

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a figure, possibly a saint or a historical figure, holding a staff. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin text "CETERA ORBIS CONSPICUA CAROLINA ACCADEMIA COACTEMALENSIS INTER".

**ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS MEDIANTE LA CIUDADANÍA
GUATEMALTECA, PARA PREVENIR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD DEL PAÍS**

GLENDALILY MUX TORRES

GUATEMALA, AGOSTO DE 2010

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS MEDIANTE LA CIUDADANÍA
GUATEMALTECA, PARA PREVENIR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD DEL PAÍS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

GLENDALILY MUX TORRES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, agosto de 2010.

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

DECANO: Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Juan Carlos Godínez
Vocal: Lic. Wilfrido Porras
Secretario: Lic. Luis González Rámila

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Eloisa Mazariegos Herrera
Vocal: Lic. Ronan Roca Menéndez
Secretario: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Jorge Estuardo Reyes Del Cid
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 10 de febrero de 2009.

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Licenciado Castro Monroy:

Como asesor de la bachiller **GLENDA LILY MUX TORRES** en la elaboración del trabajo intitulado: **"ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS MEDIANTE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA, PARA PREVENIR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD DEL PAÍS"**, me complace manifestarle que:

1. La tesis desarrollada por la sustentante posee contenido científico y técnico, en la rama del derecho público, específicamente en el área del derecho penal estableciendo la participación ciudadana dentro de las políticas de prevención del delito.
2. Los métodos y técnicas que se emplearon para la realización del trabajo de tesis, fueron acordes y de utilidad para el desarrollo del mismo. Se utilizó el método analítico, para establecer los aspectos de relevancia jurídica de las acciones que pueden implementarse a través de la ciudadanía para la prevención del delito y la inseguridad en el país; el sintético, se encargó de determinar su regulación jurídica en el país; el deductivo, sirvió para el establecimiento de la ubicación de los mismos en los lugares en donde se han implementado las acciones para prevenir la comisión de delitos e inseguridad en Guatemala; determinado la importancia de la implementación de dichas medidas preventivas.

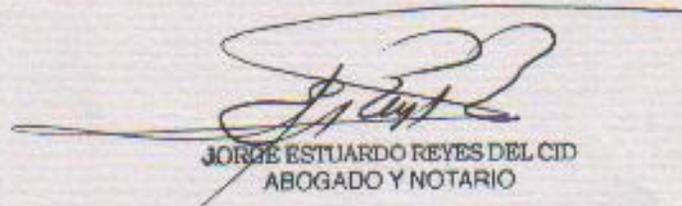


3. La redacción empleada durante el desarrollo de la tesis fue la adecuada, de acuerdo al contenido jurídico de la misma.
4. La contribución científica del trabajo es de importancia, pues el contenido es de interés para la ciudadanía guatemalteca; siendo el mismo un aporte significativo y realizado con esmero por parte de la sustentante.
5. Las conclusiones y recomendaciones a las que se llegaron, son acordes con el contenido de la tesis, luego de que sugerí a la bachiller varias correcciones a las mismas, como también al contenido capitular del trabajo, siempre bajo el respeto de su posición ideológica.
6. La bibliografía utilizada corresponde al tema investigado, con lo cual se sustenta el contenido del trabajo de investigación. De manera personal me encargue de guiar a la estudiante bajo los lineamientos de todas las etapas correspondientes al proceso de investigación científica.

En definitiva, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben de cumplir de conformidad con las normativas respectivas; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente dar el presente dictamen favorable, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Atentamente,

ID Y ENSEÑAD A TODOS



JORGE ESTUARDO REYES DEL CID
ABOGADO Y NOTARIO

Asesor
Colegiado 4470



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veinte de abril de dos mil nueve.

Aientamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) BYRON VINICIO MELGAR GARCÍA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante GLENDA LILY MUX TORRES, Intitulado: "ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS MEDIANTE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA, PARA PREVENIR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD DEL PAÍS".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/sllh



Lic. Byron Vinicio Melgar García
Abogado y Notario

6ª. Av. 11-43, zona 1
Edificio Panam Of. 203, Guatemala, Ciudad
Tel. 2232-2170 / 2253-7101

Guatemala, 04 de mayo de 2009.

Licenciado:

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho



Licenciado Castro Monroy:

En cumplimiento a la providencia de fecha veinte de abril del año en curso, procedí a revisar el trabajo de tesis de la bachiller **GLENDA LILY MUX TORRES**, intitulado: **"ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS MEDIANTE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA, PARA PREVENIR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD DEL PAÍS"**, procedente resulta dictaminar respecto a la revisión del mismo debido a las siguientes justificaciones.

- I. Se pudo establecer que el referido trabajo de investigación tiene contenido científico y técnico en materia penal específicamente en prevención del delito de manera que constituye un aporte al conocimiento jurídico de la materia.
- II. Luego de revisar el trabajo de investigación, se determinó que en la elaboración se hizo uso de los métodos deductivo, analítico y sintético, así como también se utilizó las técnicas de fichas bibliográficas y entrevista a personalidades con experiencia en programas de prevención del delito y participación ciudadana, enriqueciendo de esa manera el contenido del trabajo final.
- III. La redacción posee un excelente contenido científico y técnico, con un lenguaje claro, y se manejó de manera práctica para la fácil comprensión del tema.



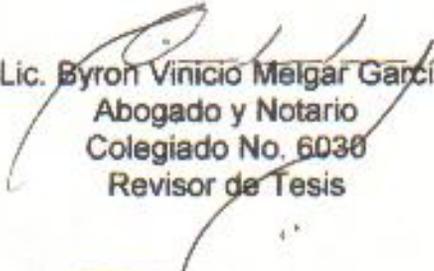
Lic. Byron Vinicio Melgar García
Abogado y Notario

6ª. Av. 11-43, zona 1
Edificio Panam Of. 203, Guatemala, Ciudad
Tel. 2232-2170 / 2253-7101

- IV. El tema seleccionado por la autora reviste importancia en la actualidad debido a los altos índices de hechos delictivos en el país, presentando un análisis de las acciones que implementa la ciudadanía para prevenirlos, y por lo tanto constituye un gran aporte académico no sólo para nuestra casa de estudios, sino también para el régimen de legalidad, puesto que el espíritu y finalidad en toda elaboración de tesis, se refleja precisamente en hacer valer los aportes insertos en las investigaciones.
- V. La ponente estableció conclusiones y recomendaciones importantes que deben ser tomadas en cuenta, tanto por autoridades, legisladores, estudiosos del derecho y población en general. La bibliografía utilizada es la idónea para el trabajo de tesis, y se fundamentó en obras con énfasis en la seguridad pública y participación ciudadana.

Por lo antes mencionado, considerando que el trabajo se efectuó apegado a las recomendaciones de la revisión prestada, lo apruebo y cumplidos con los requisitos que para el efecto establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de dicha casa de estudios, procedo a emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, en el trabajo de tesis de la bachiller **GLENDALILY MUX TORRES**, para que sea discutido en el examen público de tesis.

Deferentemente,


Lic. Byron Vinicio Melgar García
Abogado y Notario
Colegiado No. 6030
Revisor de Tesis

Lic. Byron Vinicio Melgar García
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, catorce de junio del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante GLENDA LILY MUX TORRES, Titulado ANÁLISIS DE LAS ACCIONES IMPLEMENTADAS MEDIANTE LA CIUDADANÍA GUATEMALTECA, PARA PREVENIR EL DELITO Y LA INSEGURIDAD DEL PAÍS. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.

DEDICATORIA

A DIOS: Nuestro señor, por iluminarme, fortalecerme protegerme, bendecirme y permitirme alcanzar esta meta anhelada.

A MIS PADRES: Por ser fuente de inspiración y ejemplo en cada una de las etapas de mi vida, enseñándome que todo lo que me proponga lo puedo realizar, aunque no sea fácil el camino a seguir. Esté es el resultado de su esfuerzo, dedicación, sacrificio y por el trabajo arduo que realizan día a día, para ver a sus hijos triunfar en la vida.

A MIS HERMANOS: Por ser parte importante de mi vida, brindándome su cariño y comprensión en los momentos difíciles, demostrando la unidad que existe entre nosotros.

A MIS AMIGOS: Por brindarme su amistad de manera desinteresada.

A MIS CATEDRÁTICOS: Por formarme como profesional.

A MI ASESOR Y REVISOR: Por el apoyo y conocimientos brindados.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Políticas públicas.....	1
1.1. Proceso de elaboración de políticas públicas.....	2
1.2. Sujetos que intervienen en la elaboración de las políticas públicas.....	5
1.3. Evaluación y análisis de las políticas públicas.....	7
1.4. Políticas públicas en Guatemala.....	11

CAPÍTULO II

2. Política de seguridad ciudadana.....	15
2.1. Seguridad y seguridad humana.....	16
2.2. Concepción democrática de seguridad ciudadana.....	18
2.3. Comunidad y seguridad ciudadana.....	23
2.4. Política de seguridad ciudadana.....	30
2.5. Participación ciudadana en las políticas de seguridad.....	33

CAPÍTULO III

3. Prevención del delito y la inseguridad en Guatemala.....	41
3.1. Inseguridad en Guatemala.....	41
3.2. Prevención del delito y la inseguridad.....	44
3.3. Modelos de prevención del delito y la inseguridad.....	52
3.4. Seguridad preventiva.....	62

CAPÍTULO IV

4. Acciones de la ciudadanía para prevenir el delito y la inseguridad del país.....	71
4.1. Organización de los vecinos.....	72
4.2. Empresas de seguridad privada.....	77
4.3. Juntas Locales de Seguridad.....	80

CAPÍTULO V

5. Programas de participación ciudadana para prevenir el delito y la inseguridad.....	85
5.1. Proyecto de seguridad ciudadana.....	86
5.2. El programa GUATE, participa, previene y convive.....	92
5.3. Comisión municipal de seguridad de Santa Lucía Cotzumalguapa.....	97
CONCLUSIONES.....	105
RECOMENDACIONES.....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	109

INTRODUCCIÓN

El incremento en la falta de seguridad ha pasado a formar en los últimos años uno de los temas centrales de preocupación de los guatemaltecos y, por lo tanto, una de las cuestiones a resolver por los responsables de mantener el orden público. La inseguridad y la comisión de delitos no solo tienen un impacto social y de gobernabilidad, sino también representa un reto para las autoridades, en respuesta a esta problemática la sociedad ha tenido que tomar acciones, las cuales en algunos casos se enmarcan fuera de la ley tal es el caso de los linchamientos y en otros buscan disminuir la violencia sin violar los derechos humanos dentro de un Estado de Derecho.

Debido a ello, el presente trabajo, realiza un estudio jurídico de las acciones ciudadanas para prevenir el delito y la inseguridad, específicamente interviniendo no solo como un ente fiscalizador sino como un actor directo en la propuesta y ejecución de políticas de seguridad ciudadana, asimismo hace del conocimiento de la población los proyectos en los que puede intervenir para disminuir los niveles de criminalidad.

