
cultura organizacional: vigencia e importancia de un concepto para la reforma de la policía¹

elisabeth acha kutscher

Introducción

La tarea de ser policía resulta ser un trabajo sumamente controvertido y ambivalente en todas partes del mundo, siempre expuesto a peligros y tentaciones de todo tipo, que fluctúa entre la obligación de proteger a los ciudadanos y el estar facultado para reprimir y castigar en nombre del Estado para hacer cumplir la ley. Se trata de una labor que genera tensiones particulares, ausentes en otros trabajos y profesiones (Brown 2000: 250). A esto se agrega un aumento del sentimiento de inseguridad que invade las calles de las grandes urbes en América Latina.²

¹ Este artículo se sustenta en mi tesis de doctora en Filosofía presentada para el departamento de gobierno de la London School of Economics and Political Science, aprobada el 30 de noviembre de 2001. A la experiencia que constituyó hacer esta investigación se añade mi trabajo desempeñado como consultora para la Secretaría Técnica de Reestructuración de la Policía Nacional del Ministerio del Interior (octubre 2001-febrero 2002), así como coordinadora de Historias Representativas de la Violencia para la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR).

Agradezco a Guillermo Rochabrún y Denis Sulmont por todas las observaciones y sugerencias que me han hecho llegar para convertir en artículo las ideas plasmadas en mi tesis.

² Para el caso sudamericano, véase referencias de Claudio Beato (2001) y Gino Costa y Eduardo Castillo (1999). En el caso peruano, para el que solamente poseemos datos de la ciudad capital, únicamente el 12% de los limeños mayores de 18 años afirman sentirse seguros en las calles. «El miedo en su nivel más preocupante. Solo uno de cada diez limeños se siente seguro en las calles». *El Comercio*. Diario del Perú, 22 de abril de 2004, p. A2.

En el caso peruano, esta situación se magnifica. El Estado posee serias restricciones para brindar seguridad en el ámbito nacional, sumado al hecho de que la policía es vista, junto con el poder judicial, como una de las instituciones más ineficientes y corruptas.³ A estas circunstancias se agregan las secuelas que ocasionó el conflicto armado interno (1980-2000), que llevó a mayores suspicacias y enfrentamientos entre la población y el conjunto de las Fuerzas Armadas y Policiales.

En este artículo vamos a examinar a la Policía Nacional del Perú (PNP) a partir de la noción de *cultura organizacional*, una dimensión de las organizaciones que emerge en la interacción social, el diálogo y la respuesta mutua al contexto exterior, las acciones, estructura y dinámica organizacionales, que se expresa en hábitos, estilos de trabajo y formas de relacionarse compartidos. Todas las organizaciones, incluyendo las más formales, como pueden ser los organismos del Estado, e inclusive aquellas de carácter castrense, operan merced no solamente a un grupo de normas y reglamentos establecidos de manera oficial, sino por medio de un conjunto paralelo de modos de actuar, sentir, estilos de autoridad e idiosincrasias, que no están escritos y que han sido incorporados por sus miembros como parte *natural* de sus vidas. Creemos que no se puede entender cómo funciona una organización y, menos aún, intentar modificarla en mayor o menor medida, sin encarar estos aspectos.

A partir de estas consideraciones generales vamos a examinar nuestro tema en los siguientes aspectos: a) ¿Qué es lo que han venido siendo las instituciones policiales en las últimas décadas, cuál ha sido su marco legal, y por qué procesos han atravesado, tanto hacia adentro como hacia fuera? b) ¿Qué caracteriza a la PNP actual, en cuanto organización y cultura organizacional? c) Introducir algunas reflexiones sobre los alcances y límites de los procesos de reforma que se han dado en la PNP para transformar una situación que es insatisfactoria para todos.

A. Constituciones y realidades

El marco inicial del cual vamos a partir es el ordenamiento legal, pues ahí empiezan las dificultades. Los textos constitucionales entre 1823 y 1979 —156 años de nuestra vida republicana— han delegado a las Fuerzas Armadas la tarea de garantizar la seguridad nacional y el orden interno, con lo cual las equipara como dos tareas análogas.⁴ Es más, la tendencia en la práctica ha sido confiar a las Fuerzas Armadas la responsabilidad política de dirigir las funciones de Estado (Degregori y Rivera 1994; Rospigliosi 1996).

³ Sobre la percepción negativa de la ciudadanía frente a la PNP consultar *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional (2002)*. Lima: Ministerio del Interior, pp. 37-38.

⁴ Desde el inicio del periodo republicano hasta 1919, el llamado orden público estuvo principalmente resguardado por el Ejército, que también integró a grupos de pobladores, sobre todo en provincias. Este conjunto de fuerzas, sumado a la Marina, integró lo que se denominó indistintamente fuerzas públicas o fuerzas armadas.

Entre 1930 y 1980 solamente un gobierno elegido democráticamente pudo terminar su mandato, y cuando Alan García ganó las elecciones en 1985, era la primera vez en cuarenta años que un gobierno civil sucedía a otro. El autogolpe del 5 de abril de 1992 del gobierno de Alberto Fujimori inauguró una nueva etapa de intervención militar en asuntos civiles.

Recién en la Constitución de 1979 se confiere expresamente a la policía la tarea de velar por el orden interno o lo que actualmente denominamos *seguridad ciudadana*.⁵ Al respecto, la Constitución de 1993, hoy vigente, señala que la policía en el Perú tiene por finalidad fundamental

Garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Presta protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y controla las fronteras. (Capítulo XII sobre Seguridad y Defensa Nacional de la Constitución de 1993, artículo 166)

La policía, en el cumplimiento de vigilar el orden interno, debe básicamente definirse en función de su habilidad para resolver conflictos sin recurrir a la fuerza. Un buen policía, de acuerdo con lo que prescribe la actual Constitución, está autorizado a limitar el ámbito de acción de las personas sin restringir sus derechos individuales. En cambio, el militar está entrenado para combatir mediante la violencia la agresión externa que atenta contra la seguridad nacional. Sin embargo, en los hechos, las Fuerzas Policiales siguen estructuradas según patrones militares y tienen en las Fuerzas Armadas su modelo institucional básico, con lo cual se genera una confusión de roles.

En el Perú, en general, existe una fuerte disociación entre las leyes escritas y los hábitos cotidianos. La impresión que subsiste es que prevalecen códigos de conducta ocultos e implícitos que resultan más importantes que la ley escrita. Las normas establecidas y aquellas sobreentendidas parecieran formar dos estructuras que muchas veces se ignoran, niegan o contradicen. Lo importante no es que existan las dos estructuras —las leyes escritas y los hábitos cotidianos que se apartan de ellas— sino ver qué tipo de relación se establece entre ambas y observar cuál de ellas prevalece.

