

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA



TESIS DOCTORAL

**PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL
Y ACTORES LOCALES EN LA PREVENCIÓN
DE LA CRIMINALIDAD EN GUATEMALA**

M. Sc. MARIO ALCIDES POLANCO PEREZ

GUATEMALA, MAYO DE 2019

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

**PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y ACTORES LOCALES
EN LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN GUATEMALA**

TESIS DOCTORAL

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Escuela de Estudios de Postgrado

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por el

M. Sc. MARIO ALCIDES POLANCO PÉREZ

Previo a conferírsele el Grado Académico de

DOCTOR EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

Guatemala, mayo de 2019

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	M. Sc.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br.	Abidán Carías Palencia
SECRETARIO	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

**CONSEJO ACADÉMICO
DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
DIRECTOR:	Dr.	Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL:	Dr.	Nery Roberto Muñoz
VOCAL:	Dr.	Hugo Roberto Jauregui
VOCAL:	M. Sc.	Erwin Iván Romero Morales

TRIBUNAL EXAMINADOR

PRESIDENTE:	Dr.	Augusto Eleazar López Rodríguez
VOCAL:	Dr.	Carlos Humberto Rivera Carrillo
SECRETARIO:	Dr.	Olmedo Aisar Vásquez Toledo

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
UNIDAD DE TESIS

12 ENERO 2018
RECIBIDO

Hora: 17 Minutos: 40
OFICIAL: *[Signature]*

Guatemala, 12 de Enero de 2018.

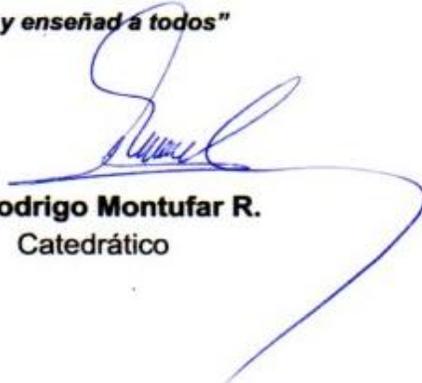
Doctor
Ovidio Parra Vela
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.

Señor Director:

Me permito presentar adjunto el Informe Final de Investigación del Doctorando **Mario Alcides Polanco Pérez**, titulado **"IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y ACTORES LOCALES EN LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN GUATEMALA"**, quien pertenece a la cuarta cohorte del Doctorado en Seguridad Estratégica y cursó el Seminario de Tesis en el segundo semestre del 2017.

Atentamente,

"Id y enseñad a todos"



Dr. Rodrigo Montufar R.
Catedrático

Adj.: Informe Final indicado.

Ciudad de Guatemala, 9 de abril de 2019

Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director Escuela de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Sr. Director:

Informo a usted que he revisado la tesis: PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y ACTORES LOCALES EN LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN GUATEMALA, cuyo autor es el MSc. MARIO ALCIDES POLANCO PEREZ, del Doctorado en Seguridad Estratégica. Con base en la revisión, identifiqué y señalé los aspectos ortográficos (letras, tildes y signos de puntuación), sintácticos y de léxico que necesitaban ser corregidos o modificados. Posteriormente tuve a la vista la nueva versión trabajada por el autor, la cual puede, ahora, pasar a la siguiente etapa del proceso establecido, para estos casos, por la Escuela de Estudios de Posgrado.

Atentamente,



Dr. Enán Moreno

Colegiado 1,222

cc.Archivo



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,
Guatemala, 29 de abril del dos mil diecinueve.-----

En vista de que el MSc. Mario Alcides Polando Pérez aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Seguridad Estratégica** lo cual consta en el acta número 8-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL Y ACTORES LOCALES EN LA PREVENCIÓN DE LA CRIMINALIDAD EN GUATEMALA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

DEDICATORIA

A Nineth:

Mi compañera de vida, esposa, madre y abuela; sobre todo, mujer ejemplar que ha contribuido a transformaciones profundas en este sufrido país y que con valentía tiene la capacidad de vencer cualquier artificio que le ha sido impuesto.

A Alejandra y Carlos:

Mi adorada hija, quien junto a su esposo están construyendo una de las familias más lindas que he conocido.

A Andrea:

Mi amada hija, quien con su fuerte personalidad se vislumbra como una mujer que aportará mucho a Guatemala.

A Malía:

Mi nieta, que desde ya se percibe que trae la personalidad fuerte y definida de su abuela.

A Joaquín:

Mi nieto, que con sus juegos alegra los días que pasamos juntos.

A mis padres:

Blanca y Carlos, quienes desde siempre me han apoyado en todas las aventuras a las que me he lanzado y esta no ha sido la excepción.

A Irma:

Mi hermanita, pilar de una linda y admirable familia. Ella es tenaz para enfrentar cualquier obstáculo

A toda la familia:

Por el cariño y apoyo que siempre me han brindado.

Al Grupo de Apoyo Mutuo:

Organización pionera en la lucha a favor de la justicia, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

A mis compañeros del GAM:

Maynor, Alejandro, Diana, Carmelina, Carlos, Karla, Sara, Daniel y Allan: sin cuyo apoyo no habría sido posible este paso. Los quiero a cada uno y cada una de ustedes.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y a la Universidad de San Carlos de Guatemala:

Formadora de los profesionales del derecho, que para bien o para mal, hacen que se muevan los engranajes del país.

A las víctimas de la violencia impulsada por el Estado:

Recordarles que seguimos luchando porque quienes les causaron dolor y sufrimiento paguen frente a la justicia.

A las víctimas de la violencia:

La necesidad de enfrentar la criminalidad por todos los medios.

Al pueblo de Guatemala:

Que se levante, que no soporte más abusos de quienes promovieron la violencia institucionalizada y hoy, desde el crimen organizado mantienen cooptado al Estado.



Índice

Contenido	Página
Introducción	1
Capítulo I	4
Realidad sobre la que se plantea la investigación	4
1.1. Conceptos y datos generales relacionados con la seguridad	6
1.1.1 Sobre la seguridad y sus diversas clasificaciones	8
1.1.2 Seguridad nacional	11
1.1.3 Seguridad humana.....	12
1.1.3.1 <i>Acción social</i>	14
1.1.3.2 Asociación	16
1.1.3.3 <i>Organización social</i>	18
1.1.4 Seguridad comunitaria	18
1.1.5 Seguridad ciudadana	21
1.1.6 Estado de derecho.....	22
1.2 Sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos	23
1.2.1 Amenazas locales	24
1.2.2 Mitigación de las amenazas.....	25
1.3 Actores presentes en la circunscripción municipal	26
1.3.1 Intereses comunes.....	27
1.3.2 Intereses heterogéneos.....	29
1.4 Prevención desde la participación social.....	31
1.5 Participación de la población en las actividades de prevención.....	33
1.6 Coordinación entre gobierno y actores locales, para mantener la colaboración de la ciudadanía.....	34



1.7	Sobre el marco legal.....	36
1.8	Papel del municipio en la prevención.....	37
Capítulo II.....		37
Diagnóstico de las condiciones del país en las que se produce la criminalidad.....		37
2.1	Acerca de la institucionalidad.....	39
2.1.1	Institucionalidad en Guatemala.....	40
2.2	Institucionalidad para promover la prevención.....	43
2.2.1	Mecanismos para impulsar la prevención desde las instituciones del Estado....	46
2.2.1.1	Aplicación de los controles democráticos establecidos en la Constitución Política de la República.....	53
2.2.1.1.1	Función del Congreso de la República.....	54
2.2.1.1.2	Función del Sistema Nacional de Seguridad.....	55
2.3	Instrumentos y organizaciones internacionales para la prevención del delito...	56
2.4	Organizaciones sociales que trabajan en la prevención.....	57
2.4.1	<i>Mecanismos de coordinación local entre distintos sectores del municipio.....</i>	58
2.4.2	Incidencia sobre la población.....	58
2.4.3	Acciones encaminadas a la prevención de la criminalidad.....	59
2.5	Condiciones económicas, sociales, culturales, políticas de la sociedad.....	60
2.6	Situación económica: un factor que favorece la criminalidad.....	62
2.7	Condiciones sociales.....	62
2.8	Condiciones políticas en las que opera la criminalidad.....	63
2.9	Condiciones culturales del país para el desarrollo de la criminalidad.....	65
2.10	Impacto psicológico de la violencia.....	65
Capítulo III.....		67
Fundamentos que impulsan la necesidad de construir una propuesta que involucre a entidades y dependencias del Estado y Sociedad Civil organizada en la prevención de la criminalidad.....		67
3.1	La criminalidad y el daño que causa a la sociedad vista desde sus distintos componentes.....	69
3.1.1	Participación del Estado en la prevención de la criminalidad.....	70
3.2	Sobre el municipio.....	71



3.3	La figura del municipio en el marco legal.....	
3.4	Las relaciones sociales	
3.5	Criminalidad y su impacto en sociedad	
3.5.1	Ausencia de vida nocturna	76
3.5.2	Desconfianza	77
3.6	Impacto psicológico de la criminalidad en la población.....	78
3.7	El costo de la criminalidad.....	80
3.8	La criminalidad y su impacto político.....	83
3.9	Las fuerzas de seguridad y la criminalidad	84
3.10	La norma creada para garantizar la prevención y la captura de quienes incurran en actos criminales.....	87
3.10.1	Normativa constitucional que permite impulsar la prevención.....	88
3.10.2	El Código Municipal y la regulación que permite la prevención	90
	Capítulo IV	91
	Un acercamiento a la propuesta que permitirá la articulación de esfuerzos entre gobierno nacional, gobierno municipal y actores locales en la prevención de la criminalidad.....	91
4.1	Acciones preparatorias	93
➤	Elaboración de la política pública.....	95
4.1.1	Actores que participan en la prevención	97
4.1.1.1	Papel de los actores.....	99
4.1.1.2	Instituciones del Estado	100
4.1.1.1.1	Inversión en infraestructura promovida por la alianza interministerial y ejecutada por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	104
4.1.1.1.2	Acciones desde el Ministerio de Educación	105
4.1.1.1.3	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y su relación y cercanía con la población.....	107
4.1.1.1.4	Atención médica.....	109
4.1.1.1.5	Atención psicológica	109
4.1.1.2	Entidades privadas	110
4.1.1.2.1	Entidades empresariales	110
4.1.1.2.	Organizaciones sin fines de lucro	112



4.2	Sobre la estrategia de aplicación	
4.2.1	Sobre el proceso a desarrollar con los grupos de incidencia en la opinión pública	
4.2.2	Sobre el proceso de información a la población.....	119
4.2.3	Normativa legal	120
4.2.3.1	Normas existentes	121
4.2.3.2	Reforma legal	122
4.2.4	Área geográfica.....	122
4.3	Sobre los indicadores de éxito o de fracaso	124
4.4	Actividades	126
4.4.1	Socialización del contenido de la política pública	127
4.4.2	Sensibilización sobre la necesidad de que los municipios se involucren	127
4.4.3	Participación de las autoridades municipales, organizaciones e instituciones locales	128
4.4.4	Evaluación de los resultados obtenidos	130
4.5	Presupuesto	131
4.6	Cronograma	132
4.7	Estrategia de implementación	133
4.8	Uso de tecnología	135
4.8.1	Cámaras.....	136
4.9	Redes sociales.....	137
4.9.1	Uso de redes sociales para la disuasión y la prevención	140
V.	Consideraciones finales.....	142
VI.	Conclusión general.....	143
VII.	Fuentes documentales.....	144
VIII.	Anexo: Política nacional de prevención del delito con la inclusión de actores municipales.....	151



Índice de cuadros

cuadro número 1: Presupuesto destinado a prevención dentro del Ministerio de Gobernación, período enero-mayo de 2017.....	47
cuadro número 2: Presupuesto destinado a prevención dentro del Ministerio de la Defensa nacional, período enero-mayo de 2017	49
cuadro número 3: Presupuesto destinado a prevención en Secretarías de la Presidencia de la República, período enero-mayo de 2017	50
cuadro número 4: Víctimas de hechos delictivos cometidos por área geográfica y género, según departamento	113
Cuadro número 5: Ejemplo de cómo construir los objetivos y los indicadores	125

Índice de gráficas

Gráfica número 1: Flujograma de trayectoria de la política pública de prevención	102
Gráfica número 2: Creación de la política pública de prevención de la criminalidad...	103
Gráfica número 3: Participación del Ministerio de Educación y universidades en la educación para la prevención	106
Gráfica número 4: Participación de entidades privadas en la prevención.....	111
Gráfica número 5: Proceso de validación de la propuesta de política pública de prevención de la criminalidad	117
Gráfica número 6: Cronograma del primer año	133
Gráfica número 7: Redes sociales con mayor cantidad de usuarios en el planeta	139



Introducción

La investigación que se presenta en las siguientes páginas tiene como objetivo demostrar que la participación conjunta entre instituciones del Estado y actores municipales (Corporación municipal y organizaciones sociales), constituye un mecanismo que permitirá prevenir la criminalidad. El planteamiento gira en torno de las condiciones actuales de criminalidad y violencia que afectan a la totalidad de la ciudadanía, esquema en el cual es el Estado, por medio del Ministerio de Gobernación, el encargado de repelerla, investigando y capturando a supuestos delincuentes.

La investigación se enfoca en proponer que otros actores estatales se involucren; junto con ellos se incluirá a quienes provienen de las Organizaciones de la Sociedad Civil con experiencia en la prevención de la criminalidad. En la investigación se plantea el siguiente problema: qué acciones deben realizarse para involucrar a los diversos actores municipales y sujetos locales en la prevención de la criminalidad, como solución integral a los problemas de seguridad ciudadana que afectan al país, partiendo de la mitigación de los mismos dentro del municipio. Este problema responde a la apatía existente entre la población con respecto a las funciones administrativas, ello debido a la poca confianza que persiste frente al Estado; así mismo, responde al modo de participación de los actores municipales y sujetos locales en acciones para mejorar la seguridad de la población en sus municipios.

Para ello se plantea la hipótesis siguiente: la prevención y lucha contra la criminalidad se fortalece sustancialmente cuando la generación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, a cargo del Ministerio de Gobernación, se realiza tomando en consideración a las municipalidades, a las organizaciones sociales y a los vecinos individualmente considerados.



Luego de concluida la investigación, se confirma la hipótesis (como se verá en su momento), debido a que, mediante la prevención, se han reducido los índices de criminalidad en los municipios donde se ha establecido coordinación entre gobierno municipal, organizaciones sociales locales y gobierno estatal.

Se confirma que un Estado funciona mejor cuando se involucran los actores sociales, el gobierno municipal, y se establece la coordinación por parte de las instituciones estatales; en este caso, las encargadas de garantizar la seguridad de la población.

La investigación propone la creación de una política pública de prevención de la criminalidad, que permita la participación de gobiernos municipales, organizaciones sociales e instituciones estatales, sin que se requiera la reforma o creación de leyes. De esa manera, será menos complicada su aplicación.

Posterior al proceso de construir la política pública de prevención de la criminalidad, esta deberá ser validada y, en una siguiente etapa, podrá llevarse a la práctica. Institucionalmente, se ha previsto el fortalecimiento de la prevención, que se traducirá en mayor cantidad de recursos económicos destinados a la inversión en el tercer viceministerio del Ministerio de Gobernación, encargado de la prevención del delito.

Con la presente investigación, el autor se propone contribuir con mejorar las condiciones de seguridad ciudadana; asimismo, se trata de fortalecer la autonomía y la transparencia de los gobiernos municipales, debido a que una población socialmente activa, está empoderada, participa y procura el mejoramiento de su pueblo.



La investigación, además, puede incentivar el estudio para que académicos encuentren en la tesis un instrumento teórico metodológico que ayude a comprender cuáles son las condiciones sociales, en un determinado momento y la posibilidad que existe de cambio profundo en la construcción de ciudadanía que incida en el fortalecimiento del Estado.



Capítulo I

Realidad sobre la que se plantea la investigación

En informes internacionales, Guatemala ha sido un país mencionado por sus altos índices de criminalidad; primero, como consecuencia del Conflicto Armado Interno (CAI) y ahora por otros factores, que podrían haberse heredado de ese difícil período ocurrido en el pasado reciente.

Han transcurrido dos décadas a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Los esfuerzos por fortalecer la institucionalidad en materia de seguridad y justicia se mantienen. Si bien en documentos como “Todavía matan en Guatemala” (Caetano G. , 2013) el uruguayo Gerardo Caetano, en la revista *Nueva Sociedad*, hace referencia a este fenómeno: en este país con escasamente 108,889 kilómetros cuadrados, con alta densidad poblacional, cada habitante corre el riesgo de ser víctima de cualquiera de los tipos penales contemplados en la legislación. La incertidumbre provoca que la población tenga la sensación de mayor inseguridad de la que en realidad existe.

En los diferentes noticieros se divulga frecuentemente que “cada 90 minutos un ser humano es privado de la vida”, “crueldad en crímenes causa zozobra” (Albizurez, 2016), o que “mueren 35 personas por cada 100 mil habitantes”. Guatemala forma parte del denominado Triángulo Norte, que incluye, además a El Salvador y Honduras, región catalogada por la revista *Forbes* como una de las más violentas del planeta (México, 2017).



La totalidad de los municipios se encuentran bajo amenaza permanente (unos más que otros, pero todos en situación de vulnerabilidad) contra la población y sus bienes. Por lo expuesto, se plantea la siguiente hipótesis: La prevención y lucha contra la criminalidad se fortalece sustancialmente cuando la generación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, a cargo del Ministerio de Gobernación, se realiza tomando en consideración a las municipalidades, las organizaciones sociales y a los vecinos. Ello supone que una política pública, encaminada a repeler la criminalidad; en la que participen actores más allá de los que forman parte del Estado, podrá obtener mejores resultados, pues, como se demuestra en la práctica, con la participación del Estado de manera exclusiva podría encontrarse solución a la problemática de la inseguridad.

Luego de firmados los Acuerdos de Paz, al menos tres circunstancias provocaron el debilitamiento de la seguridad: la presencia estatal en puntos neurálgicos se vio fracturada debido a la reducción en el número de integrantes de las fuerzas armadas y al cierre de bases militares, sin prever que eso provocaría el surgimiento de grupos del crimen organizado que ocuparon los espacios dejados por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. La segunda circunstancia radica en la impunidad decretada desde el mismo Estado, al haber aprobado la ley de reconciliación nacional decreto 146-96, que dejó la puerta abierta a no investigar ni enjuiciar a quienes habían violado flagrantemente los derechos humanos. Esta medida provocó la sensación de que el Estado perdona a quienes abusan y, por lo mismo, será viable continuar abusando, debido a la imagen de agotamiento de las instituciones. La tercera es la ubicación geoestratégica de Guatemala, que la convierte en puente de actividades ilegales de norte a sur y viceversa.

Como consecuencia, Guatemala se ha visto inmersa en índices de violencia que han alcanzado los 41 muertos por cada 100 mil habitantes, debido a la presencia de criminalidad común y organizada, esta última vinculada en muchos casos a carteles del narcotráfico colombiano y mexicano (López, 2012), además de bandas de



contrabandistas (González, 2011), redes de corrupción y otras formas de criminalidad, estas estructuras han cooptado al Estado¹, alcanzando las altas esferas gubernamentales (Dudley, 2016). Las dos instituciones encargadas de garantizar la seguridad y la defensa nacional, presentan condiciones de debilidad, con el agravante de que sus integrantes han sido señalados de estar involucrados en actos de corrupción (Gutierrez, 2016).

La debilidad de las instituciones (CEH, 1999) ha generado el ambiente que permite el aumento de la violencia, alcanzando 6 mil o más muertos en 2009 (GAM, 2010), más de 50 mil extorsiones entre 2008 y 2017, asaltos desde motocicletas, sicariato y femicidio (GAM, Informe sobre sicariato en Guatemala 2008-2017, 2017). Cada uno de estos fenómenos criminales afecta a los 340 municipios del país.

1.1. Conceptos y datos generales relacionados con la seguridad

Para iniciar se puede hacer el esfuerzo por entender la realidad actual, el conocimiento *“del mundo que nos rodea tiene una larga historia. Es un movimiento gradual que va desde la ignorancia al saber, del conocimiento incompleto e imperfecto a otro cada vez más completo y profundo (Kuusinen, 1966)”*, para ello se debe entender el marco dentro del cual se planteará la presente investigación.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece, en el artículo 224, que el territorio de la república se divide para su administración en departamentos y estos en municipios; en tanto el artículo 253 señala que son instituciones autónomas, eligen a sus autoridades, obtienen y disponen de recursos, atienden los servicios

¹ De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (DLE), cooptar del latín cooptare: es llenar las vacantes que se producen en el seno de una corporación mediante el voto de los integrantes de ella.

públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.



Por municipio se entiende una ciudad, poblado u otro distrito o corporación que cuenta con su propio gobierno; además, se trata de una comunidad bajo jurisdicción de un gobierno (Dictionary.com, 2016); otra definición señala que municipio es el conjunto de los habitantes que viven en un mismo término jurisdiccional, el cual está regido por el ayuntamiento o la corporación municipal. Aludiendo a Max Weber, en su texto *Economía y sociedad*, se hace énfasis en la persona, en la relación social de tradición, valores y fines que deben existir entre quienes habitan determinado territorio (Weber, 2002).

El primer considerando del Código Municipal: Decreto número 22-2010 del Congreso de la República, establece que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la población y el núcleo donde se encuentra la esencia del equilibrio de toda relación entre gobierno y ciudadanos (Municipal, 2010).

El código municipal en el artículo 4º, literal “b” establece que “Las entidades locales de ámbito territorial en que el municipio se divide” son “aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, microrregión, finca”.

El municipio es una entidad que posee territorio, gobierno (alcalde y corporación municipal), emite algunas normas legales e incluso crean tasas y arbitrios que cobran a sus habitantes. En el caso guatemalteco, es el encargado de cobro del Impuesto Único sobre Inmuebles. Los municipios no tienen autonomía financiera, dependen del financiamiento que les brinda el Estado de acuerdo con el aporte obligatorio según mandato constitucional.



1.1.1 Sobre la seguridad y sus diversas clasificaciones

La historia de la humanidad ha estado plagada de actos que en la actualidad son considerados como barbarie, aunque en su momento haya sido una forma de sobrevivencia de grupos sociales que se dedicaban a actividades como el saqueo por ejemplo y en ese proceso provocaban la muerte de muchas personas, con la seguridad a cargo de los ejércitos, pues la figura de la Policía es relativamente nueva.

Es a partir de la Revolución Francesa que se habla de seguridad ciudadana. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 9 señala:

Puesto que cualquier hombre se considera inocente hasta no ser declarado culpable, si se juzga indispensable detenerlo, cualquier rigor que no sea necesario para apoderarse de su persona debe ser severamente reprimido por la ley.

En la misma Declaración, el artículo 12 hace referencia a la fuerza pública de la siguiente forma:

La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; por ello, esta fuerza es instituida en beneficio de todos y no para el provecho particular de aquéllos a quienes se encomienda. Y en el siguiente artículo señala el mecanismo mediante el cual esta fuerza deberá ser financiada para su mantenimiento: Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, resulta indispensable una contribución común, la cual debe repartirse equitativamente entre los ciudadanos, de acuerdo con sus capacidades.

El concepto de seguridad, del latín *securus*, *securitas* (ausencia de, exento de riesgos y amenazas), ha sufrido transformación en su interpretación y aplicación, desde su surgimiento en el sentido de ser sinónimo de certeza, de confianza en que algo

ocurrirá, hasta la actualidad en que se ve de manera amplia: además de la seguridad ciudadana, existen seguridad alimentaria, comunitaria, educativa, jurídica, física,



informática y se le diferencia de la defensa, la cual se refiere a la función del Estado de garantizar la protección de las fronteras, la soberanía y la integridad de una nación.

Para algunos estudiosos, como Enrique Medri González, la seguridad es una ciencia, debido a que al hablar de ella se debe hacer referencia al sujeto, objeto y análisis, contribuyendo con ella aspectos exógenos y endógenos que serán tratados desde la psicología, sociología, medicina, derecho y otras ciencias. Para otros estudiosos, la seguridad no pasa de ser simplemente un arte, debido a la ausencia de ciertos elementos, entre ellos la capacidad de observar y fallar; en sociedades en las cuales los índices de violencia son elevados, se recurre a estos elementos. Independientemente de si es ciencia o no, la seguridad ha tenido desarrollo y existen tratados acerca de la misma.

La definición de seguridad expuesta por el gobierno de Santa Fe, Argentina, expresa que es “la capacidad de dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas o vulnerabilidades y estar preparados para prevenirlos, contenerlos o enfrentarlos” (Gobierno de Santa Fe, Argentina, 2012); esta definición es amplia, debido a que no establece que la respuesta debe provenir del Estado, sino de cualquier actor que se vea afectado como consecuencia de la descripción establecida.

La seguridad se complementa con la defensa, pese a que son diferentes. En tanto que la seguridad se preocupa del ser humano, la defensa debe repeler cualquier peligro que pudiera haber para quienes viven dentro de un Estado-nación o un territorio determinado. La seguridad debe poner énfasis en la prevención más que en la

reacción, cuando el peligro acecha o ha actuado, será necesaria la reacción para restablecer el orden y continuar trabajando en la prevención.



Para el general Evaristo de Vergara, la diferencia entre seguridad y defensa se centra en que la seguridad es una condición y la defensa una acción (Vergara E. , 2009). Señala el autor que seguridad es vivir sin riesgos, amenazas, peligros y daños; que además apunta en caso de existir la defensa, esta implica protegerse de ellos, esto significa que una complementa a la otra, que la seguridad puede existir sin tener que recurrir a la defensa, pero cuando las condiciones desfavorables se presentan, tienen que actuar de la mano, exclusivamente en condiciones especiales y únicas.

El artículo 244 de la Constitución Política de la República establece la integración, organización y fines del ejército. El ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Este artículo, como se puede ver, detalla la función de la entidad que debe garantizar la defensa y le asigna de manera detallada cada una de sus funciones. A pesar de ello, al final indica que deberá involucrarse en la seguridad interior y exterior, siempre en condiciones de necesidad para la nación, no de manera permanente, para ello existe otra fuerza de seguridad constituida para trabajar en favor de la seguridad ciudadana.

Entendida la diferencia entre defensa y seguridad, se tiene más claro que esta última es amplia y está ligada a la vida humana en todas sus dimensiones y facetas. En esta investigación se hará énfasis en el ámbito de la seguridad, no así en el de la defensa, que por mandato del artículo 244 constitucional podría apoyar en tareas de seguridad interna.

Generalmente, cuando se hace referencia a la seguridad, en el imaginario social se piensa en seguridad ciudadana. No obstante, la seguridad es mucho más que eso. A partir de inicios de los años noventa, desde la Organización de Naciones Unidas se planteó la idea de pensar en la seguridad de manera amplia, lo que llevó a construir la llamada seguridad humana.



1.1.2 Seguridad nacional

Quizá por el uso indebido que tuvo el concepto “seguridad nacional”, en Guatemala se ha optado por utilizar como equivalente “seguridad de la nación”, que básicamente tienen el mismo significado.

La ley marco del Sistema Nacional de Seguridad, sin entrar a definirla claramente, señala, en el artículo 2º literal “a”, que seguridad de la nación:

Incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.

Este concepto está vinculado con el de seguridad democrática, sobre la cual la misma ley expresa en el artículo 2º literal “b” que es

La acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su

desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.



Ambas están vinculadas entre sí por los objetivos nacionales, que son expuestos en el artículo cuarto de la ley que está siendo señalada, siendo estos los intereses y aspiraciones que el Estado de Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República.

1.1.3 Seguridad humana

La seguridad, como se expuso, no debe interpretarse de manera restrictiva. Para ello, la Organización de Naciones Unidas plantea que la seguridad humana “*promueve la adopción de medidas centradas en las personas, exhaustivas, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención*” (O.N.U. 2012).

La seguridad humana, entonces, da prioridad al ser humano, enfatizando la dignidad como concepto amplio, que abarca la garantía de satisfacción de las necesidades de las personas en lo individual como parte de una colectividad llamada sociedad. Entre esos satisfactores están los que le permiten a la persona la supervivencia, que implica acceso a las necesidades básicas como alimentación, educación, salud, vivienda; pero también a un sistema político, económico, social, ambiental, cultural e incluso el militar, aspectos que, unidos, constituyen el pilar para garantizar la democracia.

La seguridad humana permite comprender de manera holística la garantía que el Estado debe dar a sus habitantes, incluyendo la seguridad a la tranquilidad, vida,

libertad, alimentación, libre locomoción, exposición de sus ideas sin restricciones, educación, salud, y otros.



El mismo artículo 1º de la Constitución Política de la República de Guatemala señala que: *“El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”*, principio que se reafirma en el artículo segundo que estipula que: *“Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”*. El contenido constitucional permite entender que en estos enunciados, la Carta Magna guatemalteca se adelantó a lo expuesto una década más tarde por la Organización de Naciones Unidas.

La seguridad humana está normada en la Constitución Política de la República de Guatemala de la siguiente forma: en el título I *“la persona humana, fines y deberes del Estado”*, título II *“derechos humanos”*, Capítulo I *“derechos individuales”*, Capítulo II *“derechos sociales”*, sección primera *“familia”*, sección tercera *“comunidades indígenas”*, sección cuarta *“educación”*, sección quinta *“universidades”*, sección séptima *“salud, seguridad y asistencia social”*, sección octava *“trabajo”*, sección décima *“régimen económico y social”*.

Del análisis simple de las normas citadas, se puede constatar que la Constitución Política de la República de Guatemala está encaminada a favorecer al ser humano sobre las instituciones. Asimismo, tiene la prioridad de buscar la igualdad entre quienes habitan el país y además se refuerza con leyes ordinarias que garantizan que esos derechos existan para la población. Los derechos no se llevan a la práctica debido a la debilidad persistente en el Estado.



Los constituyentes crearon una Constitución que enfatiza la seguridad humana. Esto se puede constatar al analizar axiológicamente su contenido; se visibiliza que la prioridad ha sido la persona, como se puede ver en las siguientes frases contenidas en el preámbulo que literalmente señala:

Afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho.

Todo esfuerzo por garantizar seguridad para la población involucra a las instituciones del Estado de manera integral: cada ministerio, secretaría o fondo puede aportar a la seguridad desde su mandato específico.

Con el propósito de enriquecer la investigación, se entrevistó al coronel Mario Mérida, investigador y experto en temas de seguridad, quien señaló que en seguridad ciudadana no debe emplearse lenguaje militar, por lo que por decisión del autor, en la presente investigación no se utiliza como aporte propio el verbo “combatir”; en su lugar se emplean los verbos “disuadir, capturar, repeler”.

1.1.3.1 Acción social

En palabras de Max Weber la acción social, esta incluye la tolerancia y la omisión, todas estas acciones son las acciones de otros. Estas pueden ser pasadas, presentes o esperadas como futuras (Weber, Economía y sociedad, 2002), entre estas últimas están las acciones planificadas de venganza, agresiones o ataques. Pero como



asevera el mismo Weber, no toda relación entre los seres humanos tiene carácter de acción social, es claro entonces que debe tratarse de una acción que tenga racionalidad y que responda a una situación determinada, siempre que la acción esté enmarcada en grados de algún tipo de razonamiento. Señala Weber en la obra citada que “*un Estado deja de existir sociológicamente en cuanto desaparece la probabilidad de que ocurran determinadas acciones con sentido*” (Weber M. , 2002), de lo contrario se corre el riesgo de incurrir en lo que se denomina Estado débil e incluso Estado fallido, Estados que carecen de la capacidad de gobernarse como consecuencia de la debilidad de sus instituciones. En estos casos, el sistema de la Organización de Naciones Unidas ha creado los mecanismos para contribuir a fortalecer capacidades institucionales o para investigar casos de delincuencia organizada en momentos definidos.