La hipótesis se planteó al establecer las acciones implementadas mediante la ciudadanía guatemalteca, fundamentadas en las denominadas leyes de participación social, que previenen el delito y la inseguridad del país desde la población. Teniendo como supuestos de la investigación que la delincuencia es causada por diversos factores estructurales y factores de riesgo, que conllevan acciones inmediatas para controlar y en caso necesario reprimir la inseguridad, por lo que se requiere trabajar en conjunto con los diferentes niveles del Estado y la sociedad civil. Como objetivo general se determinó cuales son las acciones que la ciudadanía ha implementado para prevenir el delito en el país y como objetivos específicos conocer la forma en que se define la lucha contra la delincuencia, establecer el nivel de participación de la ciudadanía que le asigna el Estado, que acciones implementa la ciudadanía para reducir el delito en conjunto con el Estado y analizar el grado de conocimiento que tiene la población de los mecanismos de prevención del delito.

La presente tesis se compone de cinco capítulos de los cuales el primero se refiere en general a el significado y alcance de las políticas públicas que son el instrumento que utiliza el Estado para proporcionar respuesta a las necesidades de la población; el segundo capítulo se orientó a establecer el concepto de seguridad en su sentido amplio y seguridad ciudadana enfocado en la construcción de políticas de seguridad en el cual interviene la población; el tercer capítulo aborda la forma en que se puede prevenir el delito y la inseguridad; en el cuarto capítulo se determinan las acciones que ha implementado la ciudadanía guatemalteca para prevenir el delito; y abarcando posteriormente en el quinto capítulo el análisis de los programas en que participa la ciudadanía en coordinación con el Estado para prevenir y disminuir los hechos delincuenciales.

El enfoque teórico utilizado fue la seguridad democrática, la cual se fundamenta en concebir a la seguridad como una convivencia sin riesgo y libre de amenazas que conlleva la pobreza, las catástrofes, fenómenos y acciones que puedan poner en peligro a la ciudadanía. Para el desarrollo de la investigación se utilizaron los métodos analítico, deductivo y sintético, así como también se hizo uso de las técnicas de fichas bibliográficas y entrevista, las cuales son fundamentales para recabar información.

Por lo que la presente tesis dentro de su procedimiento general contiene un trabajo de investigación y análisis, el cual se obtuvo al buscar, obtener y consultar textos de autores nacionales e internacionales sobre aspectos de seguridad ciudadana. Con la información recabada se estableció a través de la deducción las doctrinas que informan las políticas de seguridad ciudadana y participación social; luego de obtener las propuestas teóricas, se llevó a cabo el análisis de la situación de seguridad vigente en el país, para determinar las acciones llevadas a cabo, para hacer frente a la inseguridad, dentro un marco de participación ciudadana, con el objeto de presentar las acciones implementadas por los guatemaltecos para prevenir el delito y determinar los medios que tiene a su disposición la ciudadanía para combatir la delincuencia, esperando que constituya un aporte al problema de inseguridad que azota al país.

CAPÍTULO I

1. Políticas públicas

El gobierno tiene la obligación de resolver problemas trascendentales para la sociedad, como pueden ser, el empleo, salud, vivienda, abastecimiento de agua, seguridad, etc., para resolver o incluso prevenir estos problemas, es necesaria la eficiente implementación de las políticas públicas, las cuales si cuentan con un aparato administrativo adecuado podrán dar satisfacción a los ciudadanos en el cumplimiento a sus demandas y con esto la sociedad tendrá elementos para catalogar al gobierno de efectivo o no.

Al respecto Martinelli indica: “Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tienen encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad.”¹ En este orden de ideas se establece que las bases para que un gobierno logre alcanzar sus metas dentro de su agenda es la implementación de políticas públicas adecuadas.

Desarrollar concretamente que es una política pública es complicado los diferentes autores que abordan el tema tienen diversas definiciones. Las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, que opta

¹Martinelli, José María. **Políticas públicas en el nuevo sexenio**. Pág. 149.

o no por aplicarlas. Dye menciona: “Una política pública es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer, una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la colectiva entre aquellos que comparten metas.”² Se entiende entonces, una política pública es la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad, ahora bien, si una decisión no es a fin de cuentas llevada a cabo solo queda en la elaboración de la política pública y no en su verdadera implementación, es decir solo queda en el papel.

Siguiendo con esta línea, el gobierno tiene que dar solución a problemas que surjan en la sociedad a través de la política pública, y si opta por no dar solución entonces no cumple con su función primordial que es la de atender los problemas de la comunidad. La formulación de una política conduce a la elaboración de un producto de análisis, cuyo destino es un actor político.

1.1. Proceso de elaboración de políticas públicas

No es fácil poner en marcha una política pública ya que conlleva una metodología que puede ser flexible o estricta según la situación que esta dada. La creación de una política pública y su consecuente implementación es siempre para corregir una falla en la administración pública y tomar la decisión gubernamental para satisfacer una demanda social. Siendo esto así, la elaboración de las políticas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado.

²Ibíd.

La elaboración de políticas públicas consiste en la identificación y delimitación de un problema, necesidad actual o potencial de la comunidad, la determinación de las posibles alternativas para su solución, la evaluación de los costos y efectos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades.

Los pasos para la elaboración de políticas públicas son variados según el actor que las implementará, los principales son:

- 1."Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.
4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.
6. Implementarla."³

Todos los pasos para llevar a cabo las políticas públicas son indispensables, desde luego, pues si se logra identificar el problema se tiene el 50% resuelto. Hay que establecer claramente a quien afecta, en donde se presenta y cuanto miden las alteraciones que provoca el problema. Para ello implica el análisis tanto de la coyuntura de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología-política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

³Ruiz Sánchez, Carlos. **Manual para la elaboración de políticas públicas**. Pág. 15.

Cuando se analice la solución del problema para el cual se crea la política pública es conveniente observar los siguientes elementos:

- Respaldo ideológico-político.
- Valoración de los criterios políticos.
- Valoración de los criterios técnicos.
- Valoración de los criterios administrativos.

La función más importante de la deliberación para la elaboración de políticas públicas lo constituye la definición de las normas que determinan cuando deberán considerarse ciertas condiciones como problemas sociales. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una por tanto, se debe considerar la mayor parte de las opciones y analizarlas objetivamente, para luego descartar las que no sean adecuadas y seleccionar las más viables.

Las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de políticas. Majone indica: “Las decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas.”⁴

⁴Majone, Giandomenico. **Argumentación y persuasión en la formulación de políticas**. Pág. 52.

1.2. Sujetos que intervienen en la elaboración de políticas públicas

En la elaboración de las políticas públicas intervienen tanto instituciones como individuos. Los sujetos que intervienen tratan de hacer llegar su voz y su propuesta política a las distintas instituciones, los instrumentos con que operan son complejos, no se trata únicamente de aprobar o modificar normas y/o regulaciones, se puede trabajar para que se incentive o desincentive una actividad. Las instituciones son las que instrumentaran y crearan la estructura necesaria para llevar a cabo la implementación de las políticas. Para la coordinación y estabilidad social es necesaria la creación de instituciones ya que de ellas ha de depender la viabilidad del sistema político, social y económico. Es indispensable el estudio de las instituciones y crear una teoría para ello.

Las instituciones son como las reglas del juego en una sociedad. Formalmente son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, sea político, social o económico. Majone explica: “Hay que distinguir también el papel fundamental que forman las organizaciones que son los jugadores, los participantes que dan vida a las instituciones, una institución sin organización es imposible su existencia.”⁵

Las instituciones sirven para:

- Contribuir al reemplazo a través de la innovación, de los sistemas burocráticos por sistemas emprendedores que transformen a las organizaciones públicas en

⁵Ibíd.

elementos de mejora y desarrollo, mediante un cambio profundo de cultura hacia enfoques visionarios y de futuro que permitan encontrar solución a los grandes problemas nacionales.

- Coadyuvar en el logro de las políticas públicas mediante la definición de espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y de responsabilidad propios de los sectores sociales y privado así como el grado de intervención que corresponde al Estado.
- Contribuir a que la ciudadanía este mejor informada de manera que pueda evaluar el desempeño de su gobierno y exigir una rendición de cuentas a las autoridades.
- Establecer el desarrollo regional bajo el fundamento del respeto a la libertad de cada región y entidad para controlar su propio destino en armonía con el resto del país.
- Incentivar relaciones eficaces y aportar información estratégica entre el equipo de trabajo, sectores de la sociedad, instituciones y órganos de gobierno para acercar el ejercicio del poder público a las expresiones ciudadanas.
- Garantizar la administración eficiente y honesta de los recursos humanos, materiales, financieros e informáticos asignados a los organismos del Estado.

Es un hecho que con la creación de las instituciones públicas, no se solucionarían todos los problemas que acontecen en el país, pero bien es cierto que es solo un aporte para la creación de políticas públicas.

Cada Estado a través de su aparato gubernamental tiene la opción de la creación y evaluación de políticas, no es necesaria la creación de una oficina especial para esto, pero es indispensable que cada persona que tenga el poder de tomar decisiones que afectan a las mayorías se haga cargo de proporcionar una respuesta efectiva a las demandas sociales.

En teoría cualquier persona puede elaborar una política pública, puede instrumentarla, pero aquellas personas que estén dentro de la toma de decisiones últimas son las que verdaderamente pueden implementar las políticas públicas. Sirve de muy poco que las personas comunes lleven a los funcionarios públicos una propuesta de política, si estos no tienen la capacidad decisoria para llevarla a cabo.

1.3. Evaluación y análisis de las políticas públicas

Si bien es cierto que las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de seguridad pública, pobreza, empleo, transporte público, etc., también se carece de una conciencia política y cívica que deje a un lado el problema de la corrupción; de nada sirve que se tengan estupendos aplicadores de políticas si no se tiene la

suficiente visión para saber cuales son los problemas que hay que resolver y se carezca de buenos analistas de las políticas.

En el trabajo realizado por Baradach señala siete pasos para el análisis de las políticas:

“Definición del problema.

Obtención de información.

Construcción de alternativas.

Selección de criterios.

Proyección de los resultados.

Confrontación de costos.

Decisión.”⁶

El punto más importante de todo proyecto de análisis es la definición del problema ya que de ahí se debe partir, si no se tiene bien identificado el problema difícilmente se podrá llegar a una solución que satisfaga al usuario o a la sociedad donde se quiere implementar la política. Este es un paso crucial que marcara el devenir del análisis. Posteriormente, el paso que requiere más trabajo no solo intelectual sino físico es la obtención de información ya que se tendrá que usar el ingenio para poder adquirir información que pueda ser útil al proyecto y no sólo recoger información para acumularla.

⁶Baradach, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**. Pág. 6.

En cuanto a la construcción de alternativas se debe tener que plantear claramente las opciones que se tomen en cuenta en el análisis y consecuentemente la selección de los criterios para delimitar el problema y no perderse en un bagaje inmenso de información y posibles soluciones.

La proyección de resultados tiene que ser basada en la realidad en que se encuentre el elaborador porque en ocasiones llega a ser demasiado idealista en el proyecto lo cual desvía la objetividad, seguidamente la confrontación de los costos tiene que ir relacionada con los beneficios que se obtendrán. Un paso crucial para el análisis de políticas es el decidir si el proyecto es el indicado, Sanchez argumenta: "...repetir cada uno de los pasos es recomendable ya que podemos ver nuevas alternativas y opciones a seguir y no solo quedarnos con la primera opción que se planteó"⁷, por lo tanto finalmente se da a conocer el proyecto del cual se tiene que estar plenamente convencido de que funcionara.

