

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



“Situación de las medidas contra la corrupción implementadas por la Policía Nacional del Perú durante el periodo 2012 - 2016”

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

AUTOR

Ricardo Freddy Trujillo Cornejo

ASESOR

Mg. Frank Renato Casas Sulca

JURADO

Mg. Eduardo Hernando Dargent Bocanegra

Mg. Sofía Isabel Vizcarra Castillo

LIMA – PERÚ

2017

RESUMEN

En los últimos años, la corrupción ha venido avanzando en forma galopante, socavando las estructuras de la sociedad, es un fenómeno que se desarrolla en forma transversal a los diferentes sectores del Estado, calando en la Policía Nacional del Perú; donde ha generado, desconfianza y falta de credibilidad.

No obstante, pese a los esfuerzos y directivas dadas, la lucha contra la corrupción en la Policía sigue siendo insuficiente. En ese sentido, es relevante analizar la respuesta de la Policía Nacional ante el fenómeno de corrupción y por ello, la pregunta principal de esta investigación es ¿de qué manera se han implementado las medidas anticorrupción en la Policía Nacional del Perú durante el periodo 2012-2016? Se cree que existen elementos que han complejizado el desarrollo de las medidas de lucha contra la corrupción en la Policía Nacional, como por ejemplo, la normativa que motiva desacuerdos con otros operadores de justicia; la poca adecuación de las medidas anticorrupción con el contexto institucional y la ausencia de recursos y liderazgo de los actores principales en la institución policial.

La presente investigación proponen como objetivos específicos: describir la organización de las entidades que sean responsables para la lucha contra la corrupción en la Policía Nacional; determinar las medidas anticorrupción puestas en práctica en la Policía Nacional y explicar las dificultades que se presentan en la implementación de las medidas anticorrupción a cargo de la Policía Nacional y que pueden cambiar el destino de lo inicialmente diseñado.

ABSTRACT

Over the last years, corruption has been advancing out-of-control, eroding the structure of society. This phenomenon develops in a transversal way to multiple sectors of the nation, permeating the National Police of Peru, where this has generated an atmosphere of distrust and lack of credibility.

Nevertheless, although the numerous attempts and given directives, the fight against corruption in the National Police is still insufficient. Pointing this out, it is relevant to analyze the response the National Police has against this corruption phenomenon and therefore, the main question of this investigation is: In which way anti-corruption measures had been implemented in the National Police of Peru during the period of 2012-2016? It is believed that there are some elements that have complex the development of the anti-corruption measures against corruption in the National Police, like the regulations that cause disagreements with other operatives of justice, the lack of adaptation of these measures with an institutional context and the absence of resources and leadership from the main protagonist of the institutional police.

The main investigation suggests as main objectives: Describe the entities organization that take a responsibility role in the fight against corruption in the National Police, determine the anti-corruption measures put into practice in the National Police and explain the multiple difficulties found in the implementation of these measures being in charge of the National Police that could change the fate of what initially was established.

INDICE

Lista de acrónimos	4
AGRADECIMIENTO	5
INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I.....	12
LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: PANORAMA SOBRE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN Y LOS ENFOQUES DE ESTUDIO DESDE LA CIENCIA POLÍTICA	12
1. Literatura sobre el concepto de corrupción y las medidas para la lucha contra este fenómeno:.....	12
2. El enfoque teórico sobre la política pública para la lucha contra la corrupción:	16
CAPÍTULO II.....	20
LA ORGANIZACION PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ELEMENTOS INSTITUCIONALES A CONSIDERAR DESDE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ	20
CAPÍTULO III.....	28
LAS MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.	28
CAPÍTULO IV	36
ELEMENTOS QUE COMPLEJIZAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ.....	36
CONCLUSIONES.....	42
Bibliografía.....	48

Lista de acrónimos

DIRCOCOR: Dirección Contra la Corrupción.

DIVAMP: División de Apoyo al Ministerio Público.

DIVICAP: División de Delitos contra la Administración Pública.

IG: Inspectoría General.

PNP: Policía Nacional.

UECIP: Unidad Especial de Comprobación, Investigación y Protección.





Agradecimiento:

A Dios y mis padres, omnipresentes, quienes con su protección y guía me permiten lograr mis aspiraciones; a mi esposa e hijas por la comprensión, el cariño y el apoyo brindado; a la Policía Nacional del Perú y a la Pontificia Universidad Católica del Perú, que han contribuido al logro de mis objetivos.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la corrupción ha venido avanzando en forma galopante, socavando las estructuras de la sociedad, es un fenómeno que se desarrolla en forma transversal a los diferentes sectores del Estado, sin hacer distinción entre niveles jerárquicos o subordinados, involucrando a los funcionarios públicos tanto a nivel ejecutivo como operativo.

En la Policía Nacional del Perú, la corrupción ha generado, por parte de la ciudadanía, desconfianza y falta de credibilidad en la función pública, debido a que estos actos implican el aprovechamiento del poder público para favorecimiento personal o de terceros, en desmedro de la colectividad, cometidos por quienes están obligados constitucionalmente a garantizar el cumplimiento de las leyes y brindar seguridad; y al interior de la propia organización genera desmoralización.

En este contexto, para enfrentar el problema de corrupción la PNP en coordinación con el sector interior ha venido adoptado un conjunto de medidas para erradicar el problema de corrupción, todo en el marco de políticas nacionales como el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 y políticas institucionales que en términos generales están diseñadas en el Plan de Lucha contra la Corrupción del Sector Interior 2014 - 2016, que establece los objetivos

para la prevención, investigación y sanción contra actos de corrupción y se concentran en fortalecer la capacitación de los miembros PNP, así como transparentar la labor, en el marco de las políticas del Estado

Sin embargo pese a los esfuerzos y directivas dadas para enfrenar este problema, el impacto de la lucha anti corrupción, todavía termina siendo insuficiente, y no ha generado resultados importantes, en el año 2010, el 45% de la población considera que Policía Nacional del Perú es una de las instituciones nacionales más corruptas, mientras que en el año 2012, se trata del 53% de la población con esta percepción (IPSOS, 2012) (IPSOS, 2010) El incremento de 8% en los niveles de corrupción en la Policía Nacional es percibida como una manifestación de colusión y/o falta de control institucional así como debilidad en la aplicación de sanciones o medidas orientadas a erradicar estos actos que se vuelven reiterativos y que generan una percepción negativa de la institución así como del accionar anticorrupción, por lo que quedan serias dudas sobre la pertinencia e idoneidad de las políticas; así como la capacidad o ejercicio del Estado para gestionar las políticas, considerando que la PNP es una institución policial, con una historia de transparencia y comprometida en el cumplimiento de la ley, que debe luchar frontalmente contra todo tipo de actos ilícitos, enfrentando todo acto corrupto.

Ante la situación mencionada, es relevante analizar la respuesta de la Policía Nacional ante el fenómeno de corrupción. El presente trabajo presenta la situación de las medidas contra la corrupción que han sido ejecutadas por la Policía Nacional del Perú durante el periodo 2012 -2016, siendo estas medidas tanto para la lucha contra la corrupción en la misma institución policial como para la lucha contra la corrupción en colaboración con otras instituciones que –por

mandato legal como se verá en el texto- también le corresponden a la Policía Nacional.

Ante todo lo mencionado, la pregunta principal de esta investigación es ¿de qué manera se han implementado las medidas anticorrupción en la Policía Nacional del Perú durante el periodo 2012-2016?, por lo cual, el objetivo principal responde a comprender la implementación de las medidas anticorrupción desde la Policía Nacional. Asimismo, se desarrollan tres sub preguntas que contribuyen a responder la pregunta principal, en primer lugar, ¿cómo está organizada la lucha contra la corrupción en la Policía Nacional del Perú durante el periodo 2012-2016?, para lo cual se va a describir la organización de las entidades que sean responsables para la lucha contra la corrupción en la Policía Nacional. En segundo lugar, se cuestiona ¿cuáles son las medidas anticorrupción que se ponen en práctica en la Policía Nacional durante el periodo 2012-2016? con el objetivo de determinar las medidas anticorrupción puestas en práctica en la Policía Nacional. Finalmente, nos preguntamos ¿cuáles son las dificultades en la implementación de las medidas anticorrupción en la Policía Nacional durante el periodo 2012-2016?, cuyo objetivo es explicar las dificultades que se presentan en la implementación de las medidas anticorrupción a cargo de la Policía Nacional y que pueden cambiar el destino de lo inicialmente diseñado.

