comunicación o reportados por la Inspectoría General de la PNP de uso irregular de combustible, es decir, la sustracción y posterior venta del combustible asignado, no son casos aislados, sino más bien representan la norma al interior de la organización. Podríamos incluso decir que por lo menos el 59% de los abastecimientos de combustible en el periodo estudiado fueron simulados, es decir, que tuvieron un destino diferente al uso en el servicio policial. Podemos también afirmar que la capacidad operativa de la Policía Nacional queda absolutamente disminuida, debido a esta transgresión a las normas.

Otra práctica regular de la que se tuvo información por los testimonios recogidos es la conocida como las “vaquitas lecheras”. Al interior de la Policía Nacional los vehículos que no se usan en el patrullaje, como ambulancias, camiones portatropa, tanquetas, etc., son considerados como vehículos proveedores de recursos para las unidades policiales o los jefes

³² Sin embargo, el hecho de que un reporte arroje un rendimiento normal no es una garantía de que dicho abastecimiento fue efectivamente realizado, ya sea en su totalidad o parcialmente, solo indica que los datos ingresados de kilometraje recorrido son consistentes con los rendimientos esperados.

de éstas: vehículos que reciben su dotación completa de combustible, aunque institucionalmente se sabe que no van a realizar ningún tipo de recorrido, salvo en ocasiones extraordinarias. Los jefes de unidad cuentan con el combustible de estas “vaquitas lecheras” para utilizarlo como una especie de caja chica.

Nuestro indicador de abastecimientos sospechosos podría darnos algunas luces respecto de la existencia de las famosas “vaquitas lecheras”. Utilizando la misma base de datos del Sistema Multiflota, agrupamos los vehículos por tipo y vimos la incidencia de irregularidades.

Tabla 12
Indicador de sospecha de reportes de rendimiento por tipo de vehículo

Tipo de vehículo	ALTAMENTE SOSPECHOSO	NORMAL	SOSPECHOSO
Camioneta	45.44%	43.06%	11.49%
Motocicleta	90.31%	6.57%	3.12%
Automóvil	53.10%	34.98%	11.92%
Camión	80.02%	14.51%	5.47%
Ómnibus	71.34%	20.24%	8.42%
Tanqueta	100.00%	0.00%	0.00%
Ambulancia	50.40%	37.84%	11.76%
Tanqueta anfibio	100.00%	0.00%	0.00%
Tractor	100.00%	0.00%	0.00%
Montacarga	100.00%	0.00%	0.00%
Remolcador	100.00%	0.00%	0.00%

Fuente: Sistema Multiflota. Elaboración: Propia

Se pudo comprobar que vehículos como tanquetas, tanquetas anfibio, tractores, montacargas y remolcadores presentan reportes altamente sospechosos el 100% de las veces que, de acuerdo con el Sistema Multiflota, supuestamente abastecieron, es decir, registraron el abastecimiento de combustible, pero no estuvieron presentes al momento del abastecimiento. También destaca el número elevado de reportes altamente sospechosos de las motocicletas (90.31%), camiones (80.02%) y ómnibus (71.34%). Todos estos vehículos serían las famosas “vaquitas lecheras”.

Como hemos podido observar, por encima de las normas y los mecanismos de control establecidos para el uso del combustible, el sistema no solo permite que se produzcan estas transgresiones de la norma, sino que cuenta con que ocurran, para lograr los objetivos organizacionales (Pinto, Leana y Pil 2008). De otra manera, no se explica cómo es que la Dirección de Logística de la PNP no considera como prioritaria la compra de insumos y repuestos indispensables para la operatividad de los vehículos policiales, de la misma manera en que considera la adquisición de combustible; ni como una actividad tan abrumadoramente

recurrente, no recibe la vigilancia adecuada por parte de los órganos de control y comando policial.



2. Normalización del uso indebido de combustible y mecanismos de control social del sistema

2.1. La normalización del uso indebido de combustible en la PNP

Los medios periodísticos dan al uso indebido de combustible, tal como se ha podido observar en el capítulo anterior, un tratamiento delictivo: los efectivos policiales involucrados son tratados como criminales, sin consideración de atenuantes de ninguna clase. Y efectivamente, al vender parte de la dotación de combustible, los miembros de la Policía Nacional están incurriendo en delito de Peculado (Artículo 387 del Código Penal). Pero, ¿acaso los policías que incurren en estas trasgresiones de la norma se consideran a sí mismos como delincuentes?

“Lamentablemente, cuando sale o se propalan noticias de esa naturaleza, se tiende a generalizar a toda la policía y obviamente mella la imagen de la institución. Sin embargo, en muchos casos, vuelvo a repetir sin ánimos de justificar, a veces se ven empujados algunos efectivos policiales que administran este recurso (...) en (hacer) economías de lo que queda, para poder comprar llantas, repuestos, lubricantes y darle mantenimiento a los vehículos. Eso está mal, pero el sistema lamentablemente a veces hace que obren muchos de esa manera. Eso no tiene justificación (en la población), no va a entender razones tampoco, o de repente parte de la población sí. Es que obviamente (van a pensar) ‘arriba seguramente se toman el dinero, no dan lo que corresponde’. Por lo general se tiende a pensar que los que son detectados están robando, así de simple, y que todos (los policías) son iguales”. (Informante 08 2015)

Como hemos visto, al estar garantizado únicamente el suministro del combustible, mas no así el suministro de otros insumos y autopartes, la propia institución policial termina creando las condiciones para que sus integrantes se salten las normas, o cuando menos, les provee de una justificación para tales acciones. Los policías buscan entonces volver líquido el recurso del combustible, es decir, convertirlo en dinero, y con el dinero obtenido, de acuerdo con algunos testimonios, subsanar las carencias³³ de la unidad policial, ya que de otro modo no se podría

³³ Cabe señalar que, de acuerdo con diversos testimonios, el dinero proveniente de la venta de combustible se termina utilizando no solo en la compra de insumos y autopartes para el parque automotor, sino incluso para comprar suministros de oficina, realizar mejoras de infraestructura, agasajos al personal, y finalmente, también para beneficio personal.

garantizar el movimiento de los vehículos. Al respecto son relevantes los siguientes testimonios:

“(…) Lo otro es que prácticamente sin justificarlo, pero que obliga a muchos policías, oficiales, de repente suboficiales, que de alguna manera tienen el manejo de este tipo de recursos, pero como no le dan el mantenimiento o soporte para que esos vehículos funcionen, entonces, como a veces por cuestiones de servicio no se consume todo el combustible, porque a veces los vehículos hacen el llamado ‘estacionamiento táctico’, o puestos fijos, definitivamente no se consume la dotación que corresponde, y eso genera ahorros de combustible. Entonces, como la entidad no le da mantenimiento de llantas, desperfectos, lubricantes y una serie de repuestos, entonces se utilizan esos ahorros, a veces en acuerdo con los grifos, para de alguna manera mantenerlos en condiciones de funcionamiento a esos vehículos. Acabo de manifestar que llantas, carburantes y repuestos, todo se adquiere con lo que sobra del no consumo de combustible”. (Informante 09 2015)

“Entonces ahí es en donde más podría decirse que ha sido difícil para un jefe administrar sus vehículos, porque el tema de los repuestos y de los carburantes como aceites, lubricantes, esas cosas, normalmente no te dan mensualmente, al no darte mensualmente, necesitas que igual el carro lo tienes que mantener, pero no lo tienes mensualmente. Entonces eso es ahora con esta rotación que hubo hace dos años o tres años, con esas cantidades inferiores, se hacía más problemático para los jefes de unidad, porque en cuestiones... son diferentes unidades las que tienen diferentes requerimientos, las unidades operativas tienen un requerimiento mayor de abastecimiento, de gasto de combustible. Una unidad administrativa tiene menos, pero igual el abastecimiento ha sido casi igual, no ha sido muy diferente anteriormente”. (Informante 01 2014)

Es decir, estamos hablando de miembros de una organización que trasgreden voluntariamente las normas pero no necesariamente en beneficio propio³⁴, sino que en muchos casos incurrirían en estos actos para poder cumplir con los fines de la organización (Dahling, y otros 2012). Recordemos que efectivamente hemos encontrado una distribución deficiente de los recursos destinados al mantenimiento de la flota vehicular. Esta realidad es el punto de partida para establecer una narrativa de justificación de los actos transgresores:

“Efectivamente sí hay una mala distribución, porque solamente existe dinero para el combustible, o en todo caso, el combustible existe para los vehículos, pero en cuanto a lo que es un mantenimiento que se refiere a bujías, la batería, los lubricantes, no existe, entonces el personal que está a cargo de estos vehículos, al no tener estos elementos o estos accesorios, muchas veces venden la gasolina para comprar estos elementos”. (Informante 09 2015)

“Yo tengo el concepto de una mala administración, porque esta no es una institución nueva, y esto viene de hace muchos años, y sobre esto hay estudios, hay diagnósticos. Por ejemplo, no sé cuánto tiempo tienen los patrulleros inteligentes circulando, será uno o dos años, y técnicamente al año ya deberían haber cambiado las llantas, ¿le habrán comprado a los

³⁴ O no exclusivamente en beneficio propio.

vehículos de todas las unidades operativas llantas? Y qué implica esto: que obviamente, se va a tener que buscar la manera de comprar llantas, de repente de segunda, ni siquiera nuevas, con la gasolina. Es algo que se tiene que hacer”. (Informante 10 2015)

“Entonces eso sería lo formal, pero ya hablando de lo informal, entonces ¿qué cosa es?: tener que utilizar el mismo combustible, tratar de racionalizar entre comillas, para poder, con eso mismo, reparar tu vehículo (patrullero), que es el problema. O sea ya nos salimos de la norma, nos salimos del recorrido real, nos salimos del consumo real. Nos hemos salido de todo lo que es real para satisfacer esas situaciones que se dan por la carencia de repuestos”. (Informante 01 2014)

Los miembros de la Policía Nacional que incurren en estas prácticas no se ven a sí mismos de la misma manera en que la prensa y la opinión pública los señala. Sus narrativas los describen como funcionarios que, dadas las carencias de la organización, se ven obligados a incurrir en actos de corrupción para poder cumplir con sus funciones. Si en contraste tenemos que la Policía Nacional es percibida como la segunda institución más corrupta del país, después del Poder Judicial³⁵, queda claro que existe una disonancia entre la percepción que de sí mismos tienen los policías frente a la percepción que tiene la sociedad. No debe extrañar que los efectivos policiales que venden el combustible asignado a sus unidades para asegurar su operatividad, perciban sus actos y decisiones como consistentemente morales y correctos, e inclusive como actos heroicos y sacrificados (Chug, Banaji y Bazerman 2005). Ese sacrificio incluiría también el terminar siendo estigmatizados socialmente como corruptos aun cuando los actos transgresores buscarían, de acuerdo con los entrevistados, el bienestar general. Podemos presumir también que esta narrativa de sacrificio e injusticia refuerza la desconfianza hacia lo externo y la solidaridad interna en la policía.

