

Quizá suene hasta un poco ingenuo plantear una agenda de reformas cuando el gobierno está en su peor crisis y la situación está en tal nivel de precariedad. Visto desde otro punto de mira, una agenda de mediano plazo y una profunda reforma del Estado podrían darle razón de ser y aliento al gobierno de Toledo para los próximos tres años. En todo caso, y como muestran las respuestas a una encuesta reciente especialmente encargada por *ideele*\* que acompañan este artículo, la reforma fue un muy buen negocio para la imagen de la Policía ante la población.

# Reforma policial: Agenda para el 2003

Carlos Basombrío Iglesias

**M**uchas personas nos preguntan si la reforma policial en el Perú ya se acabó. La respuesta es compleja y quizá aún prematura. Tal vez la mejor forma de responderla sea el dar cuenta de cuáles eran las cosas que en términos de reforma policial estaban planificadas para el año 2003 y, en función del cumplimiento de esa agenda, tener elementos de juicio en los próximos meses para saber si ese proceso se ha continuado, se ha detenido o está en retroceso.

A continuación, quince puntos concretos previstos para el 2003, que no dependen de

factores exógenos, pero que permiten tener parámetros concretos para evaluar si la reforma avanza o no en este año.

## 1. Dignificación de la Policía en su relación con la comunidad

Estrategia sustentada principalmente en la campaña "A la Policía se la respeta", y que busca replantear la relación de la ciudadanía con la Policía en el encuentro cotidiano en el tránsito y otros lugares críticos. Tiene un componente de lucha contra la corrupción y de educación cívica. Tiene un ingrediente fuerte de crear una cultura de

respeto a la ley. Empezó en diciembre y enero pasados en Lima con gran éxito (véase encuestas) y abrigaba el ambicioso objetivo de tener un carácter permanente y extenderse a todo el país y a muchas otras situaciones. No se ha vuelto a saber de ella.

## 2. Reforma integral de la sanidad

Incluso más que los bajos sueldos, a los policías les indigna tener un sistema de sanidad que no funciona adecuadamente, con hospita-

\* Aplicada en Lima por IMASEN la última semana de abril del 2003.

les mal equipados, mal atendidos y con farmacias desabastecidas.

La Comisión de Reestructuración planteó una estrategia de solución al problema que pasaba por un convenio integral con EsSalud para que los policías de provincias puedan atenderse en sus hospitales y con el ahorro que esto signifique poder potenciar el hospital central y mejorar la gerencia de todo el sistema. Ya se había conseguido una aceptación en principio de EsSalud, retardada en su formalización por los cambios sucesivos de presidentes en la institución (tres

en un año) y nombrado una comisión ministerial encargada de detectar las áreas críticas en la gestión de sanidad. Están dadas las condiciones para que este proceso se ponga en marcha en los dos sentidos mencionados. La sanidad también debería estar ya participando de licitaciones conjuntas con el Minsa y EsSalud para abaratar costos y garantizar transparencia en las adquisiciones.

**3. Acceso masivo de policías a vivienda propia**  
FOVIPOL es una mala palabra para los policías. Un descuento de su salario que nunca produjo

viviendas accesibles y de calidad y que sirvió en cambio para engordar la corrupción de los noventa. En el 2002 se consiguió cambiar su normatividad convirtiéndola en un ente que puede entregar la cuota inicial para acceder a MiVivienda o Techo Propio. Se hizo además una primera feria de vivienda policial (penúltimo acto público del ministro Costa).

Si se difunde y promueve adecuadamente estas nuevas opciones, con los recursos acumulados en caja por el FOVIPOL –alrededor de 16 millones de dólares– y con la combinación de los dos siste-

Cuadro 1

¿Estaba usted enterado de que durante las gestiones de Fernando Rospigliosi y Gino Costa en el Ministerio del Interior se empezó una reforma de la Policía Nacional del Perú?