Al discutir las políticas a implementar puede darse el caso en que se obtengan resultados no benéficos para los propósitos que se tienen, por lo que se debe hacer uso de mecanismos de convencimiento y negociación para obtener el mejor resultado, también se puede hacer uso de la persuasión o la retórica. El analista político tiene en ocasiones que hacer uso de estas herramientas y de otras metodologías para sacar adelante su propuesta política.

⁷Sánchez Gutiérrez, Arturo. **El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas.** Pág. 45.

La persona a cargo de tomar decisiones tiene que estar consciente del método a utilizar, para que la mayoría de la población resulte beneficiada, su política pública no puede solo beneficiar a la élite gobernante, sino que a toda la sociedad, por ello tiene que hacerse no de una racionalidad absoluta, sino debe enfrentar el siguiente esquema: decisor y problema, identificación de sus preferencias, búsqueda de alternativas, recursos a un criterio objetivo y la elección de una solución.

Se debe tener un esquema de racionalidad limitada en donde tome en consideración el contexto en que se desenvuelve tanto las preferencias y obligaciones del decisor, búsqueda de una variedad restringida de alternativas, recurso a un criterio razonable de opciones y por último la selección de una solución satisfactoria.

Para tomar una decisión sobre políticas públicas es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cual es la mejor solución para un problema, por lo cual hay que considerar diversos factores como actores que interfieren en el problema y contexto que rodea la situación.

Al respecto de la evaluación de resultados José Calva expresa: “Hemos tenido fracasos pero también logros en la elaboración e implementación de políticas públicas, unas han sido acertadas y otras equivocadas”⁸, el análisis de políticas públicas específicas se vuelve indispensable, a fin de no caer en modelos, que pretende explicar

⁸Calva, José Luis. **Políticas económicas para un desarrollo sostenido con equidad**. Pág. 34.

el cambio en las estructuras en las distintas realidades nacionales, es imprescindible construir un entorno con un ambiente social y político que genere los más amplios márgenes de credibilidad y confianza en las instituciones del Estado.

1.4. Políticas públicas en Guatemala

El Organismo Ejecutivo se integra con la presidencia, vicepresidencia, ministerios, secretarías y comisiones entre otras; el Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala, y ejerce las funciones de dicho organismo por mandato del pueblo y actúa siempre con los ministros, en consejo o separadamente con uno o más de ellos. En el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece son funciones del Presidente de la República: "...m) Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación".

Es por ello que existe la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) como dependencia de apoyo, la cual entre otras funciones es responsable de impulsar el proceso de formulación de políticas, de su seguimiento y monitoreo, y presentar la evaluación del Estado en el marco de políticas públicas, otra de sus funciones es facilitar el desarrollo nacional a través de la orientación del proceso descentralizado de planificación y programación de la inversión pública, de la gestión, negociación y seguimiento de la cooperación internacional y de la recolección, análisis e interpretación de información relevante al servicio del Presidente de la República y de quienes en el Organismo Ejecutivo toman decisiones y formulan políticas.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia tiene entre sus mandatos orientar los procesos de políticas públicas de forma tal que apoyen el desarrollo del país. Las distintas instituciones de gobierno, en sus distintos niveles de administración, son rectores de sus políticas públicas.

El fundamento jurídico que respalda a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia en el proceso de implementación de políticas, especialmente el ejercicio de la rectoría sectorial de las instituciones, está regulado en la Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 14 estableciendo: le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del gobierno y evaluar su ejecución y efectos, entre otras funciones.

Para hacer operativa su naturaleza, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia tiene ámbitos de planificación y programación, los cuales son: el global, sectorial y el de su validación en las instancias de participación ciudadana, en todo el territorio nacional. El proceso de apoyo se basa en facilitar y normar elementos de la formulación, consenso, implementación, monitoreo y evaluación de políticas. El proceso de articulación de políticas deberá entonces tener como principal lineamiento el plan del gobierno en funciones, por lo general las políticas se elaboraran a partir de tres grandes vertientes: nivel sectorial, nivel departamental y nivel municipal.

Es importante elaborar las políticas públicas que sean necesarias para abordar los temas conflictivos del país; para legitimar los procesos y facilitar la forma de

governabilidad política, así como para afianzar procesos democráticos. La formalización de una política pública es un complejo proceso de diálogo, que debe tomar en cuenta la equidad, la sostenibilidad y el manejo del consenso.

El gobierno a través de cada uno de sus ministerios, al formular políticas públicas de salud, de educación, de agricultura, de industria, de comercio, de política exterior, de política energética, y entre otras, la de seguridad ciudadana, debería cumplir con las leyes de participación ciudadana.

Comprendiendo de manera general el proceso que lleva una política pública para que sea implementada y estableciendo que su objetivo es la solución de un problema en este caso de carácter social, merece especial relevancia por el enfoque de esta investigación el tema de política de seguridad ciudadana, que se ha convertido en una de las preocupaciones más graves del país por los alarmantes incrementos de hechos delictivos, en el próximo capítulo se definen los elementos de las política de seguridad ciudadana.

CAPÍTULO II

2. Política de seguridad ciudadana

Este capítulo propone una serie de reflexiones y cuestionamientos respecto al concepto de seguridad ciudadana. Estos cuestionamientos se orientan a definir los límites de las políticas públicas sobre seguridad ciudadana, y la praxis de dicho ámbito de acción.

Se debe iniciar comprendiendo el concepto de ciudadanía, el cual muchas veces, hace tanto un llamado a la noción de derechos y deberes cívicos individuales, como pretende hacer eco de una concepción comunitaria del concepto. Esta confusión, finalmente, no ayuda a comprender qué espera la población del Estado y qué espera este de la ciudadanía o qué se entiende bajo el concepto de sociedad civil y del Estado.

A continuación se presentan una serie de planteamientos sobre el tema de seguridad ciudadana, el cual implica hacer referencia a acciones tan variadas, pues, es uno de los temas centrales del gobierno y de la sociedad civil, siendo la política pública de seguridad una herramienta que utiliza el Estado para afrontar la inseguridad, debido a ello se definirá la seguridad, su relación con la ciudadanía y por último el campo operativo y diseño de las políticas públicas de seguridad.

2.1. Seguridad y seguridad humana

Definir la seguridad en sociedades heterogéneas, complejas y habituadas a vivir con altas cuotas de incertidumbre, no es tarea sencilla. Mas si la definición debe proveer grados suficientes de racionalidad, para entregar una orientación adecuada a aquellas políticas gubernamentales, que inciden en aspectos tan importantes como una pertenencia integrada y sin zozobras de los ciudadanos en la vida social y política del país.

La seguridad es un estado social, es el convencimiento que tiene el ciudadano de que la organización social a la cual pertenece lo protege. En primer lugar porque existe un clima de respeto para él, su vida, la de su familia y sus propiedades de parte de sus conciudadanos. Es en esta primera manera el reconocimiento del otro y sus derechos. En segundo lugar es el convencimiento de que de ser violada la paz social, habrá todo un sistema de normas e instituciones que le permitan restaurar el daño inferido y castigar al culpable. Esto último es un elemento disuasivo muy importante.

Para la ciudadanía la seguridad es una aspiración y una demanda que le permita tener una vida tranquila y digna, sin afectación a su persona, a su patrimonio, con cierta garantía para el desarrollo de las actividades particulares y comunitarias por la existencia de un ordenamiento jurídico que tutele los valores de aquella sociedad, es la certeza de vivir un orden específico de Estado de Derecho.

Desde esa perspectiva, la seguridad pública es una responsabilidad directa del Estado, a través del Ministerio de Gobernación que tiene a su cargo lo relativo a la seguridad ciudadana, y en coordinación con la Policía Nacional Civil y del Ministerio Público, orientada a garantizar la paz y la seguridad interna del Estado, necesarias para propiciar el desarrollo sociopolítico y económico de la población. Esta garantía se obtiene mediante la prevención situacional de los actos delictivos, con actividades más bien de carácter policial, relacionadas con el tiempo y las circunstancias inmediatas del entorno delictivo, cumplidas con técnicas y tácticas especializadas de la Policía Nacional Civil en la ejecución de la prevención, control e intervención, lo cual cumple mediante la vigilancia, el patrullaje, las actividades de inteligencia policial, y otras operaciones policiales, encuadradas siempre dentro del marco de la ley y con respeto a los derechos humanos.

Construir una definición de seguridad es complejo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, se refiere al concepto de seguridad humana como “...las condiciones de protección necesarias para la promoción del ser humano, con libertad y capacidad para generar su propio desarrollo individual y colectivo”.⁹

Por ello conviene discernir entre seguridad a nivel amplio y la seguridad ciudadana como uno de sus elementos, para una mejor comprensión del problema de inseguridad, a fin de determinar las responsabilidades de las diferentes instituciones del Estado en la prevención y control de este tipo de problemas que enfrenta la sociedad.

⁹Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano**. Pág. 21.

2.2. Concepción democrática de seguridad ciudadana

La concepción democrática de seguridad ciudadana implica la prevención que incluye al conjunto de políticas y acciones que actúan sobre situaciones materiales y factores sociales de riesgo, preparando condiciones materiales y espirituales orientadas a predisponer a las personas para evitar la violencia mediante el control y la mitigación de los factores que la causan. Doctrinarios manifiestan: “La prevención social implica la intervención de la familia, el barrio, la parroquia, etc., garantizando la convivencia pacífica de las personas para neutralizar las acciones de violencia, disminuir su probabilidad de comisión y desestimular a sus actores.”¹⁰

En esta concepción se toma como amenaza a la seguridad, la inseguridad económica producto del subdesarrollo; la inexistencia de una infraestructura adecuada; la insuficiencia productiva; la existencia de estructuras económicas y sociales injustas, de una distribución regresiva del ingreso y la ausencia de condiciones mínimas de subsistencia para amplios sectores de la población.

Es decir que para esta concepción, definir la seguridad en función de la defensa nacional, es reducir la problemática a una respuesta militar y a buscar las causas de la inseguridad en factores de origen externo. Diferentes doctrinarios están en contra de la confusión entre seguridad y defensa, generada por la estructura de seguridad

¹⁰Somavia, Juan y José Miguel Insulza. **Seguridad democrática regional una concepción alternativa.** Pág. 7.

nacional prevaleciente hasta el presente, porque la misma ha provocado muchos de los problemas políticos que enfrenta la región.

Con esa propuesta coincide la Organización de Estados Americanos –OEA-, la cual establece en la Declaración de Montruis, aprobada en la sexta sesión plenaria, realizada el siete de junio de 1995, que la seguridad: “Depende de la consolidación de la democracia y requiere esfuerzos dirigidos a la superación de la pobreza extrema, la que erosiona el desarrollo democrático y la convivencia social de nuestras naciones y que, por lo tanto, exige la aplicación de medidas y programas que aseguren una mayor inversión social.”

