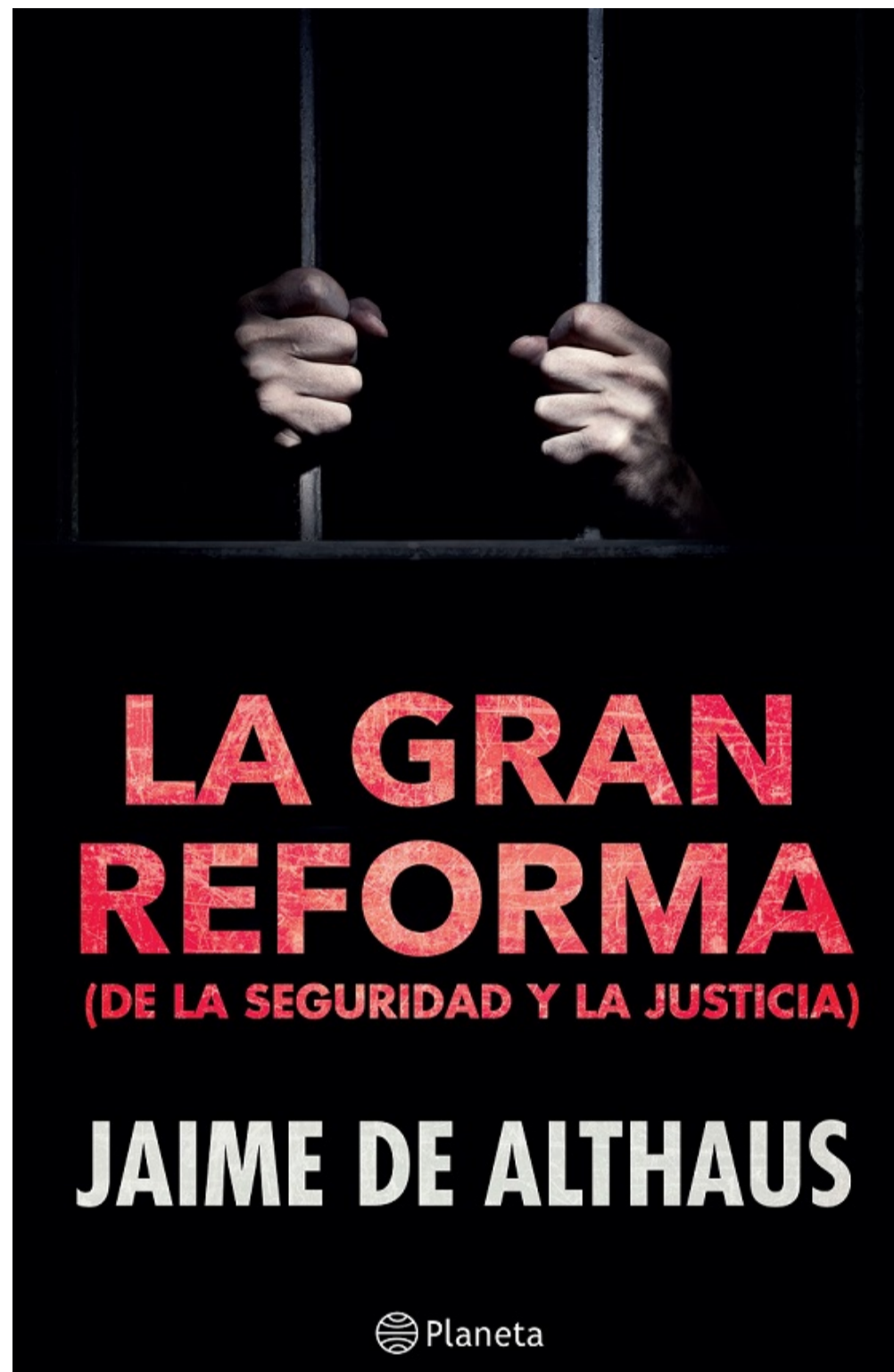


La gran reforma (de la seguridad y la justicia)

21 de diciembre de 2016



Uno de los grandes déficits del desarrollo del Perú es la debilidad y hasta la inexistencia de instituciones sólidas. Esto se ha hecho más notorio durante los últimos años, en que hemos tenido muy importantes avances en el desarrollo económico y social, llegándose a tal punto, que algunos opinólogos y escritores confunden la debilidad institucional con la ausencia de diagnósticos y propuestas de reformas institucionales y plantean sus ideas desde una perspectiva puramente crítica y refundacional que desaprovecha los desvelos de ciudadanos preclaros y sólidas instituciones de la sociedad civil.