Ninguna acción es idéntica a otra; esto debido a que las sociedades no funcionan de manera mecánica, tampoco de manera improvisada, sino responden a coyunturas especiales y esto significa que sus acciones no necesariamente son las correctas, por lo que se hace necesario que exista algún tipo de regulación.

La acción social implica que exista determinado sentido en el hacer las cosas, lo cual puede ser costumbre o cultura, como ocurre en algunos países donde la ciudadanía está acostumbrada a la efectividad del Estado; un Estado que, frente a un hecho diferente a lo habitual, da a conocer lo que ha ocurrido y de manera ágil responde investigando; esto significa que tal costumbre arraigada puede contribuir a que una acción social tenga mayor sentido e impacto, esta “*situación de intereses*” (Weber M. , 2002) se produce cuando el beneficio social es real y genera algún impacto positivo.

Estrechamente vinculada con la acción social, se encuentra la acción humana, que como dice Weber, “*puede dirigirse consciente a estorbar la acción social* (Weber M.

, 2002)” el ser humano podría con sus acciones impedir su nacimiento o destruir las razones. No es extraño que haya acciones sociales que terminan siendo tergiversadas en sus objetivos, fines y naturaleza por los intereses de una persona o unas pocas



1.1.3.2 Asociación

Asociación se le denomina a la figura legal, que ha sido constituida por un grupo de personas, con un objetivo definido. Es legal debido a que, para su inscripción se debe llenar ciertos requisitos legales. Toda asociación debe contar con al menos un dirigente, que puede ser llamado presidente, director o coordinador, dependiendo del organigrama; por ejemplo, para el manejo del presupuesto y de la administración de las finanzas, deberá contar con un departamento administrativo. Existen muchos ejemplos de asociaciones en Guatemala: de manera positiva, los 48 cantones de Totonicapán, que funcionan como una sola comunidad; de manera menos positiva, la forma en que los vecinos de San Juan la Laguna, en Sololá, están organizados con fines menos altruistas, como se pudo ver con la expulsión de una comunidad judía (*Un grupo de personas de religión judía, que son parte de la organización denominada “toiras jesed”, durante 8 años se asentaron en San Juan La Laguna, Sololá, su presencia causó incomodidad entre los habitantes del municipio, situación que generó conflicto entre ellos, la comunidad tomó la decisión de expulsarlos luego de una asamblea celebrada el 20 de agosto de 2014. Las personas que se habían asentado en el municipio se vieron en la necesidad de abandonar dicho municipio y se trasladaron a la capital de Guatemala*).

Con el propósito de aportar en la presente investigación, el contenido formal en la legislación se hace referencia a lo señalado en el Código Civil, decreto ley 106, el cual en su artículo 15 establece que las personas jurídicas son entidades

Sin finalidades lucrativas, que se proponen promover, ejercer, proteger sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden, cuya constitución fuere debidamente aprobada por la autoridad respectiva. Los patronatos y los comités para obras de recreo, utilidad o beneficio social creados o autorizados por la autoridad correspondiente.



Señala el mismo cuerpo legal que las asociaciones “*podrán establecerse con la autorización del Estado, en forma accionada, sin que, por ese solo hecho, sean consideradas como empresas mercantiles*”, el mismo cuerpo legal se refiere en los artículos 19 y 20 a la forma en que nacen y cumplen con su función, posteriormente en el artículo 25 se establece la forma en que pueden disolverse. Por otra parte, la asociación puede ser autónoma o heterónoma, autocéfala o heterocéfala, local, regional, departamental, nacional o internacional y su naturaleza puede ser tan variada, como actividades sociales existan; Sobre ello Weber plantea que las ideales son aquellas heterónomas y a la vez heterocéfalas, debido a que las mismas brindan la oportunidad de actuar de manera democrática, aunque él reconoce que muchas son autónomas y autocéfalas a la vez, debido al autoritarismo que caracteriza a muchos dirigentes sociales.

Luego de la apertura democrática de 1986, proliferaron organizaciones sindicales, campesinas, populares, de pobladores, de desarrollo, de derechos humanos. Algunas de ellas adoptaron la figura de fundación, en tanto que la mayoría lo hicieron como asociación debido a las facilidades que brindó en ese momento la figura de asociación civil y la posibilidad de inscribirse en cualquier alcaldía del país. Aunque la realidad es que las asociaciones guatemaltecas en su mayoría caen en el autoritarismo, son monocéfalas y en pocas ocasiones responden a una directiva. Muchas de ellas han sido utilizadas como vehículo para incurrir en actos de corrupción, ejemplo de ello es la proliferación de este tipo de organizaciones llamadas Organizaciones No Gubernamentales durante la administración de Oscar Berger y Álvaro Colom (Babio, 2016).



1.1.3.3 Organización social

Dentro de este concepto se debe entender un colectivo social, como toda agrupación humana o de personas, que toman la decisión de asociarse, organizarse, agruparse o coordinar esfuerzos con un objetivo común bien definido. Generalmente debe contar con el reconocimiento del Estado (*Existen organizaciones sociales de diversa naturaleza que funcionan de facto, no se han inscrito legalmente y gozan de legitimidad entre la población*) y debe adoptar una de las figuras jurídicas establecidas por la legislación, debiendo aprobar estatutos y contar con una directiva y con un liderazgo. Debido a que no existe una clasificación clara, las organizaciones sociales, de derechos humanos, de desarrollo, de pobladores, por ejemplo, son llamadas Organizaciones No Gubernamentales o también Organización de la Sociedad Civil, en tanto que organizaciones deportivas, mutualistas y académicas, aunque son reguladas por la misma norma legal, se les denomina por su nombre particular.

La figura legal establece que se trata de Organización No Gubernamental, a pesar de que dentro del pensamiento de las organizaciones sociales se marca diferencia entre las que se dedican a labores sociales y las que tienen como fin promover el desarrollo: las primeras son Organizaciones de la Sociedad Civil y las segundas son Organizaciones No Gubernamentales.

1.1.4 Seguridad comunitaria

Como se puede constatar, la naturaleza de la presente investigación permite recalcar la importancia de este concepto lo cual, se debe a los índices de inseguridad

prevaleciente en el país, cuya consecuencia es que prácticamente, ni uno de los municipios, incluso aldeas, estén a salvo de la criminalidad.



La seguridad comunitaria contempla paradigmas como planificación social, acompañamiento de la comunidad, observación, coordinación, comunicación y organización; además, incluye reglas de cumplimiento obligatorio, debido al peso social que ello representa. Esto de manera primordial, ya que en el ámbito comunitario es probable que se conozca la generalidad o, por lo menos, a la mayor parte de las personas, entonces, será complicado que alguien viole los acuerdos, no necesariamente porque esto daría lugar a una represalia, sino simplemente porque esto implicaría la sanción moral de parte de la comunidad, debido a que frente a la inacción de alguien, la seguridad de la mayoría podría verse en peligro en determinado momento.

Este tipo de componente dentro de las diversas clases de seguridad, permite al individuo involucrarse con la administración pública, en el nivel cercano con el gobierno municipal y el consejo comunitario de desarrollo o en todo caso con el consejo municipal de desarrollo; esto dependiendo del tipo de comunidad de que se trate, pero además la persona se relacionará con el Estado. Este tipo de contacto fortalecerá la comprensión del concepto Nación, con todos los beneficios que ello implica para el país y para la unidad nacional.

A partir de la coordinación establecida entre las instituciones, involucrando a la población, esta tendrá oportunidad de mantener contacto con las autoridades encargadas de la prevención y la seguridad, entre ellas la Policía Municipal, Policía Nacional Civil, y de esa forma impulsar la prevención de manera adecuada.



De acuerdo con Laura Chinchilla, ex presidenta de Costa Rica y autora del documento “La seguridad comunitaria: proyecto alternativo a la seguridad y participación ciudadana”, la seguridad comunitaria:

- 1) *contribuye a la prevención de la criminalidad;*
- 2) *mejora la percepción social sobre la situación de seguridad, debido a la participación social y*
- 3) *Paulatinamente mejora la calidad de vida de la población dentro de la comunidad (Chinchilla).*

Debido a la participación social, el ciudadano podrá identificar otros problemas dentro de la comunidad, y con su vinculación con el gobierno local y relaciones de cooperación y coordinación con funcionarios del Estado, tendrá mejores oportunidades para solucionar esas debilidades identificadas. La participación social, además, fortalecerá las instituciones, mejorará la ejecución presupuestaria y los gobiernos locales se verán en la necesidad de ser más abiertos, por lo que también se mejorará la situación de transparencia.

La seguridad comunitaria está vinculada estrechamente con la seguridad ciudadana. De esa forma, parte de sus actividades podrían estar dirigidas a mejorar los niveles de seguridad ciudadana, pero la diferencia estriba en que; con la seguridad comunitaria, se debe priorizar la prevención sobre la represión. Esto significa que con la seguridad comunitaria se trabajará y se dará énfasis a lo preventivo, mientras la otra es más complicada porque, aunque puede incluir la prevención, no se centra necesariamente en ella.

1.1.5 Seguridad ciudadana



Se define como el conjunto de políticas y acciones coherentes impulsadas por el Estado, que permiten garantizar la tranquilidad de la población. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz a finales de la década de los noventa, surge el proyecto denominado “*Hacia una política de seguridad y defensa*” (POLSEDE) Este espacio de coordinación en que confluyeron diversas organizaciones sociales, elaboró una serie de documentos para explicar este concepto, refiriéndose a ello en los siguientes términos:

La expresión seguridad como un “bien”, o una “aspiración”, una “condición” a alcanzar en el marco analítico que ahora lo utilizaremos, es producto del desarrollo de los Estados-nación que surgieron con la era moderna. Su evolución trajo consigo la necesidad de crear las instancias necesarias que asumieran la responsabilidad de la seguridad de los principales componentes del Estado: territorio, población y gobierno. Minimizar o tener bajo control los estados de incertidumbre, se convierten en uno de los aspectos centrales no solo del desarrollo del Estado, sino del propio sistema político (Gonzalez, 2003).

Estos comentarios expresados por POLSEDE y citados por Flacso con la intervención de Patricia González, permiten determinar que en la sociedad guatemalteca existen actores que contribuyen a la construcción de políticas públicas encaminadas a garantizar la seguridad. Estos actores no necesariamente provienen del Estado; pueden provenir de sectores diversos como periodistas, activistas sociales, empresarios, religiosos, entre otros. Estos sectores podrían ser tomados en cuenta en el momento de impulsar políticas públicas de prevención de la seguridad.



Ya se expuso que en la presente investigación, el autor se abstendrá del uso de terminología militar y se circunscribirá al uso de términos propios de las autoridades de seguridad civiles.

1.1.6 Estado de derecho

Si bien el concepto de Estado es antiguo, pues data de 1513 y se remonta a la obra *El Príncipe* de Nicolás Maquiavelo, es Immanuel Kant quien, sin hacer uso del concepto Estado de Derecho como tal, expuso de manera clara su significado al señalar que es *“justa toda acción que de por sí, o por máxima, no es un obstáculo a la conformidad de la libertad del arbitrio de todos con la libertad de cada uno según leyes universales”* (Kant, 1873); como se puede ver, la noción estaba clara.

En el caso guatemalteco, que continúa su largo tránsito inconcluso y desafortunado hacia la democracia, las instituciones expresan la necesidad de alcanzar esta etapa; verbigracia, el Ministerio de la Defensa Nacional se refiere a ello al elaborar un acrónimo con la palabra CABAL, formando con la “L” la palabra “Legítima”, donde se refiere de manera concreta al respeto del Estado de Derecho (Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, 2015).

Una definición de Estado de Derecho puede ser: Es el que se encuentra en aquella sociedad que cuenta con instituciones sólidas, normas legales constitucionales y ordinarias que gozan del respaldo de la población, garantizando la independencia de poderes, permitiendo que haya certeza jurídica, acceso indiscriminado a la justicia, y donde se respetan plenamente los derechos humanos.



1.2 Sobre las amenazas, vulnerabilidades y riesgos

Décadas de violaciones a los derechos humanos, gobiernos poco legítimos que llegaron al poder a través de fraudes o golpes de Estado, que además incurrieron en prácticas poco transparentes, sentaron las bases de la denominada cooptación del Estado (Garay Salamanca, 2012), al haber conformado grupos civiles que desde la clandestinidad violaron los derechos humanos en forma de “escuadrones de la muerte”. Las maras, la delincuencia común, el crimen organizado, los contrabandistas, entre otros, forman parte de quienes, ya sea responsables materiales o intelectuales, están provocando rechazo entre la sociedad como consecuencia de la sensación de vulnerabilidad.

Las amenazas actuales, además de la violencia contra la vida que se evidencia en 33 muertos por cada 100 mil habitantes (GAM, Informe de situación de violencia y derechos humanos, Guatemala 2016, 2017) (Mutuo, 2017), se traducen en criminalidad contra el patrimonio, daños al medio ambiente, incursiones allende las fronteras porosas, que ponen en peligro la vida de las personas y la integridad de la soberanía. A las anteriores amenazas debe adicionarse la poca o nula respuesta que el Estado ofrece a las demandas de la población, que sin importar si son justas o no, debieran tomarse en cuenta, garantizándoles por lo menos una respuesta.

La debilidad estatal constituye una especie de caldo de cultivo que propicia aumento de la criminalidad; no obstante, se debe ser más específico para entender esta debilidad, incluso analizando más allá del raquitismo de cada institución del Estado. La de las municipalidades, que se ha traducido en mantener a la población separada de la cosa pública, situación que genera apatía entre la población y una postura de crítica en lugar de promover la propuesta y la participación.



La Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE) ha elaborado de manera técnica y consensuada con diversos sectores, la Agenda de Amenazas de Guatemala; esta permite enfrentar adecuadamente ese tipo de fenómenos, centrándose especialmente en aquellos provocados por la naturaleza. Para entender mejor la amenaza, se puede decir que es un *fenómeno causado de manera natural o por una actitud del ser humano, que puede causar daño a otro u otros seres humanos*. Para el objeto de esta investigación, interesa profundizar exclusivamente en el segundo grupo.

1.2.1 Amenazas locales

Las amenazas que cada municipio enfrenta son diversas. Por motivos de espacio, el análisis se centra en la vulnerabilidad que se cierne sobre la vida, la libertad y el patrimonio de las personas. Guatemala es un país integrado por 340 municipios, la mayoría de los cuales enfrentan algún nivel de criminalidad; cada uno de ellos posee alguna forma de organización social y está integrado por un número indeterminado de aldeas, caseríos y comunidades. No se cuenta con información objetiva y actualizada sobre la cantidad de comunidades rurales, empero se tiene información de que en los 22 departamentos existen 340 municipios (Estadística, 2013).

Cada municipio presenta tantas amenazas como comunidades tiene. Sus habitantes se encuentran en peligro constante debido a la criminalidad de que son víctimas, traducida en presencia de delincuencia común y organizada: contrabandistas, narcotraficantes, mareros y otros sujetos que podrían ser responsables de cometer actos delincuenciales.



Otra amenaza está constituida por la actitud permisiva de parte de las autoridades. En muchos casos, quienes son señalados de estar vinculados con el crimen organizado ocupan el cargo de alcaldes; en otros, la apatía de parte de la población constituye un factor de fragilidad, debido a que dicha actitud permite a quienes actúan al margen de la ley, continuar cometiendo cualquier tipo de acción delictiva.

1.2.2 Mitigación de las amenazas

Para la Federal Emergency Management Agency (FEMA) mitigar es “*el esfuerzo para reducir la pérdida de vidas y propiedades*” (FEMA, 2016). Tales amenazas, como ya se vio, pueden ser naturales o provocadas por el ser humano. La mitigación entonces implica que agentes del Estado establezcan mecanismos que garanticen reducir al máximo esas amenazas: está demostrado que difícilmente lograrán su cometido sin la participación de las autoridades locales, organizaciones de la Sociedad Civil y de la población en actividades para enfrentar la criminalidad.

Atenuar las amenazas es posible, logrando que exista participación de actores que no necesariamente están involucrados en la administración pública, sea esta vinculada al gobierno central o al gobierno municipal. Estos actores, como ya se dijo, son aquellos que tradicionalmente han estado ausentes de la toma de decisiones, y por lo mismo alejados del poder, pero que han sufrido las consecuencias de prácticas erradas y de fenómenos como la criminalidad.

Las actividades que se impulsarán deberán estar encaminadas a prevenir la criminalidad. Para ello se requiere seriedad, especialmente de parte de las instituciones

estatales. La respuesta adecuada de éstas generará confianza entre la ciudadanía que se podría ver motivada a continuar trabajando de manera voluntaria.



1.3 Actores presentes en la circunscripción municipal

Cada municipio es una especie de Estado en pequeño. Cuenta con gobierno propio, elegido democráticamente; está rodeado de la corporación municipal, integrada por la mayor parte de los partidos políticos y comités cívicos que participaron en la contienda electoral; funcionan de manera legal diversas organizaciones de la sociedad civil, representaciones sindicales, iglesias de diversas denominaciones, empresarios locales y sucursales de empresas que tienen presencia nacional e incluso internacional. Además en cada municipio están representados los tres poderes del Estado: el Legislativo por medio de congresistas elegidos por el distrito al cual pertenece el municipio; al Organismo Judicial lo representan juzgadores que operan dentro de la circunscripción municipal y el Organismo Ejecutivo está presente en las diversas instituciones que coadyuvan a su buen funcionamiento.

El Artículo 2º del Código Municipal establece que municipio es:

La unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, multilingüismo, organizado para realizar el bien común de los habitantes de su distrito.

Es importante resaltar lo establecido en el Artículo 2º del Código Municipal, especialmente cuando establece que es el “*espacio inmediato*”, en el cual la ciudadanía puede acercarse al espacio de administración pública y desde su individualidad incidir;



pero además, el mismo artículo hace referencia a las características de las relaciones entre la población, mismas que le permiten la convivencia pacífica y la oportunidad de desarrollarse.

1.3.1 Intereses comunes

Los municipios se conforman por instituciones y seres humanos. Las instituciones, aunque están en transformación, tienen cambios lentos y muchas veces imperceptibles. Los seres humanos tienen intereses, ambiciones y deseos mucho más visibles y concretos, que se traducen en un impulso o en un freno al desarrollo del municipio o la comunidad. Karl Popper, al citar a Platón en la obra *La sociedad abierta y sus enemigos*, expone:

Sociedad e individuo son interdependientes. En efecto, el uno le debe la existencia al otro: La sociedad a la naturaleza humana, especialmente a su falta de autosuficiencia; y el individuo a la sociedad, puesto que no es capaz de bastarse a sí mismo. Pero dentro de esta relación de interdependencia, la superioridad del Estado sobre el individuo se manifiesta de múltiples maneras; por ejemplo, en el hecho de los gérmenes de la decadencia y la desunión de un Estado perfecto, no se generan en el propio Estado, sino más bien en sus individuos; el mal va arraigado a la imperfección del alma humana, de la naturaleza humana o, dicho con más precisión, en el hecho de que el género humano tiende a degenerar (Popper, 1994).

En opinión del autor, señalar que el género tiende a degenerar, constituye una aseveración demasiado aventurada; que posiblemente, para el momento en que Platón expresó tal idea, pudo ser socialmente aceptada. En opinión propia, el ser humano es interdependiente con la sociedad, siendo esta la que define su forma de ser, de actuar y de pensar. En la misma línea, el general colombiano Juancarlos Gómez Ramírez, quien



actualmente es delegado del Comité Internacional de la Cruz Roja para las Fuerzas Armadas y los Grupos Armados Organizados en el Medio Este, en entrevista realizada vía correo electrónico expone que:

Definitivamente creo que es la familia la célula de la sociedad de donde surge todo lo bueno o todo lo malo que tienen los Estados. Pero si nos quedamos en la discusión sobre quién recae la responsabilidad, puede que nos quedemos ahí y no se resuelve el tema. Familia o Estado?.

El general Gómez Ramírez deja entrever al final la pregunta de si la responsabilidad de educar al ser humano desde la niñez es de la familia o del Estado. En opinión del autor entre ambas existe interdependencia, de tal forma que el Estado no podría existir sin la familia y esta colapsaría si el Estado dejara de establecer su mando, que es lo que pone orden en las relaciones sociales.

Para entender la naturaleza humana de un municipio determinado, será necesario comprender sus antecedentes históricos recientes, origen étnico, así como la relación entre los diversos clanes familiares. La naturaleza humana de un municipio varía de uno a otro, especialmente debido a la diversidad étnica, así por ejemplo diferentes son las relaciones humanas en un municipio de Chiquimula o Zacapa, cuando se les compara con las que existen en Sololá o Quetzaltenango, por citar tan solo un ejemplo.

Los intereses de la población de un municipio varían incluso con sus vecinos. Entonces, lo importante debe ser entender intereses comunes a los 340 municipios, para partir de ahí, estableciendo cuáles son los intereses específicos. Un interés común puede ser el contar con gobierno nacional y local eficiente, que no haya corrupción y sobre todo que se garantice la seguridad, para ello será necesario tener certeza



jurídica, en el sentido de garantizar que sin importar cuál sea el estrato económico, social o cultural de la persona que haya cometido un ilícito, esa persona vaya a los tribunales y pague con su libertad y su patrimonio por el daño que pudo haber causado a otra persona o a la colectividad de un municipio o de varios de ellos.

Estos intereses comunes quedaron expuestos durante 2015, **primero** cuando la población de manera uniforme y homogénea demandó mayor transparencia en el gobierno de Otto Pérez Molina. Esas protestas dieron como resultado la renuncia de la vicepresidenta y del presidente, ambos hoy procesados por los supuestos delitos que cometieron. En **segundo** lugar, durante el proceso electoral, que provocó el rechazo generalizado de la población de los 340 municipios del país, contra los candidatos que se consideraban a sí mismos virtuales ganadores. Ese tipo de intereses comunes debe ser aprovechado en el momento de establecer o crear políticas públicas.

Para comprender mejor el concepto de relaciones humanas se recurre a la definición proporcionada por el gobierno de la comunidad autónoma de Canarias, España, que señala que es la “*interacción armónica de la sociedad, es decir, de una o más personas o de un grupo de individuos, en la que es necesario respetar las ideas de cada persona* (Canarias, 2010)”. Los representantes institucionales que se involucren, deben actuar con seriedad para evitar que se manipule a la población aprovechando su participación, debido a que esto podría generar frustración y en el futuro la imposibilidad de volver a motivar a la ciudadanía a que participe.

1.3.2 Intereses heterogéneos

Uno o varios intereses heterogéneos, no necesariamente significan que no sean comunes o gocen del respaldo de la colectividad; simplemente implica que no se sustentan en una misma raíz, incluso la relación entre este tipo de intereses, que también pueden ser denominados difusos, puede ser inexistente o incluso



imperceptible. Sobre los mismos hace referencia el doctor Jorge Flores Gacharna (Gacharna 2007), que es complicado entender su diferencia y sus elementos comunes que propicia la divergencia social, la cual muchas veces incide en que no se pueda llegar a acuerdos concretos; aunque las ideas no se respeten, los seres humanos que las promulgan sí deben serlo.

El Código Municipal de Guatemala, Decreto número 12-2002, llama a la promoción de las relaciones armoniosas de vecindad. Muchas veces esto no se concreta debido a la diversidad de intereses; El gran reto debe ser mantener la concordia y la unidad en medio de esa divergencia de opiniones e intereses.

Los intereses comunes de la población deben divergir únicamente de los intereses de quienes están al margen de la ley. El problema se presenta cuando quienes están al margen de la ley conviven, sin que la generalidad de la población tenga conocimiento de esa situación, o cuando quienes pueden tener ese tipo de actividad, mantienen cierto tipo de poder, que afecta la seguridad de las personas, quienes por temor a sufrir represalias no se atreven a denunciar o a organizarse.

Será esencial determinar cuáles son esos intereses heterogéneos, para poder enfrentarlos de mejor forma, tomando en cuenta los daños que se le pueda causar a la población que habita en determinada circunscripción municipal.

El interés prevaleciente en algunas de las expresiones político partidarias podría constituir el obstáculo mayor, debido al atractivo de contar con población participando voluntariamente. Por ello, este tipo de esfuerzo debe ser apartidario, para evitar que se produzca cualquier intento de manipulación. El otro obstáculo podría estar constituido



por el cambio constante de autoridades, la cual debilita la sostenibilidad y el esfuerzo. Por ello, es importante buscar mecanismos que permitan mantener el proceso durante el tiempo, aunque se produzca el cambio de autoridades.

1.4 Prevención desde la participación social

La prevención es “la disposición que se hace de forma anticipada para minimizar un riesgo” (Gardey, 2013). Otra definición señala que la prevención es “establecer un ambiente seguro y de confianza” (Educación, 2011). El viceministerio de prevención de la violencia de Guatemala tiene dentro de su estructura la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, que de acuerdo con su página web “es la unidad especial de ejecución dentro del Ministerio de Gobernación que tiene por objeto el desarrollo y la aplicación de planes, proyectos y programas de prevención comunitaria de la violencia, dentro de las políticas establecidas por el tercer viceministerio de apoyo comunitario del Ministerio de Gobernación” (UPCV, 2012).

El Ministerio de la Defensa Nacional establece que “*el principal esfuerzo*” debe estar encaminado a la “*prevención y no a la reacción, por lo que consideraciones de tal naturaleza se manifiestan imperantes, lo cual requiere acciones colectivas (Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala, 2015)*”. La definición que se considera completa, es la establecida por el Ministerio Público, al señalar que implica generar:

Acciones articuladas entre instituciones del Estado, sociedad civil, sector académico, autoridades indígenas y sector privado, orientadas a evitar que un hecho delictivo o violento ocurra o que las personas sientan temor a la criminalidad; actuando sobre las causas del crimen, la violencia y el miedo con el apoyo de una política pública permanente, firme e integral (MP, 2016).



En tanto que la Política Nacional de Seguridad establece sobre este tema que el hablar de seguridad interior democrática implica:

Garantizar la protección de la vida, el pleno ejercicio de la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, los bienes y el desarrollo integral de la persona. Para ello, se desarrollarán las acciones pertinentes en los ámbitos de la prevención social y situacional, con énfasis en la formulación y ejecución de programas en áreas prioritarias de acción como espacios seguros en el hogar, barrios, municipios y fronteras; movilidad segura para desarrollar las actividades laborales y personales en calles, carreteras, transportes colectivos y acuerdos sectoriales con los jóvenes, mujeres, pueblos indígenas y gremiales; repeler la narcoactividad, la trata de personas, tráfico de armas, municiones y explosivos y el contrabando, entre otros. También el control de la violencia y la criminalidad, así como la atención integral de la víctima y el fortalecimiento institucional, para que los ciudadanos puedan mejorar sus condiciones de vida (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, 2012).

Ambas definiciones provocan señalar que cualquier plan de prevención de la criminalidad debe pasar a través del marco legal establecido en Guatemala, por lo que una política de esta naturaleza debe sustentarse en la Constitución Política de la República, específicamente en los artículos 1º y 2º que señalan: “*El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común*” y el siguiente señala que “*es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona*”. Los Acuerdos de Paz quedaron inconclusos al no haberse cumplido, su “*implementación contribuirá a consolidar el estado de derecho y a reducir la violencia*” (Wolf, 2004).



Es claro que las posturas para la prevención cuentan con elementos comunes entre otros que deben realizarse acciones articuladas que involucren a diversos actores, las instituciones del Organismo Ejecutivo entre ellas: el Ministerio de Gobernación y el respaldo que reciben del Ministerio de la Defensa en los patrullajes combinados, no constituyen en el presente, ni lo harán en el futuro, una solución a la problemática de criminalidad que enfrenta el país. Se debe entender que el Estado tiene componentes que están más allá del marco legal e institucional, que uno de esos componentes se llama población, con todas sus instituciones, organizaciones y expresiones que se han venido constituyendo a partir del inicio de la denominada “etapa democrática”, iniciada a partir del 14 de enero de 1986.

1.5 Participación de la población en las actividades de prevención

Las nuevas corrientes doctrinarias establecen que cuando se habla de seguridad, especialmente cuando se hace referencia a la prevención, debe incluirse a los diferentes actores de la sociedad, brindando los espacios de participación para los habitantes del municipio que encontrarán el espacio por medio de iglesias y organizaciones de la Sociedad Civil; lo cual significa que existirá mejor funcionamiento si actúa con el apoyo de las OSC, para que el Estado, especialmente los entes que se encargan de la seguridad, por ejemplo, se dirigen a la población en los diferentes municipios y comunidades.

La participación de la población es importante, pues está demostrado que en aquellos casos en que funciona la seguridad comunitaria, se puede prevenir de manera más efectiva y eficiente. Un quetzal invertido en prevención genera ahorro de Q100 en enfrentar el problema, eso sin señalar la cantidad de tiempo que ello puede implicar. La Política Nacional de Seguridad señala acertadamente “*persona es el sujeto y el objeto*



de esa política”, que además debe enmarcarse en el pleno respeto de los derechos humanos y agrega “el éxito de la Política lo constituye la participación de las instituciones del Estado y de los ciudadanos en todos los niveles”.

Debe tomarse en cuenta a la persona de acuerdo con su extracción social, académica y económica, asimismo que sea intercultural, multilingüístico, etaria e incluyente por género. En otras palabras, se debe incluir a toda la ciudadanía que pretenda aportar y hacer algo a favor de la población en materia de seguridad. A la par de ello que las autoridades con criterio amplio reciban los aportes de manera incluyente, que desechen posturas sexistas, machistas, homofóbicas, racistas, clasistas, racistas y cualquier otra expresión que implique discriminación.

1.6 Coordinación entre gobierno y actores locales, para mantener la colaboración de la ciudadanía

Para desarrollar este apartado, debe hacerse referencia a lo establecido en la Política Criminal del Estado de Guatemala, misma que fue elaborada en 2015 por el Ministerio Público, Política Nacional de Seguridad, así como lo contemplado por el Código Municipal y en la Constitución Política de la República, que señalan la necesidad de coordinación entre entes gubernamentales y otros actores provenientes de la Sociedad Civil organizada.

La Política Criminal del Estado hace especial e insistente referencia a la necesidad de prevención; el tercer lineamiento estratégico de la prevención establece la necesidad de *“articular los esfuerzos que permitan generar acciones comunitarias que promuevan la convivencia armónica, el fortalecimiento del tejido social y el fomento de la convivencia y paz social, así como el respeto por el medio ambiente y el patrimonio*

natural y cultural de la nación” (Ministerio Público, 2015). En esta misma política se establece que dentro de los resultados esperados de prevención se encuentra una



Sociedad más cohesionada, alrededor de la cultura de paz y respetuosa del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural de la nación, con la participación de la Sociedad Civil y la población podrá apostar políticamente por recuperar e institucionalizar las capacidades estatales para la acción pública (Peña, 2015), haciendo realidad la meritocracia como base fundamental para el fortalecimiento del Estado.

Este tipo de propuestas, además de estar incluidas en instrumentos como los expresados en el primer párrafo de este apartado, han sido puestas en práctica en otros países, habiendo obtenido resultados satisfactorios. Esto ha generado que en propuestas como la denominada Central America Regional Security Initiative (CARSI), se haya incluido a las organizaciones de la Sociedad Civil y a la población.

Esta propuesta se ha originado en el Departamento de Estado de Estados Unidos y cuenta con un respaldo económico de US\$645 millones (CARSI, 2016). El apoyo brindado está dirigido a fortalecer las capacidades de las instituciones encargadas de la justicia, entre ellas el Organismo Judicial y el Ministerio Público, cuyo requisito es actuar de manera transparente (Corte de Constitucionalidad, 2016).