Asimismo, como hipótesis se sostiene las siguientes. Primeramente, La lucha contra la corrupción es un elemento necesario en la institución policial. Se atienden los casos de corrupción en la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR) y en la Inspectoría General de la Policía Nacional. La organización institucional en cada caso depende de los objetivos que se han planteado. En el caso de la DIRCOCOR los efectivos policiales y los civiles que laboran ahí

requieren coordinar permanentemente con el Ministerio Público y el Poder Judicial para la investigación de un caso. Sin embargo, se cree que no se otorgan las facultades necesarias para hacer más significativa la labor policial en las investigaciones. Por otro lado, la Inspectoría General está organizada para la detección y el seguimiento de los casos de indisciplina policial y los casos de corrupción; no obstante, su labor está obstaculizada por los pequeños casos a atender. Segunda hipótesis, existen medidas de sanción, prevención y rendición de cuentas (aunque esta última en menos medida) pero principalmente se atienden las de sanción porque traen resultados visibles. Aun así, no se hace un seguimiento de los casos que son investigados. Entonces la lucha contra la corrupción no parece contundente. Además, las actividades de prevención que se realizan están destinadas a orientar a los efectivos policiales y civiles sobre la pequeña corrupción por lo que se destinan muchos esfuerzos y no parecen impactar en los casos más severos de corrupción. Y, tercera hipótesis, existen dificultades para la ejecución de las medidas que están relacionadas con otros elementos de gestión. Se cree que los elementos que complejizan la implementación o ejecución de las medidas anticorrupción expuestas pueden resultar válidos tanto para la Inspectoría como para la DIRCOCOR, más allá de las diferentes funciones que realizan estas Oficinas, como también algunos se presentan de modo particular para una determinada oficina. En esta investigación se cree que los elementos que complejizan la implementación de las actividades anticorrupción desde la Policía tienen que ver con: 1) que la normativa limita el accionar policial motivando una situación de pugna entre la policía y demás operadores de justicia (como el Poder Judicial y el Ministerio Público) dificultando una rápida coordinación para investigar los casos de corrupción; 2) las medidas

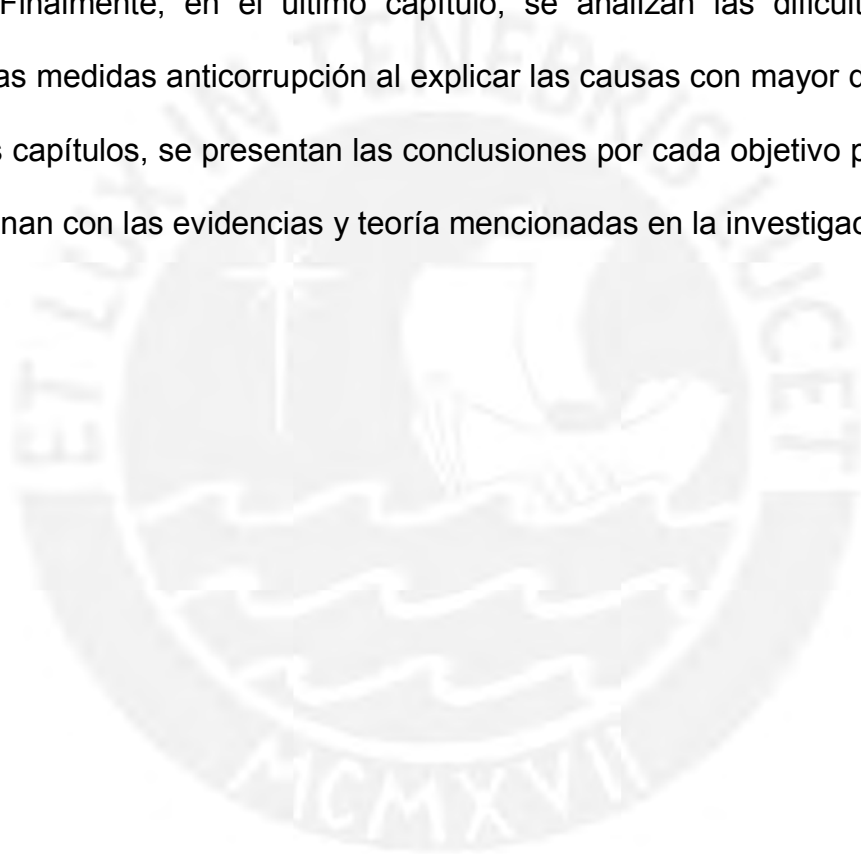
de lucha contra la corrupción de la Policía Nacional tienen dificultades para adecuarse al contexto institucional donde deben ser aplicadas y 3) la ausencia de recursos y liderazgo en la materia promueve una inercia en los actores responsables.

Habiendo mencionado ello, la principal justificación de esta investigación es que, al determinar las acciones emprendidas por el Estado y los problemas que han atravesado en su implementación al interior de la Policía Nacional, la evaluación de los resultados obtenidos será más objetiva a favor de la misma institución. Asimismo, esta investigación académica puede ser una base para retroalimentar la política pública de lucha contra la corrupción y potenciar las labores orientadas al control, investigación y sanción de los actos corruptos.

La investigación se ha desarrollado en el marco del estudio de la Maestría de Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la cual está vinculada al Programa de Alto Mando de Orden Interno y Desarrollo Nacional (PAMOID) de la Policía Nacional del Perú. En esa línea, se ha respetado la rigurosa metodología para la investigación enseñada en las cátedras del Programa. La presente tesis tiene un enfoque de investigación cualitativo por lo que se han realizado entrevistas semi-estructuradas tanto a funcionarios civiles como efectivos policiales, así como, a especialistas en materia anticorrupción. En el desarrollo de las entrevistas se ha mantenido la ética y se ha asegurado el anonimato de las personas, a fin de proteger su identidad.

Por último, la presente investigación contiene los siguientes capítulos: En primer lugar, una revisión bibliográfica respecto al concepto de corrupción y las políticas públicas para luchar contra este fenómeno. Seguidamente, se describe

una bibliografía sobre políticas públicas y su implementación que guiará el análisis del trabajo. Luego de ello, el siguiente capítulo describe la organización institucional de las oficinas de la Policía Nacional encargadas de la lucha contra la corrupción, identificando los actores principales y sus actividades. Posteriormente, en el siguiente capítulo, se establecen las medidas anticorrupción de las oficinas de la Policía responsables y se analiza el enfoque según el tipo de actividades que realizan los efectivos policiales y civiles que trabajan en dichas oficinas. Finalmente, en el último capítulo, se analizan las dificultades para ejecutar las medidas anticorrupción al explicar las causas con mayor detalle. Así, tras estos capítulos, se presentan las conclusiones por cada objetivo planteado y se relacionan con las evidencias y teoría mencionadas en la investigación.



CAPÍTULO I

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: PANORAMA SOBRE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN Y LOS ENFOQUES DE ESTUDIO DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

1. Literatura sobre el concepto de corrupción y las medidas para la lucha contra este fenómeno:

Los estudios sobre la lucha contra la corrupción apuntan inicialmente a identificar qué se entiende por este fenómeno. Así, la corrupción puede ser entendida como el uso de una posición de poder para obtener un beneficio personal (Aragandoña, 2008) así como el pago no oficial a autoridades para el beneficio personal (Hofstede, 1983), es decir el concepto remite a toda práctica irregular como una herramienta para conseguir algo a cambio. Junto con esta definición, existe diversa literatura que relaciona la corrupción con un elemento cultural, socio-económico o político.

Entre la literatura que relaciona lo cultural, se cree que la proliferación de reglamentos, normas y leyes se ignoran en la práctica y que, precisamente, en Latinoamérica, la política tiene poco efecto sobre la corrupción – a menos que un país esté liderado por una fuerte presidencia- (Husted, 2002). De acuerdo a (Stanfill, et al., 2016) los países latinoamericanos tienden a ser muy colectivistas,

lo que se refleja en el papel que la familia y los amigos cercanos juegan en la vida cotidiana y por lo tanto, el cuidado de la familia dentro del grupo puede justificar acciones a expensas del grupo más grande. Esto lleva a la idea de ser más efectivo castigar la corrupción en América Latina con medios que provoquen vergüenza social en lugar de sancionar con multas.

En cuanto a lo social, la corrupción es una muestra de agentes (ciudadanos) que no perciben al Estado como estructura grande, de eventos y políticas importantes, sino, de manera fragmentada y delimitada a interacciones concretas (Gupta, 1995). Por otro lado, desde lo económico, diversos autores han señalado que las naciones con mayor riqueza (PBI per cápita) son menos corruptos (Hiskey, 2014) (Carballo, 2009)

En lo político, la corrupción puede ser vista como un “terrorismo de baja intensidad” que crea miedo y erosiona la confianza en el gobierno, las cortes de justicia y la policía (Cleary, 2007). De este modo, podemos entender que la corrupción parece ser el reflejo de que no existe un buen funcionamiento desde las instituciones del Estado para relacionarse con los ciudadanos. Esta premisa supone que la corrupción es un problema público y que es un modo de superar la incertidumbre de un Estado débil y una economía de mercado poco desarrollada (Rose-Ackerman, 2005). En esta línea también, la literatura nos indica que la corrupción es un problema en sociedades poco institucionalizadas en donde no se incide en las vías legales y ello motiva el uso de prácticas irregulares (Sherman, 1974).

Pues bien, como no se tiene una única definición, a partir de las nociones de la corrupción desde los enfoques mencionados, se pueden comprender mejor

las estrategias para abordar este fenómeno. De acuerdo a (Mujica & Arbizu, 2015), toda política anticorrupción “tiene por objetivo controlar su objeto” y ello implica “mantener los indicadores de prevalencia en niveles razonables al funcionamiento regular del Estado y la vida en sociedad”¹. Para el diseño y reordenamiento de iniciativas y políticas anticorrupción los autores indican que se debe: “ i) Construir criterios para la clasificación y diagnóstico concreto del fenómeno y ii) alinear los planes e iniciativas a las tendencias del fenómeno que tienen en frente (ibid pág.11)

Tomando en cuenta lo mencionado sobre el tipo de medida según cómo se presenta el fenómeno de corrupción, es pertinente mencionar que en la literatura entre los enfoques para la lucha contra la corrupción más recurrentes están: el combate y la prevención. Los casos de *pequeña corrupción* (UNODC, 2004) , que están relacionadas con la rutina burocrática propia del día a día y no son planificados con minuciosidad, están relacionados con la prevención. De acuerdo a (OECD, 2010) el costo de recursos humano especializados, logística y capacidades técnicas es muy grande para atender la alta cantidad de pequeños casos de corrupción. De acuerdo a (Mujica, et al., 2011), “sobrecargar el sistema con la persecución penal de pequeños casos solo juega en contra de la capacidad de cobertura de casos críticos, y su impacto afecta de manera sustancial esferas más altas de la gestión de gobierno.”