	SEXO		EDAD		CLASE SOCIAL			ZONA					
	TOTAL	M	F	18/34	35/+	BAJA INF.	BAJA SUP.	MEDIA ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Sí	45,5	52,4	38,7	40,6	51,5	26,9	50,0	78,3	54,0	35,5	32,9	50,5	50,0
No	50,6	45,7	55,5	54,4	45,8	67,9	46,6	19,6	42,5	60,9	60,0	49,5	42,0
No responde	3,9	2,0	5,9	4,9	2,6	5,2	3,4	2,2	3,4	3,6	7,1	-	8,0

Cuadro 2

¿Estuvo usted de acuerdo con los objetivos de esa reforma?  
–A los que estaban enterados–

	SEXO		EDAD		CLASE SOCIAL			ZONA					
	TOTAL	M	F	18/34	35/+	BAJA INF.	BAJA SUP.	MEDIA ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Sí	80,2	77,4	83,8	75,7	84,6	78,9	75,7	87,5	78,7	82,1	67,9	82,6	92,0
No	14,2	15,8	12,1	18,3	10,3	14,0	19,4	6,9	14,9	15,4	14,9	21,4	4,0
No responde	5,6	6,8	4,0	6,1	7,0	7,0	4,9	5,6	6,7	6,4	6,4	10,7	4,0

Cuadro 3

¿Cree usted que como consecuencia de esta reforma la Policía Nacional mejoró mucho, regular, poco o nada?  
—A los que estaban enterados—

	TOTAL	SEXO		EDAD		CLASE SOCIAL			ZONA				
		M	F	18/34	35/+	BAJA INF.	BAJA SUP.	MEDIA ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Mucho	7,3	7,5	7,1	5,2	9,4	7,0	5,8	9,7	12,8	2,6	--	--	16,0
Regular	40,1	40,6	39,4	42,6	37,6	43,9	38,8	38,9	40,4	56,4	39,3	28,3	36,0
Poco	29,3	27,8	31,3	27,8	30,8	26,3	29,1	31,9	24,5	20,5	39,3	34,8	40,0
Nada	21,6	21,8	21,2	22,6	20,5	19,3	24,3	19,4	21,3	17,9	27,9	34,8	8,0
No responde	1,7	2,3	1,0	1,7	1,7	3,5	1,9	--	1,1	2,6	3,6	2,2	--

mas mencionados, este año 2003 alrededor de 4000 policías podrían aspirar a un crédito de vivienda, con lo que se iniciaría la solución a uno de los más graves problemas del bienestar de la Policía.

#### 4. Incentivos por rendimiento

Un principio perverso en la administración pública es que no hay incentivos al buen rendimiento. Si hago bien o mal mi trabajo mis ingresos a fin de mes serán los mismos y mis posibilidades de mejora por promociones no diferirán mayormente. Se requiere un cambio integral del sistema de remuneraciones en la administración pública que introduzca el concepto del incentivo por rendimiento.

Mientras ello ocurre se empezó a introducir esas políticas en el sector, a través del concurso de las mejores comisarías. Se realizó el primero en Lima, que culminó en setiembre del 2002. A

través de ese mecanismo se debe premiar el rendimiento policial (medido de múltiples formas, incluida la opinión de la comunidad) y otorgar para los policías de las comisarías ganadoras beneficios profesionales y estímulos materiales, así como recursos adicionales para repotenciar sus comisarías.

Luego del primer concurso y de la usual pelea con la burocracia para que se los premios se hagan efectivos (tarea que no habíamos concluido del todo al salir del ministerio), se había ya convocado al segundo concurso, esta vez ya no solo en Lima, sino también en Arequipa, Moquegua, Tacna y Chiclayo. No tenemos conocimiento de los resultados de este concurso, cuyas fechas de vencimiento han pasado hace varios meses. Más allá de ello, se puede identificar en el 2003 otras áreas policiales en las que se vincule resultados con incentivos profesionales y económicos.