¿Cómo explicamos entonces esta diferente manera de percibir los mismos actos, que tienen policías y ciudadanos?

Desde la psicología, una aproximación a esta autopercepción positiva que tienen los miembros de una organización que incurren en actos que pueden ser llamados corruptos –en contraste con la percepción que de ellos tiene la sociedad–, es considerar que los policías que usan indebidamente el combustible, desarrollan un mecanismo de autoengaño, es decir, a través del uso de eufemismos, una falsa asunción de inevitabilidad, relaciones de causalidad erradas, etc., incurren en comportamientos no éticos que debilitan la ética de la institución (Tenbrunsel y Messik 2004).

Pero hemos observado que la venta del combustible asignado a los patrulleros se encuentra de alguna manera legitimada al interior de la organización por el uso –total o parcial– que se hace de los fondos producto de esa venta en beneficio de la organización. Por lo tanto, una aproximación más relevante para el caso de la Policía Nacional, es el estudio de la normalización de la corrupción al interior de las organizaciones. La normalización es el

³⁵ Proética. VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2013

proceso a través del cual, las ideas y las acciones pasan a ser vistas como normales, naturales o dadas en el día a día (May 2009).

Detrás de todo proceso de normalización de la corrupción, se dan otros tres procesos que se retroalimentan para normalizar ciertas prácticas trasgresoras al interior de una organización. Estos tres procesos son:

1. La institucionalización, momento en el cual una decisión corrupta inicial o acto corrupto se incrusta en las estructuras y procesos y por lo tanto se rutiniza, en este momento el acto corrupto pasa a ser un elemento propio de la organización y por lo tanto pasa a formar parte del repertorio de acciones dispuestas dentro de la organización;
2. La racionalización, momento en el cual se desarrollan estructuras ideológicas para justificar e incluso para valorizar la corrupción, así se crea la justificación de los actos desarrollados por el grupo; y,
3. La socialización, donde los nuevos participantes son inducidos a ver la corrupción como permisible y hasta deseable, de manera que estas prácticas se perpetúen (Ashforth y Anand 2003).

A continuación veremos cómo se realiza este proceso, aplicado a nuestro fenómeno de estudio.

2.1.1. Institucionalización del uso irregular de combustible en la Policía Nacional

Hemos visto que la propia organización deja una grieta evidente en el sistema, al garantizar únicamente la provisión de combustible y descuidando la provisión de otros elementos necesarios para el patrullaje, como el aceite de motor o los neumáticos. Al interior de la institución queda claro que esa situación va a ser remediada recurriéndose a la venta de combustible (Informante 07 2014), y esta situación basta para que a lo largo de toda la organización, el sistema se convierta en rutina, tal como lo explica a continuación uno de nuestros informantes:

“Por ejemplo, te doy un ejemplo claro, un día el personal, son las 7 de la mañana, sale a su servicio diario y resulta que no puede salir en razón de que el vehículo en ese momento tiene un desperfecto mecánico, que digamos que es en la bomba de combustible. Se descubre en el momento que es la falla en la bomba de combustible: el vehículo está inoperativo y si sale va a salir a medias. Solución: ‘señor hay que compra otra bomba de combustible’, ‘¿cuánto vale?’, ‘150 soles’, ¿qué se hace en el momento? En el momento se trata de buscar una solución inmediata para que no se pierda un vehículo patrullero durante 24 horas. Y así, continuamente, se busca que alguien solucione ese problema. ¿Cuál es la solución del problema? Comprar una bomba. Se compra la bomba de combustible y hay que pagar esa bomba. Entonces si ese vehículo tiene 6 galones diarios, ¿qué hago? Echo solo 3 galones, que me van a significar el

50% de recorrido de ese carro, que la tripulación lo sabe, y ahorro 3 galones para comprar ese repuesto. Porque si lo hago a través de la formalidad, que me dice que debo hacer un informe técnico, ir a la maestranza donde hay mecánicos de la policía, me digan cuál es la falla, la descubran, me hagan un informe técnico, ese informe técnico lo eleve a mi comando, y a su vez a la dirección de administración y logística para la adquisición, que puede demorar (el trámite de ese documento) 10 días, 20 días, un mes, y que en esa demora me respondan que sí pueden comprar o que no pueden comprar, o que lo van comprar después. Significaría que ese carro estaría parado todo ese tiempo. Entonces ¿cuál es mi capacidad de gestión? Sé que puede estar errónea y equivocada, pero la intención es que el patrullero no se pare, que el patrullero no se detenga. No estoy diciendo que ese dinero va a ir a otro lugar: va a ir al mismo patrullero, va a ir al mismo vehículo policial, invertido, revertido”. (Informante 02 2014)

Este acto no es aislado: la misma explicación se puede obtener de cualquier miembro de la policía que haya tenido a su cargo una unidad que cuente con vehículos. El uso de combustible como una especie de caja chica es la práctica común, o como suelen llamar algunos miembros de la policía a los vehículos policiales, son “las vaquitas lecheras” de las unidades policiales, a las cuales se puede recurrir no solo para mantener operativo un vehículo, sino incluso para comprar útiles de oficina, realizar celebraciones o agasajos, remodelar o construir ambientes nuevos en las dependencias policiales, pago de cursos, gastos personales, etc. (Informante 07 2014).

Que la práctica está institucionalizada se puede corroborar en cómo el Comando Policial asume que las carencias al interior de la policía no solo pueden, sino que van a ser solucionadas por los respectivos jefes de unidad. Es decir, existe una especie de pacto no escrito, en el que la plana mayor de la policía, a sabiendas de que existe una distribución dispar de los recursos, otorga responsabilidades y asigna una misión a los oficiales que están a cargo de las diferentes unidades de la Policía Nacional, confiando en que éstos sabrán cómo agenciárselas para suplir dichas carencias:

“Si ni siquiera dan para mantenimiento y me obligan ‘Uds. Vean cómo manejan su administración’, y ha habido situaciones, te presionan la parte operativa, exigen resultados, uno trata de mantener su flota en funcionamiento, operativa, ya bueno, y como tú tienes que manejar tu zona como te lo exigen, te ves obligado a que tú mismo realices las reparaciones de manera particular, recurriendo a la gasolina”. (Informante 09 2015)

2.1.2. Racionalización del uso irregular de combustible en la Policía Nacional.

Al interior de la institución se crean discursos que buscan justificar y valorar estos actos como positivos y deseables. Los miembros de la policía tienen ciertamente una misión respecto del mantenimiento de la seguridad ciudadana, y cuando se justifican las desviaciones respecto de la norma, no es infrecuente escuchar referencias a la “guerra contra la delincuencia” que deben llevar a cabo los policías. Se trata además de una guerra que la ciudadanía quiere que los policías lleven a cabo de manera efectiva, así que cuando

se confronta a los efectivos policiales con la percepción que tiene la población sobre la corrupción en la policía en la venta de combustible (que constituye delito de peculado), los miembros de la institución señalan que hay una injusticia por parte de la ciudadanía (Informante 06 2014) o se quejan de que la población no va a comprender que este tipo de prácticas se dan por necesidad, para cumplir con la función que se le ha encomendado a la policía (Informante 08 2015).

Aunque en el caso de instituciones de tipo castrense como la Policía Nacional o las Fuerzas Armadas, esta idea de hacer frente a un enemigo –y por lo tanto, que el fin puede justificar los medios– tiene de hecho un asidero en la realidad, autores como Campbell y Göritz sostienen que las organizaciones corruptas se perciben a sí mismas precisamente como peleando una guerra, y que esta asunción inspira muchos de los valores y normas al interior de la organización (Campbell y Göritz 2014). A favor de la Policía Nacional podemos decir que la guerra que libera contra la delincuencia no solo es real, sino que es una de sus funciones principales.

Pero la referencia a la misión de la institución no es la única manera de racionalizar el uso irregular del combustible. Los miembros de la policía recurren también a conceptos que vienen de la economía o de la gerencia de empresas para justificar el que se sustraiga y venda el combustible que se asigna para el patrullaje. Esto ocurre por lo general con oficiales de alto rango, como coroneles y generales, quienes utilizan términos como “eficiencia”, “economías”, “racionalización de los recursos”, “capacidad de gestión”, etc., para explicar que el no utilizar una parte del combustible sino venderla y luego comprar repuestos, no solo es una decisión perfectamente racional, sino que es el tipo de decisiones que se espera que tome un Oficial Superior:

“Y eso sucede (la venta de combustible para comprar repuestos), eso es el que hace una gestión y tiene la capacidad de gestión, pero hay que reconocerlo, no de la manera idónea, adecuada”. (Informante 02 2014)

Uno de los entrevistados comentó que si ocurriese lo mismo en una entidad privada, es decir, si un gerente tuviese que reasignar recursos a mitad de su gestión para asegurarse que la empresa cumpla con sus objetivos, nadie cuestionaría esas mismas acciones, pero cuando son cometidas por policías, son vistas como un ejemplo de corrupción al más alto nivel (Informante 11 2015).