Por su parte, el combate a la corrupción supone la detección, persecución

¹ Los autores citan trabajos de investigación para ahonda sobre los “indicadores de prevalencia” que mencionan. Así, por ejemplo, se cita el trabajo MUJICA, Jaris y ZEVALLOS, Nicolás. 2016. Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención. En: Serie Cuadernos de investigación, n. 1. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.. URL: <http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/publicaciones/reducir-pequena-corrupcion>

y sanción. Así, los mecanismos que se emplean son: la determinación del daño, creación de unidades de investigación y otros equipos especializados para el seguimiento de los casos, adecuación de las herramientas de investigación penal, administrativa y financiera (Mujica & Arbizu, 2015). Todo ello es posible, principalmente, para los grandes casos de corrupción debido a las evidencias (financieras) que dejan estas prácticas (Ibíd.).

De este modo los enfoques mencionados trascienden las medidas de sanción, en tanto ésta es un efecto disuasivo al comportamiento corrupto (Rusca, 2012). Para lograr una efectiva sanción se entiende que el aparato de justicia penal debe “reconocer funciones positivas a la respuesta punitiva estatal, como mecanismo de control social y disuasión de conductas desviadas” (Ibíd., pág-145). Las estrategias de combate y prevención ya suponen la respuesta del Estado (sea punitiva o no), lo importante es reconocer el tipo de respuesta según el tipo de práctica de corrupción (Mujica & Zevallos, 2016) (Rojas, 2015).

En este sentido, con lo mencionado en esta sección, los estudios sobre el concepto de corrupción indican que éste es heterogéneo. De acuerdo a las Naciones Unidas (2003), la corrupción es un fenómeno complejo que es necesario comprenderlo en su relación con otras dimensiones como la social, económica y cultural como se ha mencionado. Así, este modo de entender la corrupción permite comprender los enfoques de las medidas para la lucha contra este fenómeno. De acuerdo a la literatura, se tienen dos enfoques principales: la sanción y la prevención. Según los autores citados, se llega a la conclusión de que es necesario identificar el tipo de corrupción para poder pensar en una estrategia específica.

2. El enfoque teórico sobre la política pública para la lucha contra la corrupción:

En vista de que los conceptos sobre la corrupción coinciden en que es una práctica que trasgrede la legalidad para lograr un beneficio particular, las instituciones judiciales y diversos organismos concuerdan que este fenómeno es un problema público. Los problemas públicos se juzgan como un problemática política y que es propia de un debate político (Subirats, et al., 2008). Con ello, se entiende que los problemas que afectan al ciudadano pero que son públicos al incluirse en la agenda política para ser solucionados.

Para atender al problema público, el Estado elabora políticas públicas a través de acciones específicas (Jones, 1971). La política pública es “proceso de elaboración en el que se dan interacciones entre individuos, grupos e instituciones que manifiestan sus problemas con el fin de ser considerados como públicos” (Subirats, 1994). Así, se trata de actuar ante una problemática pertinente para la sociedad. El proceso de elaboración de políticas públicas supone varios momentos, el diseño de políticas supone la “elección de valores, criterios, objetivos, medios, rutas estratégicas de acción, actores, procedimiento, tiempos e instrumental” (Aguilar Villanueva, 1996).

Para elaborar una política pública es necesario contar con un marco institucional con el que se puedan avizorar las oportunidades que enfrentan los actores al interactuar guiados por identidades propias. (Repetto, 2009) señala que, bajo el marco institucional las instancias gubernamentales tienen la posibilidad de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Teniendo esto en cuenta, el siguiente momento para hacer real la política pública

es la implementación. La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica que, normalmente, se plasma en un estatuto o en forma de órdenes ejecutivas que, idealmente, refleja que los agentes que intervienen en la construcción de la política han identificado el problema a atacarse y se determina los objetivos necesarios (Sabatier & Mazmanian, 1981).

De este modo, se conoce la implementación como el “proceso político de ensamblaje” donde confluyen elementos financieros, administrativos y humanos (Bardach, 1977) en donde existe una serie de prácticas decisionales y no sólo resultados únicos o aislados (Gindomenico, 1997). Esto es pertinente para la presente investigación puesto que la lucha contra la corrupción supone la confluencia de varios actores. De acuerdo a (Sabatier & Mazmanian, 1981) la función principal en la implementación de la política es “identificar los factores que condicionan los logros normativos a lo largo de todo el proceso”. Para eso, el autor propone considerar tres categorías: 1) el tratamiento del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatuarios.” (1981: 329).

Para seguir en la línea de hacer factible la política pública también es necesario que la misma esté en relación al contexto del problema público. Para ello, se debe diferenciar entre la micro implementación y la macro implementación. De acuerdo a (Berman, 1978), las diferencias esenciales entre los procesos de micro-implementación y macro-implementación se originan en las diferencias entre sus contextos institucionales. El contexto institucional de la micro implementación es una organización local que presta servicios, en tanto

que, el contexto institucional de la macro implementación es todo el sector de la política; es decir, desde lo central hasta lo local (1978: 292).

Sumado a ello, la factibilidad de la política también supone un grado de coordinación entre los diferentes agentes que intervienen en la política pública. De acuerdo a (Fayol, 1916) la coordinación forma parte de la definición de “administración” y consiste en “relacionar, unir, armonizar los actos y todos los esfuerzos” (pág. 139). Dado que el gobierno abarca “un conjunto complejo y heterogéneo de responsabilidades en distintos niveles de intervención y en distintos campos de la vida social, a través de entidades públicas especializadas”, (Cardozo, 2012) indica que existen dos perspectivas de coordinación del gobierno: una externa, donde el gobierno actúa en sociedad mediante intervenciones políticas para el bien común, y otra interna, donde el gobierno “determina, desarrolla y controla las intervenciones públicas que va realizando”. Con una labor de coordinación como la mencionada, se acuerda (Pressman & Wildavsky, 1984) puesto que uno de los problemas para implementar una política pública es la falta de coordinación y entendimiento entre las autoridades en los distintos niveles de gobierno.

De este modo, a partir de la revisión literaria que se ha expuesto, se entiende que los problemas públicos – como la corrupción – por ser de interés público buscan ser resueltos en la arena política. Para ello, se diseñan políticas públicas que contienen un marco normativo que permita realizar las decisiones que han sido planificadas para el cumplimiento de los objetivos de la política. Sin embargo, como se ha indicado, la ejecución de la política puede ser tan compleja para concretar las actividades pensadas. Por tal motivo, entre las medidas que la literatura nos proporciona, se propone identificar las características y fuentes de

las dificultades; por lo que, en los siguientes capítulos, se establecerán las medidas anticorrupción a cargo de la Policía Nacional y se analizarán los elementos que confluyen en su implementación.



CAPÍTULO II

LA ORGANIZACION PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN: ELEMENTOS INSTITUCIONALES A CONSIDERAR DESDE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

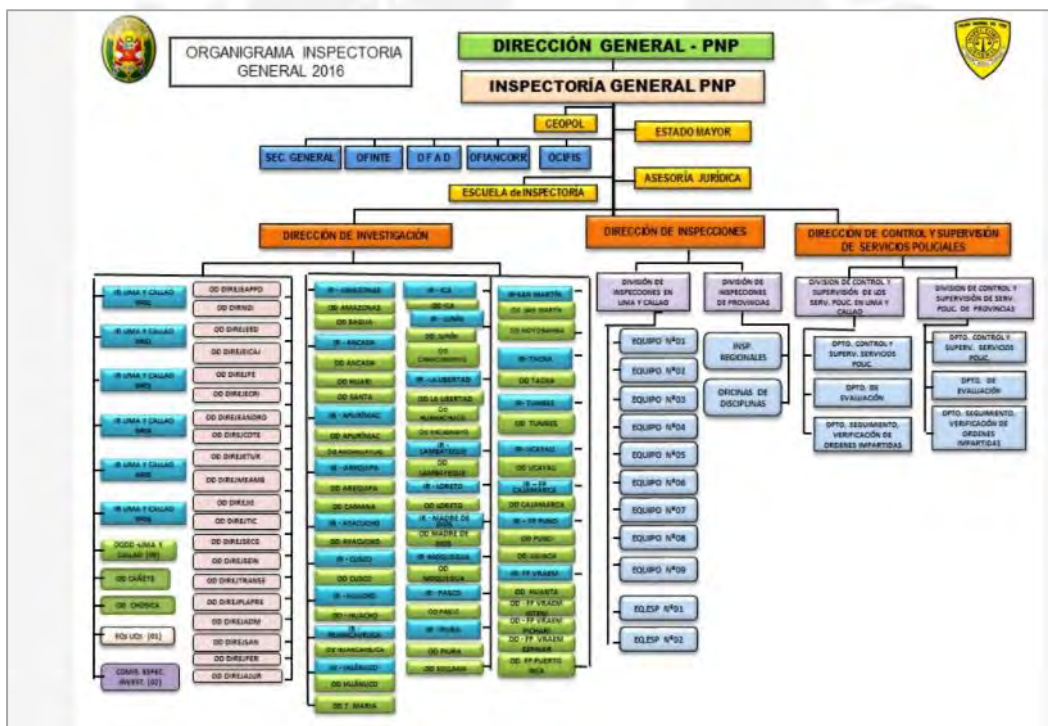
En la Policía Nacional han ido surgiendo medidas importantes para la lucha contra la corrupción. Estas medidas se encuentran en el marco de las políticas de Estado establecidas en materia de justicia y lucha contra la corrupción del Acuerdo Nacional² y del posterior Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 – 2016. De este modo, la principal medida que se lleva a cabo como eje para la Policía Nacional es el Plan de Lucha Contra la Corrupción 2014 -2016 que tiene como finalidad “desarrollar una acción concertada y efectiva” del Plan Nacional en esta materia.

En este mismo sentido, en el año 2012 se emitieron normas que fomentan la lucha contra la corrupción en las instituciones del sector Interior. Entre las principales se encuentra la Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior la cual crea el Órgano de Inspectoría General encargado de supervisar, investigar y controlar los asuntos disciplinarios policiales y los del sector Interior.