#### 5. Plan de carrera policial

La carrera policial, tanto la de los oficiales cuanto la de los suboficiales, no tiene reglas objetivas y con permanencia en el tiempo. Se requiere establecer reglas de juego claras para que quienes salen de las escuelas sepan cuáles son las posibilidades que su carrera ofrece y cuáles los factores que permitirán o impedirán conseguirlo. Esto pasa por determinar con claridad el perfil del policía para cada uno de los grados, el número de personas que se necesita para cada una de las funciones requeridas, los tiempos de permanencia en el grado, los mecanismos de depuración automáticos de la institución para construir una pirámide institucional, los criterios para cambios de colocación, el tipo y variedad de unidades a la que hay que pertenecer durante la carrera; asimismo, solucionar las tensiones entre la especialidad y la diversidad de

funciones, ordenar los sistemas y estímulos según unidades a las que se es asignado, etcétera, etcétera.

Para ello, por resolución ministerial se creó una comisión especial presidida por el viceministro e integrada por oficiales de la Policía Nacional y funcionarios civiles del ministerio. La comisión ha excedido largamente el plazo establecido por la norma, y no se conocen todavía los resultados de su trabajo.

## 6. Nuevas reglas para ascensos

Ya durante las gestiones de Rospigliosi y Costa se eliminaron todas las influencias políticas y del comando en el sistema de ascensos hasta el grado de coronel. El puntaje obtenido se respeta, y no hay quien pueda influir para cambiar los resultados de la evaluación. Un gran avance que debe ser mejorado para el proceso de ascensos del 2004. En esta época del año deberían estar publicándose ya las vacantes para el próximo año, dado que con la nueva estructura puesta en

práctica y los avances de la reforma, ya hay modo de determinar cuántos nuevos coroneles, comandantes y mayores se van a necesitar el próximo año. Debería además estarse mejorando los sistemas de evaluación, entre ellos el examen de conocimientos, que si bien es una innovación positiva es todavía legalista y memorístico. Había un acuerdo con la PUCP para reformarlo y construir pruebas en función de las necesidades del perfil del oficial que se necesita en cada grado. Se debe haber además iniciado una revisión profunda del sistema de ascensos de suboficiales, introduciendo criterios de transparencia equivalentes a los ya implementados para los oficiales.

## 7. Nuevo régimen disciplinario

El régimen disciplinario de la Policía adolece de graves defectos. Pare empezar, tiene un claro corte militarista para una institución de naturaleza civil. En segundo lugar, se presta al abuso, porque se tiende a sancionar sobre todo a los oficiales de

más baja graduación o a los suboficiales y solo muy raramente a los grados más altos. En tercer lugar, es eminentemente discrecional: la misma falta puede ser sancionada con diferente sanción dependiendo de quién la aplique. En cuarto lugar, no contempla mecanismos efectivos de depuración de malos elementos en función de sanciones disciplinarias.

La Comisión de Reestructuración llegó a la conclusión de que era necesario contar con un régimen disciplinario moderno, eficiente, que garantice la disciplina pero que evite el abuso; asimismo, que respete los principios del debido proceso para evitar que las decisiones que se tomen sean luego revertidas por tribunales de justicia. Para eso se nombró una comisión presidida por el jefe de la Oficina de Control Interno del ministerio e integrada por civiles y policías con capacidad de elaborar una propuesta alternativa. Los plazos de esa comisión para el diseño del nuevo reglamento han vencido largamente.

Cuadro 4

¿A su juicio, el actual ministro del Interior, Alberto Sanabria, está continuando con la reforma de la Policía Nacional o la ha abandonado?