El resultado de esta situación se expresaría en que los representantes del Estado no siempre gobiernan de acuerdo con la legalidad formal, y los civiles nos convertimos en cómplices de la ilegalidad y corrupción. La Constitución no se ha convertido en una referencia fundamental que regule las relaciones sociales en el Perú. Los límites que el respeto al otro impone, sea en forma de leyes, valores, normas o patrones de comportamiento, son bastante difusos. No existe un hábito del ejercicio de rendición de cuentas, signo de la poca importancia que se le otorga al bienestar y tranquilidad de las otras personas. La consecuencia de todo esto se expresa en circunstancias como la cotidiana agresión en las pistas y calles, hasta la naturalidad con que se cometen actos de corrupción a todo nivel.

Ahora bien, en el caso de la PNP, al igual que en muchos organismos públicos y privados, su marco normativo oficial no constituye ni una referen-

⁵ El cambio de denominación de orden interno a seguridad ciudadana obedece a un enfoque a escala global en el que las políticas de seguridad ponen un especial énfasis en la prevención del delito, antes que en su castigo y represión.

cia completamente central, ni totalmente periférica para el trabajo de la policía. Como en cualquier oficio, profesión o circunstancia, existen grados de discrecionalidad, ya que no es posible regularizar cada situación que se presenta en la vida diaria (Reiner 2000: 86). En la ambigüedad entre un marco legal que quiere ser innovador y una práctica de tipo castrense heredada de larga data, la actual PNP tiene que definir hoy en día su desempeño. Veamos primero cómo funciona en tanto organización.

B. De las Fuerzas Policiales a la PNP

Las últimas reformas de la policía llevadas a cabo desde el restablecimiento del régimen democrático en 1980 han tenido como objetivo propiciar cambios para resarcir su menoscabado perfil y brindar un mejor servicio. Dos son las reformas que más han impactado en la memoria de la policía:

- 1) La *unificación* de las tres antiguas fuerzas policiales (1986), decisión iniciada durante la administración de Alan García (1985-1990), consolidada más adelante durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000).
- 2) La *reestructuración* o modernización de la PNP iniciada en octubre del 2001 durante la administración de Fernando Rospigliosi como Ministro del Interior que, de alguna manera, retomó el espíritu de la reforma de 1986 gestionada por Abel Salinas.

La reorganización de las Fuerzas Policiales

Tradicionalmente, las reformas de la policía en el Perú se han limitado a modificar las leyes orgánicas de la policía y a depurar la organización mediante despidos masivos, acompañados de debates jurisdiccionales y discusiones soterradas con las Fuerzas Armadas en cuanto a la responsabilidad del control del orden interno.

Hasta el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985) coexistieron tres fuerzas policiales que conformaron sendas administraciones y estructuras organizativas, autónomas entre sí. Ellas eran la Guardia Civil (GC), encargada de la protección del orden interno y la seguridad pública, la Policía de Investigaciones del Perú (PIP), a cargo de la investigación criminal, y la Guardia Republicana (GR), a cargo del resguardo de fronteras, edificios públicos y cárceles.

La integración de las fuerzas policiales en 1986, en pleno conflicto armado interno, fue impulsada por el clamor público ante el caos y desorden generados por la duplicación de esfuerzos y competencias entre ellas, que llegaban a que sobre todo la GC y la PIP se disputaran mediante balazos las calles y los casos. La reforma se convirtió en un imperativo cuando se descubrió la red de corrupción relacionada al caso Villa Coca, de producción y venta ilegal de cocaína, en la cual se vieron involucrados varios generales de la policía y funcionarios del Ministerio del Interior. La reorganización incluyó el cese de una gran cantidad de efectivos, incluyendo oficiales de alta graduación. Estas medidas se tomaron siendo Abel Salinas el Ministro del Interior (1985-1988), bajo el gobierno de Alan García.

Si bien en el tiempo transcurrido la unificación se ha mantenido, todavía existe hasta cierto punto, un espíritu de cuerpo proveniente de las diferencias entre las antiguas fuerzas policiales. Las expresiones más vivas de estas diferencias de estilo se encuentran en la existencia de clubes sociales que fueron fundados por cada una de las ex fuerzas policiales y la identificación entre los miembros de la policía como representantes del denominado *código uno* (GC), *código dos* (PIP) y *código tres* (GR), así como de estereotipos aún vigentes sobre cada una de ellas. Aún hoy en día, los entonces integrantes de las antiguas fuerzas policiales se reconocen bajo una serie de apelativos. Más aún, en la organización sobreviven una serie de normas y regulaciones que provienen de las antiguas fuerzas policiales, junto con otras más actuales.

En esta etapa también se crea la primera delegación al servicio preventivo de la población femenina, conocida hoy como La Comisaría de Mujeres de Lima, el 2 de junio de 1988.⁶ La labor de estas instancias comprende las de registro, brindar servicios gratuitos de asesoría legal, atención psicológica, asistencia social y tópica de salud, así como de orientación y protección a la mujer en casos de maltrato físico, psicológico y abuso sexual. Estas delegaciones están generalmente a cargo de un mayor de la policía.

La Reforma del 2001

No existen evaluaciones que sean de conocimiento público sobre la última reestructuración de la PNP, pero definitivamente ha sido la primera en empezar a fomentar cambios mucho más significativos que los simples despidos, a pesar del retroceso que ha venido sufriendo últimamente.⁷ Estos cambios van desde la disposición de designar al personal femenino de la policía para controlar el tránsito, la llamada de atención de «*A la policía se la respeta*», hasta medidas entre las que destaca una importante iniciativa de política intersectorial plasmada en la ley 27933 de octubre del 2003 («*Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*»).

El 3 de octubre de 2001 se constituyó una comisión especial según resolución suprema 0965-2001-IN, encargada de llevar a cabo un diagnóstico organizacional, definir una agenda y cronograma del proceso de reestructuración policial (hoy conocida como Proceso de Modernización de la Policía), cuyos propósitos centrales han sido:

- (1) restablecer la confianza de la sociedad en la PNP,
- (2) mejorar los servicios que brinda la PNP a la comunidad y

⁶ Que existan este tipo de comisarías no significa que las demás delegaciones policiales no puedan atender, por ejemplo, casos de violación sexual y violencia doméstica, como muchas veces se cree. En Lima existen cinco comisarías especializadas de la mujer que corresponden a cinco comisarías zonales de la VII Región de la PNP (Lima, Callao, Las Flores, Independencia y Pamplona). Actualmente funcionan comisarías de mujeres en Lima, Piura, Chiclayo, Trujillo, Arequipa, Cusco, Tacna, Huancayo, y existen secciones especializadas en Moyabamba, Tarapoto, Huacho, Ica, Ilo, Moquegua y Puno.

⁷ Sobre el retroceso en la actual reforma consúltese Basombrío y otros (2004).