² En el Foro del Acuerdo Nacional se determinó entre las medidas de corto plazo “Formular y poner en marcha el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Para mayor información sobre lo establecido en el Acuerdo Nacional en materia de lucha contra la corrupción, véase: <http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/05/13993-Doce-a%C3%B1os-del-acuerdo-Nacional-Web.pdf>

El Órgano de Inspectoría General “tiene la capacidad para iniciar investigaciones extraordinarias a nivel del sector, imponer sanciones y proponer políticas y estrategias orientadas al fomento de la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción”³. De acuerdo al artículo 36 del D.L N°1150 que regula el Régimen Disciplinario de la PNP, la Inspectoría ejerce sus funciones a través de: i) las inspectorías regionales (I.R), según su competencia territorial y ii) las oficinas de disciplina (O.D) de las jefaturas administrativas del nivel Dirección, Regiones Policiales, Frentes Policiales, Direcciones Territoriales, Divisiones Territoriales y de las Unidades Operativas.

Gráfico 1: Organigrama de la Inspectoría General de la PNP.



Fuente: Inspectoría General de la PNP.

³ Artículo 9°, numeral 13 del Decreto Legislativo N° 1135 publicado en el Diario Oficial El Peruano el 10 de diciembre de 2012

Las inspectorías regionales, de acuerdo al artículo 39 del D.L. N° 1150, tienen como competencia investigar e imponer sanciones en primera instancia en caso de faltas muy graves. De acuerdo a ley, también pueden resolver los recursos de apelación contra las infracciones graves que imponen las oficinas de disciplina. Por su parte, según el artículo 40 del mismo D.L., los órganos de disciplina que, como se mencionó, también pertenecen a la Inspectoría General, cumplen con investigar y sancionar las infracciones graves y muy graves así como resolver los recursos de apelación de las sanciones leves del personal policial. Es preciso mencionar que los O.D. pueden poner en conocimiento de la autoridad competente cuando existen indicios de la comisión de un delito (sin que ello perjudique la investigación de por medio), puede disponer o suspender medidas preventivas y entablar coordinaciones de consultas o apelaciones al Tribunal de Disciplina por infracciones muy graves.

El Tribunal de Disciplina Policial es *“la última instancia administrativa en el procedimiento administrativo disciplinario policial tras las investigaciones de la Inspectoría General por infracciones muy graves”*. Según el artículo 44 del D.L. N° 1150, entre las funciones del Tribunal está conocer y resolver los recursos de apelación: contra las resoluciones que imponen sanciones por infracciones muy graves, contra las resoluciones que disponen medidas preventivas por infracciones graves y muy graves; además, debe resolver en consultas las resoluciones que no hayan sido apeladas aprobándolas o declarándolas nulas⁴ y, finalmente, el Tribunal puede disponer que los órganos de investigación realicen acciones de investigación complementarias.

⁴ De acuerdo al artículo, en caso de nulidad, el órgano de investigación debería emitir un nuevo pronunciamiento.

Todo lo mencionado, tal y como se indica en el artículo, supone el haber agotado la vía administrativa; en ese sentido, para la lucha contra la corrupción y otros delitos tipificados como muy graves (principalmente) existe una organización que va desde la apertura de la investigación donde el personal policial presta servicio y va escalando las instancias administrativas hasta una resolución disciplinaria.

Adicionalmente a esta estructura abocada a las sanciones, tanto de corrupción como de otros delitos/infracciones, la Inspectoría General también cuenta instancias para la prevención, supervisión y sensibilización dentro de una Oficina Anticorrupción⁵. De acuerdo a la entrevista realizada a un funcionario que labora en ello, existen tres unidades dentro de esta oficina: la unidad de Declaraciones Juradas, la unidad de Prevención y la Unidad de Rendición de Cuentas.

“la Oficina Anticorrupción depende (en funciones) de la Contraloría General de la República. Es ahí donde nosotros remitimos todas las Declaraciones Juradas que por ley todo el personal policial (oficiales, especialistas, sub oficiales, oficiales y sub oficiales de servicio y empleados civiles) tiene que realizar obligados por ley.” (FUN 001)

“la Oficina de Rendición de cuentas se encarga de supervisar el dinero de lo que denominamos “caja chica” de todas las Unidades que cuentan como unidad ejecutora o unidad presupuestal. Nosotros recibimos la información, la revisamos, la procesamos y formulamos el informe de los que no

⁵ La Unidad Orgánica se llama “Unidad de Ética, Transparencia y Anticorrupción” de acuerdo al Decreto Supremo N°010-2013-IN.

cumplen y realizamos acciones de control sobre las Unidades y formulamos cuadros estadísticos de las verificaciones realizadas afines con las actividades de control de la Inspectoría General.” (FUN 001)

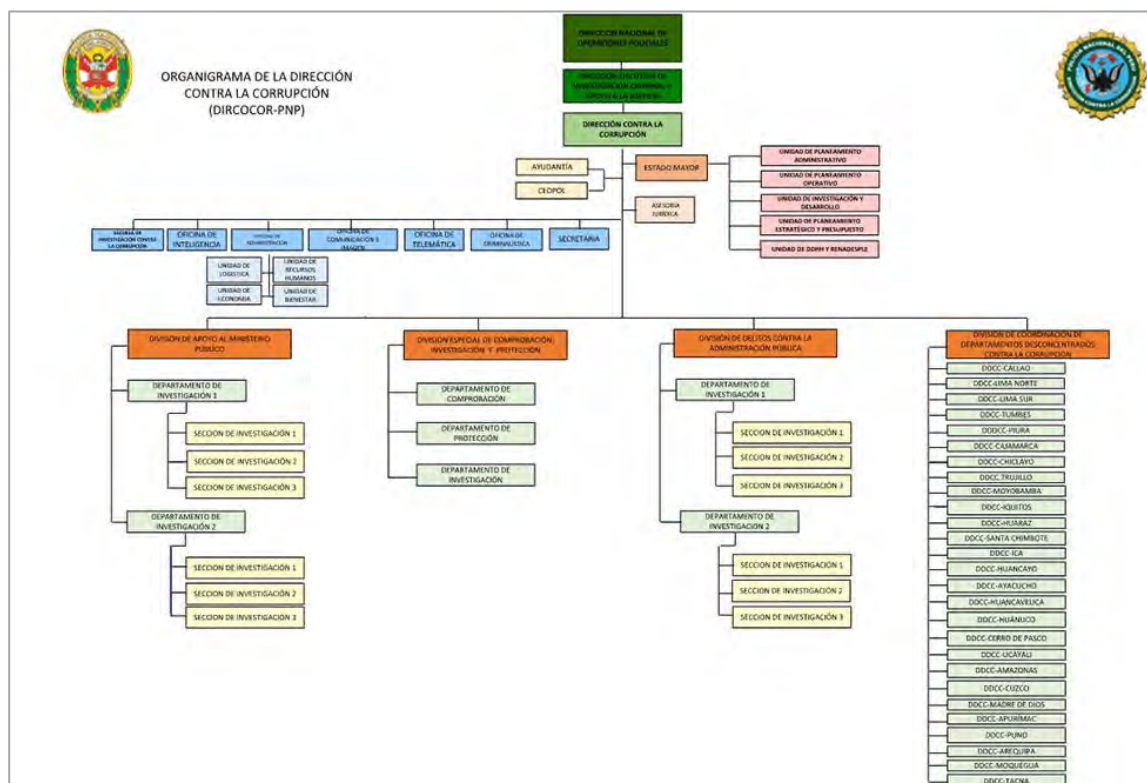
“lo que hace la Unidad de Prevención está encargada u orienta acciones preventivas para eliminar las prácticas negativas y generar transparencia en las acciones de control policial. Desarrolla propuestas que garantizan la transparencia de los procesos policiales, planifica actividades de verificación de normas y exposiciones relacionadas con el Plan Nacional contra la Corrupción y finalmente monitorea las denuncias por actos de corrupción y se formulan cuadros estadísticos.” (FUN 001)

Además de las iniciativas mencionadas, dentro de la Policía Nacional también existe la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), que es un órgano especializado para el apoyo técnico – profesional que requieran las autoridades del Poder Judicial y Ministerio Público para el control, fiscalización e investigación de casos de corrupción en diversos organismos del Estado (RM. 100-2001IN/PNP). La DIRCOCOR cuenta con cuatro unidades especiales para el trabajo: la División de Apoyo al Ministerio Público (DIVAMP), la División de Delitos contra la Administración Pública (DIVICAP) – estas dos son las divisiones operativas -, luego están la Unidad Especial de Comprobación, Investigación y Protección (UECIP)⁶ y la División de Coordinación de Departamentos Desconcentrados Contra la Corrupción. De acuerdo, a las declaraciones de uno de los efectivos policiales que labora en la DIRCOCOR, estas unidades no investigan como infracciones, los casos de corrupción policial, se otorga la

⁶Mediante RD. Nº 2368-2003-DIRGEN/DIREM del 31DIC03 se varía la denominación y dependencia de la UECIP por la de DIVECIP, dependiente de la Dirección de la DIRCOCOR.

investigación al grupo o al pesquisa de acuerdo a la llegada de los casos y la carga laboral que tengan. Asimismo, de acuerdo a las declaraciones del policía, tanto la DIVAMP como la DIVICAP cumplen con las mismas funciones, las dos investigan los mismos delitos⁷.

Gráfico 2: Organigrama de la Dirección Contra la Corrupción de la PNP.



Fuente: DIRCOCOR

Como se aprecia, la organización institucional de la DIRCOCOR para la lucha contra la corrupción es diferente a la organización de la Inspectoría General en tanto se constituye como una entidad policial cuyas actividades dependen de una constante coordinación con otras instituciones del Estado como el Ministerio

⁷ De acuerdo a la entrevista realizada en el marco de la investigación, el efectivo policial hizo presente que la División contra los delitos de Administración Pública como la División que apoya al Ministerio Público cumplen la misma función y tienen un turno mensual. De acuerdo al entrevistado: “... , el primer mes lo está cumpliendo – ahorita -la DIVAMP y en febrero entra la DIVICAP.”