	SEXO		EDAD		CLASESOCIAL			ZONA					
	TOTAL	M	F	18/34	35/+	BAJA INF.	BAJA SUP.	MEDIA ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Continuando	12,2	14,2	10,2	12,0	12,3	11,3	13,6	10,9	9,8	10,9	10,6	16,5	18,0
Abandonado	39,4	43,3	35,5	35,7	44,1	22,2	48,1	59,8	46,0	39,1	23,5	45,1	34,0
No responde	48,4	42,5	54,3	52,3	43,6	66,5	38,3	29,3	44,3	50,0	65,9	38,5	48,0

**Cuadro 5**  
En diciembre y enero pasados se lanzó la campaña "A la Policía se la respeta".  
¿Supo de esa campaña?

	SEXO		EDAD		CLASESOCIAL			ZONA					
	TOTAL	M	F	18/34	35/+	BAJA INF.	BAJA SUP.	MEDIA ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Sí	83,7	85,8	81,6	84,5	82,8	78,3	84,0	95,7	83,9	82,7	81,2	84,6	88,0
No	16,1	13,8	18,4	15,5	16,7	21,7	15,5	4,3	16,1	16,4	18,8	15,4	12,0
No responde	0,2	0,4	--	--	0,4	--	0,5	--	--	0,9	--	--	--

**Cuadro 6**  
La campaña "A la Policía se la respeta", ¿le pareció una buena iniciativa?  
—Solo a los que supieron de la campaña—

	SEXO		EDAD		CLASESOCIAL			ZONA					
	TOTAL	M	F	18/34	35/+	BAJA INF.	BAJA SUP.	MEDIA ALTA	CASCO URBANO	CONO NORTE	CONO SUR	CONO ESTE	CALLAO
Sí	89,2	90,4	88,0	90,4	87,8	88,6	89,6	89,8	91,1	89,0	89,9	85,7	88,6
No	10,5	9,6	11,5	9,6	11,7	10,8	10,4	10,2	8,9	9,9	10,1	14,3	11,4
No responde	0,3	--	0,5	--	0,5	0,6	--	--	--	1,1	--	--	--

## 8. Resultados concretos en la lucha contra la corrupción

La corrupción sigue siendo un cáncer que carcome la vida pública del país, y la Policía, como otras instituciones, no es ajena al problema. La corrupción y la eficacia son enemigas. Quien se organice para el usufructo privado de los bienes públicos necesariamente no va a rendir a la sociedad de manera adecuada. En el proceso de reformas se creó un poderoso instrumento en la lucha anticorrupción, como es la Oficina de Asuntos Internos, dependiente directamente del Ministerio del Interior para la investigación de casos especiales de corrupción. Asimismo, se tomaron un conjunto de decisiones orientadas a fortalecer la Inspectoría de la Policía. Un

indicador de que la reforma policial ha avanzado en este campo en el 2003 sería mostrar en los próximos meses situaciones concretas en las que se ha podido identificar casos de corrupción en las áreas críticas en las que esta continúa dándose.

## 9. Licitación de gasolina para la flota PNP

El principal bien de consumo que la Policía adquiere mensualmente es gasolina para una flota de alrededor de ocho mil vehículos, la más grande del Estado. Está ampliamente documentado que el sistema de abastecimiento actualmente existente es una fuente de corrupción muy extendida y que afecta la calidad del servicio, porque en muchos casos la gasolina que llega realmente al vehículo es bastante menor que

la asignada. Se había conformado ya un comité de licitaciones para convocar a una licitación para el abastecimiento de gasolina a la Policía en la que los postores no solo deberán presentar las mejores ofertas en cuanto a precio y distribución, sino el mejor sistema de control que evite la pérdida de combustible. La licitación debiera estar ya en marcha; ojalá la participación de Proética dé garantías adicionales de transparencia en el proceso.

## 10. Captación de nuevos policías

La Policía, por un lado, tiene un gran déficit de efectivos y, por otro, gasta en exceso en la formación de nuevos policías. Cada oficial debe formarse por cinco años y cada suboficial por tres. Como parte de la

Comisión de Reestructuración, en setiembre del año pasado se envió un proyecto de ley al Congreso para reducir la formación de los oficiales de cinco a tres años cuando el postulante fuera bachiller universitario y de tres a un año cuando fuera egresado de un instituto técnico. Como resultado de ello se ahorraría recursos al Estado, se aseguraría celeridad en la formación de nuevos policías y se lograría un mayor acercamiento de la Policía a la comunidad, dada la formación mixta adquirida. Se debe conseguir a la brevedad la aprobación de esa ley por el Congreso.