- (3) la modernización de diversos aspectos de la vida institucional de la PNP como:
- a. El marco normativo
 - b. Doctrina
 - c. Estructura organizativa
 - d. Procesos de selección
 - e. Instrucción
 - f. Salud y bienestar del personal
 - g. Sistemas de evaluación del personal
 - h. Gestión y administración de recursos

La ley 27933 de 2003 constituye una importante iniciativa intersectorial de política de Estado y sistema de seguridad ciudadana, cuya misión es «garantizar la paz y tranquilidad social, mediante un trabajo integral y sostenido del Estado y la Sociedad Civil» (artículo 2). Esta medida refuerza la participación de la comunidad en la prevención del delito, juntamente con la Dirección Nacional de Participación ciudadana (DINPACI), creada en agosto de 1997 mediante RD 2219, que ha promovido Comités Cívicos de Cooperación con la PNP y Juntas Vecinales de Protección de la comunidad.

El conflicto armado interno (1980-2000) y sus secuelas

La lucha antisubversiva ha marcado fuertemente las relaciones entre la PNP y la población civil, en especial tratándose de sectores populares, tanto urbanos como (sobre todo) rurales. La PNP asumió un rol eminentemente represivo durante el conflicto armado interno. Al no contar con una labor de inteligencia adecuada, los civiles fueron percibidos por la policía y las fuerzas armadas como enemigos a los cuales había que combatir con agresión y violencia.⁸ Este conflicto, de acuerdo con las conclusiones del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), no solamente puso de manifiesto las graves limitaciones del Estado en su capacidad de garantizar la seguridad ciudadana sino, también, mostró que hubo un componente significativo de discriminación racial y social que impregnó la actuación de las fuerzas del orden con graves consecuencias.⁹

La nula o escasa presencia del Estado en términos de orden, seguridad y justicia fue capitalizada por los grupos subversivos, que terminaron imponiendo su propia normatividad en determinadas zonas del país. Con la exa-

⁸ La guerra también tiene sus reglas, basadas en acuerdos internacionales que estipulan, entre otras medidas, que las fuerzas del orden tienen la obligación de respetar la inmunidad de la población no combatiente, la dignidad de los prisioneros de guerra y heridos en combate, o que la guerra es justa solamente cuando es defensiva. El Informe Final de la CVR muestra cómo, por ejemplo, el PCP-SL violó todas estas leyes desde el inicio de sus acciones, al no hacer identificables a sus combatientes mediante un uniforme y designar líderes o personeros para efectos de negociación, y llevó adelante una guerra sin respeto ni cuartel (véase el Informe Final de la CVR, Tomo II, p. 249).

⁹ Sobre las brechas y desigualdades que reveló el conflicto armado interno véase Degregori (2004).

cerbación de la violencia y la coerción que ejercían los grupos subversivos, la población aspiraba por seguridad y protección; sin embargo, ante la violencia indiscriminada ejercida por las fuerzas del orden, las personas aprendieron también a repudiarlas.¹⁰ La PNP actuó como un apéndice de las Fuerzas Armadas durante la mayor parte del tiempo del conflicto armado en actitud defensiva. A esto se suma el hecho de haberse producido situaciones en las que miembros del Estado peruano cayeron envueltos en las redes de la corrupción y narcotráfico en medio de este complejo y siniestro periodo de la historia peruana.¹¹

Un detenido examen de los testimonios, entrevistas con profundidad y Audiencias Públicas de la CVR sugiere que la población acumuló un recuerdo particularmente negativo respecto de las fuerzas del orden frente a la subversión, si bien la base de datos de la CVR señala que el número de víctimas causadas por la acción del PCP-SL excede a las de las fuerzas del orden.¹²

C. Organización y cultura organizacional

Aspectos conceptuales

Una *organización* se define como un grupo particular de personas identificadas con metas y estrategias que implican una estructura, una división del trabajo, criterios para identificar y reclutar nuevos miembros, así como patrones de gestión y toma de decisiones (Jepperson 1991: 146). Las organizaciones se identifican ante una población, por lo general, mediante determinados establecimientos, locales, emplazamientos físicos y símbolos (en este caso, escudos, uniformes, etc.). En cambio, las *instituciones* no siempre son visibles, ya que se refieren tanto a pautas escritas como a aquellas implícitas que aceptamos, pero de las cuales muchas veces no somos conscientes. Las organizaciones contienen instituciones, pero estas (como la forma del trato o las jerarquías) no siempre evocan a una organización.

La definición del concepto *cultura organizacional* pasa por explicar qué *cultura* se refiere al carácter simbólico de la realidad social y a los patrones de significado que intercambiamos en la interacción (Thompson

¹⁰ Entrevistas realizadas por el equipo de Estudios en Profundidad de la CVR en el Alto Huallaga (véase el Informe Final de la CVR, Historias Representativas de la Violencia, Tomo V) señalan que el rechazo a la policía se debió no tanto porque esta cometía actos ilegales, sino porque sus miembros no fueron capaces de mantener los acuerdos pactados entre la policía y la población. Este hecho llevó a que la población apoyara al PCP-SL, que ofrecía aquello que el Estado no pudo cumplir: orden, seguridad y justicia.

¹¹ Recordemos que a diferencia de otros casos en América Latina, donde el conflicto interno se dio en medio de una dictadura, en nuestro caso la violencia transcurrió en pleno régimen democrático. Para mayor detalle sobre esta paradoja, consultar en este mismo informe el capítulo de las Fuerzas Armadas como actor (Informe Final de la CVR, tomo II, Las Fuerzas Armadas, pp. 247-376).

¹² Véase el Informe Final de la CVR, Historias Representativas de la Violencia, Tomo V.

1994: 12).¹³ La dimensión simbólica no incorpora simplemente una realidad imaginada, un cuerpo de mentalidades o imaginarios sociales, considerados como entidades ancladas en las mentes de las personas que integran una nación, una comunidad, colectivo, organización o grupo determinado.¹⁴ Antes bien, el espacio simbólico implica el acto de representar y la capacidad de evocar la presencia (de algo para alguien) de una entidad y, por lo tanto, entraña la creación de vínculos entre las personas y las cosas.¹⁵

Las instituciones expresadas en normas, roles o patrones de conducta que sostienen una cultura organizacional, se traducen en una tipificación recíproca de acciones que se convierten en hábito; suponen una economía de esfuerzos y un saber a qué atenerse cuando las personas se encuentran (Berger y Luckman 1971: 72). Los esquemas tipificatorios orientan las acciones de los individuos a valores y significados comunes y compartidos (Habermas 1987: 85). La fuerza de las instituciones no se basa en la amenaza, sino en una validez consensuada y acuerdos recíprocos entre grupos, cuyos miembros son capaces de justificar y defender sus acciones si estas son censuradas.

¹³ Thompson parte de la definición proporcionada por Clifford Geertz en 1973 (*La interpretación de las culturas*), que constituyó un punto de quiebre en el proceso de desarrollo de la antropología fuera de los marcos proporcionados por el culturalismo y el funcionalismo. El análisis de Geertz, asimismo, constituye un cuestionamiento a una manera de investigar en ciencias sociales que no toma en cuenta la perspectiva de los investigadores y sus interpretaciones sobre la realidad observada.