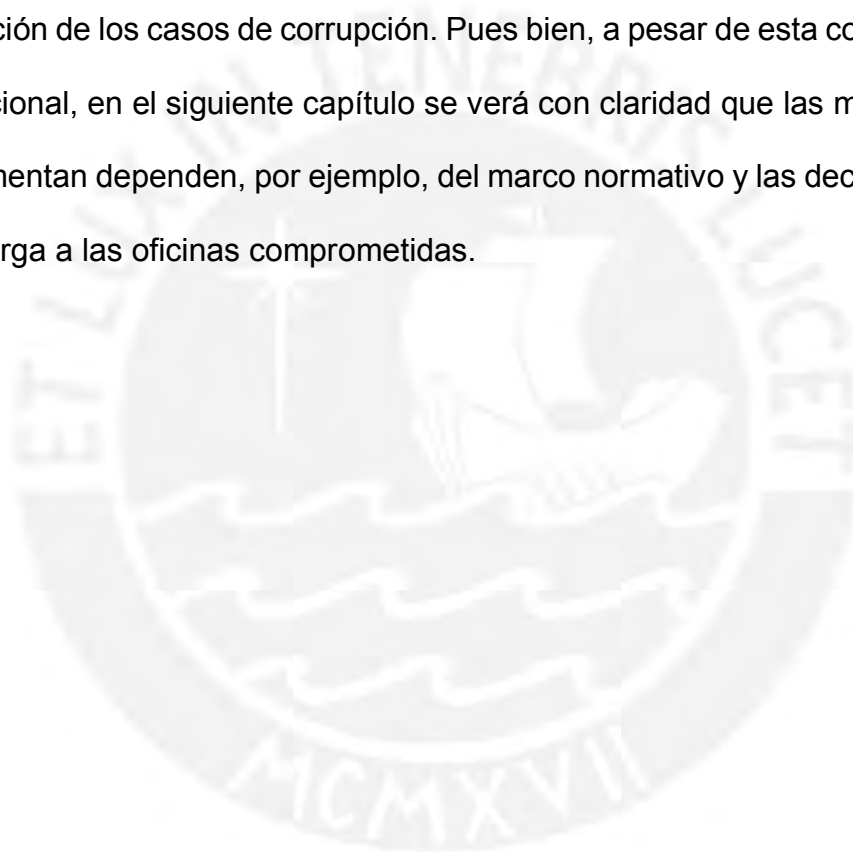
Público y el Poder Judicial. Así, la normativa que organiza a la DIRCOCOR determina que sus actividades para la lucha contra la corrupción, tanto en los casos policiales como civiles, complementa la investigación. Es decir, el cumplimiento de sus actividades es un elemento más dentro de la cadena de acciones para establecer una sanción o una acción preventiva. De acuerdo a las entrevistas realizadas a los efectivos policiales:

“La DIRCOCOR forma parte de un sistema que está conformado por el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y también la Procuraduría Anticorrupción. Realmente nuestro trabajo es muy limitado en ese aspecto por la misma normativa jurídica que nos limita nuestro accionar, más que todo en lo que es la investigación – que es la función propia de la DIRCOCOR-. Nosotros en este momento que somos un ente de apoyo al Ministerio Público, estamos supeditados prácticamente a los requerimientos del Ministerio Público. Si ellos creen conveniente, (nosotros) participamos de la investigación; de lo contrario, simplemente somos veedores de esa investigación.” (FUN002).

Dada esta situación, los responsables de la lucha contra la corrupción en la Policía Nacional dependen de la normativa para cumplir con sus objetivos. De acuerdo a (Sabatier & Mazmanian, 1981), “la ley tiene la capacidad de estructurar el proceso de implementación a través de instituciones responsables, así como a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencia” y ello explica la situación de las oficinas que combaten la corrupción; no obstante, la misma ley que otorga poder sobre esas oficinas policiales, al mismo tiempo dificulta que ese poder se concrete en logros

concretos o sostenibles para reducir o prevenir la corrupción. Es decir, en palabras de uno de los funcionarios entrevistados, “con la normativa, la policía no tiene alcance en las investigaciones de corrupción”.

En suma, en la Policía Nacional se tiene la Inspectoría General como un órgano principal que, entre las diversas funciones con las que cuenta, atiende los casos internos de corrupción a partir del Reglamento disciplinario, mientras que la DIRCOCOR tiene una función técnica para complementar el trabajo de investigación de los casos de corrupción. Pues bien, a pesar de esta configuración organizacional, en el siguiente capítulo se verá con claridad que las medidas que se implementan dependen, por ejemplo, del marco normativo y las decisiones que se les otorga a las oficinas comprometidas.



CAPÍTULO III

LAS MEDIDAS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Como se ha visto en el capítulo anterior, la existencia de una organización policial a cargo de la lucha contra la corrupción, tanto dentro de la Policía Nacional como en las otras instituciones estatales, exige una especificidad de actividades sobre las cuales los actores participantes se hagan responsables. Las actividades para la lucha contra la corrupción son agrupadas –principalmente – en medidas de sanción, prevención y rendición de cuentas; por lo que, en el desarrollo de este capítulo, se pretende establecer la tipología de las medidas según los actores responsables y analizar la pertinencia de estas según los resultados obtenidos. Cabe mencionar que en este capítulo es de interés exponer tanto lo que realizan ambas oficinas (la Inspectoría General como la DIRCOCOR) para observar el contraste en conjunto, el contraste que hay dentro de la Institución Policial.

En primer lugar, a partir de la Resolución Directoral N° 106-2011- DIRGEN/EMG, la Inspectoría General de la Policía Nacional es la encargada de la difusión y cumplimiento del Plan de Lucha Contra la Corrupción de la Policía

Nacional del Perú. Este Plan sirve como herramienta técnica para guiar las acciones enmarcadas en los lineamientos metodológicos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. En este sentido, la Inspectoría General cumple su función de supervisión, investigación y control preciso de los asuntos disciplinarios policiales (Artículo 7°, numeral 2 del Decreto Legislativo N° 1135) en base al Régimen de Disciplina Policial. Este Régimen contiene –entre los elementos más destacables- las normas de disciplinas y servicio, la tipificación de las infracciones, las sanciones disciplinarias y el proceso sancionador (Artículo 3° del Decreto Legislativo N°1150). Asimismo, de acuerdo al Régimen disciplinario, “la facultad sancionadora es inherente al personal de la Policía Nacional del Perú en situación de actividad, en su condición de superior o integrante de los órganos disciplinarios de la institución. Del mismo modo el personal está facultado para sancionar al personal del mismo grado bajo su *comando*.” (Artículo 22° del Decreto Legislativo N° 1150).

Es decir, la Inspectoría General en tanto órgano rector del Sistema Disciplinario Policial⁸, tiene un componente sancionador con el objetivo de velar por los valores morales y la calidad profesional de los efectivos policiales. Entre los lineamientos estratégicos se ha establecido como objetivo principal el “reducir el índice de infracciones a la Ley del Régimen de Disciplinario”⁹ por los que se han determinado como estrategias principales: i) capacitar continuamente al personal policial, ii) controlar permanentemente los servicios policiales y la administración

⁸ Según el Decreto Supremo N°010-2013-IN

⁹ Los Lineamientos Estratégicos de la Inspectoría General del año 2016 han sido consultados en la página web de la Inspectoría cuya dirección es:

https://www.pnp.gob.pe/comando_policial/inspectoria/nosotros.html

Además, la información ahí contenida también ha sido corroborada con los comentarios de los funcionarios entrevistados.

de recursos, iii) realizar adecuados procesos administrativos disciplinarios y iv) fiscalizar la actuación de los Órganos Disciplinarios. Esto se condice con las medidas de sanción pero también prevención presentadas a continuación:

Tabla N° 1: Medidas contra la corrupción de la Inspectoría General de la Policía Nacional según los objetivos sectoriales del Sector Interior

Objetivo Sectorial	Actividades
Prevenir eficazmente las prácticas de corrupción	Proponer la modificación de la Tabla de Infracciones de la Ley del Régimen Disciplinario de la PNP, para incluir las siguientes infracciones: a) Incluir el pase a la situación de retiro por exigir, solicitar o recibir dinero, especies u otras dádivas, en beneficio propio o de terceros para favorecer en la emisión de informes médicos, otorgamiento de descansos médicos y la alteración de los resultados de los dosajes étlicos. b) Usar la función del profesional de salud para direccionar la adquisición de bienes y la contratación de servicios de salud externos para obtener un beneficio personal o en favor de terceros
	Difusión y capacitación de las normas disciplinarias de la Policía Nacional del Perú
	Rediseño y reestructuración de los procesos en la provisión de la alimentación de unidades policiales
	Rediseño y reestructuración de los procesos en la asignación de viáticos a efectivos policiales
	Rediseño de procesos y reestructuración logística en la provisión de combustible asignado a vehículos de la Policía Nacional del Perú
	Rediseño y reestructuración de los de procesos de incautación y control de insumos químicos y productos fiscalizados
Investigar y sancionar oportuna y eficazmente actos de corrupción	Difundir en las entidades que conforman el Sector Interior los alcances de la Ley N° 29542 y su Reglamento, Ley de Protección al denunciante en el ámbito administrativo y colaboración eficaz en el ámbito penal
	Implementación del Registro Nacional de Sanciones Disciplinarias de la Policía Nacional del Perú

Fuente: Fuente: Programación de Programación de Actividades de Plan de Lucha Contra la Corrupción del Sector Interior 2014-2016.