Es necesario trabajar de manera más específica para construir conceptos operativos útiles para analizar sectorialmente la política de seguridad. Su sola mención no contiene aquellos indicadores de eficiencia y eficacia en un nivel intermedio, que es donde se construye la articulación de todos los ámbitos sectoriales de una política pública. Se requiere, por lo tanto, como refiere Jarrín “...una política de seguridad necesita de una mayor especificidad técnica y conceptual, porque desde el punto de vista de la gobernabilidad, es este último tipo de formulación el que permite concretar de manera exitosa la voluntad política y la acción de gobierno”.¹¹

Siendo tan amplio el concepto seguridad, se concentra en un aspecto específico de ella, aquel relacionado con la política criminológica y la provisión de un orden público

¹¹Jarrín, Oswaldo. **Políticas públicas de seguridad ciudadana, proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana.** Pág. 31.

interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles.

Plantea Jarrín que: “La seguridad ciudadana está orientada a preservar el orden público y la paz ciudadana, en un ambiente que garantice la convivencia de la población, se dirige al hecho delincuencia y a sus actores, por lo que los órganos de seguridad actúan en forma preventiva, anticipándose a la comisión de los actos delictuosos, o bien después de haber sucedido, debe reaccionar en forma punitiva, desde el sometimiento del infractor para reprimirlo, hasta llegar en forma cooperativa a la reinserción social del condenado.”¹²

Seguridad ciudadana se puede definir como el derecho de los integrantes de la sociedad de desenvolverse cotidianamente con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos y el goce de sus bienes, es obligación del Estado satisfacer las necesidades del ciudadano, a cambio de la delegación del poder en los responsables de conducir el aparato estatal.

En un sentido más analítico, la seguridad ciudadana significa adicionar la participación de la comunidad organizada a la manifestación cotidiana del ciclo de la seguridad compuesto por la prevención, la sanción y la rehabilitación.

¹²Jarrín, Oswaldo. **Ob. Cit.** Pág. 29.

En ese contexto se debe tomar en cuenta las condiciones de ejecución de la seguridad ciudadana, a partir del equilibrio que debe existir entre la aplicación de medidas de seguridad preventiva y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas. Sino se logra un equilibrio entre las medidas de seguridad y las libertades de los individuos se arriesgan a caer en un pánico social, que agrava la real situación de inseguridad de la sociedad.

Se trata de concentrar el análisis de manera selectiva en aquellos aspectos que son específicos de la llamada seguridad ciudadana como orden público. Para las fuerzas democráticas de la sociedad este enfoque integrado presenta una complejidad adicional. Pues ellas postulan como principio básico de su acción política que los problemas singulares que la definen, como son la delincuencia, la inseguridad urbana, la desestructuración de las ciudades, la desintegración social, el racismo o la falta de libertades civiles, deben ser resueltos en un nivel colectivo, mediante la construcción de instituciones y compromisos sociales amplios, de manera transparente, con un mínimo uso de la fuerza y un profundo respeto por los derechos humanos.

Por lo mismo, se rechazan las soluciones que se sitúan fuera de la legitimidad democrática, que se basa en la concentración ilimitada de un poder económico que permite satisfacer de manera privada una necesidad que es pública, o en el uso de la coerción extrema por parte de grupos sociales singulares o de gobiernos con vocación totalitaria.

Es indudable que parte importante de las dificultades conceptuales y prácticas, para enfrentar los temas de seguridad ciudadana, provienen de la complejidad técnica y la urgencia social que el tema presenta. Sobre todo por el aumento de la delincuencia urbana en general, la intensificación del uso de la fuerza por parte de los delincuentes en la comisión de determinados delitos y el aumento de la visibilidad comunicacional del tema en la sociedad, al ser objeto de controversias políticas.

Pero también es necesario recalcar que la emergencia de un conjunto muy complejo de problemas, que tiene su raíz en las patologías de la economía antes que en conductas socialmente aberrantes, por lo que ha jugado un papel tremendamente decisivo. El tema se puede ejemplificar con aquellos problemas emergentes de mayor notoriedad. Aguayo identifica a los diferentes infractores de la ley así: “En primer lugar, la aparición de delincuentes primerizos cuya edad se sitúa por sobre los 50 años, lo que estaría evidenciando un estado de necesidad estructural en vastos sectores de la población adulta mayor que induce a delinquir a personas que nunca han estado expuestas a este tipo de conductas. En segundo lugar, la irrupción de un enorme peso estadístico de las mujeres en determinado tipo de delitos, especialmente de narcotráfico de drogas. Ello estaría generando una mayor tolerancia social frente al tema con base en la familia y no ya solo en la conducta individual. En tercer lugar, existe un aumento dramático de niños delincuentes, no como un fenómeno de niños abandonados que para sobrevivir delinquen, sino bandas organizadas de niños entre ocho y 15 años, tremendamente audaces y violentos.”¹³

¹³Aguayo, Sergio y Bruce Bagley. **En busca de la seguridad perdida.** Pág. 7.

Con todo, sin perjuicio de las urgencias, el ejercicio gubernamental hecho con vocación y responsabilidad democrática exige un adecuado equilibrio entre la dimensión política de los problemas y la dimensión técnica de los mismos, a fin de evitar la tentación populista o el sesgo tecnocrático en el diseño de las soluciones.

Esta dimensión se hace crítica en aquellos aspectos específicos de la seguridad referidos al orden público interno o la delincuencia, debido a que las decisiones implican aspectos tan cruciales como el diseño institucional de la policía, la formulación de una política criminológica, o de un sistema judicial y penitenciario cuya deficiencia roza permanentemente con la libertad ciudadana y la calidad de la democracia y sus instituciones.

De ahí que, la propiedad con que las fuerzas progresistas se desempeñen en el tema, tiene un impacto directo en la calidad de vida democrática de los ciudadanos. La autoridad, la legitimidad, y la legalidad no se expresan de igual manera ni tiene los mismos efectos cuando corresponden a un ejercicio autoritario o uno humanista y democrático.

2.3. Comunidad y seguridad ciudadana

La comunidad puede ser entendida como una barrera para impedir el deterioro social. De esta manera, la sociedad es entendida como una colectividad de individuos unidos

por un grupo interrelacionado de reglas y normas, éstas últimas acompañadas de valores que las justifican y proveen razones para obedecerlas.

Por otro lado, la comunidad puede ser interpretada también como un sistema de control informal. En otras palabras, se asume una relación causal entre la carencia de un sistema informal de control y la presencia de alta criminalidad. Este postulado descansa principalmente en una perspectiva racionalista que explica la ocurrencia de hechos criminales a partir de la inexistencia de mecanismos de control o de vigilancia permanente. Esta perspectiva presenta una falencia central al reconocer a la comunidad como un ente naturalmente positivo en la implementación de mecanismos de control social.

En diversos contextos, y últimamente en la mayoría de los países de América Latina, encontramos problemas graves de anarquía, teniendo como resultado el linchamiento de presuntos criminales. De esta forma la cara negativa de lo comunitario se hace presente mediante iniciativas autoritarias.

Otra forma de entender la comunidad es comprenderla como un lugar, es decir un territorio determinado donde habita un número específico de personas lo que evidencia un cambio en la teoría criminológica en los últimos años caracterizados por una transición del énfasis en el análisis del victimario hacia el espacio y circunstancias en que ocurren los delitos.

Sin embargo, las políticas focalizadas en la reducción de oportunidades para delinquir en un sector, pueden generar la estigmatización y la segregación de otro. A partir de la definición de espacios defendibles, la comunidad es asumida por algunos autores como un mecanismo de defensa ante extraños ofensores. Ello genera un otro y un nosotros que contribuye a aumentar los procesos de segregación urbana.

El enfoque participativo se basa en la definición de quien participa, así se identifican dos tipos, el primero se refiere a iniciativas donde participan los vecinos de forma directa, mientras que el segundo hace mención a aquellas donde la participación la realizan los dirigentes de la comunidad.

Habitualmente se tiende a suponer que la participación ciudadana es buena, porque agiliza la administración pública y reparte el poder, pero esto es un supuesto que deja otro tipo de consecuencias e incertidumbres. La participación es una forma de acción que no tiene una relación directa con las consideraciones éticas que se puedan tener sobre ellas. De manera alternativa, se puede decir que la participación puede conducir a soluciones tanto como a provocar conflictos, o generar estabilidad.

La participación de la comunidad, entre cuyos contenidos están los esfuerzos cooperativos para la recuperación de espacios públicos, el papel de las organizaciones sociales, el fomento de la confianza entre ciudadanía y policía, algo muy importante, el trabajo comunicacional de base, que en una sociedad mediática juega un gran papel en

la potenciación de los símbolos y la construcción de percepciones y atmósferas sociales.

En este ámbito, la eficacia y eficiencia de las acciones tiene un componente de cambio cultural, que produce períodos de tiempo indeterminados en el cumplimiento de metas, en ningún caso son cortas o inmediatas.

En muchas ciudades de la región se ha producido un reacomodo espacial y social importante en las últimas décadas, que no ha sido ni suficientemente diagnosticado ni asumido como una variable para la elaboración de políticas públicas de seguridad ciudadana.

Existe un recurso social que no deber ser desperdiciado, para generar una política de seguridad ciudadana dentro de un concepto de desarrollo. Aguilera Peralta indica: “Ese capital social no puede ser activado sin el desarrollo de rutinas de confianza entre autoridad política, la policía y los ciudadanos de un barrio.”¹⁴ Y esto es uno de los aspectos más difíciles de la responsabilidad estatal. Por muchas razones, el despliegue policial en los territorios se entiende muchas veces como un acto civilizatorio del poder central y no como la prestación de un servicio o el ejercicio de la autoridad. En zonas peligrosas los cuarteles policiales terminan sitiados por una población hostil y desconfiada, imposibilitados de desempeñar su labor.

¹⁴Aguilera Peralta, Gabriel. **Buscando la seguridad pérdida, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala.** Pág. 14.

La creación de rutinas de confianza está referida a un ámbito de conocimiento mutuo entre policía y ciudadanía, sobre la base de acciones que precisan tiempo para madurar. Los índices de confianza de una comunidad están directamente vinculados al desarrollo cívico de la sociedad, y en particular al empoderamiento de las organizaciones sociales.

En los países ricos existen fuertes tendencias hacia la reforma policial que procuran el incremento de la vigilancia civil y su compromiso con la policía. Existen dos tendencias fuertes de la reforma que se exportan actualmente a los países en desarrollo los comités civiles de evaluación y la vigilancia comunitaria. En diversos países, se están estableciendo las oficinas del defensor del pueblo y las comisiones nacionales de derechos humanos que tiene dentro de su mandato la vigilancia de la policía. Estudiosos en la materia establecen: “En el Salvador y en la India, más de la mitad de las quejas interpuestas por los ciudadanos están relacionados a conductas policiales. En un número creciente de países incluyendo África del Sur, India, Colombia, Brasil y Argentina, entre otros, se ha instituido la evaluación civil especializada de la policía para supervisar e investigar el abuso policial.”¹⁵

El impacto de evaluación civil de las políticas y de las prácticas policiales, está condicionado por la calidad del liderazgo, los recursos, la capacidad analítica, los niveles de resistencia policial y el apoyo político a estas entidades. La acción de la mayor parte de entidades de revisión o evaluación civil ha conducido a una resistencia

¹⁵Rojas Aravena, Francisco y Goucha Moufida. **Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe**. Pág. 62.

policial considerable. Muchos de estos organismos de revisión o evaluación son vulnerables al cambio político ya que no gozan de autonomía, y por ello son fácilmente debilitados por regímenes hostiles. La mayoría de estas instituciones sólo tienen el poder de recomendar las medidas disciplinarias. Asimismo, tienen poca capacidad de influir cuando la policía o el gobierno no ejecutan sus recomendaciones o lo hacen sólo a medias.