1.7 Sobre el marco legal

La Constitución Política de la República señala, en el Artículo 140, que el Estado guatemalteco es libre, soberano e independiente y que su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.



El concepto Nación se puede confundir con el de Estado, no obstante *difiere en su contenido, debido a que al hablar de Nación se hace referencia a un fenómeno étnico-histórico-psicológico, dirigido a configurar un conjunto de seres humanos vinculados por lazos comunes de raza, historia, lengua, cultura, y conciencia nacional* (Badía, 1978), en tanto que Estado para algunos es *un instrumento para hacer que una clase mantenga oprimida a otra* (Lenin, 1997). En opinión del autor el Estado constituye el ente llamado a mantener el orden dentro de un territorio, garantizando a sus habitantes los niveles requeridos para la sobrevivencia y el desarrollo que les permita acceder a diversas oportunidades.

1.8 Papel del municipio en la prevención

El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado, señala el Artículo 2º del Código Municipal, que además establece que es el espacio inmediato de participación ciudadana. Esto significa que, dada su característica, como reza el artículo mencionado en su última parte, mantiene relaciones de vecindad, es multiétnico, pluricultural, multilingüe y, lo más importante, es que está organizado para realizar el bien común de sus habitantes.



Capítulo II

Diagnóstico de las condiciones del país en las que se produce la criminalidad del país

En el momento de iniciar un estudio acerca de la situación actual y los probables procedimientos para su solución, es necesario conocer las condiciones existentes que permitan construir de mejor manera la propuesta. En ese mismo proceso podrá exponerse ante quién debe ser planteada la misma.

Las circunstancias prevalecientes deben ser examinadas de manera integral, tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad en su conjunto, incluyendo dentro de ellas a las diferentes expresiones organizadas que influyen en cada persona en lo individual. Sobre todo deben analizarse las condiciones económicas, sociales, políticas, internacionales y de seguridad/defensa que prevalecen en el país, debido a que la situación de marginalidad, exclusión, pobreza, falta de oportunidades, se convierte en el factor que incide en motivar a los jóvenes (hombres y mujeres) a involucrarse en acciones ilegales.

Para efectos de la presente investigación, se realizaron algunas entrevistas a expertos en seguridad, quienes brindaron aportes valiosos que enriquecen el contenido de la misma. Entre los entrevistados están el coronel Mario Mérida, el general Juancarlos Gómez Ramírez y Ervin del Águila Tello, jefe de la Policía Municipal de la municipalidad de Santa Catarina Pinula.



El 27 de septiembre de 2016, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Guatemala (Flacso) organizó la Jornada de debate “Violencia Urbana y Crimen Organizado” dentro del programa denominado CONVIVIR. En este evento académico se puso énfasis en la necesidad que existe de dar prioridad a la prevención para la reducción de hechos criminales.

Entre el 1º y el 3 de marzo de 2017 se realizó en San José, Costa Rica, el seminario regional denominado “Implementando Estándares de Derechos Humanos en entornos complejos”, organizado por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry y por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En este seminario se dieron cita representantes de cuatro organizaciones internacionales, así como delegados de 11 países (*Guatemala, Estados Unidos, Colombia, Perú, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Belice; además hubo participación del Comité Internacional de la Cruz Roja, Instituto Interamericano de Derechos Humanos Comando Sur del ejército de Estados Unidos y del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa William J. Perry*) del continente americano. En el mismo se expuso la importancia de impulsar la seguridad, especialmente en los países que enfrentan graves problemas de seguridad ciudadana. En las siguientes páginas se hará referencia a algunos aspectos relacionados con el contenido de este seminario.

La situación del país no ha variado sustancialmente a lo largo de las últimas décadas, ejemplo de ello es lo que expone textualmente Rolando Morán (Ricardo Ramírez de León):

El actual conflicto entre los tres poderes del Estado, que a veces pareciera no tener sentido político real y que más bien toma la forma de una

politiquería sin contenido, es ajeno a los intereses populares, sociales y nacionales. (Morán, 2002)



Es claro que la historia guatemalteca pareciera haberse detenido en el tiempo, y que muchas de sus políticas se mantienen sin ser renovadas. No hay creatividad en favor de la población que tanto demanda y requiere esos cambios, especialmente en todo lo referido a garantizar la institucionalidad y su fortalecimiento.

La prevención de la criminalidad debe pasar por el proceso de creación de políticas públicas. Esa ruta puede contar con propuestas que podrían surgir desde las organizaciones de la Sociedad Civil o del mismo Estado, pero al final son las instituciones del Estado las que toman las decisiones acerca de cuál será su contenido y la forma en que se ejecutarán en la práctica. Por ello hay que conocer la condición de la institucionalidad.

2.1 Acerca de la institucionalidad

Según las reglas de la gobernabilidad, las instituciones se constituyen como rectoras de las acciones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos. Entre esas acciones está la de garantizar el acceso a la seguridad y la justicia.

La gobernabilidad es intangible, no se puede palpar aunque existe y se puede corroborar su importancia por medio de las instituciones encargadas de hacer que se cumplan las normas que han sido creadas. Si las instituciones son fuertes, el accionar del Estado será coercitivo y se respetarán sus decisiones.



2.1.1 Institucionalidad en Guatemala

Previo a iniciar el análisis acerca del papel que debe tener cada institución, es prioritario determinar doctrinariamente en qué consiste la institucionalidad, si es real su debilidad o ausencia o si, por el contrario, presenta condiciones de fortaleza en el país, la cual puede ser aprovechada para la aplicación de políticas públicas.

Por instituciones se entiende la serie de normas legales y reglas morales construidas por la sociedad y por quienes administran al Estado. Estas normas están dirigidas a generar condiciones de control y orden social. Esa institucionalidad es palpable, en el sentido de existir algún tipo de organización, además de personas que se encargan de hacer cumplir con las funciones preestablecidas. Por otro lado existe otra institucionalidad menos concreta, pero importante, debido a que existe en el imaginario social, no está escrita, pero es cumplida por la generalidad de las personas. En palabras del premio Nobel de economía 1993, Douglas C. North, son las *“restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales”* (North, 1993), en ella caben las leyes, normas de conducta humana, moral, ética, costumbres, solidaridad, colaboración y cualquier otra figura que permita que los seres humanos puedan convivir entre sí. En caso no exista la institucionalidad, será necesario crearla, llevando control de manera ordenada, sobre todo la utilización de la misma por parte de quienes estén dirigiendo el proceso, por lo que los mecanismos de control estatal y social serán fundamentales.

Se argumenta debilidad institucional para justificar las falencias y omisiones que tiene el Estado al no satisfacer las necesidades de sus habitantes, gobernar para unos



pocos en detrimento de la mayoría, no tener capacidad de hacer valer su autoridad. Si es débil, entonces hay que responder a la interrogante ¿por qué grupos de poder han creado o ampliado sus fortunas a costa de beneficios obtenidos de ese Estado? ¿cómo cuestionan y critican? El Estado tiene fortaleza en sus instituciones, existe capacidad de crear y aplicar políticas públicas, de aprobar leyes y de hacer que las mismas sean cumplidas; la apariencia de debilidad se ha producido como consecuencia de la captura de que fue víctima el Estado y esa captura posteriormente se convirtió en cooptación.

Conocer los antecedentes inmediatos, entre ellos el conflicto armado interno, el rompimiento del Estado de derecho, el surgimiento de redes de colaboradores alrededor de quien o quienes gobernaban y que paulatinamente fueron capturando y luego cooptando al Estado. No se hará referencia a quienes consideran que la criminalidad es consecuencia de una especie de enfermedad (Letamendi, 1883) o a quienes ubican el origen de la criminalidad en la metafísica. El análisis se centra en entender las consecuencias de la criminalidad institucional, organizada y común, entendiendo cada una por separado y vinculada en algunos momentos, así como sus consecuencias con datos reales y documentales.

La sociedad guatemalteca ha enfrentado diversas formas de violencia a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Buena parte de esta violencia fue consecuencia de los sucesivos gobiernos militares que, con el objetivo de mantener cuotas de poder, se dedicaron a romper el orden institucional (*Los últimos tres golpes de Estado se produjeron en 1965, 1982 y 1983, además de otros múltiples intentos por romper el orden institucional*). A partir de ahí, para gobernar con mayor libertad, sin ningún tipo de oposición, no buscaron el apoyo social, debido a que contaron con el respaldo de grupos que, desde sus reductos de poder, encontraron la conveniencia en la institucionalidad débil e inexistente en algunos casos.

Esta captura del Estado con fines contrainsurgentes, se convirtió en una oportunidad a partir de que muchos funcionarios se dedicaron a utilizar al Estado para sus fines personales, provocando que la criminalidad aprovechara el debilitamiento institucional.



Siendo la prevención una de las dos formas de evitar el surgimiento y fortaleza de la criminalidad, es valioso definir cuál es la mejor forma de llevar a cabo esa prevención, si es que existe una forma en particular o si, por el contrario, hay que impulsar diversas acciones, desde las ya puestas en práctica en otros países, hasta las que podrían surgir de iniciativas nacionales, propias de las diversas culturas y costumbres de los pueblos maya, xinca, garífuna y ladino. La criminalidad en sus diversas expresiones, como se expuso en el capítulo primero, está presente en la mayor parte de los municipios, de manera tácita y formal se ha delegado en las autoridades el repelerla, en tanto que la prevención queda en posición menos importante.

Con el propósito de hacer un análisis que permita comprender mejor la prioridad que podría tener el Estado, y más específicamente el Ministerio de Gobernación, para impulsar la prevención de la criminalidad, se examina el presupuesto destinado al tercer viceministerio, encargado de la prevención del delito.

El Ministerio de Gobernación tiene una asignación anual de Q5,229 millones. De estos se asignan al tercer viceministerio Q20 millones (SICOIN-MINFIN, 2017). A este presupuesto dedicado a la prevención, debe sumarse el situado en el Ministerio de la Defensa Nacional utilizado para los patrullajes combinados que se enmarcan en la prevención, que asciende a Q41.6 millones de un total de Q1,900 millones (SICOIN-MINFIN, 2017). Q.61.6 millones de Q7,129 millones, equivalen a 0.86% del PIB, fondos destinados a prevención; habiendo transcurrido cinco meses de 2017, el Ministerio de

Gobernación ha ejecutado el 19.22% del presupuesto asignado, en tanto que el Ministerio de la Defensa el 33.83% (SICOIN-MINFIN, Ejecución de gastos, 2017).



La prevención impulsada de manera formal dentro de políticas públicas incluyentes, permitirá que el Ministerio de Gobernación, con el apoyo del Ministerio de la Defensa, hasta enero de 2018 y el resto de ministerios del Estado puedan contar con el apoyo de alcaldes y corporaciones municipales, organizaciones sociales, empresariales, cooperativistas, religiosas, de mujeres, de la niñez y la adolescencia, indígenas, deportivas y medios de comunicación en actividades encaminadas a la prevención de la criminalidad.

En las acciones que impulsen la prevención, el Estado debiera buscar y motivar a la participación de todos los actores dentro de la sociedad, no solamente del Estado. Empero, se debe reconocer que no es fácil hacerlo; se requiere de un ente coordinador que con formalidad convoque a quienes puedan coadyuvar a que mejoren los niveles de seguridad, entendiendo que esa articulación de esfuerzos permitirá el fortalecimiento de las instituciones, que a su vez contribuirá a disminuir los índices de impunidad prevaletentes.

2.2 Institucionalidad para promover la prevención

A partir de su nacimiento, el Estado ha creado institucionalidad para cumplir sus objetivos. De manera simultánea, la sociedad ha construido las bases que establecen las reglas de convivencia, una especie de contrato no escrito que permite mantener las relaciones de cordialidad.

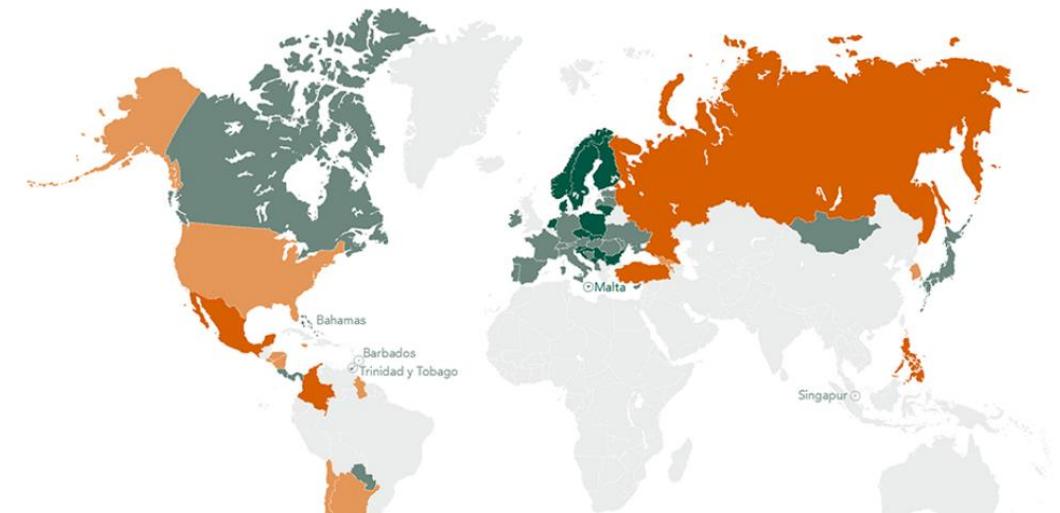


La institucionalidad debe funcionar dentro del marco de la normativa legal creada en un país. De lo contrario, se corre el riesgo de cometer abusos que puedan comprometer la misma seguridad; un Estado fuerte que se jacta de garantizar el cumplimiento de la ley, no puede permitir que se genere la existencia de grupos que con el argumento de garantizar la seguridad actúen fuera de ese esquema normativo. Un Estado deslegitimado se vuelve permisivo.

Esta investigación analiza las instituciones legales establecidas por la norma jurídica, que funcionan dentro de la estructura gubernamental y también aquellas que aportan desde la Sociedad Civil organizada, a la constitución de ese Estado de derecho y que pueden aportar a la democracia y la seguridad.

Una de las causas que generan violencia está constituida por el alto índice de impunidad prevaleciente en el país. El 9 de agosto de 2017, la fiscal general y jefa del Ministerio Público señaló en entrevista en Radio Sonora que, a pesar de los esfuerzos en favor del fortalecimiento de la justicia, la impunidad continúa siendo elevada (Sonora, 2017).

El Índice Global de Impunidad, elaborado para medir la impunidad en cada país, no puede ser aplicado a Guatemala, debido a que este país no cumple con establecer mecanismos que permitan ser medidos, para garantizar el conocimiento de la situación nacional en este ámbito. En el anexo número uno, que consiste en un mapa tomado del informe del Índice Global de Impunidad (CESIJ, 2016), se puede ver que Guatemala es de los países que no son tomados en cuenta, debido a la ausencia de los mecanismos ya expuestos.



De acuerdo con Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras, en el artículo titulado “Asesinatos en América Latina”, publicado por *Prensa Libre* en el suplemento de *The New York Times* el 23 de julio de 2017: *Es imposible intentar reducir el crimen sin un Estado de derecho firme. Cuando el sistema de justicia no funciona, cuando no se realizan investigaciones, cuando los crímenes quedan impunes, más asesinatos ocurren* (Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras, 2017).

Más adelante, el mismo artículo señala:

Si queremos cambiar esto (refiriéndose a la violencia), debemos confrontar los homicidios con políticas de seguridad, así como programas sociales. Y, sobre todo, romper la cadena de impunidad. Las primeras 24 horas después de un asesinato son fundamentales: Las investigaciones deben ser rápidas, efectivas, exhaustivas y transparentes. Una sólida cadena de justicia, desde policías especializados hasta jueces independientes y en número suficiente para manejar el volumen de casos serían los primeros pasos para reducir el número de personas que matan y resultan muertas en América Latina (Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras, 2017).

En tanto la impunidad se mantenga, el sistema de aplicación de justicia no se convertirá en un disuasor que permita generar la sensación de efectividad y de esa manera reducir el número de actos al margen de la ley, no solo homicidios sino también acciones contra la integridad y el patrimonio.



2.2.1 Mecanismos para impulsar la prevención desde las instituciones del Estado

Los ministerios y secretarías del Estado que trabajan con la población pueden contribuir a la prevención de la criminalidad, así, por ejemplo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) puede contribuir a través de la asistencia médica a promover normas de convivencia social; sus instalaciones pueden ser utilizadas para colocar afiches acerca de la necesidad de informar a la PNC sobre aquellos casos de que se tenga conocimiento en qué podría estarse gestando un acto ilegal, también construyendo instalaciones de salud en lugares inaccesibles. De esa forma se contribuirá con evitar que la población tenga que desplazarse largas distancias. El aporte del Ministerio de Educación (MINEDUC) debiera ser acompañado de acciones que permitan motivar a la niñez acerca de la necesidad de contar con principios y valores sólidos que hagan que en la edad adolescente no se involucren en acciones al margen de la ley; así, sucesivamente, el resto de secretarías y ministerios pueden brindar el aporte que el país necesita en materia preventiva. Es conveniente darle la importancia al trabajo que cada uno desarrolla. Garantizando la seguridad humana, será viable evitar que la población se involucre en actividades criminales.

Al hacer un análisis exhaustivo del organigrama del Estado, se encuentra que no todos los ministerios y secretarías cuentan con recursos destinados a la prevención y que, en muchos casos, quienes lo poseen no lo ejecutan de manera apropiada o simplemente no ejecutan absolutamente nada. Por ello, en las siguientes páginas se



destina un espacio para verificar las condiciones financieras de dos ministerios, el de Gobernación y el de la Defensa Nacional.

De acuerdo con el SICOIN, en materia de seguridad ciudadana el Ministerio de Gobernación cuenta con el Viceministerio de Prevención de la violencia, dentro del cual se encuentra el rubro destinado a:

1. *Servicios de seguridad preventiva y del delito*
2. *Servicios de seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia criminal*
3. *Servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia*
4. *Servicios de prevención de la violencia a jóvenes*
5. *Prevención de la violencia y organización comunitaria.*

El Estado, mediante el decreto del Congreso de la República que aprueba el Presupuesto anual, asigna al Viceministerio de Prevención Q37,534,907. De estos fondos han sido ejecutados Q5,848,606.92, equivalentes a 14.35% como promedio, en tanto que prevención de la violencia y organización comunitaria no recibió presupuesto, lo cual significa que tampoco ha tenido ejecución; no se tiene claridad sobre el destino del 14.35% de los fondos ejecutados. La cuenta de contabilidad gubernamental denominada “*Prevención de la violencia y organización comunitaria*”, *no recibió ninguna asignación presupuestaria.*

Cuadro número 1. Presupuesto destinado a prevención dentro del Ministerio de Gobernación, período enero-mayo de 2017

Nombre de la dependencia	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Porcentaje ejecutado	Transferencias
Servicios de seguridad preventiva y del delito	Q5,477,098.00	Q1,659,117.40	30.29%	Q0.00
Servicios de seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia	Q12,063,456.00	Q0.00	0.00%	-Q1,000,000.00



criminal				
Servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia	Q13,110,743.00	Q2,432,972.08	17.53%	Q771,501.00
Servicios de prevención de la violencia a jóvenes	Q6,883,610.00	Q1,756,517.44	23.91%	Q463,299.00
Prevención de la violencia y organización comunitaria	Q0.00	Q0.00	0.00%	Q0.00
TOTAL	Q37,534,907.00	Q5,848,606.92	14.35%	Q234,800.00

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Informe de SICOIN número R00804768.rpt, generado el 2 de junio de 2017 a las 14:05:21 horas.

La ejecución de “Servicios de seguridad preventiva y del delito en áreas de mayor incidencia criminal” está en cero, a pesar de haber transcurrido cinco meses completos de 2017. Habiendo sido afectada financieramente con una transferencia equivalente a un millón de quetzales, no se tiene certeza de su destino, aunque es probable que la hayan transferido a “Servicios de asistencia técnica y capacitación en seguridad ciudadana y prevención comunitaria de la violencia y Servicios de la prevención de la violencia a jóvenes”, que, como se puede ver, recibieron Q771 mil y Q463 mil respectivamente.

En los tres rubros financieros en que se ha producido alguna ejecución, no existe claridad sobre cuál ha sido el destino de los mismos. Aunque el porcentaje de ejecución parece haberse realizado dentro de lo aceptable, es significativo recordar que los montos ejecutados no pueden generar impacto positivo en las necesidades que el país tiene de impulsar la prevención.

El Ministerio de Gobernación cuenta con un presupuesto de Q5,229 millones y destina Q37.5 millones para prevención, esto equivale a 0.7% del total asignado a este



ministerio, además es necesario contemplar que de este rubro se pagan los gastos que realizan los y se realizan gastos que impiden cualquier inversión en el objetivo para el cual fueron destinados.

Cuadro número 2. Presupuesto destinado a prevención dentro del Ministerio de la Defensa Nacional, período enero-mayo de 2017

Nombre de la dependencia	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Porcentaje ejecutado	Transferencias
Apoyo a la seguridad ciudadana				
Prevención de hechos delictivos contra el patrimonio	Q40,619,442.00	Q57,416,065.16	90.06	Q23,134,545.00
Materiales y suministros				
prevención de hechos delictivos contra el patrimonio	Q29,962,680.00	Q6,216,316.77	27.23	-Q7,134,545.00
Apoyo a las fuerzas de seguridad públicas				
Prevención de hechos delictivos contra el patrimonio	Q20,980,260.00	Q21,749,382.22	65.58	Q2,183,600.00
Materiales y suministros				
prevención de hechos delictivos contra el patrimonio	Q11,633,778.00	Q4,311,528.97	40.44	-Q14,971,511.00
TOTAL	Q103,196,160.00	Q89,693,293.12	55.83	Q3,212,089.00

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Informe de SICOIN número R00804768.rpt, generado el 2 de junio de 2017 a las 14:05:21 horas.

En materia de prevención el Ministerio de la Defensa Nacional cuenta con un presupuesto mayor que el asignado al Ministerio de Gobernación, con una ejecución superior que alcanza el 55.83% de ejecución. Además, en el rubro destinado a “apoyo a la seguridad ciudadana” han ejecutado Q17 millones más de lo que fue presupuestado. El presupuesto dedicado a prevención dentro de este ministerio, se ha destinado



básicamente a los patrullajes que el ejército realiza al lado de la Policía Nacional Civil (Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil, Decreto número 40-2000 del Congreso de la República). Esto cumple con lo establecido en la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que en el artículo 1º hace referencia a que apoyará a las fuerzas de seguridad civil en su función de prevenir y repeler al crimen organizado y la delincuencia común. Tal objetivo lo mantiene la institución armada en el artículo 2º del acuerdo gubernativo 31-2015, que crea los Escuadrones del Cuerpo Especial de Reserva para la Seguridad Ciudadana (CERSC). No existe inversión en equipo o en mejorar capacidades; los Q103.2 millones que fueron asignados están destinados al pago de salarios y compra de materiales y suministros que principalmente son uniformes, botas y alimentación.

El total de ambos presupuestos sigue siendo bajo, tomando en cuenta la totalidad del presupuesto destinado a seguridad y defensa, que supera los Q7,200 millones, en tanto que para prevención se dedican escasamente Q140 millones. Además de este presupuesto, el Estado destina a través de secretarías de la Presidencia de la República otros rubros destinados a prevención, como se puede ver en el siguiente cuadro.

Cuadro número 3. Presupuesto destinado a prevención en Secretarías de la Presidencia de la República, período enero-mayo de 2017

Nombre de la dependencia	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Porcentaje ejecutado	Transferencias
Organización y formación de la juventud				
Educación para la prevención y tratamiento al consumo de drogas				
servicios personales	Q3,113,810.00	Q1,207,550.30	38.80	-Q1,604.00
servicios no personales	Q279,126.00	Q60,128.09	27.33	-Q59,157.00



Materiales y suministros	Q162,783.00	Q52,749.44	47.58	-Q51,916.05
Prevención al consumo de drogas				
Dirección y coordinación	Q3,555,719.00	Q1,517,361.25	41.65	Q87,104.95
Prevención de delincuencia en niñez, adolescencia y juventud	Q3,364,648.00	Q48,327.35	1.50	-Q140,000.00
Prevención y atención a los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas	Q6,293,322.00	Q2,658,521.63	39.98	Q356,985.00
Prevención de la delincuencia y adolescentes y jóvenes				
Becas para artesanos	Q5,327,358.00	Q180,181.18	3.24	Q232,450.00
Becas de empleo	Q6,576,447.00	Q369,701.72	5.62	Q5,250.00
Becas de educación media para mujeres adolescentes y jóvenes	Q7,186,948.00	Q1,999.40	0.03	Q0.00
TOTAL	Q35,860,161.00	Q6,096,520.36	22.86	Q429,112.90

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas. Informe de SICOIN número R00804768.rpt, generado el 2 de junio de 2017 a las 14:05:21 horas.

Con un 22.86% de promedio, las secretarías de la Presidencia de la República que cuentan con recursos destinados a la prevención, han erogado entre el 0.03% y el 47.58% del presupuesto asignado. Llama la atención que el presupuesto mayor no ha sido ejecutado y que los montos destinados a becas están prácticamente intactos debido a la poca o nula ejecución.

El presupuesto aprobado para 2017, mediante decreto número 50-2017, señala en el artículo 6º que el mismo asciende a Q76,989.5 millones; de éstos Q173.6 millones son destinados a prevención, equivalente a 0.23% del total, distribuidos en dos ministerios y al menos dos secretarías de la Presidencia de la República; en el caso del Ministerio de la Defensa, el presupuesto asignado lleva el nombre de “prevención” en la partida presupuestaria. La realidad es que se destina exclusivamente a los patrullajes combinados, que son útiles como mecanismo de disuasión, aunque no de prevención, debido a que no se involucra a la población y a otros actores de la sociedad que

permitirían que mejoren los resultados de las acciones encaminadas a ~~centralizar la~~ seguridad.



Haciendo uso de la Ley de Acceso a la Información, le fue requerido al Ministerio de Gobernación información acerca de cuáles son sus viceministerios, así como el mandato de cada uno, habiendo recibido respuesta satisfactoria el 18 de julio de 2017, en la que narran que cuentan con cinco viceministerios, siendo el encargado de la prevención el tercero, el que según mandato del acuerdo gubernativo 635-2007, reformado por el acuerdo gubernativo 313-2012, tiene las siguientes atribuciones:

1. Diseñar, formular, ejecutar, coordinar y monitorear las políticas, planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y del delito que incidan en la seguridad ciudadana; 2. Analizar estudios y propuestas para el abordaje de la conflictividad desde el nivel interinstitucional e intersectorial para la promoción de la paz; 3. Promover la organización comunitaria a través de la participación ciudadana, con criterio de inclusión social, enfoque de género y pertinencia cultural para la prevención de la violencia y el delito; 5. Ser el enlace entre los sectores de seguridad y justicia, así también con las organizaciones y organismos nacionales e internacionales, en materia de prevención de la violencia y el delito; 7. Gestionar en coordinación con las unidades del Ministerio de Gobernación, la cooperación internacional en materia de prevención de la violencia y el delito. En ese contexto, sí se involucran actores externos en materia de prevención tales como: Ministerio de Estado, Secretarías, Comisiones Temporales, Consejo de desarrollo en sus distintos niveles, Gabinetes específicos, Sociedad Civil, Organismos Internacionales, Agencias de cooperación internacional, Unidades Especiales del Ejecución e instituciones centralizadas, descentralizadas y autónomas, sin que esto sea limitativo y excluyente.

Al examinar el acuerdo gubernativo 313-2012, se puede leer el contenido de los numerales 4, 6, 8 y 9, que no son incluidos en la respuesta brindada por la Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación. No existe explicación acerca de los motivos de dicha unidad para excluir los numerales mencionados, porque, como se

puede ver en su contenido, no esconden ninguna información. El contenido mencionado es el siguiente:



4. Formular las estrategias para la medición del fenómeno criminal y de violencia en el país, mediante los sistemas de alertas tempranas y estudios de victimización; 6. Armonizar los criterios tecnológicos e informáticos, en coordinación con el cuarto viceministerio, como herramienta para la prevención de la violencia y el delito; 8. Suscribir las providencias de trámite que competen a su despacho para su traslado a otras instituciones públicas, que no sean órganos o dependencias del Ministerio, o para notificar a los peticionarios; y 9. Cualquier otra que le asigne el Ministro o por disposición de la ley.

El mandato legal para el viceministerio de Prevención del delito y la criminalidad o tercer viceministerio está definido claramente, no es necesario profundizar en analizar cada uno de los enunciados anteriormente, es claro que en procesos de prevención, debe ser este viceministerio el que coordine e impulse estos procesos encaminados a involucrar a la mayor cantidad de actores posibles. Debe tenerse claro el nivel jerárquico de un acuerdo gubernativo, por ello será necesario en su momento analizar el contenido de leyes ordinarias y de la misma Constitución Política de la República.

2.2.1.1 Aplicación de los controles democráticos establecidos en la Constitución Política de la República

Guatemala atravesó por un largo período de autoritarismo, abuso y violaciones a los derechos humanos, luego de sucesivos golpes de Estado y por consiguiente rompimiento del orden institucional. La Constitución Política de la República es aprobada el 31 de mayo de 1985, entrando en vigencia el 14 de enero siguiente. Los constituyentes visualizaron el futuro del país, legislando en la nueva Constitución la creación de una serie de instituciones enmarcadas en los denominados “controles

democráticos” y con los mismos sistemas de pesos y contrapesos entre los órganos del Estado.



Estos controles democráticos siguen operando para los pesos y contrapesos entre los órganos del Estado y la misma población con sus organizaciones sociales. Específicamente en el ámbito de seguridad, siendo recientemente que se constituyeron otras instituciones como el Consejo Nacional de Seguridad y su Secretaría Técnica, según Philipp Fluri, del Centro de Ginebra para el Control de las Fuerzas Armadas, se debe entender por Controles Democráticos del Sistema de Seguridad:

El conjunto de principios, prácticas y mecanismos que se enfocan en la creación y consolidación de marcos normativos y estructuras funcionales dentro de un Estado y sociedad que conllevan vigilancia, acompañamiento y corrección de aquellas acciones que se impulsan desde las instituciones y pueden ser sometidas a la auditoría permanente tanto de la ciudadanía responsable como de otros órganos del Estado (Fluri, 2012).

2.2.1.1.1 Función del Congreso de la República

La Constitución Política de la República en el capítulo II, sección primera, segunda y tercera, y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, mandata al Congreso de la República para que se constituya en un contrapeso, especialmente a las actividades del Organismo Ejecutivo, manteniendo el cuidado de respetar la independencia de poderes. Este control se ejerce a través de mecanismos como la citación e interpelación de ministros de Estado, para que expliquen las razones que los han motivado a establecer determinada política.

La función legislativa se convierte en un balance que permite establecer los espacios en que debe funcionar cada institución; en el caso de la seguridad, valiéndose de las comisiones de Seguridad Nacional, Derechos Humanos, Gobernación y desde el trabajo de los diputados y diputadas en lo individual.