### 11. Informatización de las comisarías

Quedó listo el proyecto de *outsourcing* que permitía la informatización a niveles muy

avanzados de las comisarías de Lima y algunas otras regiones policiales, así como de direcciones claves de la Policía. Los recursos para ello, ahorrados durante la gestión anterior, estaban disponibles en un fondo en el UNOPS, que debía hacer el concurso público para los postores de servicios. Sumado a lo ya hecho antes por diferentes medios, el 2003 debería ser el año en que la Policía Nacional consolidara un salto tecnológico importante.

### 12. Equipamiento policial con créditos internacionales

Pese a que los recursos del Tesoro son escasos, es posible avanzar en la renovación del equipamiento policial y en la implementación de políticas de seguridad ciuda-

dana modernas. Para ello, dos créditos, uno con el BID y otro con JBIC de Japón, estaban en fase avanzada de negociaciones. En el caso del segundo crédito se conseguiría el reequipamiento en comunicaciones y vehículos ligeros para la Policía (ya no nuevas camionetas Pathfinder que consumen doce kilómetros por galón de 97 octanos), útiles para la mayoría de las funciones policiales básicas. Ese nuevo equipamiento debería estar empezando a concretarse a finales de este año.

### 13. Nueva estructura organizativa de la comisaría y simplificación administrativa

La Comisión de Reestructuración detectó profundos problemas en la forma en que las comisarías usaban los esca-

Gráfico 1

¿Aprueba o desaprueba usted la gestión de la Policía Nacional a nivel nacional (%)?

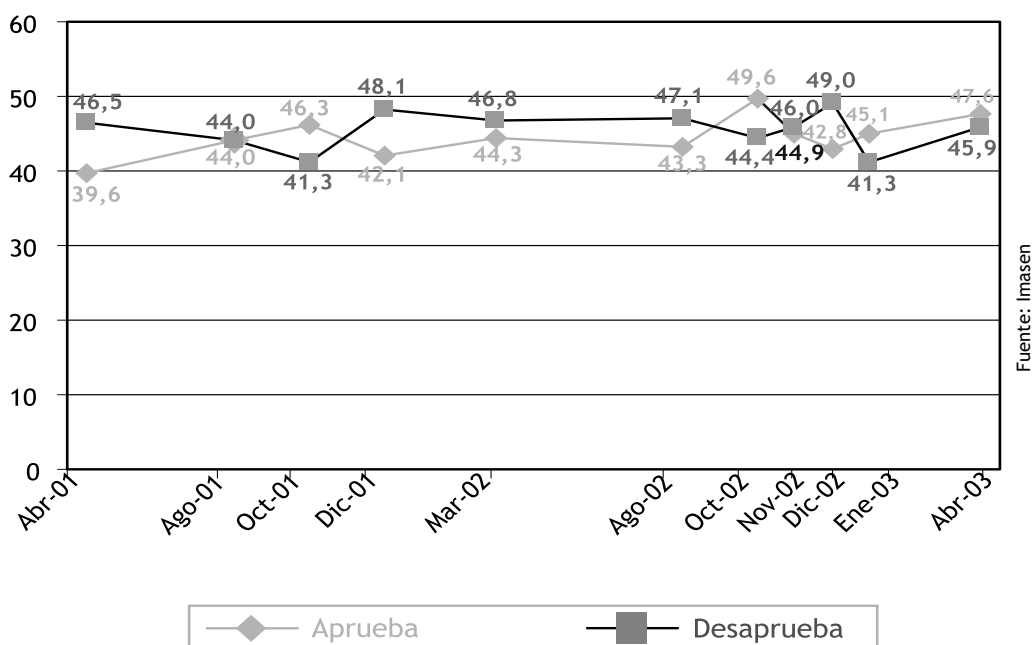
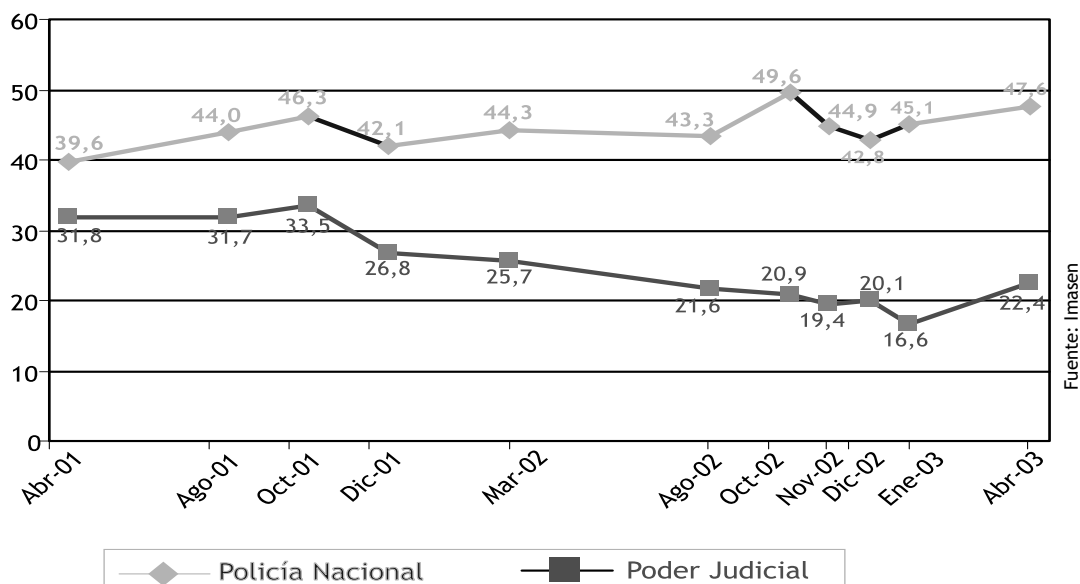