Mientras que los mecanismos de revisión civil no parecen ser una herramienta adecuada en el vasto esfuerzo de iniciar la reforma institucional, son, sin lugar a duda, mecanismos importantes de vigilancia, particularmente cuando la policía demuestra fehacientemente una falta de voluntad para implementar internamente medidas de carácter disciplinario.

A pesar de sus limitaciones, la revisión civil ofrece algunos beneficios importantes, primero puede jugar un papel en el fortalecimiento de la disciplina interna de la policía, también a través del examen y la innovación de los manuales y reglamentos disciplinarios o del estímulo a la propia policía para emprender y controlar ellos mismos, medidas disciplinarias de carácter preventivo. En segundo lugar, estas instancias de revisión civil pueden ser una valiosa fuente de información cuando la policía se muestra renuente a la publicación de resultados.

Incluso con los esfuerzos que se han llevado a cabo, los actores de la sociedad civil intervienen limitadamente en el campo de la seguridad ciudadana. En el ámbito local y

municipal se ha buscado administrar la violencia mediante la creación de las juntas locales de seguridad, las cuales están orientadas a acciones de cooperación con la Policía Nacional Civil, pero las mismas no llegan a tener una visión integral que enfrente a la delincuencia, construya e implemente instancias que procesen sin violencia.

Por esa razón, el conjunto de políticas y acciones cooperativas deben ser una responsabilidad del gobierno, con el apoyo de las organizaciones sociales, para reducir las situaciones de riesgo, mejorar la calidad de vida de la población, fortalecer los valores culturales y cívicos que beneficien la convivencia.

A partir de la experiencia del desarrollo democrático en la región, los problemas y complejidades, que revelan los estudios nacionales realizados, es posible afirmar que esa línea argumental se ha desarrollado, teniendo como eje dos conceptos involucrados en el tema, en primer lugar la responsabilidad de los actores institucionales y sociales, y en segundo lugar el principio de la cooperación entre lo público y lo privado.

Este último aspecto es un componente decisivo en el funcionamiento de la sociedad guatemalteca. No solo como un derivado de los temas del mercado y la privatización de la economía, sino como un componente crecientemente interactivo en las políticas públicas, además de un mayor control ciudadano de aspectos esenciales de su bienestar, que se resuelven de manera creciente en el ámbito local o barrial.

2.4. Política de seguridad ciudadana

El concepto de seguridad se utiliza para designar al conjunto de componentes que formula e implementa un Estado para atender las amenazas y los riesgos que pudieran afectar a la sociedad, al territorio y sus instituciones.

La seguridad ciudadana adquiere de esa manera un lugar importante, como una política pública específica en sí misma, con su propia racionalidad, y se coloca como un tema de primera importancia al interior del régimen, ya que incide de forma muy particular en la relación entre los gobernantes y los gobernados. Principalmente en el proceso dinámico de la legitimidad de las acciones del Estado.

La construcción de una política de seguridad ciudadana es un proceso que parte de la identificación del problema de la violencia, fenómeno de magnitud creciente y grave impacto en la sociedad. En este caso, la violencia tiene, ante todo, una naturaleza delincencial, que impacta en la sociedad hasta conformar una generalizada percepción de inseguridad. Frente a ello, se construye socialmente la necesidad de dar respuesta y se perfila una demanda de intervención del Estado, entidad que debe controlar la delincuencia, proporcionar seguridad al conjunto de la sociedad y bajar al mínimo los índices de afectación a la convivencia pacífica.

Otras amenazas a las que hoy se deben enfrentar la ciudadanía, han sido producidas por fenómenos que corresponden a procesos derivados de los cambios a nivel global,

de la economía, el mercado, las comunicaciones, políticas migratorias de otros países y las desigualdades y carencias. Entre las más graves, las maras, que involucran a miles de jóvenes, introducen descomposición social, una permanente inestabilidad, generan violencia e incertidumbre en amplios grupos sociales.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos 1 y 2, el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia, y define como sus deberes garantizar a los habitantes la libertad, la vida, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Su fin supremo es la realización del bien común.

En un plano general, una política pública implica un proceso de socialización de la gestión pública, con énfasis en la partición de diversos actores y aprovechamientos de las energías sociales. La formulación de una política de seguridad parte de espacios de reflexión y decisión colectiva sobre los bienes que deben ser protegidos, así como las amenazas y riesgos que deben ser enfrentados.

Los elementos comunes que caracterizan una política pública deben ser congruentes con los propósitos, prioridades y objetivos del gobierno, tanto con su política interna como con su política exterior.

Así el contenido de una política de seguridad ciudadana debe integrar normas de carácter general que estén avaladas por el más alto nivel de conducción del Estado y

estar respaldado por un amplio consenso de actores políticos y sociales, en cuanto reflejan el producto de un proceso interinstitucional.

La política de prevención de la violencia, se basa en el concepto de seguridad humana de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, busca proteger a las personas expuestas a amenazas y a la vulnerabilidad, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones; y crear sistemas que les faciliten los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. Esta política parte del convencimiento que la seguridad humana conduce a la seguridad ciudadana, la política contiene directrices para normar la dimensión del ámbito de planes y programas comunitarios, departamentales y nacionales.

La seguridad del país es responsabilidad del Ministerio de Gobernación quien es rector de la política interna, para la gobernabilidad del mismo; velar por el orden público, administrar los regímenes penitenciario y migratorio. Las funciones específicas del Ministerio de Gobernación se encuentran reguladas en el Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 estableciendo entre otras: "...m) Elaborar y aplicar planes de seguridad pública y encargarse de todo lo relativo al mantenimiento del orden público y a la seguridad de las personas y sus bienes".

El Ministerio de Gobernación, se apoya fundamentalmente en la Policía Nacional Civil, institución que surgió en el año de 1997 por el Decreto 11-97 del Congreso de la República en el Artículo 1 señala la principal función de esta institución indicando: "La

seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil.”

Actualmente en Guatemala las instituciones que tienen relación con la política de seguridad son: El Ministerio de la Defensa Nacional en calidad de colaboración, regido actualmente por decretos específicos. El Organismo Legislativo a través de las Comisiones de Gobernación, de Defensa Nacional en el papel de colaboración, de Legislación y Puntos Constitucionales. El Organismo Judicial, con todos sus componentes y como órgano de control jurídico-administrativo, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público y el Instituto de Defensa Pública Penal.

El funcionamiento de estos organismos, requiere la participación activa y coordinada con las municipalidades, entidades sociales y empresariales, para promover una estrategia que permita impulsar en conjunto una política de seguridad ciudadana permanente y efectiva.

2.5. Participación de la ciudadanía en la política de seguridad

El tránsito de un régimen autoritario a uno de carácter democrático, tiene implicaciones profundas que superan la esfera de lo material o lo formal, trascendiendo a las mismísimas concepciones de fondo, que orientan el desarrollo de las relaciones sociales en un contexto determinado, partiendo de que la seguridad en un régimen

democrático, significa una condición objetiva y subjetiva cuya garantía corresponde al Estado suplir.

La participación social por otro lado fortalece la gobernabilidad, desde el momento que la sociedad participa a través de redes y de canales formales e informales en la reflexión y búsqueda de soluciones a sus propios problemas y en el proceso de transformación de sus necesidades en decisiones políticas. Vega argumenta: “En este proceso se logra también un empoderamiento social de los ciudadanos que toman conciencia de sus derechos y facultades de participación en la toma de decisiones políticas, con lo cual se genera un compromiso con el cambio institucional y social indispensable para el diseño e implementación de una política pública.”¹⁶

Por ello, hablar sobre ciudadanía y participación ciudadana en Guatemala, exige reconocer un diagnóstico compartido de agotamiento y crisis de los espacios de participación ciudadana, tanto de los que el Estado genera en sus políticas públicas, como de aquél que los individuos buscan ocupar por su propia vocación ciudadana.

Este agotamiento acompañado de desencantamiento, surgen las formas más clásicas de asociación, representación y acción que tradicionalmente se han desarrollado en la sociedad civil y que han sido reconocidas por el Estado. Estas organizaciones y sus dirigencias han perdido legitimidad y contexto, cayendo con insistencia en viejas fórmulas de operatoria que cada día manifiesta una crisis de sentido.

¹⁶Vega, Gustavo. **Educación y seguridad ciudadana**. Pág. 20.

Desde hace más de una década, la seguridad ciudadana se ha instalado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Ello ha sido coincidente no sólo con la plena recuperación democrática en todo el continente, sino también por un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos. Sin embargo, esta importancia no ha ido refrendada desde la política por parte de las fuerzas progresistas con un desarrollo más elaborado, tanto de políticas públicas como de un discurso doctrinario, que integre los diversos componentes de la seguridad ciudadana y le entregue un sentido estratégico a las soluciones que se intentan. Más bien las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que tienen como base el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear las soluciones. Es decir, un sentido bastante diferente a aquel en que se supone avanzan los cambios sociales con profundización de la democracia.

Por ello, la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudadanía, sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política de información y participación ciudadana o un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar aspectos significantes del tema, no tiene muchas probabilidades de ser exitosa, porque la seguridad según doctrinarios es "...un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos, y no solo a la ausencia de delito o amenazas contra la integridad

física o moral de las personas. Y si bien es visible en su especificidad, sus soluciones exitosas solo son posibles en un contexto amplio”.¹⁷

La Organización de los Estados Americanos en su resolución aprobada en la séptima sesión plenaria, celebrada el seis de junio de 1996 impulsa la participación ciudadana en la política de seguridad y establece: “A partir de la amplitud del campo de seguridad ciudadana, se hace necesaria la participación multisectorial y de órganos de seguridad apoyados por las organizaciones no gubernamentales que trabajan con la población. Porque sino, se continúa enfrentando un contexto en donde la criminalidad, la impunidad y las deficiencias de los sistemas judiciales y policiales afectan al normal desenvolvimiento de la vida social, amenazan la consolidación de la democracia, deterioran los niveles de vida de la población e impiden la vigencia plena de los derechos humanos y las garantías de las personas.”

La revisión civil puede ser una fuente de recomendaciones para la reforma de las prácticas y políticas policiales; de propuestas basadas en un buen análisis cuantitativo, en lugar que surjan afirmaciones ideológicas o medidas importadas de otros contextos.

Por otra parte, todas las políticas públicas modernas implican una gestión interactiva con la ciudadanía en mayor o menor medida. Es decir, una ejecución que involucra un papel directo de aquellos que son, al mismo tiempo, destinatarios o beneficiarios de

¹⁷Rojas Aravena. **Ob. Cit.** Pág. 43.

esa política. Ése contenido, que se encuentra en ámbitos tan disímiles como salud, vivienda o capacitación, se da también en seguridad ciudadana, y muchas veces es confundido, de manera errónea con la participación ciudadana.