2.2.1.1.2 Función del Sistema Nacional de Seguridad

Siendo una figura relativamente nueva, no ha logrado iniciar sus funciones de manera efectiva. Debiera contar con seguimiento y protocolos en seguridad interna, seguridad externa, inteligencia y riesgos, aunque no existe información clara y pública acerca del funcionamiento efectivo que permita ejercer algún tipo de incidencia en las instituciones estatales; la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto número 18-2008 señala en el artículo 7º que sus integrantes son:

- a) Presidencia de la República;*
- b) Ministerio de Relaciones Exteriores;*
- c) Ministerio de Gobernación;*
- d) Ministerio de la Defensa Nacional;*
- e) Procuraduría General de la Nación;*
- f) Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED);*
- g) Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE);*
- h) Secretaría de Asuntos Administrativos de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS).*

Cada uno de los integrantes cuenta con sus propios planes estratégicos, sin que el resto de quienes integran el Sistema Nacional de Seguridad tengan conocimiento. Como consecuencia de ello, durante 2017 han ocurrido siniestros que han dejado resultados lamentables en pérdida de vidas humanas y costos económicos y políticos

incalculables, ejemplo de ello fue la muerte de 41 niñas en una tragedia ocurrida el 8 de marzo de 2017 en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción.



2.3 Instrumentos y organizaciones internacionales para la prevención del delito

La Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) funciona en Guatemala dentro del sistema de Naciones Unidas, tiene 50 oficinas alrededor del mundo y está presente en 150 países:

La Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC) “es la Oficina líder a nivel mundial en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia organizada transnacional. Fue fundada en 1997 cuando el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) junto con el Centro para la Prevención Internacional del Crimen constituyeron la Oficina de Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Crimen (ODCCP). Posteriormente, el 15 de marzo del 2004 se constituyó una oficina con personalidad jurídica propia y con atribuciones legales. A través del boletín STSGB/2004/6, expedido por la Secretaría General de Naciones Unidas, se creó la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (UNODOC, 2017)”.

En materia de prevención, el trabajo de UNODC está encaminado al impulso de la reforma judicial, al establecimiento de 58 guías y reglas relacionadas con la aplicación de la ley en materia preventiva. Por razones de espacio, no se hará referencia a ellas, para quien tenga interés pueden ser encontradas en el siguiente link de acceso público: http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/compendium/S_Ebook.pdf.

Desde 1955, el sistema de Naciones Unidas ha organizado la celebración de congresos sobre prevención del delito y la justicia penal. De cada uno de estos

congresos han emanado políticas de justicia penal sobre la atención de los delitos sobre la menores de edad, víctimas de tortura y otros tratos crueles e inhumanos y sobre la prevención de la criminalidad.



Durante el cuarto congreso, celebrado en Kyoto en 1970, se aprobó la resolución que exhorta a los países a mejorar la planificación de la prevención del delito para el desarrollo económico social. (ONU, Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y la justicia penal, 2010)

2.4 Organizaciones sociales que desde la Sociedad Civil trabajan en la prevención

Las organizaciones sociales que funcionan dentro de un municipio han sido constituidas con diversos objetivos, pero con intereses comunes, incluso con las instituciones gubernamentales. Eso debe ser aprovechado para impulsar acciones encaminadas a la captura de supuestos delincuentes y la prevención de la criminalidad.

Las organizaciones sociales, aunque se definan geográficamente con cobertura nacional, mantienen mayor presencia en algunos municipios, específicamente donde cuentan con oficinas y personal; debido al espíritu guatemalteco de colaboración y ayuda, la participación en diversas formas de expresión social es alta, muchas personas están involucradas en organizaciones sociales dentro del municipio, entre ellas están: las cooperativas, empresariales, deportivas, de mujeres, de derechos humanos, indígenas, xincas, garífunas, campesinas, educativas, jurídicas, de víctimas, de libertad de expresión y emisión del pensamiento, religiosas de las diversas denominaciones.



El acoplamiento entre las instituciones estatales con el gobierno municipal debe estar encaminado, a involucrar a la Sociedad Civil organizada, teniendo un papel preponderante el Viceministerio de Prevención, sobre el cual debe descansar el impulso de ese espacio corporativista que permita tener incidencia en la población, especialmente con medidas y acciones novedosas que propicien la participación activa de la población.

2.4.1 Mecanismos de coordinación local entre distintos sectores del municipio

A partir de iniciativas impulsadas por las instituciones del Estado, dirigidas por el Ministerio de Gobernación desde el tercer viceministerio, se podrán crear espacios de diálogo, en los cuales se involucren gobiernos municipales, haciendo partícipes de los mismos a las corporaciones municipales, los consejos de desarrollo local, municipal y departamental, así como a las organizaciones sociales locales, espacio que puede ser aprovechado para motivar la participación de la población.

Es necesario que el proceso se enmarque en lo establecido en la normativa legal, tanto la constitucional como la ordinaria, tomando en cuenta lo establecido en convenios y tratados internacionales en materia de derechos humanos; de lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza del proceso, poniendo en peligro la legalidad y la oportunidad de poder impulsar de manera concreta la captura de quienes incurran en criminalidad, que de preferencia debe tomar en cuenta la prevención, sin descuidar repeler los peligros ya existentes.

2.4.2 Incidencia sobre la población

La población se encuentra frustrada, se siente engañada debido a los múltiples ofrecimientos de “mano dura” contra la delincuencia o de que esta se “combate con inteligencia”, hechos por el partido Unidad Nacional de la Esperanza en 2007 y Partido

Patriota en 2011. Al contrario, la población ha recibido demagogia, corrupción, abuso e inoperancia, por lo que una forma en la que el Estado puede ejercer incidencia es con efectividad y con eficacia, propiciando el descenso significativo de la delincuencia.



Para que la criminalidad y sus acciones descendan, se requiere de enfrentar la impunidad. Es fundamental señalar que durante la administración de la fiscal general Thelma Aldana hubo una mejoría en esos indicadores; sin embargo, persiste la deuda con la sociedad, debido a la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad humana, entre ellas, de manera concreta, la seguridad ciudadana.

La población responderá de manera efectiva cuando se le tome en cuenta, cuando se le escuche; además, cuando perciba que ha mejorado el funcionamiento de las instituciones del Estado. Un nuevo engaño significaría retroceso y complicación para volver a conquistar la voluntad social, por lo mismo debe generarse la sensación de funcionamiento y efectividad.

La población responderá cuando se produzcan resultados efectivos por parte de las instituciones del Estado. De preferencia, el vínculo debe establecerse con el enlace de las organizaciones de la Sociedad Civil, teniendo el cuidado de no involucrar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), que han sido creadas específicamente para recibir contratos del Estado. Muchos de estos contratos no se han cumplido, siendo solamente cobrados y a partir de ahí, se inician procesos de corrupción, como los surgidos durante las administraciones anteriores, prohibidos hoy por la ley.

2.4.3 Acciones encaminadas a la prevención de la criminalidad

Tal como se expuso, las acciones de prevención deben ir acompañadas de acciones encaminadas a repeler la criminalidad; no puede desvincularse una de otra.



Capturando supuestos delincuentes, será factible contar con espacios libres que podría aprovechar la población en actividades lúdicas o deportivas, además de generar las condiciones de seguridad para la población.

La efectividad de las instituciones del Estado provocará que la percepción de la población permita que se establezcan vínculos de coordinación, pero se requiere de seriedad, además de preparar las condiciones internas en las fuerzas de seguridad, para evitar que militares se involucren en el crimen organizado y agentes de la Policía Nacional Civil incurran en actos de corrupción. Ejemplo de ello es pedir o aceptar coimas, que con ello desprestigian, más que a las instituciones, al mismo Estado, debido a la pérdida de credibilidad que se podría suscitar a partir de esas acciones.

Un quetzal invertido en prevención permitirá ahorrar Q10 en enfrentar fenómenos que pueden llegar a ser incontrolables, como la desarticulación de grupos de delincuentes comunes u organizados. Esa prevención debe ser tarea prioritaria del Estado. Dejarla en manos de la sociedad, de la población o de organizaciones de la Sociedad Civil es un grave error, porque de esas actividades de liderazgo social pueden surgir cacicazgos que posteriormente se convertirán en nuevas bandas de delincuentes.

2.5 Condiciones económicas, sociales, culturales, políticas de la sociedad

La fortaleza y funcionamiento de las instituciones del Estado responde a las condiciones existentes en la sociedad influenciadas por los factores económicos, sociales, culturales, internacionales, psicológicos y de seguridad/defensa; es

conveniente conocer cuál es el contexto en el que se desarrolla el país, las ciudades, el campo, etcétera.



Debido a la necesidad de contar con una herramienta para el análisis, en esta investigación se recurre a la geopolítica para comprender mejor cada uno de esos factores que, como expone Pierre M. Gallois, sirven para “*estudiar las interacciones de la geografía y de la ciencia política, es decir, la aplicación de los conocimientos geográficos a los asuntos mundiales*”. Gallois busca generar conciencia sobre la geopolítica, explicando que es una ciencia dinámica, “*puesto que relaciona factores políticos, económicos, sociales demográficos, científicos, etcétera. Todos ellos cambiantes y activos con el entorno físico, para evaluar la situación y deducir las consecuencias que de ella se derivan*” (Gallois, 1992), en la actualidad se agregan otros factores de poder, especialmente en la realidad guatemalteca, tomando en cuenta que se trata de un país que tiene dependencia de grandes potencias, especialmente de Estados Unidos.

Las acciones encaminadas a promover seguridad, para que tengan un mejor impacto, deben ser producto de profundos análisis, entendiendo la diversidad de culturas, idiomas y formas de pensar. De lo contrario, podría ocurrir que las mismas fracasen y se conviertan en un plan más que no surta efecto.

Por ello es importante entender mejor las condiciones que deben ser tomadas en cuenta, para que en cada región, luego en cada departamento y por último en cada municipio, se contemplen aspectos específicos, que permitan impulsar la aplicación de políticas encaminadas a involucrar a la mayor cantidad de instituciones, sectores y organizaciones de la sociedad civil.



2.6 Situación económica: un factor que favorece la criminalidad

La economía contiene “rasgos distintivos, acordes con las particularidades de cada país” (Spiridonova, 1965), aunque existe “comunidad de intereses de clase” (Spiridonova, 1965) en cada uno de ellos, que los “unifica ideológicamente” (Spiridonova, 1965).

2.7 Condiciones sociales

Guatemala es uno de los países más excluyentes, en donde su población no cuenta con las oportunidades a las que todo ser humano debe tener acceso, lo cual convierte esa circunstancia en una de las causas que genera el incremento de la criminalidad.

Se requiere de inversión social intensiva para que se puedan crear las condiciones que permitan brindar oportunidades a la población. Sacar de la pobreza o pobreza extrema a un porcentaje significativo de la población guatemalteca permitirá que se den esas oportunidades. Para ello, se requiere la participación de todos los sectores y factores, entre ellos, la misma economía debe crecer entre 4 y 6 por ciento, para lograr que el Estado recaude más y pueda invertir en las necesidades sociales.

El problema reside en que brindar esas oportunidades puede durar una generación, mientras tanto ¿qué hacer, cómo solucionar a corto plazo el problema de la

criminalidad, misma que se ha establecido entre la sociedad a lo largo de los años y que a nadie le interesa su solución?



Son las relaciones sociales de exclusión, marginación, desigualdad y falta de oportunidades entonces, las causales directas de la criminalidad prevaleciente en el país. Es esencial mejorar las relaciones de igualdad, de lo contrario, la criminalidad se podrá contener temporalmente, pero tarde o temprano terminará alcanzando a todos los estratos sociales.

Para Juancarlos Gómez, *“El Estado es la suma de sus ciudadanos y quien maneja la autoridad debe hacer todo lo posible para que la respuesta del Estado a los temas de seguridad no se limite a lo coercitivo y la sanción material y pecuniaria (prisión y multas). La prevención es fundamental y en ello las instituciones del Estado juegan un papel determinante”*.

Además, el entrevistado le brinda valor a la Sociedad Civil organizada al señalar que: *“La Sociedad Civil es clave en el esfuerzo por prevenir la criminalidad y en lo que más pueden aportar es en la prevención a través de la educación”*. Como ya se expuso, la Sociedad Civil está conformada por actores vinculados con todas las vertientes de las actividades sociales.

Para enriquecer lo mencionado en la entrevista por parte del general Gómez, se cita textualmente lo expresado por el general Martín Balza ministro de la Defensa de Argentina en el año 2000, *“ningún actor que no sea el Estado-nación es capaz de asumir responsabilidades ni de encarar políticas eficaces”* (Arévalo de León, 2001); ello significa que cualquier proceso impulsado tendrá mejores resultados si el Estado se involucra en dirigir de manera seria y responsable, de lo contrario se podría convertir en un caos.

2.8 Condiciones políticas en las que opera la criminalidad

Guatemala ha sido gobernada por una única tendencia política durante los últimos 63 años. Existe la posibilidad de que en algún momento algún presidente se haya declarado socialdemócrata, o que algún partido demócratacristiano haya ganado



las elecciones, pero la realidad es que en la práctica todos han tenido como característica la defensa de los mismos intereses, todos encaminados a impedir que se alteren las condiciones existentes en todo sentido.

La criminalidad ha venido a alterar las condiciones políticas, habiendo afectado la credibilidad del Estado, sobre todo de los gobernantes y las autoridades que han estado a la cabeza de las diversas carteras y secretarías, debido a que pareciera que cualquier esfuerzo es infructuoso.

El general Juancarlos Gómez expone que:

De manera obvia el Estado debe contar con una capacidad disuasiva que contribuya a desestimular la criminalidad. De manera infortunada pero cierta el ser humano requiere en determinados casos que esa fuerza coercitiva como complemento de la prevención para garantizar que la violación de la ley tenga unas consecuencias que afectan de manera directa la libertad y el patrimonio económico individual, en beneficio de la colectividad. Para que una sociedad funcione la Ley debe imperar y el Estado debe tener la capacidad de que la misma se cumpla y si no se cumple dicho incumplimiento debe tener unas consecuencias para el ciudadano infractor.

Importante es resaltar lo expuesto por el general Juancarlos Gómez, cuando coloca la ley como imperativa para que el Estado garantice su cumplimiento. Es fundamental señalarlo dados los antecedentes guatemaltecos e incluso colombianos en menor grado, en que se han violado los derechos humanos, en el caso guatemalteco con una institución militar que se consideró supraconstitucional en algún momento de la historia reciente.



2.9 Condiciones culturales del país para el desarrollo de la criminalidad

La cultura está supeditada a la economía, siendo esta la que incide en la forma de actuar de una sociedad debido a que dependiendo de la capacidad económica, se puede tener acceso a diversas formas de arte, cultura y actividades lúdicas.

Guatemala es la cuna de la cultura maya, el aporte de la cultura a la economía alcanza el 7.26% del PIB y, si se incluye la economía “sombra” (informal o ilegal) el aporte sube al 9.02% del PIB (Castillo, 2013), sin embargo esta cultura solamente se explota con fines turísticos y la juventud ve hacia el Norte en sus gustos musicales, teatrales, pictóricos, etcétera. Esta cultura es la que hace que paulatinamente la juventud esté rescatando algunos espacios nocturnos, como discotecas y bares, muchos de ellos en la zona 1 de la capital de Guatemala, pero aunque la asistencia a los mismos todavía es pobre, como consecuencia de la violencia sigue prevaleciendo el temor de que haya agresiones contra quienes asisten.

2.10 Impacto psicológico de la violencia

La sociedad guatemalteca se encuentra lacerada en su integridad debido al aumento en el número de delitos que se cometen contra la vida, la integridad, el patrimonio; el impacto en la sociedad, de estos delitos, especialmente de la extorsión, se ha convertido en la causa de enfermedades que son consecuencia de la tensión que la ciudadanía vive a diario, por el temor a convertirse en víctimas.

El Estado debe reconocerse, ha avanzado en la capacidad de enfrentar la delincuencia individual, colectiva, común y organizada. Existe coordinación entre el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y el Organismo Judicial; sin embargo el impacto sigue siendo pobre, porque no existe capacidad para contrarrestar este fenómeno criminal.

La población, por su lado, se siente en situación de indefensión, debido a la pobre respuesta que hay de parte de las autoridades y, sobre todo, debido al poco o nulo esfuerzo existente en impulsar la prevención de estos delitos.





Capítulo III

Fundamentos que impulsan la necesidad de construir una propuesta que involucre a entidades y dependencias del Estado y Sociedad Civil organizada en la prevención de la criminalidad

Sin pretender redundar en lo expuesto en los primeros dos capítulos, en el capítulo III se profundizará en la génesis que han generado los diversos problemas de criminalidad que se viven en el país, misma que deberá ser analizada desde las ópticas económica, social, psicológica, política y legal, para contar con la idea de cuáles son las circunstancias presentes y de esa forma establecer los mecanismos que permitirían impulsar el cambio requerido. Para ello se cuenta con el diagnóstico institucional y social, que permitirá conocer el punto de arranque de la propuesta, la cual brindará la oportunidad de participación social e institucional en las tareas de prevención de la criminalidad.

El capítulo III permitirá establecer las bases para comprender el impacto que genera la criminalidad en las diversas esferas de la sociedad, así como la necesidad de participación de todos los sectores de la sociedad dentro de cada municipio. La criminalidad impacta en la sociedad en todas sus dimensiones. Para entenderla mejor, es trascendental desglosar los diversos aspectos. Importante será analizarla desde la óptica de los factores de poder, cómo incide y afecta a cada uno. Eso permitirá establecer los mecanismos que abrirán la oportunidad de enfrentarla de mejor manera.



Estos factores de poder son los que Van Der Meersch ubica así: el poder político está hoy sujeto a la influencia de un gobierno más invisible y menos controlado todavía que el de los partidos políticos, estos grupos ejercen un poder de hecho (Quintana, 1960). La mayor parte de estos grupos son legítimos y actúan dentro del marco de la legalidad, sin embargo hay casos en los cuales, con la apariencia de legalidad, se recurre a la ilegalidad como lo ocurrido con una agrupación social financiada con dinero proveniente de la cooptación del Estado desde el Ministerio de Comunicaciones durante la administración de Otto Pérez Molina.

El general Juancarlos Gómez concluye su entrevista señalando que:

Estoy convencido de que los Líderes a nivel de los estados tienen una enorme responsabilidad en la reducción de la criminalidad. El trabajo debe ser mancomunado: familia, centros de educación, sociedad civil, empresa privada, instituciones en los niveles locales, regionales y nacionales. Todos se deben unir para lograr que esto suceda. No es una sola acción, ni de una persona, son muchas acciones y de varias personas y entidades las que logran generar diferencias positivas en la sociedad.

Importancia adicional tienen las palabras del mismo militar colombiano, cuando expone que:

Cada país, cada, ciudad, cada barrio, cada familia es diferente. Una fórmula única no existe. Las sociedades se deben transformar a sí mismas con base en sus necesidades y también sus fortalezas. Lo que sí es igual para todas es que la Educación, el conocimiento, la posibilidad de interactuar en un aula para acceder a conocimientos, a la disciplina propia de los centros de educación, es clave para ir encontrando esas pequeñas soluciones que contribuyen y construyen mejores sociedades con menos problemas de criminalidad”.

De manera paralela a las ideas expuestas, el poder coercitivo del Estado garantiza que la ley impere y se cumpla. Las sociedades educadas entienden, asimilan y cumplen de manera mucho más tranquila y natural con este principio fundamental de

la vida en sociedad. Es decir, con el imperio la ley. El impacto de la criminalidad en estos factores debe ser expuesto por separado, para concluir con un proceso mediante el cual se construya la propuesta del quehacer hacia el futuro.



Se inicia este proceso con el municipio, es la unidad territorial más pequeña dentro del Estado guatemalteco, debido a que la esencia de la tesis es precisamente trabajar desde lo municipal, para expandirse hacia lo nacional, como se plantea en la hipótesis, que señala que “*los actores municipales y sujetos locales*”, trabajarán impulsando “*la prevención, hasta el rechazo de la delincuencia*”, buscando con ello contar con “*mejores oportunidades en el desarrollo*” del municipio. Ello permitirá reforzar el cometido que se establece en el preámbulo de la Constitución Política de la República, donde se indica que el Estado debe buscar el fin del orden social para la persona, en el marco de la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable. Para ello hace un llamado a los gobernantes para que procedan con absoluto apego al Derecho. Por lo tanto se procede a exponer el impacto de la criminalidad en cada uno de ellos.

3.1 La criminalidad y el daño que causa a la sociedad vista desde sus distintos componentes

La criminalidad ha impactado en la sociedad de manera negativa entre la población, generando temor y la sensación de abandono por parte de las autoridades de gobierno, mismo que se traduce en frustración y en sensación de aislamiento y soledad, debido a que en el momento en que se requiere de la presencia estatal, el Estado simplemente está ausente, en tanto que en las instituciones ha generado debilidad, primero por la captura que se produjo por parte de quienes violaron los derechos humanos; luego por la cooptación del crimen organizado, siendo la principal causa del rezago del país.

Para comprender mejor lo expuesto, a continuación se detalla el impacto de la criminalidad en los componentes más importantes de la sociedad.



3.1.1 Participación del Estado en la prevención de la criminalidad

El Estado constituye la entidad desde la cual deben emanar las políticas públicas que permitirán tanto la prevención como el enfrentamiento a la criminalidad. La primera de ellas es fundamental, debido a que constituye la vía para la estabilidad en una nación; en ella deben participar todas las dependencias públicas y privadas que operan dentro del área geográfica.

Consultado durante una entrevista acerca de quiénes deben participar en el impulso de la prevención el general colombiano Juancarlos Gómez Ramírez, responde lo siguiente:

Definitivamente creo que es la familia la célula de la sociedad de donde surge todo lo bueno o todo lo malo que tienen los Estados. Pero si nos quedamos en la discusión sobre quién recae la responsabilidad, puede que nos quedemos ahí y no se resuelve el tema. ¿Familia o Estado?

Hay que enfatizar en lo dicho por el general Gómez Ramírez, quien al final expone sobre si debe ser la familia o el Estado quienes deben ser responsables. En ello podemos quedarnos discutiendo pragmática o filosóficamente; sin embargo, la realidad es que ambas entidades tienen mucho que aportar; de hecho se debe sumar a todos los actores sociales dentro de cada municipio.



La inversión social contribuye a erradicar la criminalidad de mejor forma que cualquier política de seguridad centrada exclusivamente en acciones reactivas contra la supuesta delincuencia. La educación es parte de las oportunidades que el Estado debe brindar a sus ciudadanos, desde el mismo momento de la concepción; sin embargo, debido al accionar de gobernantes y sindicatos, no es real que se cumpla con este compromiso, que también está contenido en la Constitución Política de la República, como ya se expuso en el capítulo anterior.

3.2 Sobre el municipio

Poca es la información que existe sobre el origen del municipio. Siendo durante el imperio romano cuando se organiza, habiéndosele brindado la oportunidad de contar con un gobernante. De hecho, el vocablo proviene de las palabras latinas *munus*, que significa obligaciones, y *capere*, que significa hacer algo o adoptar una actitud. De esa forma surge el término municipio, que hace referencia *etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas tanto personales como patrimoniales necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades* (Quintana Roldán, 1998). En tanto que quien gobierna el municipio es el alcalde, palabra de origen árabe que descende de “el juez”, producto de la herencia dejada por quienes invadieron la península ibérica durante 781 años, entre 711 y 1492.

Para efectos de la presente investigación, debe ubicarse en el contexto jurídico, social, político y económico guatemalteco, por lo que se dejará el ámbito histórico y se iniciará con el jurídico.

3.3 La figura del municipio en el marco legal

El municipio está contemplado en diversos artículos de la Constitución Política de la República. En el artículo 121 se señala que sus bienes deben ser considerados



propiedad del Estado, debido a que forma parte del mismo; el artículo 134 garantiza su autonomía y más adelante se establecen las obligaciones mínimas, entre las cuales es necesario mencionar la contemplada en la literal a del artículo mencionado, el cual señala lo siguiente: *“Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que correspondan”*, ello permite que se establezcan relaciones de trabajo con la totalidad de ministerios, viceministerios o secretarías.

El municipio es gobernado por el alcalde, los síndicos y los concejales, que de acuerdo con el artículo 254 de la norma suprema, son elegidos directamente por la población en sufragio universal, teniendo la oportunidad de optar a la reelección y por un período de cuatro años.

Importante es la autonomía de la que goza el municipio, debido a que ello le permite “concretar las reglas y procesos bajo los cuales se relacionarán los actores políticos en ese nivel de gobierno” (Secretaría de Gobernación). Esta flexibilidad abre la oportunidad de impulsar políticas de coordinación con otros municipios, con instituciones del Estado e incluso con gobiernos y municipios extranjeros.

En 2002, el Congreso de la República aprobó según decreto 12-2002, el Código Municipal, que como establece su artículo 1º tiene como *objetivo desarrollar los principios constitucionales referentes a su organización, gobierno, administración y funcionamiento*, en tanto que en el artículo 2º hace referencia a su naturaleza, que ordena el vínculo que debe tener con el Estado desde que establece que es la unidad básica del territorio. Además, en la segunda parte se exponen las características del municipio, siendo éstas.

- *Relaciones permanentes de vecindad;*
- *Multietnicidad;*
- *Pluriculturalidad;*



- *Multilingüismo.*

Sus características le permiten al municipio impulsar el bien común para sus habitantes, sumadas a las características la autonomía contemplada en el artículo 3º, mediante el cual se puede coordinar políticas y acciones con instituciones del Estado.

El artículo 7º de la misma ley ordena que la autonomía le permite al municipio adquirir derechos y contraer obligaciones. Hasta el momento, este artículo se cumple parcialmente, especialmente cuando se trata de motivos económicos, pero no se involucra tanto en políticas públicas.

Los elementos del municipio son similares a los del Estado. Tomando en cuenta que se trata de la unidad territorial más pequeña, todos son importantes; sin embargo, por tratarse de seres humanos el elemento poblacional constituye el más importante y al que se debe defender y proteger junto con sus bienes.

El artículo 17 del Código Municipal establece derechos y obligaciones para las personas que habitan en el municipio, por motivos de espacio no se mencionará cada uno, solo aquellos relacionados con la colaboración y participación alrededor de la seguridad. Las literales del citado artículo que hacen referencia a la obligación de los vecinos son las siguientes:

c) Servir y defender los intereses del municipio y la autonomía municipal; f) Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, i) Utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables; j) Participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley; k) Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código; y m) Aquellos otros derechos y deberes establecidos en las leyes.



3.4 Las relaciones sociales

En el espacio municipal existen como ventajas el tamaño del área geográfica y el de la población. Ello permite que la mayoría de las personas se conozcan, especialmente las familias que han habitado ese territorio desde generaciones, lo que les ha permitido generar lazos de confianza y en caso existan desavenencias entre ellos, sigue prevaleciendo el hecho de que se conocen y comparten intereses comunes.

En esos espacios interactúan los empresarios, periodistas, políticos, activistas sociales, maestros, religiosos, deportistas y gobernantes. Ello permite que, eliminando las desconfianzas y fijando objetivos y fines comunes, se puedan alcanzar acuerdos que permitan pensar en la colectividad y en el futuro.

3.5 Criminalidad y su impacto en sociedad

La sociedad ha enfrentado dictaduras, violaciones a los derechos humanos, fraudes electorales, abusos, actos de corrupción y violencia; esta última, primero de manera institucionalizada, promovida desde el Estado, y luego proveniente de la delincuencia común y organizada, lo cual hace que sea complicado establecer lazos de cordialidad o que el desencanto que existe hacia las instituciones del Estado y sus funcionarios se convierta en confianza. De acuerdo con el artículo “Asesinatos en América Latina”, escrito por Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo, la violencia provoca que en América Latina mueran asesinadas 144 mil personas cada año. *“El homicidio es un fenómeno normalizado para resolver conflictos. Como sucede con*

cualquier enfermedad o adicción, el primer paso es aceptar que nos hemos vuelto países asesinos” (Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras, 2017).



Los grupos de delincuencia común y organizada operan en diversos niveles y actividades delictivas, en tanto que los grupos con mayor poder trafican drogas, contrabando y participan en actividades de cooptación del Estado utilizando el financiamiento ilícito de campañas proselitistas, involucrados directamente en instituciones desde las cuales incurren en corrupción. Otros grupos operan en colonias marginales, donde se han convertido en una especie de ley, y han sustituido a las autoridades estatales.

La criminalidad común y la organizada han minado la confianza que la población debiera tener en las instituciones públicas, especialmente las vinculadas con la justicia (Ministerio Público, Organismo Judicial y Policía Nacional Civil), debido a que se ha abandonado la administración de instituciones importantes. Ejemplo de ello son los centros penitenciarios que están en poder de los mismos reos, siendo estos quienes deciden sobre políticas internas como asignación de espacios, traslados de un centro de detención a otro, alimentación o quién será el siguiente director del mismo.

El 16 de agosto de 2017, el reo Anderson Daniel Cabrera Cifuentes fue llevado al Hospital Roosevelt en la zona 11 de la capital de Guatemala. El subterfugio se centró en que se encontraba mal de salud y que debía ser examinado médicamente; sin embargo, en la entrada del nosocomio era esperado por un grupo de integrantes de la mara Salvatrucha (*Según Insight Crime, la mara Salvatrucha o MS13 es la pandilla callejera más conocida del hemisferio occidental, opera desde Centro América hasta Estados Unidos*) que de manera violenta lo liberaron, habiendo provocado la muerte de siete personas que se encontraban a esa hora en el ingreso de consulta externa (Ríos, 2017).



Como consecuencia del hecho expuesto, investigaciones del diario *Prensa Libre* evidencian que otros reos “*salen de las prisiones como si estuvieran en un hotel*” (Ramos, 2017), entre los casos mencionados están el de Anabella de León y Daniela Beltranena, esta última incluso ha regresado en estado de ebriedad luego de salir cada dos semanas.

Se pone como ejemplo al Sistema Penitenciario; sin embargo en las mismas condiciones se encuentra la Secretaría de Bienestar Social (SBS), asimismo algunas dependencias del Ministerio de Gobernación o de la Defensa, que debido a la cooptación de que son objeto, es el crimen organizado el que decide en determinados niveles de los mismos. Esta aseveración es confirmada luego de haberse develado actos de corrupción y negligencia en diversos niveles en las dependencias mencionadas, siendo de conocimiento público cada hecho por el impacto que generó en su momento. Como ejemplo de ello, el bono que fue otorgado al presidente de la República o la muerte de 41 niñas en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción.

A raíz de ello, la sociedad ha sufrido, se encuentra afectada, debido a que su papel se circunscribe al de ser espectadora de los abusos cometidos por funcionarios que durante el lapso que dirigen determinada dependencia se dedican a incurrir en anomalías que les permiten el enriquecimiento particular.

3.5.1 Ausencia de vida nocturna

La sociedad guatemalteca ha enfrentado décadas de dictaduras, cada una con diferente rostro, disfrazadas de gobiernos constitucionalmente electos y todos con una característica común: impulso de la corrupción y la violencia desde el Estado con el consiguiente rompimiento del Estado de derecho a través de la cooptación de los



órganos Judicial y Legislativo. Ese período ha sido denominado “etapa autoritaria” (Olascoaga. 2003), debido a la imposibilidad de ejercer los derechos civiles y políticos por el peligro que existía de convertirse en víctimas de la intolerancia de quienes gobernaban.

Se generaron condiciones que impulsaron una cultura de silencio, la que se tradujo en miedo: por consiguiente, el aislamiento se convirtió en la característica predominante de la sociedad y en una especie de misantropía, que poco a poco ha ido transformándose; pero que luego, con el surgimiento de fenómenos como la violencia generalizada, puede afectar a cualquier persona. Ese encierro se mantuvo con algunas pocas excepciones.

Una sociedad democrática, con un Estado fuerte que garantiza seguridad para sus ciudadanos genera confianza en la población y esta responde con acciones de confianza, por ejemplo asistiendo a actividades culturales, deportivas, sociales y de recreación durante las noches. Esa experiencia en condiciones de seguridad, permitirá que la percepción se vea favorecida y que a partir de ahí se impulsen otros tipos de campañas públicas, que deberán estar relacionadas con mayor tolerancia y madurez frente a diversas situaciones que se puedan presentar.