¹⁴ La realidad simbólica la experimentamos, de acuerdo con D. W. Winnicott, como un tercer espacio entre el yo y el no-yo, como parte del nosotros, y al mismo tiempo la percibimos como realidad compartida, separada del nosotros. D. W. Winnicott (1967) acuñó la noción de *espacio potencial* como espacio del juego, la creatividad y la cultura, para explicar el desarrollo emocional en los niños entre un estado de dependencia a otro más independiente y autónomo. Autores como Davis y Wallbridge y Jovchelovitch advierten que la noción de espacio potencial se relaciona con el concepto de descentramiento de Piaget (1968), desarrollado para explicar el desarrollo intelectual de los niños. Así como la idea de la adopción de la actitud de la otra persona de G. H. Mead, implican marcos teóricos que explican el desarrollo emocional e intelectual de las personas en términos de la interacción social y la capacidad de poder reconocer, entender y tolerar que existan puntos de vista distintos a nosotros. Ello sugiere la existencia de un aprendizaje de la convivencia con otros distintos a nosotros y, por ende, un desarrollo moral como parte de nuestro desarrollo individual y social. Davis y Wallbridge (1981).

¹⁵ En un intento explícito por conceptualizar una representación desde una perspectiva psicoanalítica, René Käs (1984) explica que los aspectos que están en juego en el trabajo simbólico son los procesos de condensación y desplazamiento, es decir, de contrastes, analogías, asociaciones, metáforas e identificaciones que concentran una variedad de significados y que aparecen en lugar de las cosas a las cuales hacen referencia. Siguiendo esta misma línea, está demás insistir en este contexto que los símbolos *significan* cosas distintas a los objetos aludidos. De esta manera, los símbolos, *al tomar el lugar de* otras cosas y significar aspectos del mundo para sí y para otros, trazan un vínculo entre lo manifiesto y lo latente.

La existencia de instituciones implica el establecimiento de determinadas convenciones, categorías de pensamiento compartidas, y por lo tanto principios ordenadores que ayudan a clasificar el mundo, haciendo que las rutinas se vuelvan tautologías evidentes o verdades sobrentendidas que no necesitan ser demostradas (Douglas 1987). Instituir significa investir, consagrar, reconocer y por lo tanto asignar una competencia, un derecho y una esencia. Instituir implica también desalentar permanentemente cualquier intención de cruzar la frontera de la trasgresión (Bourdieu 1999, capítulo 4). Las instituciones regulan nuestras preferencias y aversiones, delimitando lo permitido y lo censurado. También regulan nuestra memoria y, por ende, nos obligan a diferenciar las cosas que debemos recordar y a las cuales debemos prestar atención de aquellas que debemos ignorar, olvidar y por lo tanto pasar por alto. Una institución alcanza su legitimidad cuando a la pregunta de por qué se hacen las cosas de tal manera, la respuesta es «porque esa es nuestra costumbre» o porque así siempre han sido las cosas. Las instituciones tienen la fuerza de los mitos que transforman la historia en naturaleza (Barthes 1993: 129), como profecías auto-cumplidas que se repiten en un tiempo cíclico.

D. La PNP como organización

Como *institución*, la PNP contiene aspectos expresos y reconocidos de manera oficial, así como proyectos institucionales implícitos, no escritos, que para el observador externo se encuentran ocultos, lo cual genera discursos y prácticas separadas que se traducen en brechas entre la ley escrita y el desempeño de la función policial. A partir de nuestro estudio hemos encontrado, entre otros aspectos, que la policía es una organización altamente jerarquizada, militarizada y centralizada, cuya forma de funcionamiento dificulta la fluidez de las relaciones sociales a su interior, así como también entre la policía y el público al cual atiende.

*La estructura organizativa*¹⁶

La PNP posee un gran aparato administrativo y una plana directiva bastante numerosa, difícil de manejar y coordinar. Esto redundando en duplicidad de funciones y una toma de decisiones lenta que se procesa por medio de procedimientos dilatados (Acha 2001). La organización revela un elevado número de direcciones administrativas y especializadas, lo que ocasiona que el Director General ocupe un tiempo considerable en atenderlas, frente a las labores propias de su cargo, como lo son delinear las políticas generales de la organización y la identificación de desafíos futuros (Acha 2001, Informe de la Comisión Especial de Reestructuración-PNP: 81, en adelante CER-PNP).¹⁷

¹⁶ La estructura orgánica de la PNP se rige por la ley orgánica 27238 de 1999 y reglamento aprobado por decreto supremo 008-2000-IN, promulgado el 4 de octubre del año 2000.

¹⁷ La Dirección General PNP (DIRGEN-PNP) tiene como principal apoyo a la Inspectoría General (IG) y al Estado Mayor General (EMG). La DIRGEN-PNP tiene bajo su cargo más de una docena de direcciones administrativas, a la

La CER-PNP coincide con lo anterior al señalar que, entre otros asuntos, la PNP presenta signos de deficiente coordinación y comunicación interna, un control deficiente de las acciones y duplicidad de funciones que generan baja productividad del personal e insatisfacción de los usuarios.

De otro lado se observa que el personal no se encuentra distribuido adecuadamente en los diversos grados, y cuenta con un elevado número de mayores, coroneles y generales ocupados en puestos administrativos, en detrimento de la principal función de la policía, que es brindar seguridad en las calles (CER-PNP: 107).¹⁸ Igualmente no existen criterios claros para designar el personal en determinados puestos de acuerdo con sus habilidades y entrenamiento. La constante rotación del personal impide de la misma manera acumular experiencia, por lo que, de acuerdo con mis entrevistados, terminan siendo «todistas». Los oficiales y suboficiales pueden, en teoría, especializarse en orden público y seguridad, investigación criminal, criminalística, administración e inteligencia durante su capacitación. Sin embargo, cuando terminan su entrenamiento nada asegura que sean asignados en los puestos de la respectiva especialidad. Igual sucede con las sucesivas rotaciones de personal, por lo que no es posible hacer carrera en este sentido.

Los recursos humanos y económicos

El informe de la CER-PNP (2003: 33) revela que la policía no fue una prioridad política ni presupuestal en la década anterior, por lo que los recursos materiales destinados a la seguridad ciudadana sufrieron un profundo deterioro. Mientras que la población nacional crece, el número de policías está disminuyendo en términos absolutos. De acuerdo con los estándares internacionales debería de haber un policía por cada 300 habitantes (Costa y Castillo 1999). En el territorio nacional en su conjunto existe una distribución desigual entre población y número de policías. En promedio, solo se dispone de un policía por cada 1,400 personas.¹⁹ Si por un lado encontramos distritos como San Isidro donde existe un policía por cada 169 habitantes, en Villa El Salvador hay uno por cada 1,682 pobladores (CER-PNP: 114), y al otro extremo zonas del país donde la presencia de efectivos policiales es nula.²⁰

Dirección de Instrucción y Doctrina (DINSTDOC-PNP), doce Direcciones especializadas y trece regiones policiales.