En realidad, la participación involucra poder de decisión en la planificación o ejecución de una política. Sin embargo, los elementos interactivos de una política son componentes de la participación, que resultan fundamentales, por ejemplo, en el control de los espacios públicos o en la creación de condiciones sociales para una eficiencia focalizada de la policía. Por lo mismo, nunca deberían quedar bloqueados porque los mensajes fueron mal emitidos o no se decodificaron adecuadamente.

Un punto central de cualquier política pública es que sea comunicada adecuadamente, implica que en el proceso de transmisión el mensaje sufrirá una adecuación al medio, es decir será descifrado por los destinatarios de una manera más simplificada que su contenido real.

En ninguna sociedad el control efectivo de todos los recursos posibles para solucionar un problema es resorte de un solo actor, en este caso el gobierno. Muchos de ellos corresponden a actores políticos, institucionales o sociales diversos, sean públicos o privados. Su uso posible y exitoso depende en gran medida de la voluntad que exhiben sus propietarios. Cuando se trata de actores públicos, el problema se simplifica y se transforma en un tema de gestión, a menos que éste de por medio una situación compleja de carácter político, como ocurre en las transiciones a la

democracia. Cuando se trata de recursos privados, el tema es más complejo pues requiere capacidad de motivar por parte del Estado, para asociar el recurso privado a los propios en una energía positiva.

La forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción, puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí que siempre se precisa de un buen diagnóstico sobre la materia. Según doctrinarios en materia de seguridad ciudadana "... una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de acusadores en materia delictual, la lentitud procesal, o atmosferas sociales poco propicias a la rehabilitación y reinserción de delincuentes ordenados por delitos de poca gravedad, entre otros aspectos, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas".¹⁸

En esa manera de ver las cosas, las movilizaciones espontáneas que se generan en algunas ciudades de la región frente a hechos delictivos que conmocionan la opinión pública, expresan el divorcio de un poder público ineficiente o corrupto, con la ciudadanía. Se transforman en una fuerza de cambio social, "... a pesar que no están originadas en la psicología del cambio político, pero expresan claramente un malestar en la democracia, respecto de una política pública, que es parte fundamental del estándar de calidad de los derechos humanos y constitucionales".¹⁹

¹⁸Maldonado Michelena, Víctor. **Seguridad del Estado. Desarrollo-defensa.** Pág.32.

¹⁹Rojas Aravena. **Ob. Cit.** Pág. 53.

En el enfoque de la seguridad ciudadana, es necesario señalar que sin transparencia ni información adecuada, la participación ciudadana como capacidad de decisión, es imposible. La información en la época actual se ha transformado en un bien público perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad, como en su equitativa distribución social.

Una sociedad que vive el medio cotidiano de la violencia, se hace más temerosa mientras más desinformada esta. La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia.

En los Artículos 119 b) y 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, menciona la necesidad imperativa de promover sistemáticamente la descentralización económico-administrativa como medio para impulsar el desarrollo integral de país, por lo cual es urgente propiciar una amplia participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes.

Con fundamento en los Artículos anteriores se crea la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República; el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población, maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de

planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural pueden proponer al gobierno por medio de sus integrantes sus inquietudes en cuanto a la inseguridad, proponiendo estrategias para prevenir el delito, en la que ellos sean partícipes activos en su propia comunidad.

Se puede concluir con la definición que aporta la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002, en el Artículo 17: “Participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental, y municipal para facilitar el proceso de descentralización.”

Es evidente que el Estado debe crear mayores condiciones para propiciar la participación ciudadana en la formulación de propuestas, desarrolló de mecanismos de apoyo en el ámbito de su competencia y ejercer la auditoría social. Las acciones para obtener la seguridad ciudadana se llevan a cabo en dos momentos diferentes el primero la intervención, se refiere que si el hecho delictivo ya se produjo contempla el uso proporcional de la fuerza que respetan el estado de derecho y procedimientos penales; y la relacionada con la prevención, que son acciones encaminadas a que las conductas de trasgresión no se produzcan; siendo éste último el que se abordará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO III

3. Prevención del delito y la inseguridad en Guatemala

Este capítulo contiene la importancia de la prevención del delito como una herramienta esencial del Estado, en el combate contra la criminalidad. El Estado dentro de su política de seguridad le resulta más provechoso la prevención que la sanción, todo ello se refleja en el descongestionamiento de órganos jurisdiccionales y que incluiría directamente a la actividad que desarrollan otras instituciones como el Ministerio Público y la Defensa Pública Penal; de ahí la necesidad de establecer mecanismos y estrategias para persuadir al sujeto que desea cometer un hecho contrario a la ley. Por lo que se abordará la inseguridad en Guatemala para luego desarrollar la prevención del delito.

3.1. Inseguridad en Guatemala

En los últimos años hubo una constante violación a derechos fundamentales de los individuos, producto de la inseguridad ciudadana existente en el país, así como por actos de agresión, hostigamiento e intimidación patrocinados o tolerados por esferas del Estado o por estructuras paralelas a éste.

La tasa de homicidios guatemalteca, según el Grupo de Apoyo Mutuo es de "... 69.98 muertos por cada 100.000 habitantes, es una de las más altas en Latinoamérica y el

Caribe. A su vez, existe un patrón preocupante de asesinatos de niños y niñas que viven en la calle cometidos tanto por las fuerzas de seguridad del Estado como por los servicios privados de seguridad, el 85% de los asesinatos son cometidos con armas de fuego, y hubo un aumento de tales delitos desde la firma de los acuerdos de paz. Las autoridades reconocen que nueve de cada 10 armas decomisadas no se encuentran registradas, y que esta cifra se ha mantenido estable durante los últimos años”.²⁰

Los niveles de violencia expuestos demuestran la grave situación que atraviesa el país en cuanto a índices de criminalidad. Ante el actual panorama donde la percepción de inseguridad de la ciudadanía aparece como excesiva ante el tamaño y gravedad real de los hechos delictivos mismos, por lo que se afirma respecto a la influencia de los medios de comunicación social en relación a la sensación de inseguridad ciudadana.

Precisamente por el grado de violencia y criminalidad, que azota a Guatemala, especialmente en las áreas metropolitanas, existen muchos factores que inciden en la propagación de la delincuencia, pero también existen causas sociales psicológicas, biológicas y culturales.

Algunos factores que inciden en la comisión de delitos son:

1. Urbanización y crecimiento urbano no planificados.
2. Hacinamiento en hogares de bajos ingresos.

²⁰Grupo de Apoyo Mutuo. **Informe realidad de Guatemala: sobre la situación de los derechos humanos 2002**. Pág. 45.

3. Falta de sentido de identidad y pertenencia de la juventud.
4. Pérdida de valores cívicos y morales.
5. Falta de oportunidades para niños y jóvenes.
6. Niños y jóvenes desertores o excluidos del sistema escolar.
7. Falta de fuentes de empleo.
8. Falta de espacios de integración, recreación y deporte.
9. Víctimas de violencia o abuso infantil.
10. Familias fragmentadas y disfuncionales.

A las anteriores se les suman otras de carácter institucional:

1. Carencias de política de Estado para garantizar la seguridad ciudadana.
2. Debilidad institucional y falta de coordinación.
3. Sistemas de información fragmentados y desarticulados.
4. Lentitud en la tramitación jurídica.
5. Impunidad institucional y falta de credibilidad en las instituciones de seguridad y justicia.
6. Falta de confianza en las instituciones.

Debido a la violencia, los principales efectos son: la renuncia a los espacios públicos y a la libertad, recluyéndose la ciudadanía en la seguridad que le brinda su entorno domestico, y reduciendo el tiempo de socialización. Asimismo, las acciones delictivas aumentan el miedo y disminuye físicamente el espacio colectivo, al respecto Borja

manifiesta en su obra "...en las ciudades hay más calles, plazas, parques y otros espacios por los que no se puede transitar libremente, sea debido a los repetidos hechos de violencia o por las medidas de prevención tomadas por el vecindario, que cierra calles, parques y corredores, cometiendo también una infracción al derecho ciudadano a la libre circulación."²¹ Se erosiona la ciudadanía y el sentido de comunidad, desaparece la solidaridad frente a la adversidad, aumenta el individualismo, se incrementa la indiferencia y la insolencia. Se desarrollan nuevas formas de segregación urbana no solo contra todo lo desconocido, sino además contra las personas que por sus manifestaciones culturales son diferentes al promedio, exacerbándose el racismo, la xenofobia, entre otras reacciones.

3.2. Prevención del delito y la inseguridad

El tema de la prevención del delito ha sido una problemática que se ha intentado resolver con las ciencias penales, efectivamente con el surgimiento de la escuela positiva del derecho, se asocia a la pena, ya no solo el fin retributivo o de castigo que se le asignaba anteriormente, sino también, los fines de prevención general asociados con el poder disuasivo que tienen las penas, en especial las severas para evitar el crimen y por otra parte aquella que consista en la readaptación social del condenado, a efecto de que al determinar su pena se le pudiera reinsertar de nuevo a la sociedad.

Estos esfuerzos desgraciadamente han fracasado en la práctica e incluso en los países desarrollados en donde se ha contado con recursos financieros suficientes y recursos

²¹Borja, Raúl. **Violencia y seguridad ciudadana**. Pág. 17.

humanos altamente especializados, el problema de la delincuencia se ha caracterizado por su constante incremento, es entonces cuando empieza a surgir la idea de que para garantizar una efectiva reducción del delito debía de hacerse, no cuando éste ya hubiera acontecido, sino antes por medio de medidas que impidieran su realización.

En sentido amplio, se considera que la prevención es el conjunto de medidas destinadas a impedir o limitar la comisión de un delito. Una definición mas global de lo que debe entenderse por prevención del delito se puede entender como el conjunto de medidas de política criminal con exclusión de las medidas de intervención penal que tienen por finalidad exclusiva o al menos parcial limitar la posibilidad de aparición de actividades criminales, haciéndolas imposibles, más difíciles o menos probables.

El diseño de un modelo de prevención del delito, tiene intereses globales de la sociedad y deben ser realizados en armonía con un núcleo de derechos individuales. Estos derechos están reconocidos por la Constitución Política de la República y deben ser respetados. Además, en un modelo moderno de prevención del delito, se requiere también partícipes activos del proceso preventivo.

Asimismo, la formulación de tal modelo requiere desde un principio la definición de un concepto de seguridad y uno de prevención del delito, es decir, la determinación de un conjunto de significaciones interrelacionadas como consecuencias de las asociaciones de las ideas del delito y prevención. Los conceptos del delito y prevención son de

carácter relativo, por depender del contexto social y cultural en el cual fueron concebidos.

Sin embargo, la prevención del delito incluye la legislación, la intervención policial, la instauración y administración de un sistema penitenciario acorde, y una gama de actividades dirigidas a evitar la consumación de delitos futuros.