Cabe señalar que el proceso de racionalización puede ser consciente. Uno de los entrevistados, un efectivo con 38 años en la policía, sostuvo que muchos oficiales tienen claro que están cometiendo delitos, pero deciden cambiar el lenguaje con el que se refieren a sus acciones, procurando darle una visión gerencial de sus decisiones –a veces justificadas, según el propio entrevistado– para revalorar su condición de policías:

“Desde el punto de vista moral, para no sentirse tan afectados, y para no romper principios que deberían regir dentro de la policía, (los oficiales) le llaman ‘ahorros’. Supuestamente tú estás

ahorrando combustible para que te arreglen el carro. Y muchas veces sí ocurre, pero si ahorré 2,000 y el costo de reparar me sale 1,300, ¿qué hago con los 700 que me sobraron? ¿Malogro el carro de nuevo para volverlo a arreglar con esos 700?”. (Informante 13 2016)

2.1.3. Socialización del uso irregular de combustible en la PNP

¿Cómo se garantiza que las nuevas generaciones de policías asuman esta valorización positiva de la transgresión?

Tomando en cuenta que instituciones como la policía, con una fuerte herencia castrense y donde la obediencia y disciplina son elementos fundamentales durante el proceso de formación, introducir este elemento de la cultura organizacional puede ser complejo (¿cuándo sería obligatorio seguir las normas y cuándo sería mejor ignorarlas?). Una de las maneras en que se socializa la transgresión es introduciendo a los nuevos policías en el sistema de administración de combustible desde sus primeros años. En el caso de los Oficiales de la PNP, a quienes se confiere la responsabilidad de administrar la flota vehicular, es así como ocurre:

“Bueno, yo he trabajado en manejo de vehículos desde que era Teniente, o sea quiere decir que un oficial desde sus primeros grados tiene por lo menos la administración de un vehículo, o sea, quiere decir que todo oficial va a pasar por esa experiencia” (Informante 01 2014)

Para el personal subalterno, el contacto viene a través del personal más antiguo que administra los sistemas de abastecimiento, por lo general un sub oficial superior o un sub oficial brigadier, es decir, se trata de personal policial con muchos años en la policía, que ha alcanzado el máximo grado al que aspira el personal subalterno. Estos efectivos son los encargados de transmitir al personal nuevo la forma en que funciona el sistema de abastecimiento de combustible:

“Definitivamente tiene que ver el que dirige una dependencia y de alguna manera también los que utilizan el vehículo, definitivamente tienen que trabajar coordinadamente. Entonces, es un superior con un subalterno, y basta que un superior dé una indicación, y los subalternos, para quedar bien, lo aceptan”. (Informante 09 2015)

¿Cuáles son los riesgos de sanción al entrar en este sistema que viola las normas de abastecimiento y conducta de la policía?

Si un efectivo policial va a ingresar en el sistema de administración de combustible, lo que implica que necesariamente incurrirá en transgresiones que están tipificadas como faltas e incluso delitos, y que deberían ser sancionados, una de sus principales preocupaciones va a ser cómo se va a manejar esta transgresión a nivel de los órganos de inspección y disciplinarios, es decir, cómo va a reaccionar el Comando cuando se descubran las infracciones. En este caso, el mensaje que suele dar la Policía Nacional es que estas faltas no van a ser sancionadas, sino “corregidas”:

“La Inspectoría está para corregir. Corregir y buscar que se mejore todo el sistema en toda la unidad que te corresponde. O sea, de nada vale que tú sanciones a uno cuando el sistema va a ser en todos, los otros van a agarrar e ir y a hacer lo mismo, y pensamos que con uno (que se sancione) solucionas el problema. No, la idea es buscar que mejores el proceso de control, para que sea una alerta en todos. Entonces qué hacíamos nosotros, agarrábamos y les caíamos (a las unidades policiales) en cualquier momento, indistintamente. Podíamos estar aquí como podíamos ir al lugar más lejos. Entonces un poco que la gente andaba, todo el mundo andaba, a la expectativa de tener sus cosas al día. Entonces el tener sus cosas al día significa que sus vehículos estén en movimiento en ayuda a la sociedad, ¿no?”. (Informante 01 2014)

“Conociendo la realidad, es complicado que la Inspectoría sancione drásticamente este tipo de economías, por lo general dan advertencias, para que se pongan al día los cuadernos, se reparen las unidades, etc. Y lo otro es que si yo vengo de ser operativo, sé cuáles son los problemas: que hay de falta de recursos, que no dan repuestos, que maestranza se demora con las reparaciones, así que ahora (siendo inspector) no voy a ‘chancar’ por lo que yo sé que todos tenemos que hacer en algún momento”. (Informante 08 2015)

Lo que señalan los oficiales entrevistados es que las inspecciones que realizan los órganos de inspección no se orientan a descubrir si se ha hecho o no un uso incorrecto del combustible para sancionar la infracción, sino que lo que se va a exigir es que haya un nivel de orden en la administración, que se tengan los cuadernos y registros al día, debidamente llenados. Es decir, se pide que se cumpla con la formalidad, aunque en el fondo se sabe que esa formalidad no garantiza que el combustible de la dotación haya sido abastecido en su totalidad a los vehículos patrulleros.

“Uno de los temas que debe inspeccionar es la administración de combustible. (...) en la práctica no se está haciendo. No se está haciendo a pesar de que tenemos un diseño de tareas y una de esas tareas es precisamente el aspecto de administración de combustible. Sin embargo no se está dando la debida importancia creo yo. (...)O sea como que si se va a verificar la administración, simplemente se llega a decir, “bueno, ¿cuánto de dotación? ¿Están cumpliendo con el abastecimiento? Sí. ¿Hasta cuándo han abastecido? Hasta ayer. Ya. ¿Cuál es su vehículo? Este. ¿Está funcionando? Sí. Ya, OK.”, y ahí nomás quedó”. (Informante 01 2014)

Lo que ocurre al interior de la organización es una especie de “puesta en escena”, en la que los órganos disciplinarios pretenden que están controlando que el uso del combustible se realice de acuerdo con las normas vigentes, pero solo controlan que la representación sea correcta: que los cuadernos y documentos de registro estén al día, aunque se sabe que lo más probable es que éstos contengan información falsa.

Una política de control tan laxa podría significar una puerta abierta para que el recurso del combustible no sea usado en beneficio de la unidad y de las funciones policiales, sino en beneficio propio. Y efectivamente, ese tipo de casos ocurre con no poca frecuencia. Pero la discrecionalidad que se otorga a los miembros de la policía en el manejo de algunos recursos de la organización tiene por objeto primordial el cumplimiento de las funciones policiales, así que el control se da en los resultados que cada unidad obtenga, es decir, si

una unidad tiene buenos récords de capturas de delincuentes, mantenimiento del orden, etc., se mantiene la dotación (y el uso discrecional) del combustible. Si por el contrario, los indicadores no son buenos, el recurso se corta:

“(…) hay lugares donde (…) uno no se entera (del nivel de patrullaje) por la población, pero sí por la situación de que lo observó en la productividad. O sea, (el General Jefe de Región) exigía que todos tengan resultados operativos. Captura de delincuentes, decomiso de droga, incautaciones de madera, de acuerdo a la realidad de cada zona. Entonces se dio cuenta de que no había ese rendimiento productivo (en un grupo de unidades), entonces no justificaba que tengan pues tanta cantidad de combustible cuando se daba cuenta de que sus recorridos no iban a ser mayores, ¿no? Y ya pues, o sea, (efectuó) una buena racionalización (el haberles cortado a la mitad la dotación de combustible)”. (Informante 01 2014)

Como se puede observar, estas normas ocultas de la organización sí buscan, al menos en cierto grado, que se cumplan los objetivos organizacionales orientados a la ciudadanía. Pero a la vez, dejan la puerta abierta para un uso arbitrario de los recursos (orientado al beneficio personal), el que será permitido o tolerado siempre que en primer lugar se cumpla con los objetivos de la organización.

2.2. Mecanismos de control social del sistema

Un sistema que se sostiene en la transgresión de las normas es un sistema expuesto a la delación. Los miembros de la organización no pueden arriesgarse a que algunos de sus integrantes comiencen a denunciar estas trasgresiones, así que además del proceso de normalización interna, se debe procurar establecer una serie de premios y castigos para que nadie se salga del sistema. El riesgo de ser denunciado es elevado: al estar hablando de la comisión de delitos, la pena para el efectivo policial que es delatado ante la sociedad es la cárcel. En efecto, la mayoría de los casos denunciados públicamente de uso indebido de combustible terminan con penas de prisión efectiva en prisiones comunes, es decir, los policías denunciados han tenido que purgar prisión junto con delincuentes comunes, ya que no se considera el peculado como un delito de función. La organización debe entonces proteger a sus miembros de estos posibles riesgos.