Elaboración propia

De las actividades mencionadas, los indicadores están relacionados –en el caso de las medidas de prevención- con el porcentaje de efectivos sensibilizados o procesos re-estructurados por el mismo personal de la Policía Nacional. En cuanto a las medidas de prevención los indicadores refieren a los talleres de difusión o registros implementados. Sin embargo, las acciones diarias y efectivas son acciones de control¹⁰ como por ejemplo:

- Rondas diurnas realizadas por coroneles PNP.
- Rondas nocturnas realizadas por comandante PNP.
- Embajadas y puestos fijos visitados.
- Puestos y/o Oficinas de la Dirección Territorial Policial supervisados.
- Absolución de informes recepcionados
- Informes consolidados emitidos.
- Informes sobre sanciones.

Por otro lado, en cuanto a las medidas de la DIRCOCOR está 1) la sensibilización, con la finalidad de impartirse a todas las entidades públicas del Estado y no sólo a la Policía Nacional, 2) la creación del Equipo Especial de Investigación Anticorrupción que está integrada por la DIRIN (Dirección de Inteligencia), por la Inspectoría General y la DIRCOCOR. Adicionalmente han llegado directivas y protocolos del Comando institucional a fin de trabajar de manera coordinada con el Ministerio Público; 3) los cursos de capacitación y especialización del personal PNP que trabaja en la DIRCOCOR pero también de otras unidades para que puedan atender a este tipo de investigación. En cambio,

¹⁰ Estas acciones de control son realizadas por el Departamento de Supervisión y Control de Servicios Policiales, el Departamento de Evaluación y el Departamento de Seguimiento y Verificación de las órdenes según lo que se indica en las actividades de la Dirección de Inspecciones de la Inspectoría General de la Policía Nacional.

en materia de delitos contra la administración pública, la DIRCOCOR no impone ninguna sanción, sólo realizan la labor de emitir un informe con los indicios y evidencias acumuladas durante el desarrollo de toda la investigación.

De acuerdo a los funcionarios de la DIRCOCOR, actualmente las normas –así como están en el Nuevo Código Procesal Penal – parece que tuvieran una limitación en la precisión del pesquisa, del investigador policial, así, los policías no pueden calificar el tipo penal, no pueden imputar responsabilidades en el informe policial. Formalmente, se cuenta con las siguientes medidas:

Tabla N° 2: Medidas contra la corrupción de la Dirección Contra la Corrupción de la Policía Nacional - DIRCOCOR

Objetivo sectorial	Actividades
Promover la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y empresa privada en los procesos de regulación y acciones anticorrupción.	Implementar Talleres, Campañas y Conferencias de sensibilización con entrega de materiales del Código de Ética Pública y su Reglamento, así como de delitos contra la Administración Pública en aplicación al NCPP, entre otras temáticas

Fuente: Programación de Programación de Actividades de Plan de Lucha Contra la Corrupción del Sector Interior 2014-2016.

Elaboración propia

Así, aunque la propuesta de actividades de prevención sean las indicadas en el Plan, lo que obtenemos es la realización de actividades o diligencias con carácter de inmediatez, que suponen atender denuncias o la flagrancia con la finalidad de cumplir la Ley penal, por ejemplo: la mayorías de los esfuerzos están

destinados a las capturas y detenciones o la realización de informes relacionados con el Nuevo Código Procesal Penal:

Tabla N° 3: Cuadro de actividades y producción operativa policial de la DIRCOCOR.

Tipos de actividades	2012	2013	2014	2015
Atestados	27	1	0	-
Informes (NCPP)	2387	2314	2929	760
Partes	19	10	8	11
Capturas y Detenciones	245	301	982	167
Orden de Operaciones	159	161	188	21
Otros de la OFICRI ¹¹	255	669 ¹²	248	58

Fuente: DIRCOCOR

Elaboración propia.

Como vemos, los planes para la lucha contra la corrupción a cargo de la Policía Nacional son el primer paso para cambiar la presencia de este fenómeno en la administración pública como al interior de la Policía. Bajo el enfoque de sanción la institución policial ha podido implementar más actividades, mientras que, las medidas de prevención o rendición de cuentas tienen más deficiencias para poder ser ejecutadas. Sin embargo, aun cuando se han diseñado medidas principalmente bajo los dos enfoques mencionados, en la escena diaria estas medidas parecen poco operativas y sostenibles en el tiempo. Así, lo que puede

¹¹ Las otras actividades que realiza la Oficina de Criminalística (OFICRI) de donde pertenece la DIRCOCOR son: los peritajes, informes periciales, partes periciales.

¹² Este año registra cifras de OFICRI junto con cifras de la DIVECIP.

ser el diseño de una estrategia bien intencionada no necesariamente se traduce en una medida práctica para los ejecutores responsables.

Una explicación para ello podemos encontrarla en el análisis del tipo de medidas en relación con el comportamiento real de la corrupción. De acuerdo a (Mujica & Zevallos, 2016), es necesario identificar la metodología detrás de las acciones anticorrupción. El combate y la prevención de la corrupción son enfoques complementarios aunque se piensa que los enfoques represivos deben ser necesarios para todos los tipos de corrupción. En el caso de la Policía, se destina muchos esfuerzos en sancionar la pequeña corrupción; así, como hemos visto las actividades de la Inspectoría persiguen el delito y en el caso de la DIRCOCOR, las operaciones también están centradas en ello. Por otro lado, los talleres y capacitaciones de prevención se realizan

Entonces, se requieren de mecanismos de control y de investigación para hacer frente a la corrupción, ello se puede hacer con la supervisión interna, la contraloría ciudadana y mecanismos efectivos de denuncia y administración de la pena (PNUD, 2013). Es importante mencionar que, si bien se han creado como medidas de lucha anticorrupción unidades encargadas de la rendición de cuentas, se trata de actividades relacionadas a perseguir el delito también con la finalidad de sancionar. Los casos registrados como logros refuerzan la idea de que se aborda la pequeña corrupción y que la persecución punitiva es cotidiana, dando la impresión de conseguir las metas pero también es cierto que esta rutina no parece tener un impacto suficiente ni en la lucha contra la corrupción ni en la percepción de los efectivos policiales respecto a su trabajo para combatir este fenómeno porque son casos aleatorios y pequeños, sin sostenibilidad en el tiempo.

Por todo lo expuesto, las medidas de lucha contra la corrupción marcan la pauta de las actividades concretas que tanto la DIRCOCOR y la Inspectoría General realizan. Como se ha visto, la sanción y la prevención destinan esfuerzos que pueden ser útiles pero no suficientes si tomamos en cuenta que la metodología de abordar la corrupción parece estar centrada en la sanción y los esfuerzos agotan a los efectivos policiales y civiles que no consideran esto un impacto suficiente. Además, las medidas de prevención también pasan por esfuerzos que se destinan a la burocracia y en metas que se cumplen pero no necesariamente con un trasfondo sostenible de los objetivos institucionales a largo plazo.



CAPÍTULO IV

ELEMENTOS QUE COMPLEJIZAN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN A CARGO DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Tomando en cuenta el alcance de la normativa y los tipos de medidas anticorrupción así como sus resultados, la lucha contra la corrupción -de policías como de funcionarios civiles- a los que la Policía Nacional tiene que hacer frente, tiene dificultades para ser implementada en las dos oficinas de la Policía Nacional que se encargan de ello, tanto en la DIRCOCOR como en la Inspectoría General de la Policía Nacional. Como se ha indicado previamente en las hipótesis y de acuerdo a la evidencia recogida para este trabajo, se cree que los elementos que complejizan la implementación o ejecución de las medidas anticorrupción expuestas se presentan válidos tanto para la Inspectoría como para la DIRCOCOR, más allá de las diferentes funciones que realizan estas Oficinas. Estas dificultades son elementos propios de la gestión de una política pública como, por ejemplo, las restricciones de la normativa, las condiciones institucionales (de espacio y tiempo) para la aplicación de la medida anticorrupción y el acceso a recursos así como la ausencia de liderazgo para no atraparse en la rutina laboral.

En primer lugar, se considera que la normativa limita el accionar policial en materia de investigación de los casos de corrupción puesto que las directrices políticas de la normativa pueden ser muy relativas. Es decir, el estatuto debe asignar con claridad a las instancias encargadas de la implementación la prioridad relativa que las directrices deberán tener en el conjunto de actividades que la oficina realiza (Sabatier & Mazmanian, 1981). Así, por ejemplo, el “apoyo técnico” de la DIRCOCOR en las investigaciones de corrupción debe ser específico de manera que pueda 1) ser efectivo en todos los casos de corrupción que luego pasarían al Ministerio Público y 2) pueda realizar otras actividades para la propia oficina. Esto evitaría condicionar la ayuda de la DIRCOCOR sólo a pequeños casos y sólo en algunas ocasiones, como los entrevistados han mencionado. Ello también evitaría las posibles rivalidades entre los operadores de justicia (Ministerio Público, Policía Nacional y Poder Judicial).

Por otro lado, en la Inspectoría General, el funcionamiento de la Oficina Anticorrupción también presenta dificultades en tanto “las normas de decisión de cada instancia responsable no favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos” (Sabatier & Mazmanian, 1981). Ello, por ejemplo representa una dificultad cuando la Unidad de Declaraciones Juradas de la IG depende de la Contraloría y bajo la normativa no se otorga la facultad de decisión de esta Unidad el marco de la lucha anticorrupción. Es así que se remiten las declaraciones juradas que realizan los efectivos policiales y el personal civil que labora para la Policía Nacional y tras ello no hay decisiones concretas sobre el balance del patrimonio de los funcionarios. Sólo se cumple con recopilar las declaraciones juradas sin otorgar un peso operativo respecto a un análisis de las mismas en coordinación con la Contraloría. Del mismo modo sucede en la Unidad de

Rendición de Cuentas, la normativa puede influir positivamente si estuviera dirigida a tomar acciones concretas sobre la información que reciben en esta Unidad sobre la “caja chica” de las distintas oficinas policiales. Es decir, que se determinen acciones que obliguen no sólo a la recepción de los datos y la formulación de estadística sino a la temprana alerta con seguimiento constante de los movimientos en las oficinas policiales.