Haciendo un resumen, las acciones de intervención en materia de prevención del delito están marcadas por los siguientes contrastes:

- Correctivas / disuasivas
- Proactivas / reactivas
- Delincuentes / víctimas

Desde el nivel municipal, se pueden hacer aportes específicos que contribuyan al logro de climas razonables de seguridad ciudadana y, por ende, al mejoramiento de su calidad de vida, a partir de sus realidades, necesidades y posibles contribuciones, pudiendo articularse con iniciativas de otras localidades, así como en el ámbito regional.

De esa cuenta se fija el interés en los siguientes contextos básicos en la práctica de la prevención:

- Comunidades
- Familias

- Escuelas
- Mercados laborales
- Policía
- Administradores de justicia

Se reconocen igualmente los siguientes tipos de prevención:

- Situacional: actúa sobre las situaciones predelictuales y ocasiones, abarca la administración, diseño y manipulación del entorno físico a modo de reducir las oportunidades para la comisión de delitos. Entre las medidas de este tipo están: la vigilancia y detección, los obstáculos físicos, los controles de acceso, las medidas destinadas a desviar al infractor de su blanco, la eliminación o reducción de los beneficios que pueda procurar el delito, el control de instrumentos y objetos que puedan servir para la comisión de delitos.
- Social: actúa sobre infractores potenciales y sus disposiciones, abarcando tanto lo actual como el desarrollo; su preocupación radica en incidir en los procesos sociales. Las medidas de este tipo se dirige a actuar sobre el individuo y se trabaja sobre el medio escolar, los cómplices, bandas juveniles y el mercado de trabajo.
- Mixta o comunitaria: combina tanto las medidas situacionales como las socio preventivas.

En este contexto, la policía no debe buscar reprimir para mantener el orden, más bien su tarea se orienta a la socialización del marco normativo general y la adecuación del mismo a las características de la comunidad, sin alterar el espíritu de las leyes vigentes. La policía no puede accionar mediante el uso de la fuerza, para solventar problemas que debiesen ser abordados por acciones integrales orientadas por el Estado.

Mientras tanto, la policía si puede incidir en el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, conociendo, acompañando, desarrollando, mejorando y acrecentando la capacidad de la población para superar sus condiciones de vulnerabilidad y ampliar sus conocimientos para prevenir o enfrentar las posibles amenazas a su bienestar.

El uso de la prevención, como estrategia fundamental de carácter urbano ha logrado en muchas de las ciudades que la han situado como el eje de sus políticas criminales, disminuciones impresionantes de los índices de violencia lo que la hace relevante.

Guatemala tiene una realidad desafiante pues las concentraciones urbanas experimentaron un crecimiento acelerado en los últimos 25 años debido al conflicto armado interno, las crisis de la agricultura de exportación y el desempleo consecuente. Este desplazamiento se produjo de forma desordenada en las ciudades, principalmente en la ciudad de Guatemala y sus municipios, los cuales son escenarios de conflictos sociales, producto de la incapacidad de dar respuesta real a las demandas de empleo, vivienda y servicios básicos; creándose de esta forma grandes grupos de población

que viven en condiciones de exclusión, favoreciendo el desarrollo de la violencia social, la vinculación de jóvenes en pandillas juveniles y asociación al crimen organizado.

El desarraigo que produce luego de la ruptura de las formas tradicionales de las comunidades se convierte en uno de los factores de riesgo. Las respuestas del Estado frente a estas realidades han sido insuficientes tanto en lo social como en sus políticas criminales.

Por lo que el gobierno central ha buscado nuevas estrategias de seguridad, una de ellas es la implementación del plan cuadrante que es de manufactura chilena, aunque el mismo funciona con lógicas propias, en el cual la Policía Nacional Civil, desarrolla un sistema de vigilancia por sectores, de tal manera que un grupo de agentes, dotados de equipo vehicular, celulares y radio comunicadores, en un sector específico, se dan a conocer con la población.

En este proceso, uno de los logros más notables en los últimos tiempos ha sido la receptividad de la Policía Nacional Civil a los enfoques modernos sobre seguridad ciudadana, una apertura dentro de la institución a la reflexión de fondo en las instancias policiales que tradicionalmente estaba alrededor de un enfoque de seguridad pública represiva y sin participación social.

En el presente hay una apertura a enfoques complementarios a la visión tradicional que sostiene que el control de la violencia es un deber exclusivo del Estado, con la

visión moderna se propone que en materia de prevención la clave del éxito es la participación ciudadana, y en el control de la violencia debe primar incondicionalmente el respeto a los derechos humanos.

La sociedad guatemalteca está evolucionando desde una visión excluyente a otra, que define al problema de la violencia y la inseguridad como un asunto público, es decir, un tema de la agenda ciudadana, que involucra derechos y deberes a ser experimentados cotidianamente por los actores, tanto sociales como institucionales.

La implementación de soluciones involucra necesariamente a la familia, a los espacios educacionales, a la comunidad, entre otras instancias sociales donde se forman valores que sustentan una cultura de paz, una vida social civilizada y solidaria, con un rol coherente con la solución de los problemas de la violencia.

Ahora es común escuchar en las discusiones académicas y en los foros públicos, la importancia de la intervención preventiva de la comunidad en los asuntos relativos a la violencia y la seguridad ciudadana, en los ámbitos de la familia, el barrio, la parroquia, el cantón, para garantizar la convivencia pacífica de las personas, disminuir la probabilidad de acciones violentas, y desestimular a sus actores, incluyendo en todas esas instancias la promoción de los cambios culturales y los hábitos de convivencia. Asimismo, se acepta como válido y necesario que, en las operaciones de control a la violencia, participen tal como lo indican autoridades del Ministerio de la Defensa "...las instancias de la comunidad ante todo en el diseño de procedimientos y el ejercicio de

mecanismos alternativos de intervención contra los hechos violentos, de modo coordinado con los organismos de seguridad pública”.²²

Otro programa que busca el contacto con la población lo constituye la implementación del programa auxilio al ciudadano y servicios humanitarios, en el cual la Policía Nacional Civil pretende ganar la confianza, credibilidad, simpatía y afecto de parte de los ciudadanos. Esta forma de acercamiento al ciudadano se basa en el énfasis que se hace sobre la siguiente filosofía: donde haya un problema ahí estará presente la policía. La obligación del policía es auxiliar al ciudadano que lo necesite prestando servicio humanitario requerido, como servidor público que está al servicio del pueblo. De esta estrategia, es responsable el jefe de la comisaría, quien orienta al personal cada vez que inicie turno haciendo ver el impacto que causa esta actividad, para lo que no es necesario ningún costo adicional, sino únicamente el deseo de proyectar la imagen de la institución.

Los esfuerzos por parte del Ministerio de Gobernación por frenar la delincuencia en el país, no son suficientes, y por lo tanto debe de buscarse la mejor solución a este flagelo a través de la creación de políticas de prevención en materia de seguridad. En Guatemala se vive un proceso democrático, que implica el agregar fuerzas sociales y capacidades institucionales para la construcción de una política pública de seguridad ciudadana. En este momento se debe convertir la percepción de inseguridad en necesidad de seguridad, y ésta en demanda que genere participación ciudadana en torno a una agenda de soluciones.

²²Ministerio de la Defensa. **Libro de la defensa nacional de la República de Guatemala**. Pág. 17

3.3. Modelos de prevención del delito y la inseguridad

Los modelos de prevención del delito que se desarrollan en este apartado son mecanismo que puede aplicar cada ciudadano de forma individual o reducida a su entorno familiar; el Estado con el cumplimiento de sus obligación primordiales, de salud, educación, vivienda, y trabajo ayudan a reducir los delitos; estos modelos suelen basarse en diversas teorías explicativas de conducta humana, por lo que se enfocan en su mayoría adoptando una combinación entre la prevención situacional y la prevención social.

1) La prevención situacional: Se entiende por prevención situacional el conjunto de medidas penales tendientes a impedir el paso al acto mediante la modificación de las circunstancias particulares en el marco de las cuales una serie de delitos similares se cometen o pueden cometerse. Se trata que los infractores potenciales realicen ciertos actos suprimiendo o haciendo menos interesante la ocasión de llevarlos a cabo.

Se acepta generalmente que la conducta delictiva ha de ser entendida como la combinación de la persona y la situación en que ésta se encuentra. Sin embargo, mientras los estudios relacionados con la personalidad del delincuente son abundantes, los referentes a los factores situacionales parecen haberse dejado de lado.

Esta falta de interés puede atribuirse aparentemente por la situación en la dinámica del delito, solamente en años recientes algunas investigaciones sobre todo las llevadas a

cabo desde la década de los 70, en materia de victimización han mostrado las potencialidades aunque asimismo la complejidad de éste último factor.

La prevención situacional se basa en una reflexión teórica que tiene como postulados de base que el delito resulta en gran medida de elecciones influenciadas por aspectos concretos e inmediatos de las situaciones en que puede encontrarse un infractor potencial. Las acciones preventivas, que apuntan a modificar la situación precriminal, están orientadas sobre las decisiones que éste puede tomar antes de pasar al acto, alcanzando su objetivo cuando dicho infractor decide no exponerse a las tentación de violar la ley o cuando, ante tal tentación, llega a la conclusión que la comisión del delito es demasiado difícil y arriesgado, así como poco provechoso. Como puede verse, se trata de una especie de versión del homo economicus, el cual, dotado de razón, efectúa un cálculo de los costos inherentes a la comisión del delito y de los beneficios que su actividad puede procurarle.

Entre las medidas de prevención situacional prometedoras, se cuentan las relacionadas con:

- a) La vigilancia y la detección:** se trata de aquellas medidas concebidas con la finalidad de detectar las señales de una actividad delincencial y aumentar así los riesgos a que se exponen los infractores.