Como hemos visto, los oficiales de la policía deben tener, desde sus primeros años en la institución, el manejo de al menos un vehículo. Si todas las unidades de la PNP pasan por los mismos problemas de provisión dispar de insumos y repuestos, el que no quiera participar del sistema se convierte en una amenaza. Por esta razón, al interior de la policía existen formas de represalia, no únicamente para los que delatan, sino incluso para los que se resisten a participar del sistema de administración irregular del combustible o se oponen al mismo. Casi todos los oficiales tienen una historia que contar respecto a un jefe de unidad que fue sacado de su cargo por no querer formar parte del sistema, es decir, por no utilizar el combustible para solucionar las carencias de su unidad. Estas historias se repiten, con diferentes personajes como protagonistas y de boca de oficiales de diferente gradación. Más allá de que las historias sean

reales o no, sirven para crear narrativas al interior de la institución que puedan transmitir el mensaje de la necesidad de la existencia del sistema, y de los efectos de no participar del mismo:

“(…) si no eres parte del sistema, te sacan, te excluyen. Y te menciono un ejemplo, sin mencionar nombres ni unidad, solo que sucedió en el norte del país. Hubo un jefe de una unidad, y reportaron cuando ya tenía un mes, que un carro estaba fallando, porque la batería estaba ya ‘muerta’ como le decimos en el argot de los automóviles. Entonces ¿cuánto cuesta una batería? Más de 200 soles. (El jefe de unidad dice): ‘Bueno, háganle su informe técnico y el vehículo queda ahí y se solicita la batería’. Obviamente los policías de ese patrullero (dijeron) ‘no jefe, no se preocupe nosotros vamos a buscarle una solución’. ‘¿Cuál es la solución?’ (pregunta el jefe de unidad), ‘comprar una batería’ (responden los policías que tenían asignado ese patrullero). ‘No, por qué van a comprar ustedes’, porque el jefe de esa unidad dijo: ‘no, yo me voy a ver de repente erróneamente informado por ellos, que yo los estoy obligando a comprar, que ellos comprenden, y me voy a vender a ellos. O ellos van a recurrir a terceras personas. A algún pequeño empresario que le compre esa batería también’. Así que (dijo) ‘no, ese patrullero queda ahí’. Se hizo el informe técnico, se hizo el requerimiento. Pasaron dos, tres, cuatro semanas y ni respuesta había. En ese transcurso cayeron dos patrulleros más, por algún desperfecto. En dos meses, de la flota que tenía 10 (unidades), ya tenía 3 patrulleros parados, que representaban el 30% de su flota parada, ¿no? Y era una unidad de carreteras: que tres patrulleros estén parados, detenidos, por inoperativos, recuperables, en carreteras, es un gran tramo.

¿Qué hicieron (en la PNP)? ¿Repararon los 3 carros? Sí. ¿Y qué hicieron inmediatamente?: cambiaron al jefe de unidad. Entonces, si alguien quiere seguir el camino cierto, como le dije al principio, no entra al sistema, sale de ahí. Porque ‘Ah, ese es un incapaz. Ese señor no sabe administrar. No puede darle solución ni a una batería’. La misma organización nos llama a eso. La misma organización nos llama a que, ‘oye, vende el 50% del combustible, para que compres otra (batería)’. Entonces hay que desaparecer, los que queremos que esto camine y funcione tenemos que desaparecer esa errónea cultura organizacional que ‘soluciona’. Porque el que soluciona es ‘lo maneja de una manera correcta, es un buen jefe, es un buen oficial’”. (Informante 02 2014)

“Hay intimidación: si tú no arreglas el carro, te bajo del patrullero y te hago patrullar caminando. Si no arreglas el carro, te mando a la oficina. Y de todas maneras quien arregla el vehículo, quien está patrullando, de alguna u otra manera tiene que ‘recuperar su inversión’ en el arreglo del vehículo, no le va a costar al Estado ni al presupuesto familiar ese tema”. (Informante 13 2016)

Pero ser marginados del sistema –lo cual obviamente también limita las posibilidades de los efectivos policiales de avanzar en su carrera, pues se les termina negando cursos y puestos relevantes–, es una represalia benigna si se compara con lo que puede ocurrir con los delatores del sistema. Este aspecto de la cultura organizacional policial es uno de los más difíciles de investigar, puesto que no es frecuente que surjan delatores de estas prácticas dentro de la policía. ¿Cómo conocer las consecuencias de una determinada acción, si éstas casi no ocurren, y cuando lo hacen se mantienen en secreto? En el transcurso de la investigación se pudo

conocer de un caso especial: un sub oficial de la policía que trabajaba en la Dirección Contra la Corrupción de la PNP (Dircocor), dependencia que da apoyo al Ministerio Público para diferentes intervenciones referidas a actos de corrupción de funcionarios públicos, fue convocado en secreto por un fiscal, junto con otro efectivo subalterno, para una intervención a una unidad policial. Los dos sub oficiales se enteraron de que la intervención sería en una unidad policial recién minutos antes de la misma. Evidentemente, la forma de proceder del fiscal respondía a experiencias previas: si avisaba a los miembros de Dircocor que haría una intervención en una unidad policial, todas las unidades de la región estarían en situación de alerta al momento de que se procediese con ésta. Las consecuencias para estos dos suboficiales, uno de los cuales fue entrevistado para la presente investigación, fueron absolutamente perjudiciales dentro de la policía.

“Ya, fue a raíz de la intervención de un anónimo que llega a la fiscalía anticorrupción específicamente. El Sr. Fiscal, a cargo de la investigación nos solicitó nuestro apoyo a fin de acompañarlo a esta diligencia, la cual desconocíamos a dónde era y por qué era. Al llegar al lugar nos dimos con la sorpresa de que era una unidad policial. Una unidad policial en donde se advirtió ciertas irregularidades en el trámite del llenado del cuaderno de su abastecimiento, y posteriormente al constituirnos al grifo con el señor fiscal se apreció que otras unidades estaban dentro de ese mismo contexto de las irregularidades del abastecimiento en las planillas y firmaban estos vales en la cual no coincidía con lo que estaba en la planilla, documento único que era la planilla de abastecimiento, y no tenía por qué existir esos otros tickets. Ahora, al momento de abastecer inclusive en esas unidades policiales el fiscal constató que se firmaba una cierta cantidad en la planilla, y no coincidía con lo que se abastecía en el vehículo. Esa fue la razón para que el señor fiscal inclusive compruebe a dónde se destinaba ese dinero que se pagaba al grifo, al señor encargado responsable del grifo, cómo es que se distribuía ese dinero, lo cual se encuentra en investigación todavía. Al haber participado nosotros con otro colega en esa intervención como apoyo a la fiscalía, hemos sido objeto de amenazas inclusive por parte de los oficiales”. (Informante 03 2014)

¿Cómo reaccionaron en las altas esferas de la región policial en donde se produjo esta intervención?

A pesar de que, como se ha explicado, estos sub oficiales no sabían previamente del operativo del cual iban a participar, el hecho fue considerado como una traición. Aunque no se les dijo de manera directa, lo que esperaba la oficialidad era que estos efectivos, apenas se enteraron de que la intervención sería a una unidad policial, dieran la voz de alerta para prevenir a sus compañeros de la institución.

“Está demostrado con documentos, en un punto inclusive dentro del documento que nos remite (con posterioridad a la intervención fiscal) o que le remite al más antiguo, dispone que le comuniquemos con la debida anticipación todas las acciones que se deban brindar a la fiscalía. Es como que quiere decir, que primero le avisemos a donde se va a actuar o accionar en contra de la policía, como quien puede advertir ‘avisemos primero al delincuente que le vamos a ir a intervenir para que no robe’. En ese contexto es lo que nos dio a entender sus disposiciones. Y es más, a todo ello, siempre empezó a qué, a hostigarnos, a preguntar dónde parábamos, cuál

era nuestro paradero, qué hacíamos, qué no hacíamos, que si salió el fiscal o no salió el fiscal, ya venía incluso recién a raíz de esa intervención a verificar a controlar, lo cual nunca le dimos motivo, en lo personal al menos, para que nos pueda encontrar falta alguna, cumplíamos con nuestros trabajo, pero ya venía con otras actitudes, otro tipo de acciones”. (Informante 03 2014)

Por no haber actuado de esta manera, estos dos efectivos fueron considerados como “malos policías” por sus superiores, y esa apreciación debían hacérsela saber tanto a ellos como al resto de efectivos.

“Como le explicaba, al enterarse de todos estos hechos, un oficial de una alta jerarquía, podría decir en este caso de un Coronel, empezó a hacer malos comentarios de nuestras personas, que éramos antipolicías, que estábamos atentando contra la institución y que estábamos perjudicando a la institución, entre otros términos fuertes que no le puedo mencionar a Ud., que son denigrantes para nuestras personas, lo cual lo tomamos sin ninguna importancia, pero ya cuando nos hizo llamar a su despacho, y confirmó de que nos quería identificar a nuestras personas, y simplemente al momento de vernos nos despidió en una forma amenazante, lo cual ha sido confirmado y corroborado por el jefe que estuvo a cargo, un subalterno.

Nos dijo simplemente: ‘Ah, eran Uds. Solamente los quería conocer. ¡Retírense!’, nos botó con términos despreciativos, porque ya los comentarios eran que quería saber quiénes éramos los que habíamos participado en esta intervención y sacó su conclusión el señor oficial de que nosotros habíamos dirigido la intervención, y no tomó en cuenta de que esto fue a pedido de la propia fiscalía donde llegó el anónimo, quien nos solicitó el apoyo”. (Informante 03 2014)

Las consecuencias de la delación sí eran conocidas por los dos efectivos que participaron del operativo con el ministerio Público, y de acuerdo con el testimonio recibido, hay una presión permanente sobre el personal subalterno para que participe de este manejo irregular del combustible. Las formas de presión son diversas, sobre todo con el personal subalterno (sub oficiales). Sin embargo, no es usual que miembros de la policía enfrenten abiertamente este tipo de hostigamiento, no solo porque la amenaza latente de ser víctima de represalias es suficientemente disuasiva, sino porque como se ha señalado anteriormente, esta práctica ya ha sido institucionalizada y racionalizada. El caso del Informante 03 es particular porque el enfrentamiento que tuvo contra el sistema de sustracción de combustible no fue producto de su propia iniciativa, sino de la acción de un fiscal anticorrupción, empoderados desde la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal³⁶. Podemos ver en este caso cómo los cambios normativos y organizacionales que provienen desde el exterior (un cambio en las leyes que, al introducir nuevos actores, distorsiona el funcionamiento de las normas internas), provocan perturbaciones en el sistema, y causan perjuicios a los actores menos empoderados, en este caso, los policías subalternos.

³⁶ El nuevo Código Procesal Penal, promulgado con el Decreto Legislativo N° 957, otorga a los fiscales la titularidad de la persecución de los delitos, con apoyo de la Policía Nacional.