¹⁸ La CER-PNP pasó al retiro a 600 oficiales de las jerarquías de mayor a general por renovación de cuadros que hizo que la pirámide de oficiales policías se equilibrara principalmente al nivel de generales (que pasó de 48 a 29) y coroneles (751 a 518), y mantuvo la proporción en los demás casos.

¹⁹ Véase «Solo hay 1 policía por cada 1400 personas». *El Comercio*, Lima, lunes 6 de diciembre del 2004. Portada.

²⁰ En 1995 la PNP contaba con 103,193 miembros. Al 31 de octubre de 2001, la PNP integraba 93,889, de los cuales 11,346 miembros de la policía pertenecían a Sanidad de la PNP (aunque no necesariamente trabajen todos ellos ejerciendo una función relativa a su especialidad). En un periodo de seis años, los efectivos policiales han disminuido en aproximadamente un 10%. Para calcular el promedio de policías por habitante, tenemos que saber el número aproximado de policías que sale a resguardar las calles, descontando a los miembros de Sanidad, unidades administrativas y algún

Debido a la complejidad de Lima Metropolitana y al hecho de que Lima concentra más de la mitad de los delitos que ocurren en el país, el número de comisarías se ha incrementado en la capital de manera considerable, mientras las zonas rurales siguen siendo por lo general lugares de castigo para los miembros de la policía. En Lima labora cerca de la mitad del personal de la PNP a escala nacional (Costa y Castillo 1999: 18). Esta situación ha llevado a crear un sistema de cuatro Jefaturas Metropolitanas en 1997, como niveles intermedios de decisión, supervisión y control entre las comisarías y la VII Región Policial.

La precaria situación económica de la PNP incluye los vehículos que se dejan de usar por falta de gasolina, las cuentas de agua y energía eléctrica que se acumulan. En ocasiones sucede que los policías se ven obligados a cubrir estas deudas de sus propios bolsillos, con el fin de poder seguir trabajando.

Pese a que cerca del 94% del presupuesto anual se destina al pago de remuneraciones, los ingresos del personal PNP son magros.²¹ Los bajos sueldos obligan a los miembros de la PNP a trabajar en sus días de franco, y prestar un servicio individualizado con conocimiento del comando, como guardias de seguridad en bancos, universidades o bancos privados, u ofreciendo servicio de taxi o contribuyendo en algún negocio familiar. Es muy probable que esto redunde en una baja productividad del personal, por las largas jornadas de trabajo que tienen que cumplir (Acha 2001).²² Ser policía al parecer ya no resulta una carrera tan atractiva como lo podría haber sido anteriormente.

A este hecho se añade el aspecto controvertido de desempeñarse como policías privados portando sus uniformes y armas oficiales, con la agravante de que en caso de ocurrir un accidente, crimen o robo, será considerado como un incidente fuera de servicio. Queda, por otro lado, el caso de los

porcentaje de las policías especializadas que no salen. Del total de personal policial, 60% aproximadamente está distribuido en las 12 regiones policiales, 23% en las unidades especializadas y 17% labora en oficinas administrativas.

21 Los estudios económicos indican que los verdaderos perdedores de la contracción económica experimentada desde 1976 son los asalariados, particularmente aquellos provenientes del sector estatal. En 1992, los salarios reales de los empleados del sector público alcanzaron solamente un 10% de los niveles de 1981 en contraste con el 35% del sector privado (Figuerola 1995: 21). En cuanto a la PNP, en 1997, un oficial recibía una remuneración mensual bruta que estaba entre S/. 825 y S/. 1,756, mientras que un suboficial recibía entre S/. 778 y S/. 992. Los sueldos son, además, similares para distintos niveles. Por ejemplo, el sueldo líquido de un suboficial de tercera con cinco años de experiencia es de S/. 698, mientras que el de un suboficial superior con 35 años de servicio es S/. 874, es decir solo 25% mayor (Ortiz de Zevallos y Pollarolo 2000: 19; Costa y Castillo 1999: 13).

22 Los miembros de la policía que brindan servicio al público trabajan generalmente bajo un régimen de 24 x 24; es decir, cumplen un día de servicio (ya sea, por ejemplo en el resguardo interno de las cárceles, servicio de comisarías, policías de tránsito, etc.) seguido de un día de descanso. El hecho de trabajar los días de franco es algo que ya se encuentra institucionalizado y cuenta con el permiso del respectivo comando como una vía de alcanzar mayores ingresos, lo que se cumple en el ámbito individual.

miembros de la policía que estudian carreras paralelas (derecho en los varones; idiomas y obstetricia en las mujeres, por ejemplo), con la idea de ejercer en un futuro profesiones mejor remuneradas.

De la jerarquía formal al poder personal

¿Qué tan «weberiano» es el funcionamiento de la PNP en tanto burocracia? ¿En qué medida, por ejemplo, los directivos tratan a sus oficinas como propiedades personales y tienen las relaciones laborales de sentimientos propios de los espacios privados? ¿Hasta qué punto se fomentan relaciones de servidumbre entre los miembros de la PNP? Me explicaba un General retirado que, desde su experiencia, el respeto al superior implica no solamente acatamiento de las normas escritas sino, también, satisfacción de caprichos personales y situaciones que incluyen hacer un esfuerzo por participar en todo entretenimiento que sea de interés del jefe, sea jugar golf, tenis o ping pong para darle gusto y quedar bien. Este rasgo queda reforzado por el uso del pronombre posesivo «mi» delante del rango, independientemente de la edad y antigüedad.²³ Así, puede darse el caso de suboficiales antiguos saludando como «mi oficial» a jóvenes egresados de la escuela de oficiales. Una de las recomendaciones de la CER-PNP se orienta precisamente a modificar el artículo del reglamento disciplinario de la PNP, que instituye el uso arraigado de corte militar del «mi», por el uso de señor o señora.²⁴

El Informe de la CER-PNP ha identificado de manera exhaustiva y precisa las carencias y mal funcionamiento administrativo de las comisarías. Sin embargo, poco sabemos de las diversas lógicas que subyacen a la interacción entre policías y pobladores, cómo se definen las diferentes culturas organizacionales desarrolladas en las comisarías locales, y cómo estas se ven influidas por el entendimiento, expectativas y demandas de los pobladores hacia la función policial.

E. La cultura organizacional de la PNP: algunos rasgos

El principal objetivo de este artículo es precisamente llamar la atención sobre aquellos aspectos de las culturas organizacionales de la policía que, por ser más difíciles de modificar, usualmente pasan desapercibidos para fomentar el cambio. En esta oportunidad vamos a enfocar el análisis principalmente en los aspectos internos de la organización (que también influyen

²³ Al hacer este tipo de observaciones en octubre del 2001 en la ponencia que presenté en el coloquio «Ética, Cultura Civil y Reorganización de la Policía Nacional» organizado por el Congreso de la República, a diferencia de los demás casos, la reacción de la oficialidad fue violenta: se retiraron del evento en medio de mi discurso. Este hecho representó un dato importante para mi investigación: los oficiales generales no soportaron que una mujer pusiera ciertos reparos a determinados aspectos de la organización. Una vez más, la fuerza de las palabras no está en el discurso sino en la autoridad que encarna la persona que lo pronuncia ante los ojos del interlocutor.