La vida nocturna en diversos puntos de la ciudad, en condiciones de seguridad, sin que las autoridades busquen abusar de quienes salen a divertirse, podría ser uno de los resultados de cualquier política pública encaminada a garantizar la seguridad ciudadana.

3.5.2 Desconfianza

La desconfianza que existe entre la población se convierte en un obstáculo para la aplicación de este tipo de medidas. Debido a la frustración que se mantiene entre la

ciudadanía, no hay disposición a apoyar medidas que impliquen participación de las personas en propuestas que emanen desde las instituciones del Estado, especialmente la Policía Nacional Civil.



Cualquier propuesta tiene que pasar por generar confianza en la sociedad, de lo contrario, cualquier política pública estará condenada al fracaso y a no lograr ningún resultado satisfactorio, debido a que la criminalidad solo logrará enfrentarse con la participación de las instituciones del Estado, de las organizaciones de la Sociedad Civil y de la población.

La prevalente desconfianza en la sociedad es difícil de eliminar. La confianza no se puede conquistar en un solo día, cuando la desconfianza se fue cimentando sobre las bases del engaño, el fraude y el abuso que diversos funcionarios cometieron. Pero tampoco es imposible eliminarla, se requiere de dedicación, de trabajo tesonero y transparente en favor de la población, ello permitirá que sea erradicada y que a partir de ahí, se pueda impulsar cualquier política pública en materia de seguridad.

3.6 Impacto psicológico de la criminalidad en la población

Es complicado medir el impacto psicológico que la criminalidad pueda tener en la población. Por razones culturales, la población guatemalteca visita poco a los profesionales de la psicología o de la psiquiatría; por lo mismo, no existen indicadores nacionales sobre la cantidad de población que está o podría estar afectada como consecuencia de la impunidad, corrupción y criminalidad.

Jean-Marie Domenach concibe que la violencia es el “*empleo ilegítimo o por lo menos ilegal de la fuerza*” (Domenach, 1968), además plantea que se trata de un fenómeno humano. Hay que recordar que el único ser que promueve violencia sin razón



contra otros de su misma especie es el humano. Entonces, en una sociedad como la guatemalteca, con altos índices de violencia, puede suscitarse un fenómeno que implique en algún momento tolerancia debido a la frecuencia con que se producen los hechos, pero a la par de ella, la esperanza de que se produzca un cambio que garantice mejores niveles de seguridad.

La amenaza de una constante agresión contra la integridad o contra la vida afecta la forma de actuar y pensar de la persona en lo individual. Esto se refleja en la sociedad que puede ver transformada su misma cultura, por lo que hay que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Traumas y pérdidas anteriores;
- b) Abuso emocional, sexual o físico de parte de las personas que forman parte de la colectividad.
- c) Transformación de la vida que pudiera estar atravesando la persona, entre ello se debe contemplar el cambio del estado civil, el fallecimiento violento o natural de un ser querido (SEDEM-UDEFEGUA, 2015).

Esta esperanza es utilizada frecuentemente por quienes hacen campaña proselitista para alcanzar la presidencia, ofreciendo eliminar la criminalidad valiéndose de diversos medios, sin que lo logren, porque no crean políticas de seguridad favorables o, simplemente porque no tienen interés, generando con ello más frustración entre la población; misma que se ve en una situación de vulnerabilidad extrema y zozobra, debido a que las autoridades simplemente observan lo que sucede y en algunos momentos algunos se vuelven incluso cómplices con sus acciones o con su silencio.

Esa frustración afecta a una sociedad, debido a que los niveles de percepción cambian drásticamente, generando desconfianza, que a su vez se convierte en un freno para el fortalecimiento de la institucionalidad, debido a que cualquier paso positivo que se pretenda dar, encaminado a disuadir a las personas de involucrarse con la criminalidad, genera desconfianza y poca credibilidad.



Recuperar la confianza debe pasar por un proceso largo, que implique efectividad y profesionalismo de parte de las instituciones. De lo contrario, las políticas públicas encaminadas a la prevención y al enfrentamiento con la criminalidad no funcionarán por falta de apoyo de la opinión social.

La criminalidad ha impactado psicológicamente a la sociedad, generando desconfianza en las políticas públicas, las instituciones y sobre todo los funcionarios, especialmente cuando quienes son nombrados no tienen las cualidades ni los conocimientos y muchas veces solo llegan a improvisar y cobrar su sueldo.

Además, la frustración se convierte en un freno, que es importante superar. De lo contrario, será imposible conseguir la participación de organizaciones de la Sociedad Civil junto con instituciones estatales y municipales, para llegar a los habitantes de cada municipio, siendo estos últimos los que de no ver resultados satisfactorios terminarán rechazando cualquier política o propuesta que en el futuro se les presente.

3.7 El costo de la criminalidad

Estimar los costos de la criminalidad es complicado, debido a que se deben incluir los bienes que han sido objeto de robo, así como las pérdidas ocasionadas por amenazas, extorsiones, intimidaciones, persecución contra personas y el monto que la persona que fue víctima de homicidio pudo dejar de producir a lo largo de su vida productiva.



En 2004, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presentó el estudio “El costo económico de la violencia en Guatemala”, en el cual se hace referencia a los gastos en que incurren la población y el Estado. Este último asume los costos en salud tanto física como psicológica, además de las pérdidas que se producen como causa de la baja productividad; los costos que desde los ministerios de Salud, Gobernación y Educación se realizan como consecuencia de la violencia. En tanto que la población se encuentra en la necesidad de afrontar los costos de la violencia en lo individual y en los hogares, los empresarios afrontan pérdidas como consecuencia de la extorsión, robo, amenazas, intimidaciones e incluso atentados contra la vida (PNUD, 2006).

Los costos asumidos por el sector empresarial han sido analizados por la Red de Investigadores del Banco Central (REDIBACEN) de El Salvador, que en 2016 emitió un boletín de prensa titulado *Estimación del costo económico de la violencia en El Salvador, año 2014*. En el mismo se hace referencia a un estudio elaborado por cuatro investigadores de dicha red, en la que mencionan que el costo de la violencia en El Salvador, asciende al 16% del Producto Interno Bruto (PIB) (REDIBACEN, 2016); en tanto que en el Encuentro Nacional de Empresarios 2015, celebrado en octubre de ese año, se señala que en Guatemala el costo de la violencia es del 8.7% del PIB, equivalente a US\$7,120 millones (FUNDESA, 2015); al tipo de cambio del momento en que la tesis es elaborada, asciende a Q53,400 millones aproximadamente, ello sin incluir el presupuesto del Ministerio de Gobernación y Ministerio de la Defensa que asciende a 1.32% del PIB.

Un 70% de las víctimas están contempladas entre los 18 y los 35 años de edad; ello significa que personas que se encuentran en la edad productiva, son víctimas de delitos en los que pierden la vida; personas que están aportando al país, pero que como consecuencia de las acciones de grupos delincuenciales dejan un vacío que afecta a la población en diversas esferas de la vida.

Es valioso calcular las oportunidades que se pierden en hijos que no pudieron haber tenido acceso a la educación y a la superación académica, laboral y social, de no haber sido porque a causa de la violencia quien sostenía económicamente ese hogar, fue víctima de la criminalidad, habiendo con ello, en primer lugar, causado daño en la víctima directa, pero impidiendo que hijos e hijas pudieran adquirir esos conocimientos, que les permitirían ese mejor futuro.



Los costos económicos que la violencia trae a la población son incalculables: desde los procesos de auto-segregación de cuadras, colonias y hasta municipios; la necesidad de pagar seguridad privada, la población es afectada cuando pilotos del servicio urbano paralizan el servicio de los buses para demandar mayor seguridad, la dificultad para los automovilistas de poder transitar libremente debido al peligro que persiste de ser asaltados por delincuentes que se desplazan en motocicletas y la poca efectividad de las autoridades para impulsar políticas públicas, que garanticen la seguridad y la captura de los responsables de este tipo de acciones delincuenciales.

Con escaso apoyo de parte de las autoridades, la población tiene que enfrentar por sí sola la criminalidad que se traduce en homicidios, amenazas, extorsiones, asaltos en la calle o en los buses, robos en casas, presencia de maras en las colonias, donde la ausencia de la Policía Nacional Civil hace que se pierda credibilidad en el Estado. Tratar de estimar los gastos que la población realiza en seguridad es complicado; se puede realizar un estimado, un cálculo, pero no saber exactamente cuánto se está erogando desde la seguridad como tal, hasta la salud que se ve deteriorada como consecuencia de las tensiones vividas.



3.8 La criminalidad y su impacto político

La criminalidad afecta la vida social, económica, política y cultural de un país, cualquiera que este sea, debido a que altera la percepción, la forma de vida, las rutinas, las costumbres y también genera descenso en la credibilidad que existe sobre la forma en que se administra un Estado y por lo mismo, quien lo administra durante cuatro años es criticado. Hay que tomar en cuenta que luego de muchos años, un gobernante será recordado no solo por las cosas buenas que haga, sino por los errores que cualquiera de sus funcionarios haya cometido.

La imagen del país se deteriora debido a los constantes actos de violencia, especialmente cuando se producen hechos emblemáticos como ataques a turistas, mujeres, niños o niñas o crímenes impactantes como torturas, masacres o desmembramiento de personas.

La criminalidad genera inestabilidad, puede conducir a un descontento que en momentos se convierte en un fenómeno que debilita gobiernos, les resta credibilidad, perjudicando con ello la importancia de las instituciones, como de hecho ocurre en la realidad.

Formar parte de instituciones como la Policía Nacional Civil, se ha convertido en característica de quienes en el campo han perdido la oportunidad de trabajar la tierra u otras oportunidades de trabajo y optan por ingresar a esa institución. Posteriormente, en las ciudades, sus habitantes ven con menosprecio la labor que desarrollan, muchas veces incluso son víctimas de alguna discriminación. Ser parte de la Policía Nacional Civil no constituye una ambición de niñez o adolescencia, como sí ocurre en otros países.



Cuando se presentan momentos en los cuales desde los espacios de gobierno se producen actos delictivos como corrupción, o se permite la cooptación del Estado, la credibilidad se desmorona. Lo mismo puede ocurrir cuando desde el gobernante se producen declaraciones o acciones encaminadas a minar la credibilidad de la justicia o de la lucha contra la impunidad (Peródico, 2017).

Cuando un pueblo se percata de que sus gobernantes están incurriendo en anomalías, no solo se genera una frustración colectiva; además, la percepción causa tanto daño que las relaciones de la sociedad con el gobierno se encuentran a partir de ese momento en situación de franco deterioro; ejemplo de ello es la actitud asumida en agosto de 2017 por parte del mandatario guatemalteco, que ha decidido cabildar contra el Comisionado de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Iván Velásquez (Peródico, 2017), colocándose de esa manera al lado de quienes promueven la impunidad.

Un país en donde la criminalidad alcanza a todos los estratos sociales, la institucionalidad, gobernantes, y afecta a gobernados se enfrenta a dificultades para recuperarse de esas condiciones. Por lo mismo, para la recuperación de las condiciones apropiadas, se requiere de la participación de actores más allá del Estado e incluso de la cooperación de otros Estados amigos.

3.9 Las fuerzas de seguridad y la criminalidad

Las fuerzas de seguridad (Ejército y Policía Nacional Civil) han sido afectadas como consecuencia de la criminalidad. En tanto frecuentemente se hace pública la relación de oficiales con bandas del crimen organizado (De León, 2018); ejemplo de ello



ha sido la fotografía de un oficial de alto rango en una de las denominadas *radio ofiestas* en Alta Verapaz (Castañón, 2011). Por otro lado, las frecuentes acciones en las que agentes de la Policía Nacional Civil cobran coimas a personas que pudieran ser detenidas en altas horas de la noche y en lugares poco transitados.

La situación actual es consecuencia de la debilidad institucional y de la pérdida de mística entre oficiales del Ejército y agentes de la Policía Nacional Civil. Haber utilizado a ambas instituciones para violar los derechos humanos y cometer acciones al margen de la ley, fue minando el honor que debe regir entre los y las integrantes de ambas entidades.

La utilización de instituciones con fines aviesos se convierte en el germen de la descomposición, especialmente cuando las mismas debieran ser la encargadas de garantizar que la ley y el orden prevalezcan; el haber utilizado al Ejército y a la Policía Nacional como instrumentos al servicio de un sector poderoso, sin importar las consecuencias, generó el rompimiento del Estado de Derecho, además de la poca o nula credibilidad en quienes deben aplicar la ley.

A partir de la contrarrevolución de 1954, el Ejército y la Policía Nacional se convierten en instrumentos de la lucha ideológica. No les importó afectar a la población civil indefensa, la que fue considerada “enemigo interno” durante más de 40 años. Sobre todo, debe recordarse que la estrategia de contrainsurgencia incluyó, además de las violaciones a los derechos humanos, la comisión de delitos que no podrían ser considerados conexos debido a que, para la realización de los crímenes de lesa humanidad, no era necesario que los otros fueran llevados a la práctica.



Junto con la guerra librada por las fuerzas de seguridad contra la población civil indefensa, se produjeron acciones que estuvieron al margen de la ley; entre ellas la conformación de bandas paramilitares como los escuadrones de la muerte y las Patrullas de Autodefensa Civil, que se convertirían en el germen de las bandas de contrabandistas y narcotraficantes.

Se permitió que desde dentro de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional se produjeran graves actos de corrupción, despojo de tierras a campesinos y con ello la conformación de regiones extensas al servicio de la cúpula militar.

Es verdad que el Ejército goza de mayor prestigio que la Policía Nacional Civil entre la población, empero esa confianza puede verse afectada, especialmente luego de 17 años de estar en las calles acompañando en patrullajes a la Policía Nacional Civil. En otro orden de ideas, esa confianza se circunscribe a los patrullajes y presencia en las calles, persiste la desconfianza de que desde esa institución se vuelva a hacer gobierno, por el temor a que se repitan los lamentables hechos ocurridos en el pasado reciente.

La imagen de la Policía Nacional Civil se ha deteriorado, debido a la poca confianza que la población le tiene; la ciudadanía no está requiriendo de la captura de bandas del crimen organizado, requiere que se le garantice la seguridad diaria, la que le afecta en el traslado de la casa al trabajo y otras actividades, que se capture a extorsionistas y a quienes los están manteniendo en zozobra debido a amenazas o simplemente a la presencia de maras que no son enfrentadas apropiadamente por parte de las autoridades.



A partir de que el Estado tome la decisión de impulsar procesos de prevención de la criminalidad, se requiere tomar en cuenta ¿qué es lo que se requiere para erradicar la criminalidad? Además, ¿qué necesita la población? ¿Cómo puede mejorar la percepción de la población acerca del funcionamiento de las instituciones del Estado, especialmente las encargadas de garantizar la seguridad? Por último, ¿cuáles son las capacidades y fortalezas que el Estado tiene?

Otro aspecto que debe contemplarse es la participación de la población junto con las fuerzas de seguridad. Solamente de esa forma se alcanzarán los objetivos deseados y la población participará cuando perciba que las fuerzas de seguridad están actuando de manera profesional y transparente, además de estar obteniendo resultados positivos en repeler a la criminalidad, que debe pasar por tener una actitud de respuesta rápida, pero no solamente con el uso de comandos especiales, sino de manera permanente, para que la eficiencia se transforme en cultura.

3.10 La norma creada para garantizar la prevención y la captura de quienes incurran en actos criminales

En 2014 fue presentada la Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034 (Contreras, 2014), en cuya presentación el ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla, expuso que se pretendía “*cambiar el paradigma de la represión por el paradigma de la prevención*”, sustentado todo en la legislación vigente. Además planteó la necesidad de aprobar algunas reformas e incluso la creación de otras figuras legales, entre ellas políticas públicas.



En este apartado se analizan aspectos legales, políticas públicas, planes y leyes vigentes que permiten el impulso de medidas tendientes a garantizar la prevención de la criminalidad, entendiendo que las causas están en la crisis económica, política que se vive en Guatemala.

3.10.1 Normativa constitucional que permite impulsar la prevención

El artículo 1º de la Constitución Política de la República establece que el *Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común*. Significa entonces que el Estado no debe organizarse para enfrentar la criminalidad o los efectos de fenómenos sociales que surgen, se desarrollan y causan daño como consecuencia de su inoperancia o ausencia, sino para establecer mecanismos que eviten que esos fenómenos surjan. Por ello constituye una necesidad iniciar el establecimiento de mecanismos para la prevención.

El artículo 2º del mismo cuerpo legal establece que la seguridad y el desarrollo integral de la persona es uno de los deberes que tiene el Estado. Ello implica la necesidad de establecer mecanismos que permitan que el Estado se involucre junto con la población en toda la fase que implica garantizar la seguridad para sus habitantes y al hablar de seguridad se hace referencia a la seguridad humana que ya quedó claramente explicada en el capítulo I de la presente investigación.

El artículo 3º establece la garantía del Estado de proteger y garantizar la vida desde la concepción. Al entender dentro del marco de la seguridad humana este artículo, queda claro que el Estado debe crear las condiciones materiales (educativas,

laborales, sociales, en salud, locomoción, etcétera), en las que el ser humano será protegido desde su concepción.



Los artículos contemplados entre el 71 y el 90 se refieren a la educación en todos los niveles. Aunque no hace referencia concreta a la prevención, la realidad es que una población educada se involucrará menos en actividades delictivas.

En la sección sexta, los artículos 91 y 92 se refieren al deporte; la carta magna le brinda importancia excepcional al mismo, dedicándole el 3% del presupuesto general, además de otorgarle autonomía; en materia preventiva, el deporte puede jugar un papel preponderante, que contribuirá a alejar a jóvenes de la posibilidad de que se involucren en bandas de delincuentes.

La sección séptima, dedicada a la salud (artículos 93 a 100), brinda oportunidades excepcionales, que junto a la educación permite mejores niveles de vida para la población, mismas que permitirán que se aleje de la posibilidad de delinquir. En el mismo sentido está el contenido de los artículos 101 al 106, relacionado con el derecho a contar con un trabajo digno.

El artículo 97, que se refiere al medio ambiente, permite y deja abierta la posibilidad de que exista coordinación entre el Estado, las municipalidades y los habitantes al señalar que buscarán el desarrollo social.

3.10.2 El Código Municipal y la regulación que permite la prevención



El artículo 18 establece la facultad que tienen los vecinos de organizarse en asociaciones comunitarias. Es trascendental que exista control de parte de la municipalidad, para evitar que estas se salgan de control, porque pueden convertirse en estructuras que funcionen anómalamente.



Capítulo IV

Un acercamiento a la propuesta que permitirá la articulación de esfuerzos entre gobierno nacional, gobierno municipal y actores locales en la prevención de la criminalidad

Los 34 miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) sostuvieron en Honduras la sexta reunión de ministros responsables de la Seguridad pública, cuyo resultado central fue la necesidad de la prevención para contrarrestar la delincuencia, la violencia y la inseguridad.

Néstor Méndez, secretario general adjunto de la OEA, expone en la columna de opinión titulada “Combatiendo el crimen y la inseguridad en las Américas” que: *“La crisis de seguridad representa la amenaza más inmediata y directa para el crecimiento y estabilidad a largo plazo para las Américas (Méndez, 2017), agregando en otro párrafo que la causa principal se centra en que “millones de jóvenes son privados de la oportunidad de realizar su potencial, y con demasiada frecuencia, este círculo vicioso los lleva a delinquir, prolongando el ciclo de la violencia y pobreza (Méndez, 2017)”.*

En el Triángulo Norte centroamericano, conformado por Guatemala, El Salvador y Honduras, Guatemala es el único país que ha registrado descenso en el número de muertos por cada cien mil habitantes. El Salvador llegó a hacer un pacto con los grupos delincuenciales denominados “maras”, logrando una reducción significativa, sin embargo el acuerdo se rompió y la violencia retornó.

El pacto establecía que no se registrarían ataques entre uno y otro pandillas, concretamente la denominada mara Salvatrucha y la mara 18. Fue impulsado por el gobierno del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para la conducción del ex comandante de la guerrilla Raúl Mijango (Dalton, 2015). Dicha negociación fue rechazada por la población salvadoreña e incluso se produjeron procesos penales con posterioridad.



Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras señalan la existencia de experiencias positivas en Honduras, Venezuela, Brasil y Colombia, de la siguiente manera:

- En Honduras, la Asociación para una sociedad más justa desarrolló un proyecto que apoya las investigaciones del homicidio.
- En Venezuela, el proyecto Alcatraz ofrece trabajo, deporte y formación a jóvenes involucrados en pandillas criminales.
- En Brasil, se ha experimentado con policías comunitarios en zonas de alto riesgo.
- La prohibición a portar armas en ciudades colombianas ha derivado en disminuciones, aunque moderadas, de las tasas de asesinato.

Un artículo del *New York Times* publicado por *Prensa Libre*, narra que: en abril arrancó la campaña Instinto de Vida, en la que participan 30 organizaciones civiles de los siete países más violentos de América Latina. El objetivo es reducir en un 50% los homicidios en los próximos 10 años a través de la mediación de conflictos, la regulación de armas, alcohol y drogas, la prevención de la reincidencia, la garantía del acceso a la justicia y al debido proceso y el funcionamiento de la relación entre policía y comunidad. Estas medidas repudian las políticas de mano dura. Tienen como objetivo áreas específicas con altas tasas de homicidios y abordan la muerte de personas como un fenómeno social, educativo, económico y cultural.



Un proceso de prevención debe funcionar en sintonía con el quehacer y el sentir de la población, eso permitirá que cuente con apoyo, respaldo y participación, garantizando con ello no solo legitimidad sino resultados positivos, sin que se pretenda o se busque caer en el utilitarismo de la población por parte de las autoridades. Ello implica que desde el Estado debe gestarse el incremento del gasto social, la inversión en cada municipio, además de una respuesta rápida de parte de las autoridades en la investigación, persecución, captura y condena de los responsables de las acciones delictivas.

Para el impulso de la prevención debe contemplarse la siguiente metodología:

4.1 Acciones preparatorias

En las acciones preparatorias están las actividades que establecerán las bases para impulsar las acciones encaminadas a garantizar las acciones preventivas, que permitirán encontrar soluciones a la problemática de criminalidad prevaleciente en el país.

Las acciones de prevención deben ir de la mano de acciones encaminadas a generar confianza entre la población, para ello debe haber presencia de las fuerzas de seguridad recibiendo denuncias, investigando, capturando y encarcelando a delincuentes que causan zozobra entre la población. A este respecto, el general Gómez Ramírez, al ser entrevistado sobre la prevención y las formas de erradicar la criminalidad, responde lo siguiente:



La criminalidad existe por lo cual debe enfrentarse de manera efectiva con legitimidad. Es decir las fuerzas de seguridad del Estado deben ser capaces de afectar la capacidad criminal de las organizaciones someterlas al imperio de la ley. Esto no basta, la acción preventiva es muy importante pero sus efectos son de mediano y largo plazo. La capacidad coercitiva del Estado y su efectividad para detectar, evitar y sancionar contribuyen a que las acciones preventivas evolucionen y se visualicen de manera más pronta.

Este tipo de acciones provenientes desde el Estado, garantizarán que se genere confianza y que se motive a la población a participar activamente, debido a que sin la presencia de los habitantes de cada municipio será imposible que se pueda impulsar un proceso de esta naturaleza.

En el momento de definir la estrategia, debe contemplarse que cada municipio cuenta con área urbana y la división que incluye colonias, aldeas, caseríos y fincas, sin descuidar que la migración a las ciudades es más intensa en la actualidad, como expone Juan José Morales Ruiz, investigador de la Universidad Rafael Landívar. Morales señala que *“más personas seguirán haciendo crecer las ciudades por mucho tiempo, incluso luego que el total de individuos disminuya”* (Morales Ruiz, 2013). Si las ciudades crecen, las estrategias deben variar, especialmente en el caso de las denominadas ciudades intermedias, que son las que están creciendo en población e infraestructura en el interior del país, en ellas la estrategia que se empleará deberá contar con las mismas modalidades que se utilizan en la capital de Guatemala, en la que en lugar de aldeas se debe pensar en zonas o en colonias, dependiendo del manejo que se les pueda brindar.

La ruta que deberá seguirse es la siguiente:

1. Elaboración de la propuesta de política pública.
2. Estrategia de aplicación.
3. Aplicación a la práctica.

➤ Elaboración de la política pública

Para la elaboración de la política pública “prevención de la criminalidad desde la participación de gobierno municipal y actores locales”, se requiere contar con los antecedentes que permitan elaborar un mapa que identifique los municipios y áreas geográficas donde se produce la criminalidad, para entender su magnitud y el daño que está ocasionando.



Posteriormente, al analizar el marco legal, se puede establecer una nueva política pública que permita la participación de actores locales junto al gobierno municipal. Al hablar de gobierno municipal debe incluirse, además del alcalde y la corporación municipal, a los consejos de desarrollo, tanto los comunitarios como el municipal, todos juntos coordinados por la institución del Estado responsable de garantizar la seguridad ciudadana.

Es el Ministerio de Gobernación el que debe convocar y coordinar a las instituciones nacionales, debido a que un esfuerzo de esta naturaleza no puede funcionar sin organización, estructura y coordinación; de lo contrario, podría suceder lo que viene ocurriendo en algunos municipios, en los cuales los comités de seguridad funcionan como una especie de autoridades, sin que se les pueda controlar, llegando en algunos momentos a violar la ley.

En la fotografía extraída del diario digital *Nómada*, puede observarse a un civil con pasamontañas, que patrulla una de las calles de San Juan Sacatepéquez,



municipio colindante con la capital de Guatemala. En este municipio, de acuerdo con el artículo “*Los primeros y los próximos muertos de San Juan Sacatepéquez*”, son estos comités que están fuera del control del Estado los responsables de garantizar la seguridad de los habitantes. La revista virtual cita textualmente lo siguiente:

Luego de detallarle a los vecinos de La Centroamérica (Una colonia o barrio del municipio²) la razón de su llegada, dieron los nombres de las personas a las que no querían volver a ver, en caso quisieran seguir con vida. Era por el bien de la comunidad, dijeron. En los siguientes días, las familias nombradas por los ronderos huyeron del asentamiento. Otros fueron asesinados por los ronderos. Así “limpiaron” a San Juan de las extorsiones.

La coordinación del Estado permitirá que se establezcan mecanismos que permitan que se construya la cultura de la denuncia, debido a que, como causa de la desconfianza, apatía y temor, en la actualidad la población prefiere no denunciar, específicamente cuando se considera que las autoridades no resolverán el problema enfrentado. Esta cultura debe fomentarse especialmente en los casos en los que las víctimas son mujeres; con las leyes que existen de protección a la mujer, la violencia contra la mujer, pese a ser generalizada había permanecido oculta (Trujillo Chanquín, 2013). Sin embargo debe reconocerse que a partir de los últimos años y de leyes que las protegen, ha dado lugar a que las mujeres empiecen a denunciar a hombres que abusan y que las agreden.

La política pública deberá incluir todos aquellos aspectos que tengan relación con la prevención de la seguridad. No se deberá descuidar ninguno, pero a la vez tendrá que ser abierta para ser enriquecida, ello permitirá mantener la evaluación constante y hacerle los cambios que se consideren necesarios.

² Entre paréntesis, constituye un aporte del autor de la presente investigación.

Estos cambios pueden implicar agregar o eliminar algunas de las acciones que se están adoptando. Dependiendo de la efectividad o fallo que cada uno mantenga en la redacción deberán incluirse acciones que deberán desarrollar diversos actores



4.1.1 Actores que participan en la prevención

El general colombiano Juancarlos Gómez, durante la entrevista, es consultado acerca de qué instituciones o sectores debieran participar en la prevención de la criminalidad, especialmente sobre si esta tarea es exclusiva del Ministerio de Gobernación. En su respuesta, expone:

Ministerio de Educación y en general todas las instituciones del Estado responsables de la educación básica, media y superior. El Ministerio de Salud y todos aquellos relacionados con el control de la natalidad y la familia para evitar que nazcan niños sin la protección y los cuidados propios de la familia. Los niños no deseados y sin familia, de manera infortunada tienen mayor riesgo de caer en el mundo de la criminalidad.

Ministerio de Vivienda y en general las instituciones encargadas de diseñar los centros urbanos, para que generen espacios adecuados para la vida en comunidad con centros deportivos, culturales y que garanticen el desarrollo integral de la niñez y la juventud en espacios en donde las actividades educativas los alejen del crimen y las drogas.

A continuación se detalla el listado de actores que participan en las tareas de prevención que serán coordinadas por el Ministerio de Gobernación:

- a. Instituciones del Estado.
 - i. Organismo Judicial.
 - ii. Congreso de la República.
 - iii. Ministerio de Gobernación.
 1. Policía Nacional Civil.



- iv. Ministerio de Educación.
 - 1. Escuelas abiertas.
 - 2. Escuelas nocturnas.
 - 3. Escuelas de padres.
 - v. Ministerio de Salud.
 - 1. Atención médica.
 - 2. Atención psicológica.
 - vi. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
 - vii. Secretarías de la presidencia de la República.
 - viii. Asociación Nacional de Municipalidades.
 - ix. Instituto de Fomento Municipal.
 - x. Procuraduría de los Derechos Humanos.
- b. Municipalidad.
 - i. Policía Municipal.
 - ii. Policía Municipal de Tránsito.
 - iii. Juzgados de asuntos municipales.
 - c. Ministerio Público.
 - i. Fiscalía en el municipio.
 - d. Organismo judicial.
 - i. Juez en el municipio.
 - e. Universidades.
 - i. Universidad de San Carlos de Guatemala.
 - ii. Universidad Rafael Landívar.
 - iii. Universidad Mariano Gálvez.
 - f. Bomberos.
 - g. Iglesias.
 - i. Iglesia católica.
 - ii. Iglesia evangélica en sus distintas denominaciones.
 - h. Empresas.
 - i. Empresas estratégicas.
 - 1. Empresa de electricidad que brinde servicio en el municipio.



2. Empresas generadoras de electricidad.
 3. Ingenios.
 4. Hidroeléctricas.
- ii. Empresas locales.
 1. Talleres de carpintería, herrerías, tapicerías, zapaterías, lecherías, trapiches.
 - iii. Pequeños, medianos y micro empresarios.
- i. Organizaciones sociales.
 - i. Deportivas.
 - ii. Derechos Humanos.
 - iii. Educación.
 - iv. Campesinas.
 - v. Mujeres
 - vi. Indígenas.
 - vii. Otras.

Al impulsar la participación de diversos actores, se busca que la obligación de garantizar seguridad para la ciudadanía no recaiga exclusivamente en las instituciones del Estado. Se busca que se impliquen otros componentes de ese Estado, entre ellos las instituciones que se mencionan en el listado expuesto anteriormente, y por medio de ellos se logre involucrar a la población.

4.1.1.1 Papel de los actores

La política pública deberá instituir el papel que cada actor jugará. De manera hipotética se establecerá el papel de cada integrante, primero separando a los estatales, luego los privados, en este segundo segmento los empresariales y las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).



Ello permitirá contar con la participación de más entidades con un mismo fin. Además, existe disposición de parte de actores que no forman parte de ninguna institución del Estado; ejemplo de ello es el interés que se ha expresado reiteradamente en buscarle una solución al problema de la criminalidad por parte de empresarios, iglesias y organizaciones sociales, véase por ejemplo que a través del lema “*con un Estado bien hecho, logramos un Estado de derecho*” el Encuentro Nacional de Empresarios (ENADE) 2016 (Redacción, 2015), aboga por la institucionalidad y el desarrollo de Guatemala (Economista, 2015).