Pero no es únicamente mediante sanciones disciplinarias que se fuerza a policías a participar del sistema, sino que también existe la amenaza de ser enviado a unidades no deseadas (por ejemplo, comisarías alejadas, penales en zonas poco accesibles, puestos que exigen guardias permanentes, etc:

“Por supuesto, por supuesto, aquel efectivo policial que dice ‘señor, Ud. tiene que dejar sus tres galones de combustible para reparar el vehículo’, porque ese señor va a tener que firmar. El efectivo policial directamente firma, y el otro dice ‘no, yo no voy a firmar’, ‘ah, no vas a firmar’. Bien, lo sacan de ahí, la próxima rotación lo mandan a cualquier (lugar), lo sacan, lo van a excluir. Igualito va a suceder con el mismo jefe que no es parte, va a ser excluido y quitado. Eso ocurre”. (Informante 02 2014)

También se juega con posibles beneficios a los que sí aceptan participar del sistema. Esto hace que los policías subalternos de alguna manera compitan para poder participar (como el número de vehículos es limitado, no todos los efectivos pueden ser parte del sistema de abastecimiento). Como han revelado algunos de los entrevistados, es bastante usual que un oficial se haga acompañar, a lo largo de todas su carrera y al pasar por las diferentes unidades a lo largo del país a las que es destacado un oficial, de al menos un sub oficial, que es su persona de confianza y la que recibe los mayores beneficios (incluidos los recursos generados por la venta de combustible), y esto debido a que dicho efectivo se encarga del manejo de los recursos del combustible, ya sea que negocie con los grifos, venda el combustible a particulares, comunique al resto del personal de las modalidades que se van a emplear para la sustracción y venta del combustible, etc. Al tener este sub oficial el manejo discrecional del sistema de abastecimiento de combustible, puede negociar permisos para sí mismo y para los otros efectivos de la unidad.

“Las facilidades de que no van a un servicio, se ausentan días para que hagan sus cosas particulares o en su defecto, son los privilegiados mejor dicho de los jefes. Son los privilegiados mientras al resto que no está dentro de ese acuerdo son los perjudicados, son los que tienen que cumplir los servicios, y esos son los preferidos de los jefes en otras palabras. Entonces también ven su conveniencia en ese contexto algunos de ellos”. (Informante 03 2014)

Hay que destacar que esta elección de un policía “privilegiado” conlleva sus riesgos. En casi la totalidad de casos de robo de combustible que han sido descubiertos, investigados y sancionados, las penas van casi exclusivamente contra el policía subalterno encargado del sistema de abastecimiento de combustible. Los oficiales raramente se ven involucrados y continúan con sus carreras de manera normal.

Una forma adicional de ejercer un control sobre el sistema es manteniendo cierto control sobre los órganos de inspección. ¿Cómo se puede ejercer ese control? Pues porque al haberse suprimido las especialidades en la policía, los que hoy son inspectores y por lo tanto deciden si sancionan a los trasgresores de las normas de manejo de combustible, en uno o dos años pueden terminar como encargados de una unidad operativa, y por lo tanto ser fiscalizados por otro efectivo policial:

“En el control, actual ¿quién nos controla? Inspectoría, y en Inspectoría –que son los propios policías que de alguna manera conocen estas irregularidades–, de repente no son llevadas y controladas de la manera adecuada como deben ser, porque si alguien que conoce como yo (cómo falla el sistema), y después va a controlar de alguna manera se va a, por usar una palabra que de repente no es la más apropiada, confabular para ‘controlar’ que (la administración) se está llevando de manera adecuada entre comillas. Los que son inspectores en algún momento van a regresar a la actividad operativa, y eso hace que, digámoslo de esta forma, sean más ‘comprensivos’ porque pueden verse ellos en el futuro envueltos (en situaciones similares)...

Así es, yo puedo ser comisario por dos años y al año siguiente me voy a trabajar a Inspectoría”. (Informante 02 2014)

Si el sistema está diseñado para no sancionar estas faltas, ¿cómo es que en las noticias sí se observa que hay policías investigados y sancionados por un uso inadecuado del combustible? La respuesta no debería extrañar:

“Y salvo... ¿cuándo lo han hecho? Cuando recién ha salido denuncias en medios de comunicación. Entonces dicen ‘el comisario tal, de tal lugar, está...’, entonces ahí recién Inspectoría aparte de su aspecto de inspección, recién se aboca porque ya hay una denuncia de por medio. Se va y recién hace la revisión total de todo lo que debe hacer, más efectivo, de manera más profunda, viendo si efectivamente hay irregularidades”. (Informante 01 2014)

Un aspecto adicional que garantiza que la fiscalización de Inspectoría va a ser laxa, es el manejo de las jerarquías. Los inspectores son Coroneles, y en principio pueden sancionar a otros Coroneles que son jefes de unidades operativas. Sin embargo, se suele nombrar como inspectores a los Coroneles menos antiguos, y que por lo tanto, están subordinados funcionalmente a los Coroneles más antiguos:

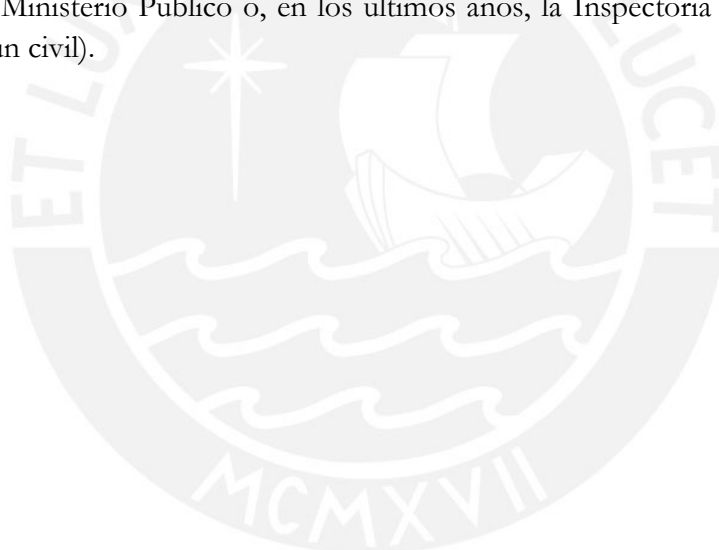
“Y una de las cosas, que también es bueno que lo veas, en el sistema de Inspectoría, es que yo era más antiguo que ese Coronel, entonces como que lógicamente, hay más autoridad. Y ahora ha salido en la norma que el Inspector será el más antiguo de la jurisdicción, que eso no había antes. Se espera que este año se cumpla. Esa es una cosa muy importante, porque la antigüedad es antigüedad, es una línea de autoridad que está dada por ley, entonces era incongruente que el Jefe de Región o el Jefe de la Dirtepol, que son Coroneles ambos, sea más antiguo y el Inspector sea menos antiguo. (...) No se ha hecho (todavía), ahorita todos los cargos de Inspectores son menos antiguos que los jefes de Dirtepol”. (Informante 01 2014).

Pero los mecanismos de control social no solo se dan de arriba hacia abajo, sino también desde el personal subordinado hacia los superiores en jerarquía. Formar parte de un sistema que parte de una transgresión a disposiciones no solo propias de la policía, sino incluso a las leyes nacionales, implica que todos los que están metidos en el sistema deben imponerse ciertos niveles de control. Un oficial que está a la cabeza de una unidad que sustrae combustible para luego venderlo, sea que se beneficie personalmente o no del producto de esa venta, no podrá ser un oficial particularmente severo con sus subordinados, y por el contrario, va a buscar la manera de mantener una relación cordial con el personal subalterno:

“A veces también se trabajan ciertas bondades, ciertas “gracias” para compartir esos ahorros. Por ejemplo, cada mes de repente sortear canastas de víveres, incentivos, algunas consideraciones, con la finalidad de evitar que se comente o se hable mal de situaciones que, no creo que nadie sea ciego para que no se den cuenta.

(...)A veces cuando son los jefes demasiado drásticos, entonces ese subalterno, así sea un indisciplinado, un sinvergüenza, si sabe que se están haciendo esas cosas, ese personal va a denunciar al superior. Y como que se ve, ese personal va a hacer anónimos, va a hacer denuncias, eso ocurre bastante, las denuncias que salen, a veces en medios, vienen de ese personal que está molesto. Cuando se está haciendo algo irregular no se presiona”. (Informante 08 2015)

Vemos entonces que el sistema de uso irregular del combustible impone reglas de conducta y códigos en todos los participantes. Existen mecanismos de sanción o presión para los que se resisten al sistema, pero también hay premios y privilegios por colaborar con el sistema. Y también, por supuesto, existe la obligación de la cúpula del sistema de mantener un clima estable y cordial entre los participantes activos y pasivos del sistema. Las perturbaciones al sistema ocurren solo cuando provienen del exterior: ya sea por parte de los medios de comunicación, el Ministerio Público o, en los últimos años, la Inspectoría General del Sector Interior (a cargo un civil).



Conclusiones

1. La corrupción policial es un caso particular de corrupción en el que, dada la naturaleza de la organización (aislamiento social, solidaridad interna, etc.), no se va siempre en contra de los intereses organizacionales y, por el contrario, la motivación de un acto calificado como corrupto puede ser buscar beneficios para la propia Policía Nacional³⁷. Pero también puede darse el caso de que el acto de transgresión busque la consecución de un bien valorado no solo por la organización sino por la sociedad en su conjunto, como la seguridad pública, en cuyo caso, resulta problemático calificar la acción como corrupta. Como señala Newburn, los medios, los fines y las motivaciones detrás de las conductas son importantes al momento de hablar de corrupción policial.
2. Si retornamos a la tipología de corrupción policial de Roebuck y Barker³⁸, no hay una categoría prevista en la que la sustracción de gasolina estudiada calce sin dejar lugar a dudas. ¿Estamos frente a un caso de actividades criminales directas³⁹? ¿O estamos frente a un caso de “medios ilegítimos para fines legítimos⁴⁰? Si estamos frente a miembros de la policía que buscan beneficiarse económicamente con el producto de la venta del combustible destinado al patrullaje, violando para ello la ley y las normas internas de la institución, en efecto estaríamos frente a un claro acto delictivo, aunque de acuerdo con la definición con la que trabajemos, no necesariamente dicho acto podría ser calificado como un caso de corrupción policial (Sayed y Bruce 1998). Es decir, si para realizar estos actos criminales no es necesario el recurso a las facultades y la autoridad del cargo policial, sino que se trata simplemente de un aprovechamiento de una posición de ventaja que generalmente está disponible en otro tipo de organizaciones (los encargados de las flotas de vehículos de otros órganos del Estado, o incluso de organizaciones privadas, podrían incurrir en actos similares), puede ser considerado como un simple acto de corrupción, y no de corrupción policial, de acuerdo con la literatura revisada.