GRÁFICO 2  
Comparación

Aprobación del Poder Judicial y la Policía Nacional a nivel nacional (%)



Los recursos humanos asignados. Mala organización, exceso de trámites burocráticos, tareas no prioritarias que consumen exceso de tiempo, poca preocupación por la calidad de la atención al ciudadano.

Para contrarrestarlo se escogió una comisaría piloto, la de Surquillo, en la que se puso en práctica un nuevo modelo organizativo y de simplificación administrativa que dio muy buenos resultados. En el 2003 toca reproducir esta experiencia en todo el país.

#### 14. Instalación y funcionamiento de los comités de seguridad ciudadana en todo el país

El sistema de seguridad ciudadana aprobado por ley del Congreso a comienzos del

2003 es una de las piezas centrales para una nueva relación de la Policía con la comunidad y las autoridades locales, así como para contar con mejores capacidades institucionales para enfrentar la delincuencia en el ámbito local. En el 2003 se debe garantizar la instalación y funcionamiento de todos los comités locales de seguridad ciudadana en el país en el nivel provincial y distrital, y tener una política activa desde el ministerio para orientar y apoyar su labor.

#### 15. Aplicación de las penas alternativas

El dilema entre impunidad y sobrepenalización en el tratamiento al delito se puede solucionar en gran parte a través de la puesta en práctica de todo un sistema

de penas alternativas, principalmente el trabajo comunitario. A iniciativa del Ministerio del Interior y con base en las recomendaciones de la Comisión de Reestructuración, se aprobó en el Congreso normas que destraban la aplicación del sistema. Lo que falta ahora es un trabajo coordinado entre Policía-Ministerio Público y Poder Judicial para ponerlo en práctica. Si esto se diera, en los próximos meses podríamos ver a numerosas personas que cometieron faltas o delitos menores trabajando por la comunidad en diferentes actividades. Con ello se habría dado un gran paso en el combate al delito menor y se ayudaría a recuperar la confianza de la población en la labor de la Policía. ▲