4.1.1.2 Instituciones del Estado

Se requiere de coordinación. Sin la presencia del Estado cualquier esfuerzo puede parecer insulso e incluso caótico, debido a que se requiere de reglas claras que permitan hacer que funcione una estructura de tamaño nacional. La política pública debe emanar del ente responsable de garantizar la seguridad ciudadana, siendo este ministerio el que debe tener el monopolio para la articulación de acciones dentro de la política y la coordinación en los diversos municipios, dependiendo del índice de violencia y criminalidad que prevalezca en cada uno de ellos.

La coordinación debe empezar por los organismos del Estado, siendo el Ministerio de Gobernación parte del Organismo Ejecutivo, es importante que se involucre a los organismos Judicial y Legislativo, el primero de ellos junto al Ministerio Público, por la importancia de impulsar la presencia activa en la totalidad de los municipios, entendiendo por presencia activa dictar órdenes judiciales de manera inmediata para ser ejecutadas en coordinación entre el MP, la PNC y el OJ. Para garantizar la disuasión de quienes pretendan incurrir en actos criminales, se requiere de reformas profundas, entre ellas la creación de juzgados, esto debido a que la “*presencia*

territorial de órganos jurisdiccionales en materias específicas todavía es escasa (2015). El Organismo Legislativo deberá aprobar normas legales de urgencia especialmente a partir de conocer los resultados en la reducción de los índices de criminalidad.



Siendo un esfuerzo encaminado a garantizar la participación de los municipios, es urgente motivar a que participe la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). A través de ella se podrá incluir a cada municipalidad y sus respectivos gobiernos. Igual papel jugará el Instituto de Fomento Municipal (INFOM).

Siendo así el tercer viceministerio encargado de la prevención del Ministerio de Gobernación, debe ser el que coordine con el resto de dependencias del Estado.

En la actualidad el viceministerio de prevención del delito cuenta con escaso presupuesto; por ello, es fundamental que exista coordinación con otros ministerios, específicamente el de Finanzas, pero también con el Congreso de la República, porque eso permitirá que al momento de aprobar el Presupuesto General de Egresos le sean asignados más recursos de los que posee.

En la propuesta de presupuesto que se presenta por parte del Ministerio de Finanzas Públicas para el año 2018, no se incluye ningún presupuesto extra para financiar procesos de prevención; luego, 2019 será el último año de la actual administración gubernamental.



Ello significa que de no definirse en este momento la prevención como prioridad es probable que haya necesidad de esperar a que el siguiente gobierno independiente de quién sea, lo asuma desde el inicio de su gestión.

Desde el tercer viceministerio de Gobernación es primordial promover alianzas con otros ministerios, no solo el de Finanzas, sino también el de Educación, el de Salud pública y el de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, de tal forma que se cuente con presupuesto destinado a fortalecer las condiciones de vida de la población y brindarles mayores oportunidades.

El flujograma que se presenta a continuación muestra el proceso por el cual debe atravesar la política pública. Luego de elaborarse la política pública, debe validarse para ser aplicada.

Gráfica número 1. **Flujograma de trayectoria de la política pública de prevención**

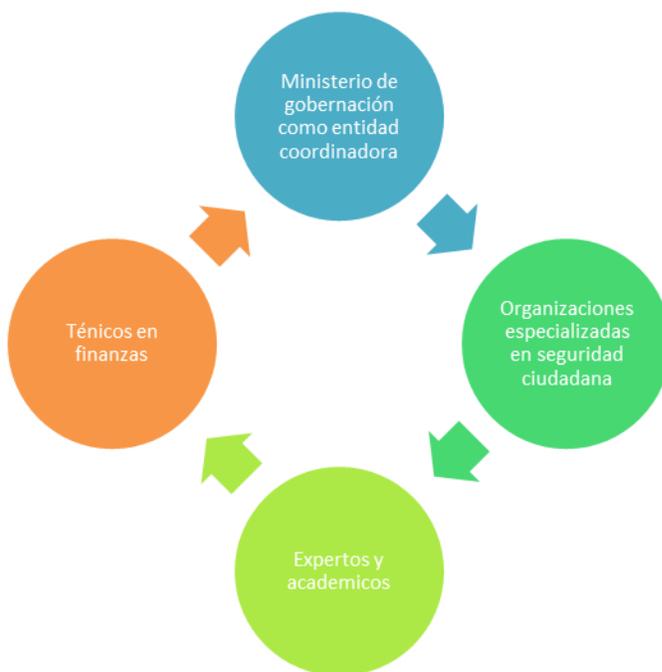


Fuente: Elaboración propia.

El flujograma de la gráfica número 1 expone los pasos que deben ser desarrollados para la implementación de la política pública de prevención de la criminalidad. La misma contempla, en la parte superior, la elaboración de la política; posteriormente, en la parte inferior derecha, la validación, para culminar con la aplicación en la práctica. Concluido el proceso vuelve a su origen para ser retroalimentado, para volver a iniciar el proceso de implementación.

En la gráfica número 2 se expresa el proceso de elaboración de la política pública de prevención de la criminalidad. En la misma se puede ver que será el Ministerio de Gobernación, por medio del tercer viceministerio, el encargado de coordinar el proceso de elaboración de la política, involucrando a organizaciones con experiencia en seguridad, así como académicos y expertos. El tercer componente debe estar integrado por expertos en finanzas, quienes definirán los costos de la política y podrán determinar la fuente de financiamiento.

Gráfica número 2: Creación de la Política Pública de prevención de la criminalidad



Fuente: Elaboración propia.



El proceso debe ser retroalimentado con regularidad, para evitar paralización en los planes y el conservadurismo como obstáculos para el desarrollo de los procesos, permitiendo mejores resultados.

4.1.1.1.1 Inversión en infraestructura promovida por la alianza interministerial y ejecutada por el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

La inversión debe estar encaminada a favorecer a los habitantes del municipio, eso la convierte en inversión social. Por ningún motivo deben descuidarse los aspectos educativos, salud, deporte y esparcimiento, los cuales estimularán nuevas y mejores oportunidades como inversión nacional y extranjera, y con ello empleo y mejoría en la capacidad adquisitiva de la población.

Esa inversión debe estar encaminada a impulsar la construcción de vías de acceso, edificios para escuelas, hospitales, museos y espacios lúdicos, que debieran ser construidos en los espacios físicos más alejados del desarrollo del municipio, para promover la descentralización; así, las obras llegarán a la población y las personas no tendrán que viajar hasta donde se ha realizado la construcción de la cual requieren hacer uso.

Construir obras de infraestructura que sean de utilidad para la población genera oportunidades; provocará que los espacios geográficos en manos de la delincuencia sean recuperados por la población. Entonces la delincuencia se verá impelida a

abandonar esas áreas, sobre todo, y esto es lo más importante: los jóvenes tendrán nuevas oportunidades y no se involucrarán en grupos al margen de la ley.



La construcción de infraestructura debe ser permanente. Luego de detectar dónde se reubicó la supuesta delincuencia, deben crearse obras. De esa forma quienes delinquen no se establecerán en nuevas áreas.

El reto estriba en que el gobierno no incurra en el oportunismo del populismo y catalice esos esfuerzos electoralmente. En todo caso, si se pretende utilizarlos para estos fines, que lo hagan a partir de resultados, que se espera sean positivos. Como dice José Álvarez Junco en “El populismo como problema”, un esfuerzo de esta naturaleza debe respaldar la implementación de “un sistema basado en la institucionalización de la participación popular y el imperio de la ley” (De la Torre, 2013). Se debe propiciar el respeto a la Constitución Política de la República en lo referente al derecho de asociación y participación, así como los derechos humanos.

4.1.1.1.2 Acciones desde el Ministerio de Educación

La educación es el camino idóneo para dar oportunidades a la población. El compromiso del Ministerio de Educación es imprescindible, pero tampoco el ministerio del ramo tiene la posibilidad de hacerlo aisladamente; se requiere del apoyo de otras instituciones y del voluntariado de quienes tengan la capacidad de impulsar esa atención.

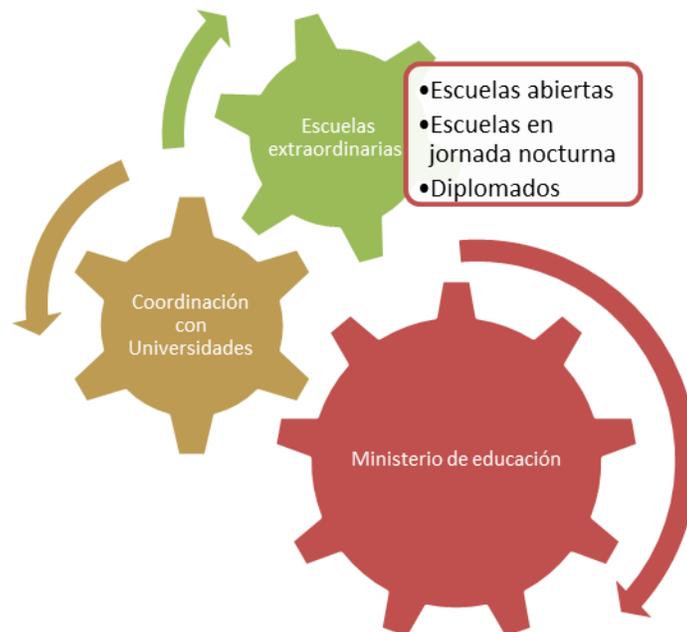
Instituciones como organizaciones de la Sociedad Civil dedicadas a la formación y educación, iglesias de diversas denominaciones y la misma municipalidad pueden



facilitar instalaciones, recursos materiales y humanos para promover procesos de educación en **escuelas nocturnas o escuelas de padres**, motivando a los asistentes con proporcionarles diplomas respaldados por la Universidad de San Carlos de Guatemala o la Universidad Rafael Landívar, por ejemplo.

Las **escuelas abiertas** fueron impulsadas a partir de 2008 en programas que buscaron generar espacios alternativos, en donde se involucraba a las familias, para que los niños y niñas, de manera extracurricular, participaran en actividades lúdicas, deportivas y de otra naturaleza, con el objetivo de alejarlos de la posibilidad de involucrarse en bandas de delincuentes.

Gráfica número 3. **Participación del Ministerio de Educación y Universidades en la educación para la prevención**



Fuente: Elaboración propia.



Tal como se apuntó, el aliciente de contar con un diploma respaldado por el Ministerio de Educación y una o dos universidades del país, motivará a las personas a involucrarse en estas escuelas.

En los municipios hay salones municipales, iglesias que cuentan con espacios, escuelas públicas, colegios, cooperativas e incluso empresas pequeñas o medianas que luego de un proceso de sensibilización pueden facilitar sus instalaciones para que se desarrollen los procesos educativos. Esto favorecería el desarrollo de los municipios, pues así tendrán una población mejor preparada académicamente.

4.1.1.1.3 Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y su relación y cercanía con la población

No ha sido asequible la información acerca del servicio que el Ministerio de Salud brinda a la población, no existe ningún listado de hospitales o de centros de salud. Sin embargo, por un monitoreo realizado por el autor de la presente investigación, se logró constatar que en cada cabecera departamental hay un hospital nacional, todos señalados de estar mal abastecidos, de no contar con las condiciones básicas para funcionar, incluso de no estar construidos en su totalidad como ocurre con el Hospital Nacional de Escuintla.



La investigación “Sector salud en Guatemala, documento para discusión interna –no circular–”, elaborada por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), señala en la página 27 que existen 15 hospitales departamentales (CIEN, 2010) aunque en Internet se logró corroborar que en realidad son 22, uno en cada cabecera departamental.



Según el artículo 9º del Código de Salud, hay seis instituciones que forman parte del sector salud; dos de ellas está claro que están brindando ese servicio:

- El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS);

A continuación, se cita textualmente lo que establecen las literales “c” a la “f” del artículo 9º del *Código de Salud*:

c) Las municipalidades, acorde con sus atribuciones en coordinación con las otras instituciones del Sector, participarán en la administración parcial o total de la prestación de programas y de servicios de salud en sus respectivas jurisdicciones.

d) Las universidades y otras instituciones formadoras de recursos humanos, promoverán en forma coordinada con los Organismos del Estado e instituciones del Sector, la investigación en materia de salud, la formación y capacitación de recursos humanos en los niveles profesionales y técnicos.

e) Las entidades privadas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias y agencias de cooperación de acuerdo a sus objetivos, participarán en forma coordinada con las otras instituciones del Sector, en la solución de los problemas de salud a través de la ejecución de programas y la prestación de servicios, mejoras del ambiente y desarrollo integral de las comunidades, de acuerdo a las políticas, los reglamentos y normas que para tal fin establezca el Ministerio de Salud.

f) Los Colegios Profesionales relacionados con la salud en lo que respecta a la regulación del ejercicio profesional.



Las municipalidades cuentan con la oportunidad de aplicar lo establecido en el artículo 9º del Código de Salud al ejercer el derecho de poner en práctica *atribuciones en coordinación con las otras instituciones del Sector, participarán en la administración parcial o total de la prestación de programas y de servicios de salud en sus respectivas jurisdicciones*”. En el monitoreo realizado, pocas municipalidades se involucran en las actividades encaminadas a garantizar acceso a la salud.

4.1.1.1.4 Atención médica

Como ya se expuso, existen hospitales nacionales en las cabeceras departamentales, pero en algunos casos los municipios se encuentran distantes, a diez horas o más de la cabecera, lo que torna remota la posibilidad de recibir atención médica.

Una de las formas de garantizar la presencia del Estado, es focalizar la atención en el municipio y en algún momento en la aldea; de esa forma, la población sentirá la presencia estatal y esa sensación generará un sentimiento de protección, pero también el de orden y aplicación de la ley, pudiéndose convertir en un disuasor frente a posibles actos de criminalidad en el futuro.

4.1.1.1.5 Atención psicológica

La atención psicológica es primordial: previene la victimización y ayuda a evitar que se produzcan efectos colaterales que pueden transformarse en una especie de círculo vicioso, al mantenerse la violencia por diversos medios. La atención psicológica contribuye a la prevención, debido a que empodera a la víctima, sobre la necesidad de

buscar justicia y no enfrentar los traumas y efectos de la criminalidad en silencio y la impotencia.



4.1.1.2 Entidades privadas

Las entidades privadas que pueden brindar un aporte significativo a los procesos de prevención de la criminalidad son variadas y diversas: las empresariales, por ejemplo, entre cuyos fines se encuentra el lucro, dan la oportunidad de empleo a la población. Las otras son las que no tienen el lucro entre sus fines, pero también hacen aportes significativos a la sociedad.

Las entidades con fines de lucro son micro, pequeñas, medianas y grandes empresas así como las cooperativas, que aunque tienen fines sociales también el lucro está entre sus finalidades. Las no lucrativas son las organizaciones de la Sociedad Civil, asociaciones con fines deportivos, desarrollo, religioso, educativas, promotoras de salud, indígenas, sindicales, entre otras.

4.1.1.2.1 Entidades empresariales

Los empresarios son los más interesados en que se resuelva la crisis de criminalidad en un país, debido a que su persistencia desestimula la inversión, disminuye el consumo y puede provocar crisis económicas en el municipio y estas reflejarse en el ámbito nacional.

Gráfica número 4. Participación de entidades privadas en la prevención



Fuente: Elaboración propia.

Los empresarios con visión, con interés en el país para que salga de la crisis, invierten en campañas publicitarias, educación, obras de infraestructura, todo enmarcado en la Responsabilidad Social Empresarial que consiste en:

el compromiso consciente y congruente de cumplir integralmente con la finalidad de la empresa, tanto en lo interno como en lo externo, considerando las expectativas económicas, sociales, legales, de conducta, comerciales, de gestión y ambientales de todos sus participantes demostrando respeto por las personas, los valores éticos, la comunidad y el medio ambiente, contribuyendo así a la construcción del bien común (Casiga Calderón).

En ese sentido, la revista *Mercados & Tendencias RSE* de septiembre de 2015 advierte en la página 58 que “los principales problemas en la región son los asociados a la inseguridad y al estado de la economía” (RSE, 2015), el 30% de los problemas

proviene del crimen y la violencia; el 13% del desempleo; el 9% de la seguridad ciudadana, el 17% de la corrupción y el 2% del mal estudio de la economía.



Las micro, pequeñas y medianas empresas dentro de cada municipio, y las grandes empresas que operan en un nivel nacional, pueden convertirse en aliados estratégicos, esto luego de un proceso de sensibilización que implicará hacer trabajo de cabildeo con cada una de las empresas o también a través de cámaras empresariales o fundaciones que se preocupan por el futuro del país.

4.1.1.2 Organizaciones sin fines de lucro

El abanico de las organizaciones sin fines de lucro es amplio, e incluye todo tipo de manifestaciones de la Sociedad Civil:

- Organizaciones que realizan trabajo con la niñez y adolescencia;
- Grupos de base de las iglesias;
- Asociaciones deportivas;
- Asociaciones de trabajo por la educación (pública, privada, mixtas);
- Organizaciones campesinas;
- Organizaciones indígenas;
- Organizaciones de derechos humanos;
- Organizaciones de promoción de la pequeña, micro y mediana empresa, (organizaciones no son lucrativas y se dedican a asesorar a personas que tienen objetivos emprendedores);
- Organizaciones que promueven el desarrollo;
- Organizaciones de mujeres;
- Organizaciones de vecinos, dedicadas a la seguridad y al ornato de colonias o cuadras;



- Asociaciones de protección a personas que se retiraron de la Policía Civil;
- Asociaciones de protección a personas que se retiraron del ejército.

No todas las organizaciones descritas tienen presencia en cada uno de los municipios, por lo que será importante realizar un proceso de identificación; además, vale la pena volver a señalar lo dicho por el general Juancarlos Gómez:

Cada país, cada, ciudad, cada barrio, cada familia es diferente. Una formula única no existe. Las sociedades se deben transformar a sí mismas con base en sus necesidades y también sus fortalezas. Lo que sí es igual para todas es que la Educación, el conocimiento, la posibilidad de interactuar en un aula, acceder a conocimientos, a la disciplina propia de los centros de educación, es clave para ir encontrando esas pequeñas soluciones que contribuyen y construyen mejores sociedades con menos problemas de criminalidad.

El autor de la investigación insiste en la referencia a este párrafo, debido a que comparte plenamente que cada municipio es diferente entre sí. Se debe tener claro que Guatemala es habitado por 23 distintos grupos étnicos, eso significa igual número de idiomas y costumbres. Por ello habrá que determinar las características de cada municipio e incluso de cada barrio, colonia, aldea y conglomerado humano, para evitar caer en esquemas que no funcionen de manera uniforme en los municipios donde sea aplicado.

Cuadro número 4. Víctimas de hechos delictivos cometidos por área geográfica y género, según departamento

	Ambos sexos	Hombres	Mujeres	Ignorado
Total país	38,569	27,076	10,815	678
Guatemala	15,486	11,259	3,610	617
Escuintla	3,545	2,719	815	11
Quetzaltenango	2,087	1,451	630	6



Alta Verapaz	1,651	977	673	
Huehuetenango	1,557	987	569	
Izabal	1,384	1,013	369	
Petén	1,381	888	493	
Chimaltenango	1,317	945	366	6
Suchitepéquez	1,120	702	415	3
Chiquimula	1,097	809	288	-
Retalhuleu	988	672	314	2
Sacatepéquez	966	668	286	12
Zacapa	880	658	222	-
San Marcos	795	545	249	1
Jutiapa	790	547	243	-
Santa Rosa	721	497	219	5
Jalapa	621	458	161	2
Quiché	592	330	262	-
El Progreso	536	372	157	7
Sololá	440	229	210	1
Baja Verapaz	390	205	184	1
Totonicapán	225	145	80	-

Fuente: Elaboración de la Unidad de Estadísticas Socioculturales y de Seguridad del Instituto Nacional de Estadística, INE, basados en los datos de la Policía Nacional Civil, PNC.

El cuadro anterior muestra la violencia concentrada en pocos departamentos: Guatemala, Escuintla y Quetzaltenango concentran el 54.75% de los hechos delictivos, en tanto que los últimos tres: Sololá, Baja Verapaz y Totonicapán, concentran el 2.73% del total de la criminalidad. Esto significa que el impulso de los programas de prevención no puede aplicarse de igual manera en cada municipio, previamente tiene que conocerse la situación de cada uno de ellos, especialmente la confianza y coordinación que haya entre sus diversos componentes.

4.2 Sobre la estrategia de aplicación

Concluida la elaboración de la política pública, se cuenta con la parte teórica, desconocida todavía por los diversos actores representativos de la población. El primer



paso debe estar encaminado a validar la propuesta, para ello será importante seleccionar a instituciones y sectores representativos de la Sociedad Civil, que con presencia ante los medios de comunicación, tendrán la posibilidad de incidir negativamente frente a la opinión pública.

La mejor de las propuestas, sometida de manera negativa a la opinión pública, nacerá muerta, no existirán las condiciones para que se discuta y además existe la posibilidad de que ni siquiera llegue a plantearse. Quienes inciden ante la opinión pública son los siguientes actores:

- Grupos de incidencia en la opinión pública (académicos, dirigentes de organizaciones de la Sociedad Civil, especialistas en seguridad, columnistas, comunidad internacional);
- Población que habita las regiones urbanas del país y que está informada a través de los medios de comunicación social.

4.2.1 Sobre el proceso a desarrollar con los grupos de incidencia en la opinión pública

La modalidad empleada puede implementarse por medio de validación a través de consultas, las que facilitarán que los grupos de incidencia puedan cuestionar, señalar debilidades y aportar al conocer el contenido de la propuesta, debiendo existir apertura a cambiar el contenido. De esa forma se enriquecerá la propuesta inicial y además será viable conseguir el apoyo necesario o, en todo caso, el compromiso de abstención de señalamientos negativos en los medios de difusión masiva.



La validación es el proceso más difícil, debido a que es la etapa en la que se somete al escrutinio de la dirigencia social y de los medios de comunicación. Es la etapa en la que criticarán cada punto, cada coma, cada palabra. Para ello debe existir la capacidad y la tolerancia de escuchar, de tomar en cuenta y de ser incluyentes, eso permitirá que se alcance a través de la madurez el objetivo, que consiste en que la política sea aceptada.

La validación debiera incluir la presencia de alcaldes, especialmente de quienes cuentan con experiencia práctica del cómo impulsar aspectos como la seguridad, pues ellos son quienes constituirán la autoridad en el municipio.

Otros actores que debieran estar involucrados son: el Ministerio de Gobernación (tercer viceministerio), que deberá coordinar el espacio; luego, organizaciones que mantienen presencia nacional, presencia en los medios de comunicación, columnistas, expertos en seguridad y todos los generadores de opinión que hagan viable involucrar en el proceso.

Durante la validación se podría proponer la implementación de algunas normas o compromisos, que se establecerían en las mismas reuniones: por ejemplo se podría proponer que no haya descalificación mutua entre los integrantes, que quienes participen no tengan antecedentes de haber violado los derechos humanos, ni de haber promovido impunidad, corrupción u odio.

A las anteriores, podría sumarse una que establezca que las diferencias se dirimirán en la mesa de discusiones y no a través de los medios de comunicación ni de las redes sociales.

Esas reglas mínimas permitirán que haya mejores resultados y que la política que se está validando pueda ser mantenida lo más íntegra posible, debido a que constituye una necesidad de país, la población la necesita, pero también el Estado y las entidades gubernamentales.

Gráfica número 5: **Proceso de validación de la propuesta de Política Pública de prevención de la criminalidad**



Fuente: Elaboración propia.

Las agrupaciones que pueden ser consultadas son aquellas que se dedican a las siguientes actividades:

- Organizaciones que tienen experiencia en el trabajo de seguridad ciudadana;
- Académicos expertos en seguridad ciudadana;
- Organizaciones de derechos humanos;
- Agrupaciones religiosas;



- Organizaciones cuya experiencia es el impulso del fortalecimiento de la justicia;
- Organizaciones indígenas.

El proceso de consulta podría consistir en mesas de trabajo que se desarrollen de manera simultánea en la capital de Guatemala y en ciudades intermedias –siendo estas las que poseen entre 50 mil a un millón de habitantes (CEPAL, 1998), en las siguientes fases:

- Primera fase: Información de los fines y propósitos de la propuesta, del contenido así como de la viabilidad para que sea implementado.
- Segunda fase: Recepción de observaciones y propuestas de parte de quienes participan en la consulta.
- Tercera fase: Validación y aprobación del contenido.

Se propone que las ciudades en que se realice la consulta sean:

- Guatemala, donde participen invitados de Sacatepéquez, El Progreso, Escuintla y Santa Rosa.
- Quetzaltenango, en donde puedan participar organizaciones provenientes de Sololá, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, Retalhuleu, Suchitepéquez y San Marcos.
- Cobán, en donde se pueda incluir además a Baja Verapaz.
- Zacapa, en donde participen delegados de Chiquimula, Jutiapa e Izabal.
- Flores, para el departamento de Petén.

De trascendental importancia es contemplar dentro de esta etapa la descalificación que podría producirse de parte de quienes no participaron en las fases de consulta o de quienes, habiendo participado, no comparten el contenido y consideran que es mejor dilucidar los desacuerdos por medio de medios públicos.



Para ello, se requerirá comunicar permanentemente el contenido de la política pública que se está construyendo. Es vital que se aporte información de cada elemento, cada etapa y sobre todo los costos, así como el nombre de los actores involucrados, eso permitirá que haya menos cuestionamientos públicos; de preferencia debiera contarse con página web, Facebook, Twitter, blog, instagram y cualquier otra red social que genere información.

4.2.2 Sobre el proceso de información a la población

El proceso de informar debe ser permanente, pues permitirá que haya confianza de parte de la población. La transparencia debe ser condición importante en la política. Entre los aspectos que no deben mantenerse en privado están al menos los siguientes:

- Contenido de la política pública.
- Actores involucrados.
- Nombramiento de personal.
- Manejo presupuestario abierto y transparente. De preferencia desde el Ministerio de Gobernación podría gestionarse el ISO 9001 (*ISO son las siglas correspondientes a International Organization for Standardization y el 9001 es el asignado a la calidad institucional. <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>*), para garantizar de esa forma el reconocimiento nacional e internacional.
- Es esencial que la información fluya de manera permanente, no solo dando a conocer los logros, sino también de manera autocrítica las falencias que se tengan o se descubran durante la ejecución.



La información puede fluir en páginas web, Facebook, Twitter, blogs, Instagram y en cualquier otra red social. Además, se pueden utilizar dibujos en pequeños folletos para ser distribuidos a nivel nacional de puerta en puerta o en los medios de comunicación escritos, de circulación nacional u otros de circulación departamental o municipal.

La divulgación, además, puede reforzarse a través de mupis, vallas, posters en buses, a los costados o en la parte trasera, la idea es que la población se entere del esfuerzo que existe por prevenir la criminalidad. En la misma publicidad es trascendental que se trabaje en la dignificación del agente de Policía, ya que la población debe respetar a las autoridades y de esa manera se empoderará la Policía Nacional Civil sobre el papel que debe desempeñar.

La información debe fluir permanentemente, de manera paralela con una forma adecuada de impulsar el programa de prevención de la criminalidad, por lo que también se requiere que la población confíe en las autoridades y paulatinamente en el Estado.

4.2.3 Normativa legal

Como ya se expuso en los capítulos previos, esta propuesta de política debe estar encaminada a ser aplicada sin que haya necesidad de reformar ni de crear ninguna. Ello permitirá la aplicación de la política de prevención de la criminalidad que brinde resultados que se traduzcan en municipios libres de actos de delincuencia.

La política pública de prevención de la criminalidad se podrá sustentar en leyes existentes, especialmente las que luchan contra la corrupción y el crimen organizado,



las leyes que obligan a que los actos sean públicos y, sobre todo, que las obras que se realicen, se hagan haciendo uso de la ley de contrataciones del Estado.

Se busca que el Congreso de la República sea uno de los actores involucrados, debido a que no debe descartarse que en el transcurso de la aplicación de la política pública sea necesaria alguna reforma legal, la creación de una nueva norma o el apoyo en la actividad fiscalizadora que este alto organismo debe desarrollar, para garantizar una mejor forma de gobernar.

4.2.3.1 Normas existentes

El Congreso de la República puede contribuir a la mejor aplicación de leyes existentes, especialmente las que tienen relación con el presupuesto. Por otro lado, la transparencia se puede garantizar cuando sean creados los mecanismos que permitan que los recursos destinados a la prevención sean utilizados para su objetivo en lugar de ser transferidos a otras funciones o instituciones donde se tergiverse la naturaleza para la cual fueron creados.

El Congreso de la República contribuirá con la prevención, destinando recursos económicos de manera multi-anual, en la aprobación del presupuesto de gastos de cada año. Actualmente el Ministerio de Gobernación recibe 0.9% del Producto Interno Bruto, este presupuesto debiera ser de al menos el 4% para enfrentar de mejor forma los retos que implica garantizar la seguridad ciudadana para las personas que habitan el país.

Información obtenida en el Banco de Guatemala a través de su página web (https://www.banguat.gob.gt/cuentasnac/CED_2T_2017.pdf) señala que el Producto Interno Bruto de Guatemala ascendió a Q522,593 millones en 2016 y el Presupuesto del Ministerio de Gobernación alcanzó Q.5,200 millones.



Un aumento en el presupuesto permitirá que haya oportunidad de profesionalización, de mejores ingresos para los agentes y sobre todo mejor equipo para la persecución y la prevención de la criminalidad. Es fundamental la transparencia en el manejo de los recursos y desde este espacio impulsar activamente la meritocracia como mecanismo para garantizar que se cuente con las mejores personas, que se comprometan y con mística impulsen el compromiso de trabajar por la población.

4.2.3.2 Reforma legal

Idealmente, no se requerirá de reformas legales debido a que la norma constitucional, así como las diversas leyes ordinarias comprenden el contenido básico que permite el impulso de la prevención. Sin embargo hay que mantener abierta la posibilidad de crear nuevas normas o reformar las ya existentes.

4.2.4 Área geográfica

En el cuadro número 4 se hace referencia a la publicación del Instituto Nacional de Estadística, en la cual se detalla la cantidad de denuncias presentadas a la Policía Nacional Civil, en éstas se hace alusión a los actos delincuenciales de toda naturaleza por departamento.



En dicho cuadro es evidente que la criminalidad no se desarrolla igual en todos los departamentos del país; por lo mismo, es innecesario invertir esfuerzos en repeler la criminalidad con la misma intensidad con que se haría en aquellos espacios geográficos en los cuales existe un número abrumador de actos criminales.

No se debe descartar que frente a la prevención, las autoridades del Ministerio de Gobernación constituyan escuadrones especiales para repeler la criminalidad: la captura de posibles delincuentes disuadirá a otros y otras de incurrir en las mismas prácticas y de manera positiva se generará entre la población la percepción de efectividad por parte de las fuerzas de seguridad.

Con el propósito de no imponer a ningún municipio una política de esta naturaleza, se puede motivar a alcaldes, corporaciones municipales y consejos de desarrollo a iniciar este proceso bajo la conducción del Ministerio de Gobernación, concretamente del tercer viceministerio.

Los éxitos que podrían alcanzarse en los municipios modelo, permitirán que se replique la experiencia en otros municipios que podrían estar inmersos en situación de criminalidad y en los cuales se requiere de acciones intensivas para la captura de posibles delincuentes y el impulso de políticas encaminadas a la prevención.

En esos municipios debieran ser dados a conocer y como mérito a los esfuerzos, hacer reconocimientos públicos a aquellos municipios que provoquen el descenso en la criminalidad de sus territorios como “municipios libres de delincuencia”. Esta declaración constituirá un logro de las autoridades y podría ser una especie de

calificación que le permitirá al municipio asegurar mejores condiciones de desarrollo y mejores oportunidades para todos sus habitantes.