²⁴ Véase el Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía (2002), p. 122.

en la relación con el mundo exterior), y queda pendiente un examen directo de la interacción entre la policía y la sociedad civil.

Las culturas organizacionales se hallan ancladas en marcos institucionales que conllevan clasificaciones y categorías que delimitan el mundo y trazan fronteras entre roles, funciones y jerarquías. A su vez, todo ello se halla teñido de conflictos y una distribución heterogénea del capital simbólico. En lo que sigue nos vamos a limitar a examinar algunos aspectos que hemos identificado en la cultura organizacional de la PNP. Ellos tienen que ver con su orientación hacia las Fuerzas Armadas como modelo ideal, y las relaciones de género.

Las fuerzas armadas como modelo

Hemos visto que, a lo largo de su historia, las fuerzas policiales han tenido a las fuerzas armadas como ideal de organización e institución; sin embargo, mucho del «modelo» castrense que hace parte de la cultura de los oficiales de este organismo se concentra en lo estético. Esto último se manifiesta, por ejemplo, en una amplia aceptación del *porte militar*. Esta característica ha impregnado la actuación de la organización. Los miembros de la PNP en todas sus escuelas mantienen un entrenamiento de tipo militar en detrimento de una formación más civil. Así, un motivo de controversia, levantado en la reforma del 2001, es la discusión alrededor de la talla de los candidatos, que fuera disminuida por los asesores de la reforma de 1986, de 1.70 m a 1.65 m, pues ponía a discusión el valor del «porte militar».

Otro aspecto tiene que ver con la comprensión y el estilo de ejercicio de la autoridad. En una oportunidad fui testigo de cómo un Coronel ordenaba a un Mayor, que se encontraba a varios metros de aquel, a recoger el papel que se le había caído al Coronel en mención. El Mayor tuvo que atravesar la sala disciplinadamente: existe la norma no escrita de obedecer «sin dudas ni murmuraciones» y actuar «de acuerdo con la conveniencia del comando». Con estupor observé en otra circunstancia cómo miembros de la policía de menor rango se levantaban de sus asientos y saludaban con gestos marciales a un oficial cada vez que este transitaba por el pasadizo, lo que ocurrió tres veces en el lapso de unos pocos minutos.

Un tercer aspecto tiene que ver con el fenotipo. De acuerdo con un ex funcionario del Estado, el reclutamiento está basado en un concepto elitista que favorece la captación de personas con rasgos blancos (o considerados blancos) en perjuicio de personas de piel oscura que además, por ejemplo, tienen «la desdicha de apellidarse Quispe». La encuesta de la CER-PNP señala que un 57.9% de los miembros de la policía opina que los requisitos vinculados a la presencia son «adecuados», pero no obstante un 74% afirma que de acuerdo con su experiencia, en el examen de ingreso se muestran visos de favoritismo (CER-PNP 2003: 49-50).²⁵ Contradictoriamente, las

²⁵ La encuesta mide el clima laboral de los miembros de la PNP. La diseñé y apliqué como parte del trabajo para la Secretaría Técnica de la CER-PNP. Los resultados de la encuesta sirvieron de base para el Informe de dicha Comisión el año 2002. La tabulación y el análisis de la encuesta fueron realizados por la oficina de Imagen Pública de la Universidad de Lima. El informe

entrevistas que realicé en 1996 y 1998 revelaban casos de favoritismo personal y preferencias estéticas en la policía, como la importancia del ya mencionado porte militar, sinónimo de ser alto, varón, tener «buena presencia» (lo que significa una preferencia por los rasgos blancos y de tipo occidental), ser vigoroso y poseer don de mando.²⁶

La ideología racista en la PNP se expresaría en frases como «aunque burro, pero blanco» en contraposición a «podrá ser inteligente, pero es feo». Los suboficiales que operan en las calles poseen rasgos físicos distintos a los oficiales que laboran en las oficinas y a los cuales no se les ve circulando públicamente. Mi estudio reveló una realidad poco conocida para el público en general: la estructura jerárquica de la policía reproduce las brechas y desigualdades de la sociedad peruana entre la población *criolla-misti* (oficiales) y la *nativa-menos-blanca* (suboficiales).

Uno de mis informantes considera que la entrevista personal que forma parte del proceso de reclutamiento de los candidatos de oficiales policías representa claramente un mecanismo para filtrar aquellos elementos «no deseados» para representar la fachada de la organización, como por ejemplo, a *mulatos, indios, cholos y negros*, que, además, carecían de influencias o *padrino*, lo cual se plasma en observaciones como la siguiente:

¡Qué mal se reflejaría que la policía tenga un general negro! ¿Acaso —comentaba un General— usted ha visto negros en la Marina? Del mismo modo nosotros (los policías) no podemos permitir que existan generales que vivan en pueblos jóvenes. Esa gente proviene de familias desintegradas y cohabitan con criminales y la promiscuidad. Definitivamente no podemos reclutar prostitutas cuyos hermanos son criminales. (Comentario recogido por un asesor de la reforma de la policía de 1986)

No sorprende, de acuerdo con esta mirada, que las redadas (que de por sí son ilegales) se efectúen básicamente en los márgenes de la ciudad, o que exista un *prototipo de sospechoso* en las detenciones, plasmado en personas con características estéticas poco valoradas en la sociedad.

Supuestamente, esta situación ha sido revisada finalmente por el proceso de modernización iniciado en 2003, y se ha encargado a universidades como la Pontificia Universidad Católica el proceso de ingreso a las escuelas de oficiales de la PNP.

El género

Los antecedentes de la incorporación de la mujer a la Policía Nacional se remontan a la creación de la Escuela Femenina de la PIP en 1956 y la

solamente incluye algunos resultados de las encuestas que fueron aplicadas a miembros de la PNP de todos los rangos, entre noviembre de 2001 y enero de 2002, en las ciudades de Lima, Cusco, Piura, Arequipa, Trujillo, Chiclayo, Ica, Huaraz y Pucallpa.

²⁶ Los medios de comunicación de la época sugieren que Alan García siendo presidente a sus 36 años, en contraste con la imagen deslucida y poco enérgica de Francisco Belaunde en su segunda fase, representaría este prototipo de porte militar.

fundación de la Escuela de la Policía Femenina de la GC en 1978 durante la segunda fase del gobierno militar (CER-PNP: 151).

Diversos estudios a escala internacional han caracterizado a la policía como una entidad que desarrolla un espíritu de cuerpo, mantiene un carácter cerrado, es resistente al cambio y se maneja bajo criterios considerados predominantemente masculinos (Reiner 2000, entre otros). El caso peruano no sería una excepción a la regla. Así, por ejemplo, la autoridad del personal femenino en la PNP no tendrá el mismo valor ni eficacia simbólica que la del varón.