³⁷ Esto no significa que en la mayoría de casos, la motivación no sea el rédito personal.

³⁸ Incluyendo el tipo adicional propuesto por Punch (Punch 1985)

³⁹ (Roebuck y Barker 1974)

⁴⁰ (Sayed y Bruce, Police Corruption: Towards a Working Definition 1998)

3. Si más bien estamos frente a efectivos que sustraen y venden el combustible para, con el producto de la venta, garantizar el mantenimiento de la flota vehicular y así asegurar el cumplimiento de su misión como organización, es decir, si se trata de actos impropios que buscan lograr un fin o una meta legítima o aprobada dentro de la organización, estaríamos frente a un caso de uso de medios ilegítimos para fines legítimos (Sayed y Bruce 1998), que sí involucra de alguna manera las facultades organizacionales⁴¹.
4. Por los testimonios recogidos, sabemos que no es claro que todos los casos de sustracción y venta de combustible en unidades policiales busquen exclusivamente el beneficio personal o exclusivamente el cumplir con metas legítimas de la organización. Los casos de transgresión de las normas de combustible pueden caer en cualquier punto entre las dos posiciones: existe una necesidad real, dada la carencia de repuestos y suministros para los vehículos policiales, la cual permite la instauración de una narrativa que legitima el uso indebido de combustible, pero a la vez, se obtienen beneficios particulares producto de la venta de combustible. Se trata por lo tanto de un caso especial de corrupción policial que podría enriquecer la literatura existente, dado lo peculiar de su configuración.
5. La posición de esta investigación es que los casos de “corrupción por causas nobles” deberían ser considerados como una modalidad adicional de corrupción policial, es decir, se trataría de una categoría adicional a las de Roebuck y Barker, y debería reemplazar a la novena categoría propuesta por Maurice Punch⁴². Pero a diferencia de las categorías propuestas por Roebuck y Barker, la corrupción por causas nobles sería tanto una forma de iniciación en la corrupción –como pasa con el tipo más leve de corrupción (corrupción de autoridad) –, como una vía a formas cada vez más severas de corrupción por causas nobles, como el sembrado o los casos más graves del “Problema de Harry el Sucio”⁴³.
6. Si bien siempre se ha considerado muy difícil, si no imposible, medir la corrupción, gracias a una innovación en los métodos de control del abastecimiento de combustible nos hemos podido aproximar a la dimensión del fenómeno de la sustracción y venta del combustible destinado a los vehículos policiales. Dados los reportes de rendimiento del combustible supuestamente abastecido para una muestra de 5,031 vehículos policiales entre septiembre de 2014 y diciembre de 2015, podemos saber que el 59% de las unidades arrojaron reportes altamente sospechosos, es decir, reportes que no son consistentes con la realidad, y que por lo tanto, delatan la ausencia del vehículo policial durante el registro del abastecimiento, lo que constituye una simulación del proceso y da cuenta de un posible acto de corrupción. Por lo dicho, podemos concluir que las denuncias que aparecen en los

⁴¹ No en el acto en sí mismo, pero sí en la motivación.

⁴² El “sembrado” propuesto por Punch (Punch 1985), sería una modalidad más dentro de la más amplia categoría de corrupción por causas nobles.

⁴³ Casos como tortura o incluso asesinato de criminales, como en el caso previamente citado de los comandos de la muerte en Trujillo, al mando del Coronel Elidio Espinoza.

medios de casos de sustracción y venta de combustible, así como los casos investigados por la Inspectoría General de la PNP, no son casos aislados, sino que representan la norma al interior de la institución.

7. Las narrativas que justifican y legitiman internamente la sustracción y venta de combustible tienen su origen en la deficiente distribución de recursos al interior de la PNP. Como se ha mostrado, la provisión de combustible para la flota policial no guarda relación con la provisión de repuestos y suministros, y esta situación en un contexto de una cultura organizacional como la policial, es la que deja abierta la puerta para el uso irregular del combustible.
8. Sumado a lo anteriormente mencionado, así como diversos autores consideran que los actos de corrupción organizacional comienzan con transgresiones menores, que poco a poco van conduciendo a transgresiones más graves (el argumento del “slippery slope”⁴⁴, que podríamos traducir como el argumento de la “bola de nieve”); en el caso del uso irregular del combustible en la Policía Nacional, podríamos sugerir que probablemente la mayoría de los miembros de la policía que se involucran en estas prácticas lo hacen con la convicción de que, a través de un medio ilegítimo, están procurando un fin legítimo: la operatividad del parque automotor y el cumplimiento de los objetivos organizacionales. Sin embargo, poco a poco este mecanismo de autojustificación comienza a ser más tolerante con pequeños beneficios personales, como la compra de canastas navideñas para sortear entre el personal, almuerzos por onomásticos o fechas especiales, apoyo económico por enfermedad de algún efectivo, pago de deudas, etc., hasta que el fin último de la sustracción y venta del combustible termina siendo el beneficio personal. Podemos aventurar la siguiente hipótesis, para ser desarrollada en otros trabajos: que las narrativas detrás de esta y otras formas de corrupción por causas nobles son la puerta de entrada a la corrupción por parte de los efectivos que se inician en la vida policial, y que estas narrativas se comienzan a desarrollar en las escuelas de formación.
9. Del análisis realizado se puede inferir que cualquier política que busque combatir el robo de combustible en la policía no puede ser meramente reactiva, sino que debe tomar en cuenta la naturaleza del fenómeno. El enfoque punitivo, es decir, intentar combatir el problema buscando sanciones drásticas, en el mejor de los casos podría conseguir algún efecto disuasivo en el corto plazo, pero que no sería sostenible en el mediano y largo plazo. Si, como hemos visto en el presente trabajo, el fenómeno se inicia, justifica e institucionaliza apelando a la poco eficiente distribución de recursos destinados al patrullaje, ninguna política será efectiva si no se soluciona esa distribución que privilegia el reparto de combustible por sobre el mantenimiento de la flota vehicular e incluso, por sobre el bienestar de los miembros de la Policía Nacional. No pretendemos inferir que la

⁴⁴ (Kleinig 2000)

solución sea meramente gerencial, lo que se plantea es que se debe neutralizar el discurso que justifica organizacionalmente la práctica de sustraer y vender el combustible. Una vez anulada la narrativa de legitimación, se podría esperar mejores resultados de las políticas de control.

10. Si bien para los alcances de este trabajo no ha sido posible responder a la pregunta que se planteó en la introducción, sobre si es posible seguir confiando en una institución que está encargada de vigilar el cumplimiento de la ley, una vez que sabemos que sus miembros trasgreden voluntariamente y de manera sistemática las normas que deberían regir su actuación, sí hemos podido encontrar elementos para que la respuesta sea menos tajante de lo que suele ser. Juzgar a priori la honestidad y voluntad de cumplir con su misión por parte de los miembros de la policía, sobre la base de las prácticas referidas al uso irregular del combustible en un contexto caracterizado por la escasez y mala distribución de recursos, resulta por lo menos apresurado. El proceso por el cual se normaliza la desviación respecto de las normas formales establecidas nos permite comprender cómo es que podemos encontrar a policías que se consideran honestos incluso entre los que podrían ser etiquetados como delincuentes en los medios de comunicación.
11. Al interior de las organizaciones, las normas informales fundadas en las prácticas cotidianas pueden llegar a tener un mayor peso que las normas formales, pues las primeras se forman sobre la base de la retroalimentación entre los actos y los discursos, los mandatos y la capacidad de ejecución, así como la conciliación entre las demandas de la sociedad y las demandas del grupo al que se pertenece. En última instancia, si bien no se justifica de manera absoluta ni para todos los casos, el proceso de normalización de la transgresión explica de manera satisfactoria cómo es que, en algunos casos, un policía puede infringir la ley, y aun así ser capaz de vigilar que el resto de la sociedad no se desvíe de las normas establecidas en el ordenamiento legal, puesto que es posible que cuando se convirtió en transgresor, estuviese procurando cumplir con sus objetivos organizacionales y no lograr un beneficio personal o grupal. Sin embargo, no se debe perder de vista que algunos actos de transgresión pueden comenzar de esa forma, pero inevitablemente decantan hacia la búsqueda de beneficios personales, una vez que la transgresión ya está normalizada.
12. Finalmente, este trabajo nos permite aproximarnos, a través del estudio de un caso particular como es la normalización de la transgresión en las normas de abastecimiento de combustible dentro de la Policía Nacional, a la manera en que se legitiman socialmente el quiebre de las normas. Como se ha mencionado, existen discursos por parte de la población que buscan explicar o justificar la corrupción en la pre existencia de condiciones adversas que deben ser remontadas, como se ha visto en la encuesta de Proética: “los empresarios a veces se ven obligados a pagar una coima” (68%), “la gran cantidad de trabas burocráticas genera más oportunidades para el pago de coimas” (68%), “si hubiera menos disposiciones controlistas habría menos coimas” (67%), son las maneras en que la

ciudadanía muestra no solo una tolerancia a la corrupción, sino que nos permite observar sus discursos (Proética 2013). Otros estudios podrían indagar en la forma en que se generan dichos discursos, y si los mismos tienen o no un correlato cierto. Estos discursos son consistentes con las corrientes que ven a la corrupción como un síntoma o una respuesta a las condiciones precarias de un Estado. Pero además, nos permite observar cómo la corrupción no es necesariamente un ejercicio de violencia, sino que es más bien una relación que se racionaliza y se legitima en los discursos, en medio de prácticas valoradas por los miembros de una organización, como son la lealtad, el cumplimiento del deber, etc.