En sus últimos libros, Jaime de Althaus viene recorriendo los distintos aspectos que conforman la consolidación de una república moderna, como son los avances de la economía ([La revolución capitalista en el Perú](#)), el desarrollo de nuestra democracia ([La promesa de la democracia](#)) y, ahora, en el libro que estamos comentando, los temas institucionales de seguridad y justicia.

En Lampadia defendemos la economía de mercado, la inversión privada, el desarrollo y la modernidad; y promovemos un Estado de derecho y meritocrático. Publicamos análisis y opiniones que sustentan nuestra línea de pensamiento y, también hemos desarrollado bibliotecas virtuales sobre temas estructurales para la prosperidad del Perú. Una de estas bibliotecas, '[Estado del Siglo XXI](#)', ha sido desarrollada con la colaboración de Althaus, que ha venido aportando material en base al cual ha configurado su libro sobre el desarrollo institucional.



Líneas abajo presentamos la introducción del importante libro de Althaus:

La gran reforma (de la seguridad y la justicia)

Jaime de Althaus
Setiembre, 2016
Editorial Planeta

Introducción

Según las encuestas del Barómetro de las Américas, el Perú es el país con mayor victimización por delincuencia en toda América (alrededor de 30% de las personas declaran haber sido víctimas de un delito el último año) y, aunque la tasa de homicidios por 100 mil habitantes (6.7 para el 2014 según el INEI) está bastante por debajo del promedio sudamericano (21.2 por 100 mil según la OEA)[\[1\]](#), ella viene subiendo en los últimos años a causa del crecimiento del crimen organizado y de las mafias de todo tipo en algunas ciudades importantes del país y de las guerras que se desatan entre dichas mafias por el control territorial de las extorsiones o de la cadena del narcotráfico. Si en los próximos años no se lleva a cabo una reforma profunda en la Policía Nacional y en el sistema judicial penal, la inseguridad ciudadana y el avance de las mafias puede terminar ahogando la gobernabilidad y el crecimiento económico.

La altísima victimización por delincuencia se debe a la impunidad reinante, originada a su vez en un sistema policial-judicial-penal deficiente, corrupto y poco integrado en la comunidad que no atrapa a los delincuentes o que cuando lo hace no los castiga, y a la carencia de políticas preventivas que ataquen la raíz social de la delincuencia. Y, por su lado, el avance de las mafias y el crimen organizado obedece, entre otras cosas, a un precipitado proceso de descentralización política y de recursos que, en medio de la fragmentación del sistema de partidos más extrema, ha creado cuantiosos botines presupuestales sin control abriendo espacios libres para el robo, la extorsión a las obras, las usurpaciones de terrenos, el avance de la minería ilegal y el narcotráfico, al mismo tiempo que el número de policías dedicados a la investigación policial disminuía en lugar de aumentar.

En esa misma medida, por supuesto, detener el crecimiento de la ola criminal que inunda segmentos crecientes del territorio, de la institucionalidad y de la actividad económica, supone un conjunto de reformas que van desde la reconstrucción de un sistema de partidos y de la autoridad rectora del Estado central a fin de recuperar la capacidad de gestión y control propia de un gobierno unitario, hasta la transformación de la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial de instituciones relativamente patrimonialistas en organizaciones modernas.

Nosotros nos vamos a ocupar en este libro no de la reforma política, de la que tratamos en nuestro libro anterior, "La Promesa de la Democracia", sino de la reforma del sistema policial, judicial y penal. Haremos una radiografía del funcionamiento interno de la Policía Nacional, el Ministerio Público, el Poder Judicial, de los mecanismos de corrupción existentes en esas instituciones, sus deficiencias estructurales y de gestión; pero también destacaremos los esfuerzos de cambio interno y las tendencias positivas que existen en ellas, impulsadas por las fuerzas sanas que hay en su interior y por políticas mayores que vienen informadas desde los ministerios de Justicia y de Economía y Finanzas.

En esencia, lo que tenemos es el difícil y complejo tránsito de organizaciones basadas en relaciones personales de amistad, promoción, compadrazgo o parentesco, que pueden derivar en redes de corrupción interna, a organizaciones basadas en la meritocracia y el cumplimiento de metas. Es decir, de instituciones gobernadas por intereses propios a ser gobernadas por el interés de la sociedad. De organizaciones orientadas hacia adentro o unas orientadas hacia afuera.

Max Weber diría que es el paso del (neo) patrimonialismo a la burocracia racional. En eso estamos.