Desde que fueron aceptadas como parte de la organización en 1978, las mujeres policías han estado básicamente relegadas a roles que Carol Gilligan (1993) calificaría como propios de la moralidad del cuidado y responsabilidad, y han desempeñado el papel de secretarías, protectoras de menores, o el ser expuestas como elemento decorativo.²⁷ El personal femenino es el grupo preferentemente designado, por ejemplo, para asistir no solamente a velorios y sepelios oficiales del personal PNP sino, también, incluso de los familiares de la oficialidad, sin importar mucho si ellas están en su día de franco o no; más grave aún, independientemente de la función laboral que cumplan, sea que ese día les toque trabajar para la policía de sanidad, una comisaría o formen parte de la policía de tránsito:

Se nos considera para todo tipo de comisiones por orden del Comando: comisión al estadio, comisión a ceremonias. Muchas veces hay partidos internacionales, desfiles —labor ajena— y se lleva al total del personal femenino. (Suboficial mujer que labora en comisaría, 31/01/02)

El resultado de grupos focales que llevé a cabo con mujeres policías oficiales y suboficiales en enero del 2002 por encargo de la CER-PNP evidenció la existencia de representaciones de género controvertidas. En ellas parece haber entre los varones oficiales la tendencia a favorecer a representantes del «ideal» de mujer expresado en ser «joven, bella, soltera y subalterna», en oposición a «mayor de edad, fea, oficial, con hijos».²⁸ Esta situación ocasiona episodios de favoritismo que menoscaban el sentido de autoridad de las oficiales policías mujeres, tal como se manifiesta en la siguiente afirmación:

Para el puntaje de fin de año no solamente cuentan las sanciones, sino el criterio de cada jefe de unidad, de cómo le caíste. Para que te califique bien, tienes que llevarte bien con su amiga. (Oficial femenina PNP, Unidad de Tránsito, 29/01/02)

Desde la otra orilla, encontramos explicaciones para sostener estos estereotipos: las colegas y subordinadas mujeres embarazadas o que poseen

²⁷ De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección de Personal de la PNP, el personal femenino representa un 12.58% del total de efectivos. Las mujeres policías están especialmente concentradas en la Dirección de Sanidad con 23.3% del total de personal femenino, seguido de la Dirección de Seguridad Vial con el 14.3% y la VII Región Policial (Lima) con otro 14%.

²⁸ Los grupos focales fueron diseñados, conducidos e interpretados en el marco de mi participación como consultora en la Secretaría Técnica de la Comisión Especial de Reestructuración de la PNP en enero de 2001.

hijos son simplemente un fastidio en la medida que no pueden disponer libremente de sus días de franco o extender su día laboral trabajando horas extras:

La chica tiene dedicación por el trabajo y una aptitud buena. Es más, le encanta venir a patrullar ¿Por qué? Porque es dedicada, soltera, sin compromiso, entonces te pueden apoyar en tu trabajo. No están con el problema de que tenga que ir a ver a su hija. Bueno, la chica también tendrá sus reuniones como cualquiera, es normal, pero se dedica. (Oficial varón, responsable de comisaría de mujeres, 04/02/02)

La caballerosidad y galantería de la que fui objeto de parte de algunos miembros de la oficialidad de la PNP, durante mi trabajo en el CER-PNP, terminaba abruptamente allí donde empezaba el terreno del trabajo intelectual y el intercambio de ideas. A menos que uno adoptara como mujer, gestos y tono de voz de mando, y estuviera al mismo tiempo respaldada por autoridades como el ministro o viceministro, la labor de ser escuchada resultó, desde mi experiencia, particularmente difícil (si no imposible) frente a la oficialidad de la PNP.

F. Los intentos de reorganización de la PNP y la cultura organizacional

El Perú es un país complejo y variado, compuesto por una población social y culturalmente muy diversa y heterogénea. Si bien la ley es única, esta debe entender sobre qué tipo de población opera, ya que ella también posee sus propios conceptos y prácticas de lo que constituye el orden, cómo llevar a cabo estrategias de seguridad y lo que significa el sentido de la justicia en la resolución de conflictos. Las reformas policiales generalmente no contemplan esta dimensión en el diseño e implementación de las políticas y cambios en materia de seguridad ciudadana. ¿Cómo configurar un perfil de la policía de acuerdo con los requerimientos de la población, que además no se desvíe de lo que la norma prescribe? Más aún, sabemos que existen amplias zonas rurales donde la presencia del Estado es escasa o nula ¿Qué tipo de orden social y formas de resolución de conflictos establece la población en lugares donde no existe la policía?

Como ya hemos mencionado, a raíz de la última reforma policial, por primera vez se habría propuesto una política multisectorial de prevención y control de la seguridad ciudadana. Sin embargo, la pregunta sigue siendo qué garantiza que medidas de este tipo pasen finalmente del papel a la práctica. Las normas y políticas de Estado por sí solas no garantizan necesariamente su cumplimiento. Sin suficiente soporte técnico y mecanismos adecuados, este proyecto corre el riesgo de devenir en una entidad formal sin efecto o impacto alguno. Las políticas y reformas de Estado se formulan e implementan generalmente sin elaborar un diagnóstico previo acerca de el terreno sobre el cual van a operar, suponiendo, además, que los agentes de cambio —en este caso los policías— son personas neutrales sin capacidad de reacción y visiones propias del mundo. Por el contrario, las transformaciones finalmente van a ser plasmadas por personas y organizaciones concretas

que poseen idiosincrasias particulares; esto último, entre otros factores, es importante a tener en cuenta para, por ejemplo, neutralizar y prevenir posibles resistencias al cambio.

Si bien el diagnóstico de la CER-PNP apunta acertadamente a acercar a la PNP a la población, no solamente habría que renovar su funcionamiento y estructura organizacional por medio de normas escritas sino, también, tomar en cuenta las prácticas y patrones de comportamiento institucionalizados que prevalecen en el diario quehacer de los policías, que se aceptan de manera implícita en la producción y reproducción en el desempeño de las rutinas diarias. Estos hábitos, valores, prácticas y creencias se filtran desde que los policías son formados y capacitados y muchas veces pueden resultar un obstáculo en la implementación de cambios y reformas. Nos faltan estudios que examinen, por ejemplo, los efectos del conflicto armado interno en las relaciones policías-ciudadanos. Necesitamos reformas integrales y estrategias que garanticen, no solamente el compromiso de los oficiales y suboficiales para que reconozcan ampliamente y hagan suya la reforma, sino, también, el apoyo y respaldo de la sociedad civil para garantizar el cambio. La pregunta no se queda en cómo nos organizamos mejor, sino en cómo los miembros de una organización hacen suya la reforma y la implementan con convicción y de manera coherente.

Una de las tareas que queda pendiente es iniciar un profundo examen de las pautas de conducta y creencias más arraigadas en el desempeño diario de las rutinas de los servidores del Estado peruano.