Referencias

- Acha, Elisabeth. 2001. *The Peruvian State and the Nature of the Police Forces*. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Acha, Elisabeth. 2002. «Ética y hábitos en la cultura de la Policía Nacional.» En *Patios Interiores de la vida policial*, de Elisabeth Acha y Javier Diez Canseco (compiladores), 43-60. Lima: Fondo Editorial del Congreso.
- Acha, Elisabeth. 2004. «Cultura organizacional: Vigencia e importancia de un concepto para la reforma de la policía.» *Debates en Sociología* 140-159.
- Aleman, Ulrich Von. 2004. «The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption.» *Crime, Law & Social Change* (Kluwer Academic Publishers) 42: 25-34.
- América TV*. 2014. «Presentan sistema electrónico que controla abastecimiento de gasolina en la PNP». Recuperado de <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/presentan-sistema-electronico-que-controla-abastecimiento-gasolina-policia-n145440>.
- América TV*. 2014. «Cusco: detuvieron a dos policías acusados de robar combustible». Recuperado de <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/cusco-detuvieron-2-policias-acusados-robar-combustible-n132504>.
- Ashforth, Blake E., y Vikas Anand. 2003. «The normalization of corruption in organizations.» *Research in Organizational Behavior* 25; 1-52.
- Barragán, Rossana, y Fernanda Wanderley. 2009. «Etnografías del Estado en América Latina.» *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) 21-25.
- Boehm, Frédéric, y Johann Lambsdorff. 2009. «Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional .» *Revista de Economía Institucional* 45-72.
- Bourdieu, Pierre. 2001. *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer .
- Bunge, Mario. 1999. *Diccionario de Filosofía*. México: Siglo XXI.

- Campbell, Jamie-Lee, y Anja S. Göritz. 2014. «Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations.» *Journal of Business Ethics* 120(3); 291-311.
- Canal N. 2014. «Ultimos grandes casos de robo de gasolina en la policía». Recuperado de <http://canaln.pe/actualidad/ultimos-grandes-casos-robo-gasolina-policia-n144799>.
- Carrión, Julio F., Patricia Zárate, y Mitchel A. Seligson. 2012. *Cultura política de la democracia en Perú, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Encuesta, Lima: IEP.
- Carrión, Julio F., Patricia Zárate, Elizabeth J. Zechmeister. 2014. *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Encuesta, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Chan, Janet. 1996. «Changing police culture.» *The British Journal of Criminology* 109-134.
- Chug, D., M. R. Banaji, y M. H. Bazerman. 2005. «Bounded ethicality as a psychological barrier to recognizing conflicts of interest.» En *Conflicts of interest: Problemas and solutions from law, medicine, and organizational settings*, de D. Moore, D. Cain, G. Loewenstein, M. Bazerman y (Eds.). London: Cambridge University Press.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. 2013. «Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016.» Lima.
- Costa, Gino, y Carlos Basombrío. 2004. *Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Cotler, Julio. 1978. *Clases, estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Dahling, Jason J., Chau, Samantha L., David M. Mayer, y Jane B. Gregory. 2012. «Breaking rules for the right reasons? An investigation of pro-social rule breaking.» *Journal of Organizational Behavior* 33(1), 21-42.
- Das, Veena, y Deborah Poole. 2008. «El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas.» *Cuadernos de Antropología Social* N° 27 19–52.
- Dimant, Eugen. 2013. *The Nature of Corruption: An Interdisciplinary Perspective*. Editado por Kiel Institute for the World Economy. Vols. 2013-59. Economics Discussion Papers. <http://www.economics-ejournal.org/economics/discussionpapers/2013-59/file>.
- El Comercio*. 2011. «Cajamarca: policías habrían robado combustible de sus propias patrullas». Recuperado de <http://elcomercio.pe/peru/lima/cajamarca-policias-habrian-robado-combustible-sus-propias-patrullas-noticia-843105>.

- El Comercio*. 2013. «Un policía es sentenciado a 6 años de prisión por aceptar soborno.» Recuperado de <http://elcomercio.pe/actualidad/1620932/noticia-policia-sentenciado-anos-prision-aceptar-soborno>.
- Estévez, Alejandro. 2005. «Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social.» *Revista Venezolana de Gerencia* 43-85.
- Gallie, W.B. 1956. «Essentially contested concepts.» *Proceedings of the Aristotelian Society* Vol. 56 (1955 - 1956): 167-198.
- Heidenheimer, Arnold J. , y Michael Johnston. 2002. *Political Corruption. Concepts & Contexts*. New Brunswick (USA): Transaction Publishers.
- Heywood, Paul M., y Jonathan Rose. 2015. «Curbing Corruption or Promoting Integrity? Probing the Hidden Conceptual Challenge.» En *Debates on Corruption and Integrity: Perspectives from Europe and the US*, editado por Peter Hardi, P. M. Heywood y David Torsello, 102-19. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky. 2003. *Informal institutions and comparative politics: A research agenda*. Working paper, Kellogg Institute.
- Huber, Ludwig. 2008. *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: IEP, Proética.
- Huber, Ludwig. 2005. *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Consorcio de Investigación Económica y Social .
- Ivanov, Kalin. 2009. «Fighting Corruption Globally and Locally.» En *Ethics and Integrity in Public Administration. Concepts and Cases*, editado por Raymond W. Cox III, 146-154. New York.
- Johnston, M. 1996. «The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption.» *International Social Science Journal* 48: 331.
- Kleinig, John. 2000. «The Ethics of Policing.» *MIND, A Quarterly Review of Psychology and Philosophy* Vol. 109, (No. 433): 152-155.
- Kleining, John. 2002. «Rethinking noble cause corruption.» *International Journal of Police Science & Management* 4 (4): 287-314.
- Klockars, Carl B. 1980. «The Dirty Harry Problem.» *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 452, The Police and Violence: 33-47.
- Klockars, C.B. 1983. «Police Corruption: Introduction.» En *Thinking About Police: Contemporary Readings*, editado por C.B. Klockars, 336. New York: MacGraw-Hill.

- La República*. 2014. «Policías se dedican al hurto sistemático de combustible». Recuperado de <http://www.larepublica.pe/02-09-2014/policias-se-dedican-al-hurto-sistemico-de-combustible>.
- Lawson, Robert, y Zheng Shen. 1998. *Organizational Psychology: Foundations and Applications*. OUP USA.
- Le, Vy. 2012. «Organised Crime Typologies: Structure, Activities and Conditions.» *International Journal of Criminology and Sociology* 121-131.
- Leys, Colin. 1965. «What is the Problem About Corruption?» *The Journal of Modern African Studies* 215-230.
- Lovatón, David. 2014. Febrero . <http://seguridadidl.org.pe/noticias/robo-de-gasolina-es-delito-com%C3%BAAn-no-delito-de-funci%C3%B3n-seg%C3%BAAn-tribunal>.
- May, Carl. 2009. «Implementing, Embedding and Integrating Practices: An Outline of Normalization Porcess Theory.» *Sociology* 43(3), 535-554.
- Miller, Seumas. 2005. «Corruption» *The International Encyclopedia of Ethics*
- Ministerio del Interior*. 2014. «Policía Nacional tiene un nuevo sistema de control de abastecimiento de combustible». Recuperado de <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%AD-nacional-tiene-un-nuevo-sistema-de-control-de-abastecimiento-de-combustible>.
- Mohor, Alejandra, y Hugo Frühling. 2006. *Reflexiones en torno a la corrupción policial*. Santiago: Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana de la Universidad de Chile.
- Mohsen, Sayyed, Alireza Harooni, Hossein Dehghani, y Meysami Baba. 2013. «The Relationship between Organizational Culture and Knowledge Management Processes A Case Study: The Roads and Urban Development Organization of Chaharmahal and Bakhtiari Province .» Último acceso: 2014. <http://www.hrmars.com/admin/pics/1917.pdf>.
- Mujica, Jaris. 2011. *Micropolíticas de la corrupción: redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Mujica, Jaris. 2009. «Ni mafias, ni cárteles, ni clientelas. Sobre la corrupción en el Palacio de Justicia.» *Revista Argumentos*.
- Murillo, Guillermo. 2009. «Sociología de las organizaciones: Una perspectiva desde el poder y la autoridad para entender la cohesion social: el caso de la banca en Colombia.» *Pensamiento y gestión* 39-72. <http://www.scielo.org.co/pdf/pege/n26/n26a03>.
- Naim, Moisés. 1995. «Corruption Eruption.» *Brown Journal of World Affairs* 245-261. Recuperado de <http://carnegieendowment.org/1995/06/01/corruption-eruption>

- New York Times. 2013. «India: Ex-Official Is Jailed in Graft Case.» 3 de Octubre.
http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/asia/india-ex-official-is-jailed-in-graft-case.html?_r=1&.
- Newburn, Tim. 1999. «Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature.» Editado por Barry Webb. *Police Research Series* (Research Development Statistic Directorate) Paper 110.
- Nye, J.S. 1967. «Corruption and political development.» *American Political Science Review* 417-427.
- Palacios, Rosa María. 2013. «La corrupción es un problema principal en la Policía Nacional». *La Republica.pe*. Recuperado de <http://archivo.larepublica.pe/09-09-2013/la-corrupcion-es-un-problema-principal-en-la-policia-nacional>.
- Paoli, Letizia. 2003. *Mafia Brotherhoods: Organized Crime, Italian Style*. New York: Oxford University Press.
- Pinto, J., C. Leana, y F. K. Pil. 2008. «Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization level corruption.» *Academy of Management Review* 33(3), 685-709.
- Polzer, Tara. 2001. *Corruption: Deconstructing the World Bank Discourse*. Londres: Development Studies Institute.
- Prielipp, Richard C., Maria Magro, y Robert Morell. 2010. «The Normalization of Deviance: Do We (Un)Knowingly Accept Doing the Wrong Thing?» *Anesthesia & Analgesia* (The Open Mind: Research Reports) 110 (5): 1499-1502.
- Proética. 2013. *VIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú*. Encuesta, Lima: Ipsos.
- Punch, M. 1985. «Conduct Unbecoming: The Social Construction of Police Deviance and Control.» *The Canadian Journal of Sociology* Vol. 11 (No. 3): pp. 322-324.
- Quiroz, Alfonso W. 2013. *Historia de la Corrupción en el Perú*. Segunda edición. Lima: IEP.
- Reiner, Robert. 2010. *The Politics of the Police*. Oxford University Press .
- Reuelta, Benjamín. 2007. «La implementación de las políticas públicas.» *Dikaion* 135-156.
- Roebuck, Julian B., y Thomas Barker. 1974. «A Typology of Police Corruption.» *Social Problems*.
- Rothstein, Bo, ed. 2014. *Anti-corruption policies revisited*. Quality of Government Institute.
<http://anticorpp.eu/wp-content/uploads/2014/10/D1.1-State-of-the-art-report-on-theories-and-harmonised-concepts-of-corruption.pdf>.