Esa declaración podría ser utilizada por el municipio para mejorar sus ingresos, porque motivaría a que el Estado invirtiera más recursos en infraestructura, educación, salud y en generación de empleo; empresas podrían motivarse a invertir en ese territorio, por la certeza que les brindará la garantía de seguridad.

4.3 Sobre los indicadores de éxito o de fracaso

Todo plan, proyecto, prospectiva y/o política pública funcionan de acuerdo con los resultados que se obtienen. Esos resultados son los indicadores que tienen cierta medición, en porcentaje o en otro tipo de comprobación, que de preferencia sea comprensible de manera sencilla y que permita determinar si se ha registrado algún cambio. Este cambio no necesariamente es positivo: en algunos casos, debido a errores, puede arrojar resultados negativos.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de México define indicadores de la siguiente forma:

Un indicador es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado; brinda una señal relacionada con una única información, lo que no implica que esta no pueda ser reinterpretada en otro contexto". (CONEVAL), (2013).

Los indicadores, en un proceso de prevención de la criminalidad, podrían contar con estas etapas:



- Conocimiento de la situación inicial, esto permitirá contar con una línea base para medir los cambios que se produzcan a lo largo de la aplicación de la política pública de prevención.
- Monitoreo mensual de la situación de criminalidad, para determinar los cambios y evaluar los resultados.
- Análisis de los cambios producidos, pudiendo establecer mecanismos que permitan transformar o realizar los cambios si es que se requieren en caso sea pertinente hacerlos.
- Evaluar permanentemente las condiciones de la comunidad o municipio, y de la aplicación de la política pública.

Los indicadores se construyen como respuesta a los objetivos planteados, es decir significa que si un objetivo es “involucrar a los integrantes de las organizaciones sociales que funcionan en el municipio en el proceso de prevención de la criminalidad”, el indicador debiera ser de manera concreta “*el número de organizaciones sociales involucradas*”.

Habrán tanto o más indicadores que objetivos. En algunos casos un objetivo podría tener más de un indicador, por ello hay que tener claro qué es lo que se desea y cómo se puede medir ese objetivo.

Los indicadores son los que se producen como respuesta a los objetivos, luego de haberse iniciado el proceso de aplicación del plan y cuando es necesario que se inicie el conocimiento del impacto que tendrá.

Cuadro número 5. Ejemplo de cómo construir los objetivos y los indicadores

Objetivos	Antes	Después	Indicadores
Involucrar a organizaciones			Número de organizaciones empresariales,



empresariales, religiosas, deportivas y de la Sociedad Civil en general en espacios de coordinación para el impulso de la prevención.	religiosas, deportivas y la Sociedad Civil involucrada en el impulso de la prevención de la criminalidad.
Establecer la línea basal que indique la condición de seguridad municipal.	Diagnóstico realizado, en el que consta la condición de seguridad del municipio.
Implementar la política pública de prevención de la criminalidad en los municipios interesados en reducir la criminalidad.	Política pública de prevención de la criminalidad operando en el municipio.
Evaluar para la renovación de la política pública de prevención de la criminalidad.	Política pública de prevención de la criminalidad renovada.

Fuente: Elaboración propia.

Contar con indicadores claros permitirá medir los resultados de mejor forma, sin embargo para lograrlo es valioso contar con información que permita establecer la línea basal, consistente en comprender mejor cuáles son las condiciones iniciales, a partir de las que se puede iniciar el proceso de registro para detectar los cambios.

4.4 Actividades

Luego de constituidos los objetivos y los indicadores, hay que establecer el tipo de actividades que deben ser desarrolladas, enmarcadas en las siguientes etapas:

- Socialización del contenido de la política pública.
- Sensibilización sobre la necesidad de que los municipios se involucren.
- Participación de las autoridades municipales, organizaciones e instituciones locales.

- Evaluación de los resultados obtenidos.



4.4.1 Socialización del contenido de la política pública

El proceso de socialización inicia a partir del proceso de darlo a conocer a las organizaciones sociales durante la validación, intensificándose durante el proceso de cabildeo y negociación con la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), con el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), medios de comunicación en conferencias académicas y de información en las cuales participen funcionarios de alto nivel.

Las organizaciones de la Sociedad Civil deben ser invitadas, la mayoría para ser informadas; las que están especializadas en el tema serán convocadas a formar parte del proceso, de tal forma que desde el primer momento se perciba que la política es inclusiva y transparente.

A partir de estos procesos, se designarán los municipios que tengan interés en iniciar la aplicación de la política pública de prevención de la criminalidad. Para ello, se abrirá la oportunidad en la primera etapa para que los alcaldes que hayan avanzado en espacios de coordinación con organizaciones e instituciones que funcionan dentro de su territorio se auto propongan, de esa manera serán orquestados en cada municipio los mecanismos que sean necesarios, buscando sobre todo que a través de la organización social lleguen hasta la población.

4.4.2 Sensibilización sobre la necesidad de que los municipios se involucren

Haciendo uso de procesos de información, será factible sensibilizar a alcaldes, corporaciones municipales, consejos de desarrollo, organizaciones e instituciones



locales y población, sobre la conveniencia de prevenir antes que empezar a la criminalidad.

Además de ser barata, la prevención cohesiona estratos económicos, académicos, etarios y otros, sin importar cuál es la extracción. Propicia la unión porque la criminalidad afecta a todos y todas por igual.

Una población unida puede empezar a coordinar esfuerzos para lograr la tranquilidad de la localidad; posteriormente, el solo hecho de haber estado en comunicación, de haber hablado entre sí, permitirá que impulsen programas de otra naturaleza, como, por ejemplo, mejorar la inversión, educación, instituir reglas de orden o mejorar el acceso a la tecnología.

4.4.3 Participación de las autoridades municipales, organizaciones e instituciones locales

Luego de ubicar en cuáles municipios se iniciará el plan piloto, se deben instrumentalizar las acciones que se desarrollarán, que iniciarán con reuniones, seguidamente se establecerán las prioridades que se dividen de la siguiente manera:

- Actividades lúdicas

- La actuación teatral, la pintura, el muralismo, la música, dibujos en la cara y el cuerpo, desfiles artísticos para expresar simpatía por el medio ambiente, la paz, la tranquilidad, la justicia, la lucha contra la corrupción, todas estas son actividades que podrán programarse.



- **Educación para la prevención**

- Diplomados en escuelas nocturnas, respaldados por universidades que estén dispuestas a colaborar.
- Escuelas de adultos, que otorguen diplomas. Estos cursos pueden incluir diversos niveles, desde los que servirán para alfabetizar, hasta aquellos sobre temas concretos o computación.
- Escuelas de padres, en las que podría intervenir la Iglesia como institución.

- **Impulso de la infraestructura**

- Carreteras;
- Caminos vecinales;
- Mercados;
- Escuelas;
- Centros de salud;
- Bibliotecas;
- Museos;
- Ciclovías;
- Complejos deportivos.
 - En los anteriores podrán participar los ministerios que dentro de sus obligaciones tengan la implementación de esas construcciones.

- **Actividades deportivas**

- Contando con infraestructura será plausible la realización de actividades que motiven a jóvenes y adultos a que se involucren en entrenamientos de diversos deportes y artes. Promoviendo el deporte será realizable disminuir algunos de los flagelos que aquejan a la población, debido a la vida sedentaria o a la mala alimentación.

- **Generación de empleo**



- Las micro, pequeñas y medianas empresas del municipio pueden como política contratar vacacionistas y para quienes estudien en las noches trabajo permanente, velando por que se respeten las normas laborales vigentes.

- **Promoción de la cultura de la denuncia**

- La población debe aprender a denunciar. Eso permitirá que cualquier movimiento sospechoso que se realice en el municipio sea denunciado inmediatamente; a cambio, las instituciones (Policía Nacional Civil, Ministerio Público y Organismo Judicial) deben brindar respuesta urgente. Así la percepción de la población se transforma y confía en las instituciones estatales.

4.4.4 Evaluación de los resultados obtenidos

La retroalimentación es una prioridad en la ejecución de cualquier proceso; de lo contrario, se corre el riesgo de incurrir en errores que no serán enmendados y el proyecto queda en riesgo.

La evaluación se realizará de manera escalonada, en fechas establecidas previamente. No es necesario esperar hasta el final de la ejecución o del año. Deberá establecerse de manera permanente, con la custodia de un ente fiscalizador que deberá operar desde el tercer viceministerio de Gobernación.

Este equipo visitará los municipios en que se está ejecutando la política pública, pudiendo crear los mecanismos de evaluación. En casos extremos también están facultados para cambiar el rumbo de manera abrupta, buscando siempre que la política funcione lo más óptimamente posible.



4.5 Presupuesto

El Ministerio de Finanzas Públicas ha fijado que el presupuesto del Ministerio de Gobernación para 2018 debiera ser de Q5,476 millones (Gobernación, 2017). Es un presupuesto que sigue siendo bajo: representa escasamente el 0.9% del Producto Interno Bruto, porcentaje que para un país con los índices de criminalidad que sufre Guatemala debiera ser mayor para destinar personas más preparadas, mejor pagadas, para así evitar la corrupción y sobre todo para dignificar al servidor público, especialmente al encargado de garantizar la seguridad.

El presupuesto del tercer viceministerio debiera ser incrementado; de continuar con el actual monto presupuestado, no tendrá capacidad cumplir con las metas establecidas en la presente investigación.

El Ministerio de Gobernación debe asumir los costos económicos de crear la coordinación con el resto de ministerios e instituciones estatales; posteriormente, algunas de estas instituciones podrán destinar parte de sus recursos a la prevención, así como empresas de cobertura nacional que de manera voluntaria inviertan en mejorar las condiciones.

No se debe castigar a las municipalidades obligándolas a erogar en este componente; pues esto sería un desestímulo y podría ocurrir que en cierto momento abandonen el programa sin haber obtenido mayores resultados.



4.6 Cronograma

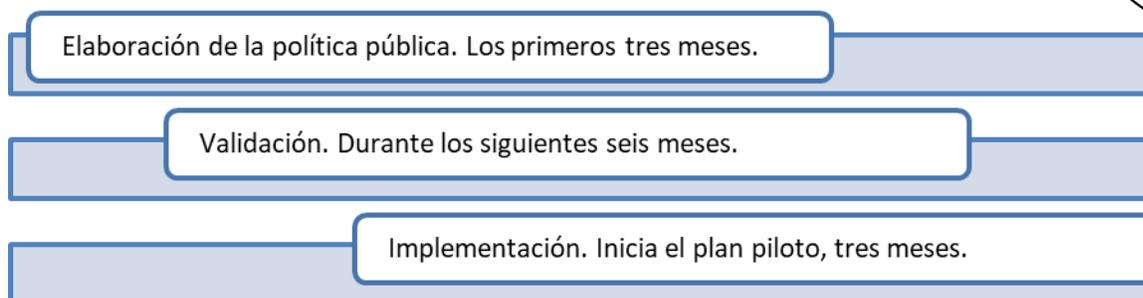
El tiempo constituye un adversario en cualquier tipo de política pública, especialmente en una que esté encaminada a la prevención de la criminalidad, debido a que los embates del fenómeno de la criminalidad son constantes en tanto la población sufre las consecuencias. Aunque se reconoce que se ha esperado décadas para una solución, la unidad no está dispuesta a continuar haciéndolo, las exigencias de un cambio son cada día más frecuentes y demandantes.

En todo caso es sustancial dar el primer paso. La voluntad del Estado se podría traducir en la asignación de recursos económicos, materiales, humanos y tiempo para la prevención. A partir del inicio del proceso, será una realidad poder vislumbrar resultados en el mediano plazo.

El primer año debe estar destinado para que inicie su aplicación. Esto supone entender que durante los primeros tres meses debe ser elaborada la propuesta de política pública. Posteriormente, en los siguientes seis meses se realizará la validación y en el último trimestre del primer año se aborda la implementación.



Gráfica número 6: Cronograma del primer año



Fuente: Elaboración propia.

Emprendido el segundo año, podría ser que no se perciban resultados por lo temprano del tiempo, pero se podrá elaborar el primer informe de situación para establecer la línea basal de los cambios. Dicho informe podría ser elaborado por alguna organización de la Sociedad Civil con experiencia en monitoreo de violencia, para evitar suspicacias acerca de la veracidad de los datos proporcionados.

4.7 Estrategia de implementación

La implementación será el proceso más largo de los planteados en las tres etapas; sin embargo, no necesariamente será el más complicado, pues para llegar a él se habrá tenido que sobreponer a la construcción de la Política Pública y, posteriormente, a la validación.

Los ojos de la opinión pública estarán puestos sobre los resultados previstos, por lo que será necesario dedicar tiempo y atención a esta etapa, buscando que los errores



sean subsanados de manera inmediata. En esta etapa deben prevalecer los siguientes principios:

- Eficiencia.
- Transparencia.
- Apertura a la participación de quienes actúen dentro del marco legal.
- Publicidad de los actos y de los resultados.
- Evaluación permanente.
- Retroalimentación para subsanar errores.
- Intolerancia frente a quien ponga en peligro la aplicación de la política pública debido a negligencia, dolo, corrupción, falta de capacidad, participación en actos de delincuencia, entre otros.

La meta está clara: organizar la política pública de prevención de la criminalidad en todo el territorio nacional, en los 340 municipios, con sus aldeas y caseríos, será una realidad cuando se conozcan los resultados en los municipios en los cuales se esté poniendo en ejecución el plan piloto. En el caso de la capital de Guatemala, podría trabajarse por zonas e incluso por colonias debido al tamaño desproporcionado que tiene la metrópoli.

Otro de los retos es contar con información que permita medir los cambios; de esa forma, se puede premiar a los municipios que logren erradicar durante períodos determinados la criminalidad. Ese reconocimiento debiera ir acompañado de alguna obra física que el municipio requiera o de una cantidad de recursos económicos.

Los resultados se podrían empezar a percibir concluido el primer año, teniendo claro que no se debe incurrir en la demagogia de ofrecer determinado porcentaje de reducción en el número de hechos. Debe estar claro que simplemente se están sentando las bases para erradicar la criminalidad del área municipal.



A su vez los municipios vecinos debieran organizar programas similares, de lo contrario, la criminalidad se moverá de un municipio a otro. Para evitar esa migración de quienes incurrir en acciones delincuenciales, los municipios podrían actuar en mancomunidades, que permitan coordinarse entre sí.

4.8 Uso de tecnología

Hasta ahora se ha hecho referencia al factor humano, a la necesidad de elaborar una propuesta de política pública de prevención de la criminalidad que sea validada frente a sectores de opinión, para luego ser aplicada en municipios del país, de manera tal que la seguridad se propague desde lo municipal hasta lo departamental, regional y luego impacte nacionalmente. Pero poco se ha dicho de otros componentes que deben intervenir; entre ellos: las vías de comunicación, consecuencia de la infraestructura como carreteras, anillos periféricos o carreteras vecinales, además del uso de tecnología.

La criminalidad cuenta con tecnología moderna. Para levantar bases de datos de sus posibles víctimas, crean perfiles falsos, se comunican con muchas personas que desconocen la identidad real de quienes están al otro extremo de la comunicación, en tanto que el Estado no está preparado para un ataque de naturaleza tecnológica.

No existe suficiente legislación que permita evitar la prevención de acciones delincuenciales en las que se utilice tecnología moderna, con legislación apropiada se podrían impulsar políticas que permitan evitar que se cometan crímenes utilizando medios de comunicación modernos.



En un país cuya población tanto en el campo como en la ciudad es mayoritariamente milenial, el Estado debiera contar con políticas encaminadas a evitar el abuso en el uso de estos sistemas; se estima que 5,861,298 personas se encuentran ubicadas debajo de los 14 años, en tanto entre los 15 y los 34 años existen 6,254,673 personas (Caubilla, 2017), este segmento de la población es el que se ubica en los denominados milenials, jóvenes que se comunican casi exclusivamente a través de las redes sociales.

En los municipios, una forma legal de contrarrestar los ataques contra la población haciendo uso de tecnología, consiste en utilizar la misma tecnología de manera positiva, instalando cámaras, promoviendo el uso de redes sociales con la participación de los habitantes en páginas del municipio, donde se escuchen las opiniones de todas las personas.

4.8.1 Cámaras

La instalación de cámaras en diversos puntos municipales, no solo dentro de la cabecera municipal, sino también en carreteras y aldeas, constituirá un mecanismo de disuasión contra la delincuencia. Estas cámaras no podrían ser utilizadas como mecanismos de control social; las mismas debieran ser usadas exclusivamente para capturar a supuestos criminales o para actividades relacionadas con la prevención de la criminalidad.

Las cámaras podrán servir para detectar movimientos anormales dentro del área municipal; de preferencia la vigilancia será consecuencia de denuncias que serán

realizadas por vecinos del municipio, como parte del proceso de generación de confianza en las instituciones del Estado.



Las cámaras serán utilizadas incluso para fines relacionados con la persecución de supuestos criminales o de quienes por irresponsabilidad pudieran haber violado la ley. Por medio de ellas se podría determinar cuáles son los puntos de escape de personas que están alejándose de donde pudo haber ocurrido un hecho ilegal y de esa manera facilitar su captura.

Las grabaciones debieran estar al alcance de las instituciones del Estado, especialmente de los operadores de justicia, para evitar que la impunidad se consolide.

4.9 Redes sociales

Las redes sociales están al alcance de toda persona que cuente con equipo básico de telecomunicaciones como teléfono inteligente o computadora, se requiere de internet como única limitante, por lo que los municipios podrían buscar los mecanismos, por ejemplo: negociar con las empresas de telecomunicaciones el establecimiento de espacios con señal sin costo e incluso que haya señal gratuita en todo el territorio municipal.

El conocimiento acerca del cómo utilizar las redes sociales permitirá que haya mayor control por parte de adultos y de éstos hacia la niñez y adolescencia. De esa manera, se evitarán acciones delincuenciales como el ciber-acoso e incluso la extorsión debido a la cantidad de información personal que pudiera haber sido colocada por la misma futura víctima.



Como se expone en la presente investigación, en el artículo publicado por la revista *Análisis de la realidad nacional*, el acceso a la información pública a través de internet y las redes sociales se ha generalizado y hoy cualquier persona dispone de este servicio:

Con la democratización y popularización de los medios de comunicación como Internet, el teléfono celular y ahora las redes sociales, fue viable para el delincuente:

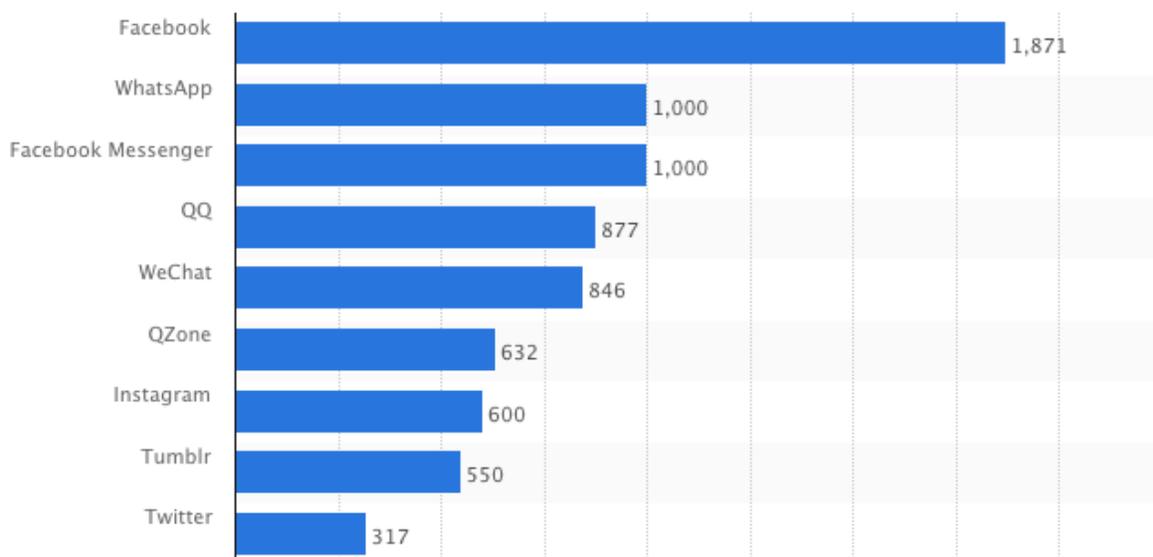
- 1. Obtener información de la víctima o posible víctima, el delincuente puede construir una base de datos con información proporcionada por la misma víctima;*
- 2. Comunicación directa con la víctima, sin que exista la alternativa de detectar de dónde proviene esa comunicación, en algunos casos puede ser desde otros países;*
- 3. Utilización de instituciones legalmente establecidas para el cobro de las extorsiones, en este caso bancos del sistema que, de manera voluntaria o involuntaria, se prestan” (Polanco , 2016).*

Las extorsiones constituyen una forma delictiva que registró un incremento en el número de hechos a raíz del surgimiento de las redes sociales: aunque es verdad que ya existía, sin embargo no había proliferado tanto como ahora.

Sofía Pichihua, periodista graduada en la Pontificia Universidad Católica de El Perú (PUCP), bajo el título “Estas son las redes sociales con más usuarios en el mundo” (Pichihua, 2017) publicó el 1 de febrero de 2017 el siguiente cuadro:



Gráfica número 7. **Redes sociales con mayor cantidad de usuarios en el mundo**



Fuente: Copiado textualmente de <http://www.clasesdeperiodismo.com/2017/02/01/estas-son-las-redes-sociales-con-mas-usuarios-en-el-mundo/>

Análogamente podría decirse que Facebook tiene más integrantes, que habitantes tiene el país más poblado. Ello significa que las comunicaciones a través de esa red social podría tener mucho impacto, especialmente si es utilizada de manera positiva. Al respecto, Laurie Pennie señala que:

Los jóvenes que en este momento ocupan con determinación la entrada de la tienda Vodafone se movilizaron vía Facebook y Twitter con sus nombres verdaderos y discutieron abiertamente los objetivos a programar, y para cuando intervinieron activistas experimentados para darles algunos consejos básicos de seguridad, ya era demasiado tarde” (Penny, 2014).

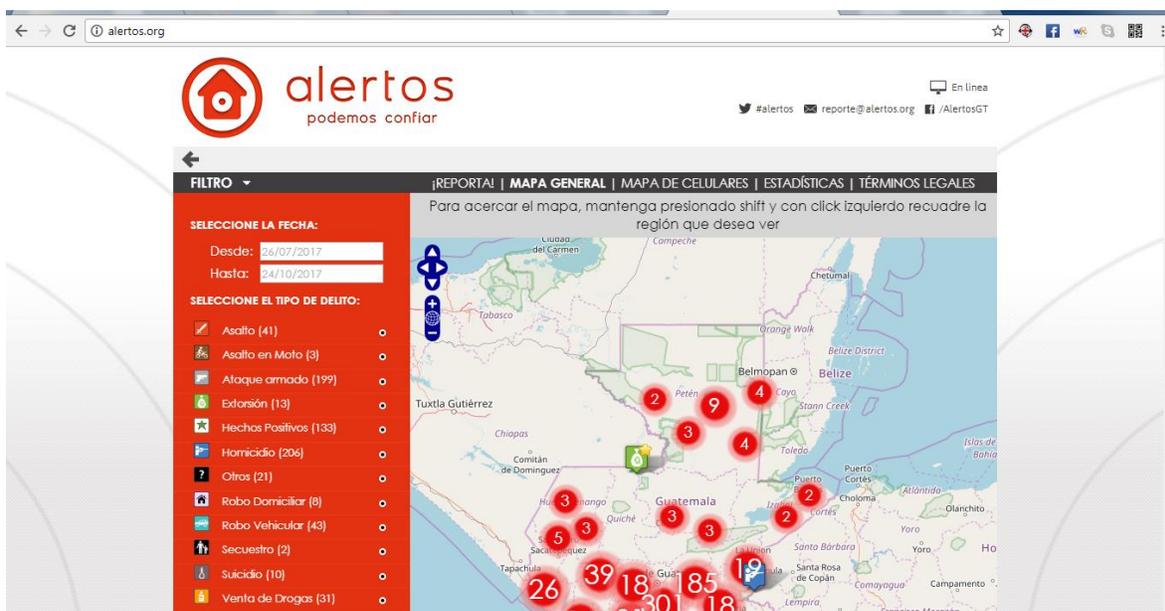
Esto apunta a que los usuarios de las redes sociales se moverán de acuerdo con sus propios intereses, sin que dirigencia alguna se ponga a la cabeza, lo cual torna más complicado sensibilizar a esa cantidad de jóvenes, especialmente los milenials, que hoy son mayoría en Guatemala.

4.9.1 Uso de redes sociales para la disuasión y la prevención

La iniciativa “Mejoremos Guatemala”, un esfuerzo de la iniciativa privada nacional, ha promovido la creación del espacio virtual denominado ALERTOS, que consiste en identificar los espacios que son peligrosos para la ciudadanía y de esa forma recuperar esas zonas públicas.

En un espacio virtual en Internet, han creado un mapa donde se pueden identificar los lugares en que se producen homicidios, robos y cualquier otra actividad criminal, pero también sirve para identificar los espacios en que se han producido avances en favor de evitar que continúe esta práctica, por ejemplo donde se han producido capturas de posibles delincuentes o se han recuperado espacios en favor de la ciudadanía.

Fotografía de la página de ALERTOS. Tomada el 24 de octubre de 2017



A nivel municipal se podría crear un espacio similar, por ejemplo haciendo uso de redes ya creadas, como Facebook, en el que se haga saber cuáles son los sitios donde

se produce algún acto criminal. Para ello los vecinos podrían tomar una fotografía de esa área, con el propósito de impulsar procesos de recuperación.



Además, sería un hecho que exista información entre quienes estén unidos “por amistad” en Facebook o Twitter; de preferencia, podrían establecerse reglas de respeto y tolerancia entre los usuarios, para evitar que, aprovechando el anonimato, expresen insultos contra otras personas.

La fotografía del lugar donde hay inseguridad, no debe servir para abandonar ese espacio, al contrario, debe servir para recuperarlo en favor de la población.

Esa recuperación debiera estar en manos de las autoridades municipales en coordinación con las instituciones estatales y con el apoyo de organizaciones sociales, sobre todo de empresas que podrían proveer pintura, iluminación y los materiales para la recuperación de esa área que está en manos de la criminalidad. Es importante que la administración pase a dominio de los vecinos, de esa forma la colectividad defenderá el espacio que ha sido conquistado y recuperado.



V. Consideraciones finales

1. Las políticas públicas de seguridad se han planteado de manera tradicional para ser aplicadas a partir de las tareas de la Policía Nacional Civil, consistentes en operativos en los que se involucra un número elevado de agentes y oficiales. Estos implican elevada inversión en recursos financieros y materiales; tales acciones son puestas en práctica periódicamente, incluso en algunos casos estos pueden prolongarse durante años, como ocurrió con las fuerzas de tarea Kaminal, Maya y El Milagro, encaminadas regularmente a la captura y desarticulación de bandas de la delincuencia común y organizada. Estos operativos cuentan con el apoyo y participación de los operadores de justicia: Ministerio Público y Organismo Judicial.
2. Las políticas públicas que se han aprobado y puesto en práctica no incluyen la participación de gobiernos municipales, organizaciones de la sociedad civil y población, los cuales se toman como beneficiarios de un eventual descenso en el número de hechos criminales, pero nunca se les reconoce como actores que aporten a la política. En la presente tesis se presenta el problema siguiente: ¿de qué forma las acciones que se impulsen deben estar encaminadas a involucrar a los diversos actores municipales y sujetos locales en la prevención de la criminalidad? Lo anterior, partiendo de la premisa de que esta es una de las soluciones a los problemas de seguridad ciudadana que afectan al país, y partiendo de la mitigación de los mismos dentro del municipio.
3. Luego de expuestos los elementos de la propuesta, es posible considerar que la hipótesis se confirma debido a que se podrá alcanzar el éxito de la lucha contra la criminalidad, poniendo en práctica una política pública de prevención del delito

que se ejecute desde la base de la sociedad, o sea de las personas que habitan los municipios, propiciando que se involucren en actividades que puedan ser impulsadas por organizaciones de la sociedad civil, junto a alcaldes y corporaciones municipales. Esto siempre con el respaldo de los consejos de desarrollo y que, desde la rectoría y conducción del Ministerio de Gobernación, por medio del tercer viceministerio, se pueda establecer un mecanismo que fomente medidas sociales, por ejemplo: la inversión social y la coordinación interinstitucional. La confianza generada en los habitantes permitirá el incremento en la participación y colaboración, estas medidas ayudarán al fortalecimiento institucional; solo así será posible establecer acciones que lleven a disminuir la presencia criminal en cada uno de los municipios del país que participen en el proceso; con ello se fomentará, como resultado esperado, un mayor desarrollo para los participantes y para el municipio.



VI. Conclusión general

Al finalizar el presente trabajo de tesis, se considera que la hipótesis planteada fue verificada; según muestra el resultado del análisis de que la prevención y lucha contra la criminalidad se fortalecen sustancialmente, cuando la generación de políticas públicas sobre seguridad ciudadana, a cargo del Ministerio de Gobernación, se realiza tomando en cuenta a las municipalidades, las organizaciones sociales y a los vecinos.



VII. Fuentes documentales.

- 1) Albizurez, Y. (3 de Agosto de 2016). Crueldad en crímenes causa zozobra. (p. libre, Ed.) pág. 3.
- 2) Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras. (23 de Julio de 2017). Asesinatos en América Latina. (P. Libre, Ed.) *Aumenta la indiferencia por homicidios, en América Latina* , pág. 29 y 34.
- 3) Arévalo de León, B. (2001). *Función militar y control democratico*. (Vol. 1). (UNOPS, Ed.) Guatemala, Guatemala: Amanuense.
- 4) ASIES. (2015). *Desafíos actuales de la justicia penal*. (Vol. Único). (ASIES, Ed.) Guatemala, Guatemala: CIMGRA.
- 5) Babio, C. Q. (6 de Septiembre de 2016). ¿Cómo frenamos a las ONG corruptas? *Plaza Pública* .
- 6) Badía, J. F. (1978). *El Estado unitario, el federal y el Estado regional*. (Vol. uno). Madrid, España: Tecnos.
- 7) Caetano, G. (Mayo-Junio de 2013). ¿Transformaciones en riesgo? (N. Sociedad, Ed.) *Nueva Sociedad* .
- 8) Caetano, G. (2023). ¿Transformaciones en riesgo? (S. Cucchi, Ed.) *Nueva Sociedad* , 1 (245), 181.
- 9) Canarias, G. d. (2010). <http://www.gobiernodecanarias.org>. Recuperado el 2 de Agosto de 2016, de <http://www.gobiernodecanarias.org/educacion/general/gestorglobal/DocsUp/parrafos/5357Material%20Profesores%20UD%204%20-%20Relaciones%20humanas.pdf>
- 10) CARSI. (2 de Agosto de 2016). <http://www.state.gov>. Obtenido de <http://www.state.gov/p/wha/rt/carsi/>
- 11) Casiga Calderón, J. F. *El concepto de responsabilidad social empresarial*. México, México: Centro Mexicano para la Filantropía. CEMEFI.
- 12) Castañon, M. (22 de octubre de 2011). La Hora. *Coronel no fue dado de baja* , pág. 6.
- 13) Castillo, A. L. (2013). *El valor económico de la Semana Santa en la Antigua Guatemala* (Vol. unico). (L. A. otros., Ed.) Guatemala, Guatemala, Guatemala: Cultura.
- 14) Caubilla, R. (24 de Octubre de 2017). En un país de jóvenes, CONJUVE no llena las expectativas. (J. Vega, Ed.) *Soy 502* (185), pág. 4.
- 15) CEH. (1999). *Guatemala memoria del silencio, conclusiones*. Guatemala: Serviprensa.