Por otro lado, se considera como una dificultad para la implementación de las medidas anticorrupción, la adaptación de las condiciones institucionales puesto que la implementación depende de la interacción entre la estructura legal y el proceso político (Sabatier & Mazmanian, 1981). Dicha adaptación supone considerar: 1) que exista eficacia: una opción política conduce a la implementación de una medida particular y 2) validez técnica: donde la medida implementada conduce a determinados resultados (Berman, 1978). Así, por ejemplo, el nacimiento del Tribunal Policial fue una medida acertada para la institución y como resultado de una “macro-implementación”. La “*macro-implementación*” fue la puesta en marcha del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y en el Plan de Lucha Contra la Corrupción de la Policía Nacional. La “macro-implementación” está asociada en torno los objetivos, a la asignación de recursos y coordinación entre las instituciones (Berman, 1978); en ese sentido, la conducción de acciones concretas tanto de la DIRCOCOR como de la Inspectoría General responde a un *macro* contexto contra la corrupción nacional donde intervienen otras instituciones.

Las otras instituciones de justicia (el Ministerio Público y el Poder Judicial) adaptan sus actividades en torno al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y algunas acciones requieren un trabajo conjunto pero esto puede llevar a que,

por ejemplo, uno de los actores absorba las responsabilidades y otro sea relegado del proceso. La DIRCOCOR por ejemplo, es la oficina que representa a la Policía Nacional para investigar casos de corrupción pero, en la práctica, sus actividades se han limitado sólo a atender casos de poca envergadura. Esto se respalda en los casos asignados para investigar, los cuales no son difíciles de resolver, según el siguiente testimonio:

“Los grandes casos de millones de soles llegan al Ministerio Público a través de la Contraloría o a través de las Oficinas de Control Institucional (OCI). Muchos de esos casos se quedan a ser investigados en la fiscalía y no se investigan bajo el binomio Policía - Ministerio Público porque no remiten las carpetas fiscales a la Policía. Las investigaciones de gran envergadura se quedan en el Despacho fiscal, no en la DIRCOCOR (...) sólo investigan casos de pequeño soborno.” (FUN003).

En ese sentido, la macro implementación, en donde interviene la DIRCOCOR como entidad de apoyo técnico al Ministerio Público para la investigación de casos de corrupción, es un proceso que – en gran medida – determina “quién obtiene qué beneficios, cuándo y cómo lo hace” (Berman, 1978). Al tener un margen de acción que depende de las relaciones políticas del sector Interior con los otros poderes de justicia se generan dificultades de coordinación, por ejemplo:

“Los fiscales que piden apoyo para intervenir en caso de flagrancia y no le dicen a uno (PNP) de qué se trata la investigación para poder hacer el planeamiento. La coordinación no es adecuada con el

Ministerio Público (...) en una oportunidad cuando se hizo una intervención, el oficial estaba en su oficina y armado con su forniture, con su arma de reglamento y la verdad...uno no puede saber cómo va a reaccionar.” (FUN003)

Asimismo, las medidas anticorrupción establecidas tanto en la DIRCOCOR como en la Inspectoría General depende de una “adaptación mutua” entre el proyecto y el contexto organizacional (interno) (Berman & McLaughlin, 1974), en donde la secuencia de decisiones describe la ruta de la “*micro-implementación*”. Es decir, se trata de un cambio organizativo más local en tanto la actuación interna de la DIRCOCOR y la Inspectoría afecta también a las medidas diseñadas. Como indica (Berman, 1978), la realidad es muy diferente y por ello, la ejecución de las políticas requiere por lo general que se produzcan cambios en los procedimientos *normales* de operación de las oficinas responsables, ello implica: la retroalimentación interna de resultados pero también de la burocracia interna. En ese caso, los funcionarios locales (tanto efectivos policiales como civiles) que trabajan en la DIRCOCOR como en la Inspectoría General también impactan al desarrollo de la medida anticorrupción. En consecuencia, en la práctica, las medidas de prevención y sanción listadas en tablas previamente elaboradas, responden también a la retroalimentación proporcionada por la misma burocracia dentro de esas oficinas.

Si la organización interna impacta en el desarrollo de las medidas anticorrupción es necesario reconocer variables no normativas y de gestión interna que condicionan la implementación. Por ejemplo, el efecto que producen 1) los cambios de las condiciones socio-económicas y técnicas para brindar apoyo a las medidas y 2) el compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios

responsables (Sabatier & Mazmanian, 1981). En cuanto a lo primero es de suma importancia contar con presupuesto que permita incidir las medidas, preventivas sobre todo, a nivel nacional y en cuanto a lo segundo, la Inspectoría General como la DIRCOCOR responda al fenómeno de corrupción de un modo que asuma con compromiso y liderazgo para hacer factible la implementación de las medidas diseñadas. Así lo indican los siguientes testimonios:

“El compromiso y liderazgo tiene con la cultura policial, es por ello necesario considerar la selección del personal y además el compromiso laboral supone que el efectivo policial sepa para quién trabaja y no alquilar sus servicios a terceros y tiene que recibir una remuneración justa (ESP001)

“Llama la atención la facilidad para tapar los actos de corrupción y los procedimientos que se realizan porque es relativamente sencillo justificar ciertas cosas documentándolas y que aparentemente todo esté correcto pero no necesariamente es cierto. Existe un modo de encubrir lo que hacen mal.” (FUN004).

En suma, la implementación de las medidas anticorrupción se complejizan por efectos normativos pero también por aquellos que no lo son y están relacionados con la adaptación de la política al contexto institucional y la coordinación entre los actores que forman parte de las oficinas responsables. Ello quiere decir que la lucha contra la corrupción depende de una decisión política, es natural que se entienda el contexto político sobre la cual se construye. Además de otros factores como las condiciones socio-económicas para la adquisición de recursos e inevitablemente el compromiso para combatir frontalmente el problema de la corrupción.

CONCLUSIONES

Tomando en cuenta lo analizado durante los capítulos previos, se presentan las siguientes conclusiones relacionadas a cada objetivo planteado inicialmente. Así, en primer lugar, sobre el concepto de corrupción se cree que en tanto la corrupción es una práctica irregular que supone una transacción para obtener un beneficio, se ha asociado mucho este fenómeno con las prácticas en el Estado y sobre todo en uno “poco institucionalizado” (Sherman, 1974), por eso es que esta investigación desarrolla con mayor detalle la atención a este problema en una institución tan importante como la Policía Nacional.

Asimismo, la manera como se ha interpretado el fenómeno de corrupción tiene relación con las medidas para controlarlo y prevenirlo por lo que, como indican (Mujica & Arbizu, 2015), las medidas deberían estar estructurada para enfrentar el tipo de fenómeno que se tiene en frente. Esto, como se ve en el desarrollo del capítulo 2, es muy importante de considerar porque no todos los casos de corrupción son los mismos. Los funcionarios entrevistados mencionaron que los casos de pequeña corrupción son más comunes porque responden a la burocracia del día a día (UNODC, 2004). Este hecho se relaciona con los tipos de casos investigados que los entrevistados mencionan: principalmente son coimas. Asimismo, en las entrevista se mencionó que los casos de gran corrupción no son

investigados con la misma firmeza. Los casos de gran corrupción son atendidos fuera de la Policía Nacional a menos que sea un caso muy notorio. Estos comentarios registrados en las entrevistas indican que aunque el concepto de corrupción puedan ser más o menos entendidos por las oficinas de la Policía Nacional responsables de combatirlos, se encuentra que no responden como deben. Así, hacer algo por el problema público de la corrupción o incluso hacerlo sin la eficiencia respectiva, se valora más que no hacerlo.

Respecto al primer objetivo, la lucha contra la corrupción desde la Policía Nacional es liderada por la Inspectoría General y por la DIRCOCOR. En primer lugar, la organización de la Inspectoría General está planteada con una estructura orgánica que contiene: la Unidad de Declaración Jurada, la Unidad de Prevención y la Unidad de Rendición de Cuentas. El cumplimiento de los objetivos de cada una de estas Unidades depende de la disposición de recurso humano y logístico. Sin esto, se dificulta el seguimiento de las labores que estas oficinas realizan. En primer lugar, el objetivo del funcionamiento de las declaraciones juradas de contar con la información sobre el patrimonio de los policías; en segundo lugar, la oficina de rendición de cuentas que supervisa la caja chica de las unidades ejecutoras en la Policía Nacional y en tercer lugar, la unidad de prevención que realiza acciones preventivas para garantizar la transparencia. De este modo, la Inspectoría General está organizada institucionalmente en función de aplicar el Régimen de Disciplina Policial para sancionar una falta por no cumplir con la declaración jurada (que puede llegar hasta el pase a retiro), así como con la rendición de cuentas. Incluso, aun cuando tenga una finalidad preventiva, como los funcionarios entrevistados hicieron presente, las mismas se hacen respecto al conocimiento del Régimen de Disciplina.

En cuanto a la DIRCOCOR, está compuesta de manera que brinda apoyo técnico al Ministerio Público y en ese sentido es que está organizada institucionalmente. Las divisiones con las que cuenta se encargan de los delitos contra la administración pública y en relación con el Ministerio Público, incluso – como se indican en las entrevistas- las oficinas duplican funciones o se turnan por meses. La DIRCOCOR es una entidad más en la cadena de investigación de los casos de corrupción y por ello, puede que sus oficinas internas tomen acciones como de duplicar o turnarse el trabajo. En las entrevistas se menciona el desconocimiento o el desinterés de algunos fiscales u otros actores pertenecientes a las otras instituciones de justicia al delegar el trabajo menos relevante, incluso cuando la policía podría brindar un mejor entendimiento o acompañamiento del mismo.