- RPP. 2014. «Policías de Dircote son descubiertos robando combustible». Recuperado de http://www.rpp.com.pe/2014-02-23-policias-de-dircote-son-descubiertos-robando-combustible-noticia_672055.html.
- Sartori, Giovanni. 1996. «¿Hay una crisis de representación?» *Este País* 1-9.
- Sartori, Giovanni. 1999. *Elementos de Teoría Política*. Alianza Editorial.
- Sayed, Taleh, y David Bruce. 1998. «Police Corruption: Towards a Working Definition.» *African Security Review* 7 (1)
- Sayed, Taleh, y David Bruce. 1998. «Inside and Outside the Boundaries of Police Corruption.» *African Security Review* 7 (2).
- Shah, Anwar. 2006. *Corruption and Decentralized Public Governance*. Working paper, Banco Mundial.
- Soto, Raimundo. 2003. «La corrupción desde una perspectiva económica.» *Estudios públicos* 23-62.
- Spicer, A. 2009. «The normalization of corrupt business practices: Implications for Integrative Social Contracts Theory (ISCT).» *Journal of Business Ethics* 88 (4): 833-840.
- Stoddard, E. 1983. «Blue Coat Crime.» En *Thinking About Police: Contemporary Readings*, de Klockars, 333.
- Szeftel, Morris. s.f. «Misunderstanding African Politics: Corruption & the Governance Agenda.» *Review of African Political Economy* 25 (76): 221-240.
- Tanzi, Vito. 1998. *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Working Paper of the International Monetary Fund, International Monetary Fund. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/wp9863.pdf>.
- Tenbrunsel, Ann E., y David M. Messik. 2004. «Ethical Fading: The Role of Self-Deception in Unethical Behavior.» *Social Justice Research* 17(2), 223-236.
- The economist*. 2010. «The corruption eruption». Recuperado de <http://www.economist.com/node/16005114>
- Toca, Claudia Eugenia, y Jesús Carrillo. 2009. «Asuntos teóricos y metodológicos de la cultura organizacional.» *Civilizar* 117-136.
- Treviño, L.K., y S. Youngblood. 1990. «Bad apples in bad barrels. A causal analysis of ethical decision-making behavior.» *Journal of Applied Psychology* 378-385.
- Tudela, Patricio. 2011. «Aportes y desafíos de las ciencias sociales a la organización y la actividad policial.» *Fundación Paz Ciudadana*. Enero. Recuperado de

http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2011-01-07_Aportes-y-desaf%C3%83%C2%ADos-de-las-ciencias-sociales-a-la-organizaci%C3%83%C2%B3n-y-la-actividad-policial.pdf.

Tudela, Patricio. 2010. «Cultura policial y control interno.» *Revista Estudios Policiales* 74-107.

UNOD. 2004. «Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators.» *UNDC*. Recuperado de <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>.

Urteaga, Eguzki. 2012. «La sociología de las organizaciones: perspectivas alternativas.» *Revista Internacional de Organizaciones* 151–176.

Vaughan, D. 1996. *The Challenger Launch Decision. Risky Technology, Culture, and Deviance at NASA*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Weber, Max. 2002. *Economía y Sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Weber, Max. 1979. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial



ANEXOS

1. Supervisión, infracciones y sanciones

Son las Direcciones o las Jefaturas de cada Unidad Policial las que ejercen controles permanentes, las que vigilan la operatividad de los equipos motorizados y las que supervisan el correcto uso de los combustibles y otros productos asignados para el funcionamiento de los mismos. Quien comunica a la Inspectoría General PNP del incumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de los requerimientos de combustibles, rendición de cuentas, devolución y recepción de tarjetas de abastecimiento es la DIRLOG-DIVCOM PNP, todo esto a fin que establezca las responsabilidades administrativas y disciplinarias que los casos ameriten.

A continuación se presenta las sanciones que se plantean por cada una de las infracciones cometidas, que pueden ser aplicadas en caso exista conductas no regulares en el procedimiento de suministro de combustible.

1.1. Infracciones leves

Infracciones y sanciones		
	Infracción	Sanción
	Leves (ver Anexo I del Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la PNP)	
Contra la disciplina	(Código L10): Incumplir las directivas, planes, instrucciones, órdenes o la normatividad vigente.	Desde amonestación hasta 6 días de sanción simple.
	(Código L21): Utilizar o disponer indebidamente bienes o recursos de propiedad del Estado.	De 2 a 8 días de sanción simple.
	(Código L25): Descuidar la conservación del armamento, pertrechos, vehículos , prendas, equipos, locales, productos farmacéuticos, medicinas, biomédicos, insumos u otros bienes de propiedad del Estado, que se encuentren bajo su responsabilidad.	De 2 a 10 días de sanción simple.
Contra el servicio policial	(Código L40): Actuar con negligencia en el ejercicio de la función.	De 2 a 8 días de sanción simple.

	(Código L45): Omitir información necesaria en documentos relacionados con el desempeño de la función policial.	De 4 a 10 días de sanción simple.
	(Código L47): Proceder con negligencia en la conducción y supervisión del personal bajo sus órdenes.	De 4 a 10 días de sanción simple.
	(Código L48): Incumplir los plazos para la rendición de cuentas de dinero o la remisión de documentos que justifiquen la entrega de especies, bienes o enseres recibidos para el servicio policial, siempre que no constituya infracción grave.	De 6 a 10 días de sanción simple.

1.2. Infracciones graves

Infracciones y sanciones		
	Infracción	Sanción
	Graves (ver Anexo II del Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la PNP)	
Contra la ética	(Código G 3): Omitir informar la comisión de infracciones graves o muy graves del personal de la Policía Nacional del Perú.	De 1 a 4 días de sanción de rigor.
	(Código G 17): No comunicar las conductas tipificadas como infracciones graves y muy graves del personal bajo sus órdenes.	De 4 a 6 días de sanción de rigor.
	(Código G 38): Modificar o alterar resoluciones, directivas, planes, instrucciones, órdenes u otras disposiciones vigentes en beneficio propio o de terceros.	De 11 a 15 días de sanción de rigor.
	(Código G 46): Emplear para usos particulares, personal, medios o recursos de la Institución o facilitarlos a un tercero; salvo causa justificada.	De 11 a 15 días de sanción de rigor.
Contra el servicio policial	(Código G 60): Contravenir los procedimientos operativos o administrativos establecidos en la normatividad interna de la	De 11 a 15 días de sanción de rigor.

	Policía Nacional del Perú.	
	(Código G 61): Establecer u otorgar privilegios o desventajas en la asignación o distribución de los recursos humanos, logísticos, económicos y financieros.	De 11 a 15 días de sanción de rigor.
	(Código G 68): Coaccionar o amenazar por cualquier medio, al personal de la Policía Nacional del Perú, intimidándolo o presionándolo para que deje de cumplir con sus obligaciones.	De 11 a 15 días de sanción de rigor.
Contra la ética	(G 75: Emplear o ejercer influencia o recomendaciones valiéndose del grado, cargo o función para obtener ascensos, condecoraciones, felicitaciones, becas, cursos y cualquier otra recompensa; así como, permisos, destacados, cambios de colocación, comisiones o todo aquello que signifique ventaja para sí o terceros, en detrimento del servicio o de los derechos del otro.)	De 6 a 10 días de sanción de rigor.

1.3. Infracciones muy graves

Infracciones y sanciones	
Infracción	Sanción
Muy Graves (ver Anexo III del Decreto Legislativo que regula el régimen disciplinario de la PNP)	
Contra la disciplina	(Código MG 11): No respetar los procedimientos establecidos o alterar, distorsionar, encubrir o suprimir, sin motivo justificado, los documentos que sustentan el procedimiento regular de un proceso interno o pago a personal de la Policía Nacional del Perú o a un terceo. De 1 año a 2 años de disponibilidad.

<p>Contra el servicio policial</p>	<p>(Código MG 43): Formular requerimientos de material, equipo y efectos logísticos que no estén acordes con las necesidades de las unidades policiales, en beneficio propio o de terceros.</p>	<p>Pase a la situación de retiro.</p>
<p>Contra la ética</p>	<p>(Código MG 47): Faltar a sus deberes profesionales como integrante de los órganos disciplinarios, favoreciendo o perjudicando al administrado mediante cualquiera de los siguientes actos: ocultamiento, falsificación, supresión, alteración de los actuados.</p>	<p>Pase a la situación de retiro.</p>
	<p>(Código MG 48): Alterar, modificar, manipular, deteriorar, dañar o sustraer los mecanismos de medición, control o equipos que permitan realizar un adecuado control del material o recursos destinados al cumplimiento del servicio policial.</p>	<p>Pase a la situación de retiro.</p>
	<p>(Código MG 60): Distorsionar, adulterar o suscribir información falsa en informe, certificado, peritaje u otro documento en beneficio propio o de terceros.</p>	<p>Pase a la situación de retiro.</p>