- 16) CEPAL. (1998). *Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe: Propuesta para el desarrollo urbano*. (C. Italiana, Ed.) Italia: Ministerio degli Affari Esteri.
- 17) CESIJ. (2016). *Índice Global de Impunidad México*. México, México: Universidad de las Américas Puebla.
- 18) Chinchilla, L. (s.f.). <https://www.researchgate.net>. Recuperado el 28 de enero de 2017, de https://www.researchgate.net/publication/267771015_La_Seguridad_Comunitaria_proyecto_ternativo_a_la_seguridad_y_participacion_ciudadana
- 19) CIEN. (2010). *Sector Salud en Guatemala, documento para discusión interna – no circular*. Guatemala.
- 20) CONEVAL, C. N. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores* (Vol. Uno). (CONEVAL, Ed.) México, México, México: CONEVAL.
- 21) Contreras, G. (20 de mayo de 2014). Prensa Libre. *Ejecutivo enfoca plan en prevenir violencia* .
- 22) Corte de Constitucionalidad. (2016). Hacia la consolidación del modelo de gestión para la justicia constitucional. (I. d. Constitucional, Ed.) *INFOCC*, 1 (8), 8.
- 23) Dalton, J. J. (25 de Enero de 2015). El mediador entre maras confirma nuevo pacto en El Salvador. *El país* .
- 24) De la Torre, C. (Septiembre-Octubre de 2013). El populismo latinoamericano: entre la democracia y el autoritarismo. (N. Sociedad, Ed.) *Nueva Sociedad* .
- 25) De León, I. (9 de febrero de 2018). Prensa Libre. (P. Libre, Ed.) *Capturan a miligrar y a dos extranjeros en operativo contra el narcotráfico* , pág. 7.
- 26) Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789).
- 27) Dictionary.com. (2016). <http://www.dictionary.com>. Recuperado el 21 de Abril de 2016, de <http://www.dictionary.com/browse/municipality>
- 28) Domenach, J.-M. (1968). *La propaganda política*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- 29) Dudley, S. (15 de diciembre de 2016). www.es.insightcrime.org. Obtenido de <https://es.insightcrime.org/investigaciones/estado-mafioso-guatemala-caso-mauricio-lopez-bonilla/>
- 30) Economista, E. (2015). Una Nueva Guatemala. *El Economista* .
- 31) Educación, M. d. (2011). *Guía para la identificación y prevención del acoso escolar*. (F. p. CDH, Ed.) Guatemala, Guatemala: Ministerio de Educación.



- 32) Estadística, I. N. (2013). *Caracterización estadística República de Guatemala, 2010*. Guatemala: INE.
- 33) FEMA. (5 de Julio de 2016). <https://www.fema.gov>. Recuperado el 1 de Agosto de 2016, de <https://www.fema.gov/es/que-es-mitigacion>
- 34) Fluri, P. (2012). *Controles democráticos del sistema de seguridad en el ámbito legislativo*. México, México: DCAF.
- 35) FUNDESA. (Febrero de 2015). <http://www.fundesa.org.gt>. Recuperado el 19 de Agosto de 2017, de http://www.fundesa.org.gt/content/files/CxSC_-_Infografa_HOMICIDIOS_febrero_2015_2.pdf
- 36) Gacharna, J. F. (30 de Abril de 2007). Intereses difusos e intereses colectivos, fuentes de las acciones popular y de grupo. Reflexiones para las nuevas generaciones. (I. C. Procesal, Ed.) *Revista de derecho procesal contemporaneo* , 2.
- 37) Gallois, P. M. (1992). *Los caminos del poder*. México, México: Estado Mayor del Ejército.
- 38) GAM. (2017). *Informe de situación de violencia y derechos humanos, Guatemala 2016*. Guatemala: GAM.
- 39) GAM. (2017). *Informe sobre sicariato en Guatemala 2008-2017*. Guatemala: GAM.
- 40) GAM. (2010). *Informe sobre violencia homicida en Guatemala 2009*. Guatemala: GAM.
- 41) Garay Salamanca, L. J. (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de los Estados*. (C. I. Justicia, Ed.) Bogotá, Colombia: Centro Internacional de Justicia.
- 42) Gardey, J. P. (2013). [www.definicion.de](http://definicion.de). Recuperado el 2 de Agosto de 2016, de <http://definicion.de/prevencion/>
- 43) Gobernación, M. d. (21 de julio de 2017). <http://mingob.gob.gt>. Recuperado el 19 de Octubre de 2017, de <http://mingob.gob.gt/presentan-techos-indicativos-de-presupuesto-para-ejercicio-fiscal-2018/>
- 44) Gobierno de Santa Fe, Argentina. (2012). <https://www.santafe.gov.ar>. Recuperado el 28 de Julio de 2016, de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/71284/345881/...>
- 45) González, P. (5 de julio de 2011). El país (y el istmo) del contrabando. *Plaza Pública* .
- 46) Gonzalez, P. (2003). *Seguridad ciudadana*. (FLACSO, Ed.) Guatemala, Guatemala: Editorial de ciencias sociales.
- 47) Gutiérrez, E. (2016). *Élites y crimen organizado en Guatemala*. Guatemala: Insight crime.



- 48) IDIES-URL. (2017). *Los mercados laborales, pobreza y desigualdad desde un enfoque humano*. Inserto en Prensa Libre del 31 de mayo de 2017, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- 49) Kant, I. (1873). *Principios metafísicos del derecho*. Madrid, España: Librería de Victoriano Suárez.
- 50) Kuusinen, O. V. (1966). *Manual de Marxismo Leninismo* (Vol. unico). (J. Grijalbo, Ed.) México, México: Grijalbo S.A.
- 51) Lenin, V. (1997). *El Estado y la Revolución* (Primera ed., Vol. unico). (F. F. Engels, Ed.) Madrid, España: Fundación Federico Engels.
- 52) Letamendi, J. d. (1883). *La criminalidad ante la ciencia*. (Vol. Uno). (J. Giraldez, Ed.) Madrid, España: Estar tipografía de E. Cuesta.
- 53) López, J. (1 de junio de 2012). Nueve años de cacería para ocho narcos guatemaltecos (III). (P. Pública, Ed.) *Plaza Pública* .
- 54) Méndez, N. (23 de Septiembre de 2017). Combatiendo el crimen y la inseguridad en las Américas. (P. Libre, Ed.) *Combatiendo el crimen y la inseguridad en las Américas*. , pág. 26.
- 55) México, F. (5 de Enero de 2017). *www.forbes.com.mx*. Recuperado el 5 de Enero de 2017, de <https://www.forbes.com.mx/america-latina-la-region-mas-violenta-del-mundo/#gs.2s0kpJo>
- 56) Ministerio de la Defensa Nacional de Guatemala. (2015). *Libro de la defensa nacional EVOLUCION* (Vol. 1). (MINDEF, Ed.) Guatemala, Guatemala: Latingraf.
- 57) Ministerio Público. (2015). *Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035* (Vol. 1). (ASIES, Ed.) Guatemala, Guatemala: MP.
- 58) Morales Ruiz, J. J. (2013). *Crecimiento Económico y desarrollo urbano: Relaciones Especiales de Desarrollo*. (I. d. Jurídicas, Ed.) Guatemala, Guatemala, Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- 59) Morán, R. (2002). *Saludos revolucionarios, La historia reciente de Guatemala desde la óptica de la lucha guerrillera (1984-1996)*. (F. G. Toriello, Ed.) Guatemala, Guatemala: ServiPrensa.
- 60) MP. (2016). *Informe anual. Memoria administración Mayo 2015-2016*. MP. Guatemala: ServiPrensa.
- 61) Municipal, C. (2010). Decreto número 22-2010. *Código Municipal*.
- 62) Mutuo, G. d. (2017). *Informe de situación de violencia y derechos humanos, Guatemala 2016*. GAM, Transparencia. Guatemala C.A.: GAM.
- 63) North, D. C. (1993). *Instituciones*. Center in political economy, Washington, USA.
- 64) O.N.U. (2012). *La seguridad humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, Estados Unidos: ONU.



- 65) Olascoaga., D. R. (2003). *Democracia en Guatemala: Un modelo para armar (partidos políticos, mujeres, jóvenes e indígenas)*. . (FLACSO, Ed.) Guatemala, Guatemala: Editorial de ciencias sociales.
- 66) ONU. (2010). *Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y la justicia penal*. Viena, Austria: UNODC.
- 67) ONU. (2012). *La Seguridad Humana en las Naciones Unidas*. Nueva York, Estados Unidos.: ONU.
- 68) Penny, L. (2014). El mundo y los indignados, según Penny la Roja. (S. Cucchi, Ed.) *Nueva Sociedad* , 251 (251), 33.
- 69) Peña, A. (2015). ¿hacia un Estado meritocrático? (S. Cucchi, Ed.) *Nueva Sociedad* , 1 (258), 174.
- 70) Periódico. (23 de agosto de 2017). Fiscal General advierte que renunciará si jefe de la CICIG es expulsado.
- 71) Pichihua, S. (1 de Febrero de 2017). <http://www.clasesdeperiodismo.com>. Recuperado el 22 de Octubre de 2017, de <http://www.clasesdeperiodismo.com/2017/02/01/estas-son-las-redes-sociales-con-mas-usuarios-en-el-mundo/>
- 72) PNUD. (2006). *El costo económico de la violencia* (Vol. uno). (P. d. Desarrollo., Ed.) Guatemala, Guatemala.
- 73) Polanco , M. (2016). El delito de la extorsión y la respuesta del Estado. (IPNUSAC, Ed.) *Revista Análisis de la Realidad Nacional.* , 15 (15), 277.
- 74) Popper, K. (1994). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Madrid, España: paidos Iberica.
- 75) Público, M. (2016). *Informe anual. Memoria administración Mayo 2015-2016* (Vol. 1). (J. Bran, Ed.) Guatemala, Guatemala: Servi Prensa.
- 76) Quintana Roldán, C. (1998). *Derecho Municipal*. (Segunda ed.). Ciudad de México., México: Editorial Porrúa S.A.
- 77) Quintana, S. L. (1960). *Pouvoir de fait et règle de droit dans le fonctionnement des institutions politiques. Tratado de la ciencia del derecho constitucional* (Primera ed., Vol. 7). Buenos Aires, Argentina: Alfa.
- 78) Ramos, M. H. (18 de Agosto de 2017). Decisiones en favor de reos los enfrentan. (P. Libre, Ed.) (22,141), pág. 10.
- 79) Redacción. (Octubre de 2015). La institucionalidad por el desarrollo de Guatemala. *El Economista*.



- 80) REDIBACEN. (28 de Abril de 2016). Comunicado de prensa 18/2016. Banco Central El Salvador. *Estimación del costo de la violencia en El Salvador, año 2014* . San Salvador, El Salvador.
- 81) Ríos, R. (17 de Agosto de 2017). Luto tras rescate de pandillero. (E. Periódico, Ed.) *Siete personas fallecieron durante la fuga de un líder de la MS (7420)*, pág. 4 y 5.
- 82) RSE, R. M. (Septiembre de 2015). Crimen y desempleo quitan el sueño a centroamericanos. *Revista Mercados & Tendencias RSE* .
- 83) Secretaría de Gobernación, E. U. *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*. México, México, México.
- 84) Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. (2012). *Política Nacional de Seguridad*. (STCNS, Ed.) Guatemala, Guatemala: Mayaprin.
- 85) SEDEM-UDEFEGUA. (2015). *Guía de protección para defensores de derechos humanos, periodistas y operadores de justicia*. Guatemala, Guatemala: SEDEM.
- 86) SICOIN-MINFIN. (2 de junio de 2017). Ejecución de gastos. (*R00804768.rpt*) . Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- 87) SICOIN-MINFIN. (15 de Marzo de 2017). Información consolidada reporte de ejecución de gastos. *informe contable (R00804768.rpt)* . Guatemala, Guatemala, Guatemala.
- 88) Sonora, R. C. (9 de Agosto de 2017). *En entrevista exclusiva en Radio cadena Sonora, con la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público Thelma Aldana*. (Sonora, Productor) Recuperado el 16 de Agosto de 2017, de Radio Sonora. En entrevista exclusiva en Radio cadena Sonora, con la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público Thelma Aldana. 9 de <http://www.sonora.com.gt>: Radio Sonora. En entrevista exclusiva en Radio cadena Sonora, con la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público Thelma Aldan <http://www.sonora.com.gt/2017/08/09/en-entrevista-exclusiva-en-radio-cadena-sonora-con-l>
- 89) Spiridonova, A. y. (1965). *Curso superior de economía política* (Vol. I). (L. A. Vargas, Trad.) México, México, México: Grijalbo, S.A.
- 90) Trujillo Chanquín, M. R. (2013). *Violencia contra la Mujer: Marco teórico jurídico* (Vol. 1). (U. R. Landivar, Ed.) Guatemala, Guatemala: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- 91) UNODC. (2010). *Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y la Justicia Penal 1955-2010*.
- 92) UNODC. (2010). *Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y la Justicia Penal 1955-2010*. Viena, Austria.



- 93) UNODC. (2010). *Congreso de las Naciones Unidas Sobre Prevención del Delito y la Justicia Penal 1955-2010*. Viena, Austria.
- 94) UNODOC. (31 de enero de 2017). <http://onu.org.gt/onu-en-guatemala/agencias/unodc>. Obtenido de <http://onu.org.gt/onu-en-guatemala/agencias/unodc>: <http://onu.org.gt/onu-en-guatemala/agencias/unodc/>
- 95) UPCV. (2012). <https://preveniresvivir.wordpress.com>. (V. m. comunitario, Editor) Recuperado el 2 de Agosto de 2016, de <https://preveniresvivir.wordpress.com/inicio-2/>
- 96) Vergara, E. d. (2009). *Las diferencias conceptuales entre seguridad y defensa*. Investigación, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires., Buenos Aires.
- 97) Vergara, E. (2009). *Las diferencias conceptuales entre seguridad y defensa*. Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina: Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires.
- 98) Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. (P. Soebeck, Ed., & P. Soebeck, Trad.) Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- 99) Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad* (Vol. único). (P. Soebeck, Ed.) Madrid, España: Fondo de Cultura Económica de España.
- 100) Wikipedia. (4 de Julio de 2016). <https://es.wikipedia.org>. Recuperado el 1 de Agosto de 2016, de https://es.wikipedia.org/wiki/Categor%C3%ADa:Aldeas,_caser%C3%ADos_y_parajes_de_Guatemala
- 101) Wolf, M. (2004). *Las exigencias de la sociedad civil* (Primera ed., Vol. 1). (T. d. Hommes, Ed.) Barcelona, Cataluña, España: Icaria.



VIII. Anexo

Política nacional de prevención del delito con la inclusión de actores municipales

Presentación

Durante la administración del presidente Otto Pérez Molina se creó la política nacional de prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034. Con un punto de partida tridimensional de prevención de la violencia, seguridad ciudadana y convivencia pacífica se planteó a partir de esos tres elementos determinar que el objetivo de la política es *“asentar las bases de una cultura de prevención por convicción de la violencia y el delito, orientada a la participación de la población en el marco de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, que incida en la reducción objetiva de la violencia y el delito así como el temor de las personas a ser víctimas de la violencia”*.

Lo expuesto anteriormente deja claro, que la presente política complementa a la que está siendo aplicada a partir de 2014, ampliando el método y los actores que se verán involucrados, todos bajo la conducción del tercer Viceministerio de Gobernación.

La política nacional de prevención del delito con la inclusión de actores municipales, se plantea la participación de ministerios y secretarías de Estado, el Instituto Nacional de Fomento Municipal, el alcalde y la corporación municipal, los consejos de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil que dentro de la localidad municipal mantengan presente el trabajo con la población. Esta política pretende impulsar acciones de empoderamiento de la población en los municipios, que con el respaldo de autoridades locales y nacionales pueda rescatar los lugares en que se está poniendo en práctica la política.



parte importante de la política está centrado en el respaldo que pueda obtener de las autoridades gubernamentales, especialmente en lo que se refiere a inclusión en el presupuesto del Estado, para que se destinen recursos que podrían provenir de diversas fuentes gubernamentales y que se gestione lo que haga falta con la iniciativa privada y la cooperación internacional.

Una política de esta naturaleza, para lograr que sea funcional debe contar con respaldo financiero y político, de lo contrario podría ser un excelente plan, pero no funcionará nunca en la práctica.

Institucionalidad

A partir de su nacimiento, el Estado ha creado institucionalidad para cumplir sus objetivos. De manera simultánea, la sociedad ha construido las bases que establecen las reglas de convivencia, una especie de contrato no escrito que permite mantener las relaciones de cordialidad.

La institucionalidad debe funcionar dentro del marco de la normativa legal creada en un país. De lo contrario, se corre el riesgo de cometer abusos que puedan comprometer la misma seguridad; un Estado fuerte que se jacta de garantizar el cumplimiento de la ley, no puede permitir que se genere la existencia de grupos que con el argumento de garantizar la seguridad actúen fuera de ese esquema normativo. Un Estado deslegitimado se vuelve permisivo.

Es importante tomar en cuenta a las instituciones legales establecidas por la norma jurídica, que funcionan dentro de la estructura gubernamental y aquellas que aportan desde la Sociedad Civil organizada a la constitución de ese Estado de derecho y que pueden aportar a la democracia y la seguridad.

Una de las causas que generan violencia está constituida por el alto índice de impunidad prevaleciente en el país. El 9 de agosto de 2017, la fiscal general y jefa del Ministerio Público señaló en entrevista en Radio Sonora que, a pesar de los esfuerzos en favor del fortalecimiento de la justicia, la impunidad continúa siendo elevada (Sonora, 2017).



El Índice Global de Impunidad, elaborado para medir la impunidad en casi 100 países, no puede ser aplicado a Guatemala, debido a que este país no cumple con establecer mecanismos que permitan ser medidos, para garantizar el conocimiento de la situación nacional en este ámbito. En el anexo número uno, que consiste en un mapa tomado del informe del Índice Global de Impunidad (CESIJ, 2016), se puede ver que Guatemala es de los países que no son tomados en cuenta, debido a la ausencia de los mecanismos ya expuestos.

De acuerdo con Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras, en el artículo titulado “Asesinatos en América Latina”, publicado por *Prensa Libre* en el suplemento de *The New York Times* el 23 de julio de 2017: *Es imposible intentar reducir el crimen sin un Estado de derecho firme. Cuando el sistema de justicia no funciona, cuando no se realizan investigaciones, cuando los crímenes quedan impunes, más asesinatos ocurren* (Alejandra Sánchez Inzunza y José Luis Pardo Veiras, 2017).

Más adelante, el mismo artículo señala:

Si queremos cambiar esto (refiriéndose a la violencia), debemos confrontar los homicidios con políticas de seguridad, así como programas sociales. Y, sobre todo, romper la cadena de impunidad. Las primeras 24 horas después de un asesinato son fundamentales: Las investigaciones deben ser rápidas, efectivas, exhaustivas y transparentes. Una sólida cadena de justicia, desde policías especializados hasta jueces independientes y en número suficiente para manejar el volumen de casos serían los primeros pasos para reducir el número de personas que matan y resultan muertas en América Latina.

En tanto la impunidad se mantenga, el sistema de aplicación de justicia no se convertirá en un disuasor que permita generar la sensación de efectividad y de esa manera reducir el número de actos al margen de la ley, no solo homicidios sino también acciones contra la integridad y el patrimonio.



Objetivos de la política

Se plantea el siguiente **objetivo general**:

Aportar a los esfuerzos que se vienen realizando en favor de la prevención, enfocados desde las acciones de los distintos ministerios y secretarías y buscando que se incluyan además de las entidades del Estado a actores sociales y gobiernos municipales, así como sus corporaciones y los consejos de desarrollo sean estos regionales, municipales o comunitarios.

Los siguientes **objetivos específicos**:

- Elaborar la política nacional de prevención del delito con la inclusión de actores municipales, con la participación del Ministerio de Gobernación que coordinará, la Asociación Nacional de Municipalidades, el Instituto de Fomento Municipal y Organizaciones de la Sociedad Civil con experiencia en seguridad.
- Coordinar con los posibles actores involucrados los municipios en que se pondrá en práctica el plan piloto de ejecución de la política.
- Acompañar desde el Ministerio de Gobernación a los actores locales en la implementación de la política, haciendo que participen Ministerios y secretarías de Estado.
- Evaluar y retroalimentar constantemente los resultados de la implementación de la política.

Marco jurídico

En la normativa constitucional se hace énfasis en la necesidad de trabajar por el ser humano, en el preámbulo se señala que *“afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional*

estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes proclaman con absoluto apego al Derecho”



El artículo 1º señala acerca de la protección a la persona que *el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común; recalcando en el artículo 2º que son deberes del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.*

La Constitución establece en el Artículo 257, que en la asignación para las municipalidades *“el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”*, en lo establecido para servicios públicos será posible destinar parte a las necesidades de prevención.

El código municipal expresa en el artículo 2º que el municipio es *“la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, multilingüismo, organizado para realizar el bien común de los habitantes de su distrito”*.

En el artículo 17 se establecen los derechos y obligaciones de los vecinos, los cuales entre otros, se refieren al de servir y defender los intereses del municipio, utilizar de acuerdo con su naturaleza los servicios públicos municipales y acceder a los aprovechamientos comunales conforme a las normas aplicables, participar en las consultas a los vecinos de conformidad con la ley, solicitar la prestación, y en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal.

La política nacional de prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034, contempla las acciones que en materia de prevención



deben ser impulsadas, por lo mismo esta política pública constituye la herramienta fundamental para alcanzar mayor efectividad en el momento de cumplir con lo establecido en la presente política.

Dentro del marco jurídico además se deben tomar en cuenta normas civiles acerca de la personería jurídica de las organizaciones de la sociedad civil, así como tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Marco conceptual

Es importante comprender la terminología que se emplea en la prevención de las acciones que la criminalidad desarrolla, por lo consiguiente, a continuación se definen algunos términos importantes:

➤ **Violencia y amenazas**

Jean-Marie Domenach concibe que la violencia es el “*empleo ilegítimo o por lo menos ilegal de la fuerza*” (Domenach, 1968), además plantea que se trata de un fenómeno humano. Hay que recordar que el único ser que promueve violencia sin razón contra otros de su misma especie es el humano. Entonces, en una sociedad como la guatemalteca, con altos índices de violencia, puede suscitarse un fenómeno que implique en algún momento tolerancia debido a la frecuencia con que se producen los hechos, pero a la par de ella, la esperanza de que se produzca un cambio que garantice mejores niveles de seguridad.

La amenaza de una constante agresión contra la integridad o contra la vida afecta la forma de actuar y pensar de la persona en lo individual. Esto se refleja en la sociedad que puede ver transformada su misma cultura, por lo que hay que tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- d) Traumas y pérdidas anteriores;
- e) Abuso emocional, sexual o físico de parte de las personas que forman parte de la colectividad.



- f) Transformación de la vida que pudiera estar atravesando la persona, entre ello se debe contemplar el cambio del estado civil, el fallecimiento violento o natural de un ser querido (SEDEM-UDEFEGUA, 2015).

La violencia es la responsable de mantener en la zozobra a la población. Como consecuencia de ella se han perdido oportunidades de desarrollo para el país, como se puede ver en el siguiente cuadro obtenido del informe anual 2018 del Grupo de Apoyo Mutuo el número de personas que han perdido la vida es elevado.

➤ **Prevención**

La prevención es “la disposición que se hace de forma anticipada para minimizar un riesgo”. Otra definición señala que es “establecer un ambiente seguro y de confianza”

Que se entiende por instituciones

Por instituciones se entiende la serie de normas legales y reglas morales construidas por la sociedad y quienes administran al Estado, dirigidos a generar condiciones de control y orden social. Esa institucionalidad es palpable, en el sentido de existir algún tipo de organización, además de personas que se encargan de hacer cumplir con las funciones preestablecidas. Por otro lado existe otra institucionalidad menos concreta, pero importante debido a que existe en el imaginario social, no está escrita, pero es cumplida por la generalidad de las personas. En palabras del premio Nobel de Economía 1993, Douglas C. North, son las “*restricciones que surgen de la inventiva humana para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales*” (North, 1993), en ella caben las leyes, normas de conducta humana, moral, ética, costumbres, solidaridad, colaboración y cualquier otra figura que permita que los seres humanos puedan convivir entre sí. En caso no exista la institucionalidad será necesario crearla, llevando control de manera ordenada, sobre todo la utilización de la misma por parte de quienes estén dirigiendo el proceso, por lo que los mecanismos de control estatal y social serán fundamentales.



Qué se entiende por organizaciones de la sociedad civil

Es la expresión social integrada por personas que con fines y objetivos homogéneos funciona dentro de un determinado territorio, puede estar inscrita bajo la figura de asociación o fundación, es regulada por el Estado y con su trabajo contribuye a cubrir espacios que pueden quedar vacíos debido a la imposibilidad de las instituciones públicas para abarcarlos.

Qué se entiende por acción social

Son todas las acciones desarrolladas por cada integrante de una sociedad que determinan su identidad. Ninguna acción es idéntica a otra, debido a que las sociedades no funcionan de manera mecánica, tampoco de manera improvisada, sino responden a coyunturas especiales y esto significa que sus acciones no necesariamente son las correctas. Por lo tanto se hace necesario que exista algún tipo de regulación; la acción social implica que exista determinado sentido en el hacer las cosas, que puede ser costumbre o cultura.

Con acciones sociales será posible que se impulse la política, se logrará solo con el accionar de personas que pertenecen a diversas instituciones y sobre todo por los habitantes de cada municipio.

Principios

Además de los principios contemplados en la política nacional de prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034 que está funcionando y siendo aplicada, se adoptarán los siguientes:

➤ Inclusión

No se puede excluir a ninguna persona, organización social o sector; la prioridad debe ser incorporar a quien tenga voluntad y capacidad de aportar a la prevención de la criminalidad. La inclusión social es amplia en el sentido de tomar en cuenta a las personas por su género, origen étnico, preferencia sexual, edad, ubicación geográfica, oficio, profesión, creencia política o religiosa y por su forma de pensar y actuar.

➤ Igualdad



La igualdad en las discusiones y en las aportaciones es prioridad en el impulso de la política, toda persona tiene algo que opinar y que decir.

➤ **Relacionamiento**

Siendo el Ministerio de Gobernación por medio del tercer viceministerio el que impulsará la política, debe estar abierto a involucrar a cualquier persona, sector, grupo, ministerio o secretaría. Entre todos y todas debe existir el mecanismo que permita el relacionamiento sin discriminación alguna.

➤ **Respeto**

La base sobre la que deben regir las relaciones debe ser el respeto mutuo a las ideas, participación y aportes en general. No se discriminará a nadie por su origen, creencia o pertenencia a un grupo o sector de la sociedad, especialmente en un país con una población tan multicultural como la guatemalteca, es importante que exista tolerancia.

➤ **Integralidad**

La prevención no puede verse de manera aislada como un programa que pertenece al Ministerio de Gobernación, sino como una política de Estado, en la cual se involucren diversos ministerios y secretarías, con el aporte de todos y cada uno de ellos.

➤ **Respeto a la ley**

Las acciones que se desarrollen deben estar apegadas a la ley, de preferencia habrá espacios en los cuales se discuta acerca de la necesidad de conocer el contenido de las leyes más importantes.

Mecanismos operativos

En la ruta a seguir es importante que se tomen en cuenta los siguientes pasos:

4. Elaboración de la propuesta de política pública.
5. Estrategia de aplicación.
6. Aplicación a la práctica.

Para la elaboración de la propuesta el Ministerio de Gobernación, desde del tercer viceministerio podría convocar a organizaciones de la sociedad civil, a otros ministerios y a secretarías, así como una representación de la ANAM y del INFOM, para elaborar la propuesta de la política pública.



La estrategia de aplicación debe ser integral, de tal forma que incluya la construcción de vías de acceso al municipio, se impulsen programas de salud, educación, vivienda digna, empleo y que las universidades brinden la oportunidad de desarrollo a quienes no tuvieron acceso a la educación.

De manera integral poder impulsar programas deportivos, artísticos, que impliquen previamente la construcción de espacios adecuados para su desarrollo, entre otros ciclovías, pistas y centros de cultura.

La aplicación involucrará a la mayor cantidad de actores, mediante los cuales se podrá alcanzar a la población que será el verdadero motor en la ejecución de la política.

Plan de acción

La política se aplicará inicialmente en al menos diez municipios, que servirán como plan piloto. Previamente se realizará una evaluación de cada uno de ellos, para contar con una línea basal que permitirá medir los cambios que se produzcan.

Luego de aplicado el plan, se retroalimentará el proceso siguiendo un estudio de los cambios y de una evaluación que permitirá realizar cambios cuando sean necesarios.

Los éxitos que se obtengan constituirán una motivación a otros municipios para empezar a aplicar la política; además se recomienda crear un premio o reconocimiento a aquellos municipios que logren resultados satisfactorios.

Mecanismos de coordinación

Los actores involucrados son los siguientes:

Del Estado participarán:

Ministerio de Gobernación, Ministerio de Educación, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Las secretarías que sean necesarias en el trabajo de prevención.

Por parte del sector privado:



Empresas locales, así como las empresas nacionales y transnacionales que tengan interés en colaborar. Medios de comunicación, bancos, empresas inmersas en la Responsabilidad Social Empresarial, Cooperativas.

De la sociedad civil:

Organizaciones de todas las naturalezas (deportivas, religiosas, culturales, sociales, religiosas) que funcionen dentro de cada municipio en que esté aplicándose la política.

La coordinación entre todos los actores permitirá alcanzar a los habitantes de cada municipio, siendo ellos los que se convertirán en el motor del desarrollo de la política pública.

Estrategia de la política

La estrategia está encaminada a que no haya necesidad de cambiar leyes o crear nuevas instituciones, el reto se centra en hacer que las instituciones existentes funcionen en favor de la prevención.

La política está propuesta para ser elaborada de manera coordinada entre diversos actores de la sociedad, algunos de ellos estatales, otros privados y el resto pertenecientes a Organizaciones de la sociedad civil. La meta es alcanzar a la población que constituirá la base de aplicación de la política, debido a que es el ser humano el que personaje central.

Por lo mismo la política está encaminada a lograr que se alcance la confianza que se requiere de parte de la población en las instituciones, para ello las instituciones, especialmente la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y los Tribunales de justicia deberán hacer esfuerzos para conquistar la simpatía de la ciudadanía.

Presupuesto

El Ministerio de Gobernación cuenta con un presupuesto de Q5,229 millones y destina Q37.5 millones para prevención, esto equivale a 0.7% del total asignado a este ministerio, además es necesario contemplar que de este rubro se pagan salarios y se



realizan gastos que impiden cualquier inversión en el objetivo para el que fueron destinados.

El compromiso puede estar dirigido a invertir en prevención, pasar del gasto que se realiza en la actualidad a destinar presupuesto que permita que las diferentes políticas impulsadas desde el tercer viceministerio se conviertan en hechos concretos.

Evaluación

La evaluación se debe desarrollar de manera periódica. La evaluación se plantea para poder conocer los resultados, ello permitirá enmendar aquellas acciones que están generando errores, sin que haya necesidad esperar que concluya el proceso cuando sea irreversible la reparación.

Luego de evaluado el proceso, será posible iniciar la aplicación en otros municipios, siempre tomando en cuenta las particularidades de la población de cada uno, tomando en cuenta que Guatemala es un país multilingüe, pluricultural y multiétnico.