En ese sentido, la organización institucional de las oficinas que luchan contra la corrupción desde la Policía Nacional responde, por un lado, a un régimen de disciplina (principalmente guiado a la sanción) y, por otro, a un sentido complementario que linda con el desinterés y relego de la policía.

En cuanto al segundo objetivo de la investigación, se ha determinado que las medidas con las que lucha contra la corrupción la Policía Nacional del Perú son -principalmente- la sanción y la prevención y en menor medida la rendición de cuentas. Al respecto, se cree que las medidas de sanción y prevención mencionadas no necesariamente están relacionadas con las actividades que se exhiben como indicadores efectivamente cumplidos. Lo que se exhibe como acciones diarias y efectivas son las rondas (de verificación de cumplimiento del servicio) realizadas por los oficiales PNP o los informes realizados, mientras que, en las medidas inicialmente diseñadas se menciona la adición de infracciones en

el Régimen de Disciplina, la reestructuración de los procesos o el registro de sanciones, por ejemplo.

En el caso de la DIRCOCOR las medidas pensadas para la prevención como talleres de capacitación y/o especialización se realizan pero lo que se exhibe como logros es –principalmente- la cantidad de atestados, informes y/o partes realizados y las captura y detenciones de pequeños casos de corrupción también. Esta situación no parece ser muy sostenible en el tiempo y sobre todo incide en la sanción aun cuando se ha previsto el enfoque de prevención.

Por lo tanto, las medidas anticorrupción puede que no respondan al modo cómo se comporta la corrupción. Como se ha indicado en el capítulo 2, parece que se otorga mucho esfuerzo a los pequeños casos de corrupción y se busca sancionarlos en lugar de prevenirlos y, por otro lado, la prevención está orientada al conocimiento de la normativa principalmente mostrando también sólo casos operativos en torno a la sanción o a la realización de informes.

Es preciso indicar que el sistema de control disciplinario interno de la Policía Nacional ha pasado por algunas modificaciones. Se ha aprobado el Decreto Supremo N° 013-2017-IN que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1291 aprobando las herramientas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior, del cual forma parte la Policía Nacional. Entre las herramientas aprobadas se encuentran 1) la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas del personal de la PNP, 2) la prueba de control y confianza para el personal civil y policial (evaluación de entorno social y patrimonial, polígrafo, psicométrica, otras), 3) la rendición de cuentas al ciudadano en audiencias públicas por el ejercicio de función policial, 4) la prueba de integridad (aplicación de situaciones simuladas),

así como, 5) la especialidad de “control administrativo disciplinario”, cuyo personal policial seleccionado estaría a cargo de la Oficina General de Integridad Institucional del Ministerio del Interior. Es importante indicar que este Reglamento fue elaborado al término de la presente tesis y ello dificultó el análisis con profundidad de su implementación; no obstante, se hace mención de esta medida con la finalidad de que sea pertinente para estudios futuros.

En relación al tercer objetivo de la investigación, los casos que dificultan la implementación de las medidas anticorrupción en la Policía Nacional están relacionadas con elementos ya mencionados como la normativa que limita el trabajo de la policía en las investigaciones y produce tensiones entre la PNP y los otros operadores de justicia. Esto se ha visto en el caso de las carpetas fiscales que, según los funcionarios entrevistados, llegan con poca celeridad o si llegan contienen casos muy comunes de pequeña corrupción. Esta situación provoca disgusto del personal policial con los fiscales y la coordinación se vuelve más compleja.

Por otro lado, otro elemento que dificulta la implementación de las medidas anticorrupción es la adecuación al contexto institucional donde se aplican dichas medidas. La Inspectoría General como la DIRCOCOR, responsables en la Policía Nacional de la lucha contra la corrupción, responden a una macro-implementación de la política anticorrupción nacional por lo que la creación de ambas oficinas es un logro institucional de la Policía Nacional. No obstante, en tanto forman parte de una macro-implementación también debe responder a resultados. La dificultad concreta es que si bien son oficinas que se enmarcan en este contexto, sus objetivos y las decisiones deben considerarse en coordinación con otras entidades del Estado (Ministerio Público, Contraloría General, Poder Judicial y otros) y,

aunque eso pueda favorecer a mejorar las medidas, también puede generar tensiones entre los actores.

Por último, otro elemento que dificulta la implementación de las medidas anticorrupción es el liderazgo y compromiso real con las medidas. Como los entrevistados han mencionado, existe un “falso espíritu de cuerpo” que dificulta el combate contra la corrupción e incluso que no se entienda como corrupción los pequeños “favores” administrativos dentro de la institución o fuera de ella.

Es importante indicar varios elementos que limitan las medidas contra la corrupción a cargo de la Policía Nacional pueden presentarse válidos tanto para la Inspectoría como para la DIRCOCOR, más allá de las diferentes funciones que realizan estas Oficinas. Se han resaltado los elementos en común tanto como aquellos que parecen ser propios de una determinada oficina.

En ese sentido, con todo lo mencionado en esta investigación, se tienen elementos que reducen la operatividad de la Policía Nacional para la lucha contra la corrupción. Si bien se contemplan los enfoques necesarios para una atención integral contra el fenómeno, se cree que en la práctica es poco operativo. Los efectivos policiales entrevistados mencionaban la inercia para trabajar en la que se ven atados debido a la suma de elementos como los que se han mencionado en esta investigación. De este modo, es necesario—como un especialista entrevistado mencionó— contar con mecanismos de seguimiento y monitoreo para ir modificando aquello que ya se tiene y no empezar de nuevo y, principalmente, afinar las medidas para contar con una Policía Nacional más operativa.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L., 1996. *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aragandoña, J., 2008. Corruption and companies: The use of facilitating payments.. *Journal of Business Ethics*, Volumen 60, pp. 251-264.

Bardach, E., 1977. *The Implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press.

Berman, P., 1978. El estudio de la macro y micro implementación. *Public Policy*, 26(2), pp. 157-184.

Berman, P. & McLaughlin, M., 1974. *Federal Programs Supporting Educational Change*. Santa Monica, California: The Rand Corporation.

Carballo, A. E., 2009. Poverty and corruption in Latin America: Challenges for a sustainable development strategy.. 10(10), pp. 41-65.

Cardozo, R., 2012. La coordinación de las políticas en el ámbito público. *Cuadernos Unimetanos*.

Cleary, E. L., 2007. New priority for churches and missions: Combating corruption. *International Bulletin of Missionary Research*, 31(4), pp. 182-186.

Fayol, H., 1916. *Administración industrial y general*. s.l.:Pitman.

Gindomenico, M., 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gupta, A., 1995. "Blurred boundaries: The discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state".. *American Ethnologist*, 22(2), pp. 375-402.

Hiskey, J. M. J. a. O. D., 2014. emocracy, governance, and emigration intentions in Latin America and the Caribbean.. *Studies in Comparative International Development*,, 49(1), pp. 89-111.

Hofstede, G., 1983. The cultural relativity of organizational practices and theories.. *Journal of International*, Volumen 14|, pp. 75-89.

Husted, B., 2002. Culture an international anti-corruption agreements in Latin America. *Journal of Business Ethics*, 37(4), pp. 413-422.

IPSOS, 2010. *Sexta Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú*, Lima: Proética.

IPSOS, 2012. *Séptima Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú*, Lima: Proética.

Jones, J. A., 1971. En: *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO, p. 561.

Mujica, J. & Arbizu, J., 2015. *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales*.. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).

Mujica, J., Quinteros, V. & Chávez, R. C. y. C., 2011. La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles/investigación/sistema de información. En: *La lucha contra la corrupción en el Perú*.. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Instituto Max Planck, Ambero, GIZ..

Mujica, J. & Zevallos, N., 2016. *Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía. Elementos conceptuales y marco lógico para el diseño de una intervención*. 1 ed. Lima: Cuadernos de investigación, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú..

OECD, 2010. *Effective means of investigation and prosecution of corruption*.. Bucarest: OECD.

Pressman, J. & Wildavsky, A., 1984. *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, Why it's amazing that Federal programs work at all*.. Berkeley, California: University of California Press..

Repetto, F., 2009. El marco institucional de las políticas sociales: posibilidades y restricciones para la gestión social. En: *Gestión de la Política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometo Libros.

Rojas, F., 2015. *Una lectura a las capacidades estatales desde limitaciones burocráticas para el control de la corrupción en las acciones de interdicción de drogas en el VRAEM*. Lima: Tesis (Mag.) -- Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas. Maestría en Ciencia Política y Gobierno. .

Rose-Ackerman, S., 2005. Corrupción y economía global. *Isonomía : Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, abril.Volumen 10.

Rusca, B., 2012. La persecución penal de la corrupción. Reflexiones y propuestas de política criminal. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, 3(2), pp. 145-146.

Sabatier, P. & Mazmanian, D., 1981. *La implementación de la política pública: un marco de análisis*. Lexington: Lexington Books.

Sherman, L., 1974. *Police corruption: a sociological perspective*. Garden City: Anchor Press.

Stanfill, B. A. y otros, 2016 . BEYOND THE CULTURE OF CORRUPTION: STAYING ETHICAL WHILE DOING BUSINESS IN LATIN AMERICA.. *Journal of Organizational Culture, Communications & Conflict* , 25(1), pp. 56-80.

Subirats, J., 1994. Definición del problema: relevancia pública y formación de la aged de actuación de los poderes públicos.

Subirats, J., Frederic, V. & Corinne, L., 2008. *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. s.l.:Ariel.

UNODC, 2003. *UN Guide for Anti-Corruption Policies*.. Viena: ONU.

UNODC, 2004. *Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*.. Viena: ONU.