Las funciones de prevención, protección, auxilio, apoyo y resolución de conflictos se canalizan principalmente por medio de las comisarías. Ellas son los lugares centrales de encuentro entre la PNP y la población, donde se manifiesta de manera más directa la verdadera razón de ser de la policía. Una política de seguridad del Estado que tenga alcance masivo debería centrar sus esfuerzos en reforzar el trabajo de las comisarías, sobre todo, teniendo en cuenta por lo observado que las culturas organizacionales, desarrolladas al interior de la policía, influyen claramente en los estilos de comunicación con la comunidad que hacen que la policía sea poco permeable al mundo exterior, que no se preste al diálogo y que tenga escasa costumbre de brindar información.

Una manera de acercar la PNP a la población es hacerla menos militar, para lo cual sus directivos tendrían que revisar el currículo que brindan sus escuelas y examinar cómo se crean y actualizan determinadas actitudes autoritarias y creencias estereotipadas, por ejemplo, por medio de sus escuelas de formación y la rutina del trabajo diario en los distintos niveles de la organización. Esto tendría que ser reforzado con medidas tales como el derecho a voto de los policías, contar siempre con una conducción civil a la cabeza del Ministerio del Interior, estar sujetos al código de justicia civil y no al fuero de justicia militar. Esto último hace que en la práctica sean las propias fuerzas del orden las que decidan el castigo al que estarán sujetos sus miembros en falta o delito cometido durante el desempeño de sus funciones o fuera de este, en menoscabo de una cultura organizacional que conjugue con un refuerzo del sentido de los deberes y derechos ciudadanos en el Perú.

- ACHA, Elisabeth
2004 «Ética y hábitos en la cultura de la Policía Nacional». En Elisabeth Acha y Javier Díez Canseco. *Pacios interiores de la vida policial*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, pp. 43-60.
- ACHA, Elisabeth
2001 «The Peruvian State and the Nature of the Police Forces». Tesis para optar el grado de Doctor en Filosofía. Londres: London School of Economics and Political Science. University of London.
- BARTHES, Roland
1993 «Myth Today». En Roland Barthes. *Mythologies*. Selección y traducción por Annette Lavers. Londres: Vintage, pp. 109-159.
- BASOMBRÍO, Carlos y otros
2004 *Manejo y gestión de la seguridad. De la reforma al inmovilismo*. Lima: IDL.
- BEATO, Cláudio
2001 «Crime and Social Policies in Latin America». Federal University at Minas Gerais. Center for Crime and Public Safety Studies. Año 0, n.º 1, diciembre 2001.
- BERGER, Peter y Thomas LUCKMAN
1971 *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Londres: Penguin Books.
- BOURDIEU, Pierre
1999 [1992] *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity Press.
- BROWN, Jennifer
2000 [1996] «Occupational Culture as a Factor in the Stress Experiences of Police Officers». En Franck Leishmann, Barry Loveday, and Stephen Savage (eds.). *Core Issues in Policing*. 2.ª ed. Essex: Pearson Education Limited, pp. 249-264.
- DAVIS, Wallbridge
1981 *Boundary and Space*. Londres: H. Kamaç.
- DEGREGORI, Carlos Iván y Carlos RIVERA
1994 «Perú 1980-1993: Fuerzas Armadas, subversión y democracia». *Documento de Trabajo* 53. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
2004 «Desigualdades persistentes y construcción de un país de ciudadanos». *Cuestión de Estado*, n.º 33/34, pp. 24-31.
- DOUGLAS, Mary
1987 *How Institutions Think*. Londres: Routledge and Kegan Paul Ltd.
- FIGUEROA, Adolfo
1995 «La cuestión distributiva en el Perú». En Julio Cotler (ed). *Perú 1964-1994. Economía, Sociedad y Política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, p. 17-39.

- GILLIGAN, Carol
 1993 [1982] *In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development*. Cambridge (Massachusetts), 32.ª impresión. Londres: Harvard University Press.
- HABERMAS, Jürgen
 1987 [1981] *The Theory of Communicative Actions. Reason and Rationalisation of Society*, vol. I. Boston: Beacon Press.
- JENKINS, Richard
 1996 *Social Identity*. Londres: Routledge.
- JEPPERSON, Ronald L.
 1991 «Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism». En Powell y Di Maggio 1991: 143-163.
- JOVCHELOVITCH, Sandra
 1994 «Social Representations and Public Sphere: Towards a Theoretical Articulation». Versión preliminar.
- KAHHAT, Farid
 1997 «Elementos de una aproximación interpretativa a las ciencias sociales». *Debates en Sociología* 22. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 27-45.
- KAES, René
 1984 «Le travail de la représentations et les fontions de l'intermédiaire: etude psychoanalytique». En Belisle y Schile (eds). *Les savoirs dans les pratiques quotiennes: recherches sur les représentations*. París: Centre National de La Recherche Scinetifique, pp. 373-396.
- MEAD, George H.
 1934 *Mind, Self and Society: from the Standpoint of a Social Behaviourist*. Chicago y Londres: University of Chicago Press.
- MCCARTHY, Thomas
 1995 [1984] Introducción del traductor. En Habermas, Jürgen. *The Theory of Communicative Actions. Reason and Rationalisation of Society*, vol. I. Boston: Beacon Press, 1987: pp. vii-xxxix.
- MORGAN, Gareth
 1986 *Images of Organization*. Londres: Sage.
- NORTH, C. Douglass
 1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ORTIZ de ZEVALLOS, Gabriel y Pierina POLLAROLO
 2000 *Seguridad ciudadana*. Lima: Instituto Apoyo.
- PIAGET, Jean
 1968 *Six Psychological Studies*. Londres: London University Press.
- POWELL, Walter y John Di MAGGIO (eds.)
 1991 *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.

- REINER, Robert
2000 *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press.
- RIVERA, Carlos y Edgardo VEGA
1996 *Las delegaciones policiales*. Lima: Impresión.
- ROSPIGLIOSI, Fernando
1996 «Las Fuerzas Armadas y el 5 de abril. La percepción de la amenaza subversiva como una motivación golpista». *Documento de Trabajo 73*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- SIKKINK, Kathryn
1991 *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- THOMPSON, John B.
1994 [1990] *Ideology and Modern Culture. Critical Social Theory in the Era of Mass Communication*. Cambridge: Polity Press.
- WINNICOTT, Donald
1967 *Playing and Reality*. Londres: Tavistock Publications.

DOCUMENTOS

- CASTILLO, Eduardo
2001 *La corrupción en la Policía Nacional del Perú*. Lima: Resumen Ejecutivo. *Documento de trabajo*.
- COSTA, Gino y Eduardo CASTILLO
1999 *Las comisarías por dentro: un estudio de caso en Lima Metropolitana*. *Documento de trabajo*.
- Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*
2003 Lima: agosto 2003
- Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*
2002 Informe. Lima: Ministerio del Interior.
- Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana*
2003 *Compendio de dispositivos legales*. Lima: Ministerio del Interior.
- Independent Commission on Policing for Northern Ireland
1998 *A New Beginning: Policing in Northern Ireland*.