Es increíble, por ejemplo, que no haya unidades de investigación policial en las ciudades del país más asoladas por el crimen organizado, o que la llamada Policía Comunitaria apenas empiece a aparecer en uno o distritos de Lima, o que muchos jueces penales no puedan tipificar bien un delito, o que no haya un sistema de justicia penal que pueda castigar a penas cortas en carceletas locales o municipales a delincuentes menores, dejándoles siempre libres para que sigan asaltando o agrediendo, que es la razón por la que tenemos la más alta victimización de las Américas. Son instituciones desconectadas de la demanda real, orientadas hacia adentro, no hacia afuera, pero que, como veremos, están empezando a cambiar.

Lo que tenemos es una tensión y eventualmente una lucha entre, de un lado, modos tradicionales de operación y prácticas corruptas institucionalizadas que tienen como correlato un claro déficit de gestión, equipamiento y meritocracia, y, de otro, un proceso de cambios todavía relativamente débil orientado a introducir modernidad, tecnologías digitales, indicadores de rendimiento, metas y políticas de mayor integración con las municipalidades y la comunidad. Lo interesante es que ese proceso de cambios, inducido inicial y principalmente desde fuera de esas instituciones, ya ha conseguido en algunos casos encender motores propios que los promueven desde dentro, aunque es difícil decir si ya alcanzaron la masa crítica interna suficiente para impulsarlos con la fuerza necesaria.

Un caso concreto es el de la implantación del Nuevo Código Procesal Penal de inspiración sajona basado en la oralidad y en la posición del juez como el magistrado que escucha a las dos partes –a la acusación y a la defensa– y luego se pronuncia. Este nuevo modelo procesal, mucho más expeditivo y transparente que el anterior, menos vulnerable a la corrupción y a la leguleyada, se empezó a difundir en varios países de Latinoamérica desde los 80. Llegó al Perú tempranamente en los 90 y se plasmó en el código procesal penal de 1991, pero éste nunca llegó a ser aplicado precisamente por resistencias de un status quo que, de otro lado, podía ser funcional a los intereses manipulatorios del gobierno de entonces.

Recién el 2004, luego de que la mayor parte de los países de Latinoamérica ya lo habían adoptado, se promulgó el decreto legislativo 957 que aprobó el nuevo Código Procesal Penal (NCP), que fue puesto en marcha paulatinamente a partir del 2006 y aun no termina de ser implementado. El punto acá es que la aplicación del NCP ha sido monitoreada desde el principio por una secretaría en el Ministerio de Justicia en estrecha relación con el ministerio de Economía, lo que ha permitido ir avanzando en un proceso de aprendizaje y mejora que, como veremos más adelante, empieza a producir un cambio cultural en la Policía, la fiscalía y el Poder Judicial, de la máxima importancia.

Otro caso es el de los 'presupuestos por resultados' dirigidos por el MEF en el ministerio del Interior, que están empezando a introducir una gestión racional de la seguridad ciudadana basada en metas, análisis de costo y evaluaciones. Es decir, que otorga presupuestos a cambio del cumplimiento de ciertos compromisos. Como consecuencia, ya hay, por ejemplo, policías que aprovechan las nuevas orientaciones para desarrollar iniciativas de integración con los alcaldes y la comunidad dentro de lo que podemos llamar 'policía comunitaria'; una tendencia por lo general resistida por comisarios y oficiales tributarios todavía de un orden patrimonialista centrado en los intereses propios y no en los de la comunidad, pero indispensable para disminuir los elevados niveles de victimización por delincuencia.

En otras palabras, se han puesto en marcha algunos procesos de cambio en el sistema policial-judicial que requieren convertirse claramente en políticas de Estado a fin de que el Poder Ejecutivo sea plenamente consciente del liderazgo que tiene ejercer a fin de consolidar y acelerar esas transformaciones. El próximo gobierno tiene dos instrumentos para profundizar esas reformas: la secretaría de la comisión del NCPP en el Ministerio de Justicia, antes mencionada, a la que debería ampliársele el mandato para incluir otras áreas del Poder Judicial y el Ministerio Público; y los presupuestos por resultados. Y tendrá, además, la mayoría en el Congreso, para aprobar las leyes necesarias. El asunto es tener las ideas claras respecto de qué es lo que hay que hacer. Para contribuir a eso escribimos este libro.

Debo agradecer a **Lampadia** que me permitió publicar informes a partir de los cuales configuré luego esta contribución.

[1] Ver el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA: <http://www.oas.org/dsp/observatorio/database/indicatorsdetails.aspx?lang=es&indicator=17>