Las principales son:

- La vigilancia realizada por determinadas personas (guardias de seguridad, conserjes, conductores de autobuses, vendedores en comercios, vecinos organizados, policías);
- las medidas de vigilancia y detección (cámaras, videos, televisión en circuito cerrado, rayos x, sistemas de alarma, detectores de metales, etiquetas electrónicas, perros);
- la mejora de la visibilidad de los blancos potenciales y de los accesos a ciertos lugares (iluminación de calles y comercios, supresión de setos que oculten las entradas de las casas de la vista de los vecinos, reorganización de las estanterías de los comercios en el sector más visible de los mismos, instalación de las mercaderías más caras de la vista de los empleados);
- los sistemas telefónicos para comprobar la validez de las tarjetas de crédito, identificar las tarjetas robadas, etc.

b) Los obstáculos físicos: con ellos se pretende reforzar el blanco elegido, rodeándolo de obstáculos materiales, con vista a hacer difícil e incluso imposible la comisión del delito planeado o retardar las operaciones del delincuente. Las medidas más eficaces de esta naturaleza son:

- Los obstáculos al acceso o a la penetración de un edificio (puertas reforzadas, cercas, barreras, rejas, cerraduras, cristales antibalas para proteger cajeros y vigilantes);

- la inmovilización del blanco (mecanismos anti-robo en los carros o de fijación de objetos, cajas de seguridad);
- dispositivos destinados a retrasar al delincuente durante su huida (dobles puertas en la salida de bancos, ausencia de puertas trasera en residencias); y
- la mejora sistemática de las protecciones físicas residenciales, mediante inspecciones de seguridad.

c) Los controles de acceso: para controlar la circulación en un lugar o limitar su entrada a las personas autorizadas para ello. Éstas son:

- Los puestos de guardia en la entrada de los lugares;
- los controles de la entrada a condóminos o casas de apartamentos (teléfono, portero o conserje, sistema de entrada con tarjetas magnéticas); y
- los códigos de acceso (número personal de identificación en los cajeros automáticos de los bancos, contraseñas en las computadoras).

d) Las medidas destinadas a desviar al infractor de su blanco: Se trata de medidas que, mediante cambios en el entorno o en las costumbres y trayectos de la víctima potencial, apuntan a reducir la frecuencia de los contactos entre el delincuente potencial y su blanco. Las principales son:

- La organización de trayectos para evitar la convergencia entre delincuentes potenciales y su blanco (reorganización urbana utilizando calles sin salida, vías a sentido único, calles cerradas a la circulación de automóvil, parqueos prohibidos, situación de las paradas de autobuses de tal manera que grupos de

personas con riesgo por ejemplo, estudiantes o individuos que frecuentan tabernas no concurren espontáneamente hacia blancos interesantes, reorganización de zonas de parqueo y centros comerciales para evitar esta misma convergencia);

- la localización de sitios de reunión de delincuentes potenciales lejos de sus blancos (evitar colocar escuelas cercas de centros comerciales);
- la separación de adversarios mediante medidas físicas (instalar en los estadios barreras para separar a los aficionados de clubes adversos, ofrecer a las mujeres maltratadas una plaza en un centro de asistencia); y
- la gestión de horarios para limitar la convergencia entre delincuentes y su blanco o sus victimas (ajustar los horarios de autobuses a los de los de cierre de los lugares donde se venden bebidas alcohólicas, hacer salir de las escuelas a los escolares más jóvenes media hora antes que los de más edad).

e) La eliminación o reducción de los beneficios que pueda procurar el delito,

mediante:

- Los medios de pago sin dinero contante (utilización de tarjetas, tiquetes o pago en efectivo en los autobuses; teléfonos públicos que funcionan con una tarjeta magnética, pago con tarjeta de crédito en sitios con riesgo);
- la reducción de sumas de dinero conservadas en las cajas (depósitos frecuentes en cajas de caudales o en el banco);

- la limpieza rápida de grafitis y la reparación de propiedades dañadas o deterioradas para quitarles a los vándalos el placer de volver a ver el fruto de su trabajo;
- marcar los objetos de valor y las piezas de automóviles (operación identificación);
- la vigilancia y detección de los encubridores,
- la instalación en los automóviles de radios que devienen inutilizables si son robados, sin que se conozca el número capaz de reactivar el sistema electrónico; y
- la instalación de sistemas electrónicos que permitan localizar un carro robado.

f) El control de instrumentos y objetos que puedan servir para la comisión de un delito:

- El control de armas (prohibición del porte de armas de fuego y cuchillos en lugares con riesgo, utilización de detectores de metales para garantizar el respeto de esta regla, reglamentación de la venta y porte de armas de fuego);
- la eliminación de objetos que puedan servir como armas (en bares, parques públicos, estadios; reemplazo de las botellas de vidrio por recipientes de plástico);
- la incorporación en las tarjetas de crédito o de naturaleza similar de la fotografía de su propietario legítimo, para hacer más difícil las estafas a través de estos instrumentos; y

- la reglamentación de la venta de instrumentos (tales como los potes de pintura dotados de un vaporizador) que pueda servir a los autores potenciales de actos de vandalismo.

Pese a su pragmatismo y eficacia, que ha resultado en una extensión considerable del enfoque situacional, las teorías que lo sustentan han sido objeto de diversas críticas que ponen en tela de juicio su pertinencia absoluta como instrumentos de control social y muestran sus límites conceptuales y prácticos.

Aunque el campo de aplicación del enfoque situacional es bastante amplio, existen serias dudas sobre su eficacia con respecto a determinadas categorías de delitos y de delincuentes. En principio, las medidas de esta naturaleza suelen tener como objetivo blancos materiales (personas o cosas) y se refieren a las infracciones intencionales (agresiones, robos, fraudes, etc.). En tales casos la prevención situacional puede ser exitosa, a condición de que las medidas previstas se adapten a las diversas variedades de este tipo de blancos. Sin embargo, no parece concebible el recurso a medios materiales para prevenir la comisión de delitos inmateriales, intelectuales o morales (por ejemplo, los que atentan contra la dignidad de la persona, o la violación del secreto profesional). Es asimismo dudosa la eficacia de estos medios cuando se trata de infracciones no intencionales, en particular los delitos de imprudencia, ya que en estos casos la voluntad está ausente o al menos no está vinculada al resultado delictivo, faltando por consiguiente un elemento importante para una selección racional del blanco.

2) La prevención social: En este tipo de prevención existen factores que ejercen alguna influencia a corto o mediano plazo sobre la predisposición del sujeto a delinquir; las cuales son:

- Insuficiencias en la regulación social y en lazos sociales (padres ausentes, indiferentes o negligentes; adolescentes insuficientemente integrados a su medio familiar, escolar o profesional; absentismo, mala conducta escolar, desarraigo y marginalidad);
- necesidades insatisfechas que pueden ser colmadas por medios ilegítimos (necesidad de dinero para pagar deudas o satisfacer un deseo urgente; necesidad de acción; estímulo o excitación; frustración, deseo de venganza);
- consumo excesivo de alcohol y otras drogas; y
- debilidades de la personalidad y carácter asociadas a la delincuencia persistente (insuficiencia del autocontrol, impulsividad, egocentrismo, deseo de gratificación inmediata).

Teniendo en cuenta la presencia de uno o varios de estos factores, los objetivos de las acciones de prevención social centrados en el potencial actual del infractor deben tender a ayudarlo a satisfacer sus necesidades esenciales y aspiraciones legítimas; facilitar su inserción familiar, escolar y profesional; reforzar los controles sociales informales en la familia y la escuela; disminuir los fracasos escolares, el absentismo y el abandono precoz de los estudios, desalentar los agrupamientos criminales y esforzarse en dismantelar las bandas delincuenciales; luchar contra el abuso de alcohol y drogas; y hacer adquirir a tales sujetos las habilidades que les faltan.

Pese a algunos beneficios indirectos para la colectividad, los programas clásicos de prevención social sólo han dado resultados mediocres, debido esencialmente a su presentación y aplicación como panaceas universales, cuando la delincuencia, no sólo constituye uno de los elementos de la vida social, sino asimismo un fenómeno complejo, que no puede resolverse con soluciones únicas y a corto plazo. Tampoco existe una teoría capaz de explicar por si sola, el problema de la delincuencia. Además, los programas de esta naturaleza se han aplicado a poblaciones enteras, lo que ha hecho prácticamente imposible aislar las variables que intervienen en dichos programas.

Aunque un modelo de prevención social del delito es esencial, ya que ataca las causas profundas de la delincuencia, debe tenerse en cuenta que sus posibles efectos sólo podrán manifestarse en forma indirecta y en el mediano y sobre todo largo plazo, considerarlo de otra manera sería hacer prueba de utopía o demagogia.

Contrariamente al enfoque situacional, las medidas de protección individual sobre el potencial criminal actual más prometedoras son mucho menos numerosas. Las que pudieran tener efectos a corto plazo apenas han sido evaluadas, y las que lo han sido, no siempre han dado resultados alentadores. Sin embargo, algunas de ellas ofrecen un potencial considerable, sobre todo por estar destinadas a atacar ciertos factores de la criminalidad grave.

Las principales son:

a) En el medio escolar: donde las siguientes modalidades de este tipo de medidas ofrecen las mejores posibilidades:

- La promulgación en la escuela de un código de vida claro para asegurar el respeto de la persona y de los bienes efectivamente;
- la instauración de una disciplina consistente y firme, acompañada de sanciones justas, previsibles y aplicadas efectivamente;
- la firme sanción de conductas violentas;
- la organización de mecanismos de mediación y arbitraje de conflictos;
- la organización de actividades recreativas;
- la promoción de la inserción escolar y sentimiento de pertenencia de los alumnos, integrándolos en escuelas y clases de dimensiones restringidas, bajo la supervisión de titulares que conocen bien a sus alumnos y pueden seguirlos de cerca;
- la lucha contra el absentismo, el fracaso escolar y el abandono, mediante un seguimiento sistemático de los alumnos que permitan intervenir rápidamente, conjuntamente con los padres, cuando se manifiestan ciertas dificultades; y
- la ayuda a los alumnos que presenten dificultades en el cumplimiento de sus deberes.

b) A los cómplices y bandas: en especial a sus líderes y a quienes reclutan cómplices, con la finalidad de impedir, mediante su vigilancia, el agrupamiento de infractores y el desarrollo de pandillas.

c) Al mercado de trabajo: donde, para facilitar la integración de los jóvenes adultos, se preconiza ofrecer programas de formación y orientación profesional.

Finalmente, con respecto a las medidas de prevención potencial criminal, su evaluación siempre ha presentado dificultades considerables, tanto por su aplicación a poblaciones excesivamente numerosas, como por las diversas influencias, difícilmente identificables y controlables, que en cualquier colectividad de cierta importancia puede actuar en la aparición y desarrollo de una conducta delictiva. Estas medidas son, sin embargo, de gran interés ya que, pese a su acción en el largo plazo y sus costos elevados, se atacan a las causas profundas de la delincuencia.

3.4. Seguridad preventiva

Debe recordarse que para la seguridad lo mejor es la prevención antes que la intervención, donde desde la condición de miembros y ciudadanos de una comunidad o de un país se debe trabajar. La prevención es un concepto con diversas interpretaciones que tienen en común el postulado sobre la necesidad, en mayor o menor medida, de establecer mecanismos que busquen evitar la aparición y desarrollo de acciones específicas.

En el caso de la prevención de la violencia o la criminalidad se hace hincapié en aquellas acciones que incluyen uso de violencia o violación de las leyes. En este sentido, se hace referencia a medidas proactivas que buscan disminuir la probabilidad

de ocurrencia de las mismas. Por definición, las iniciativas o políticas preventivas tienen como característica principal la focalización especial, poblacional y temática para lograr impactos efectivos.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) entiende como preventiva: “Toda acción orientada a evitar que el delito ocurra, promoviendo y fortaleciendo la seguridad no solo a través del sistema formal de justicia criminal, sino que también a través de la promoción e implementación de estrategias que involucran a los diferentes sistemas informales de prevención, como los colegios, instituciones religiosas y la ciudadanía en general.”²³ Es decir, se reconoce que la criminalidad tiene causas diversas y que por ende, para prevenirlas se debe actuar en múltiples frentes, con iniciativas que promuevan el involucramiento de diversas instituciones del gobierno, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.

De esta manera, las iniciativas de prevención además de las consecuencias que tienen sobre la criminalidad y la violencia, tienen el potencial de promover la solidaridad, el fortalecimiento de las prácticas democráticas, y por ende la consolidación de la gobernabilidad, entendida como el mantenimiento del sistema democrático, el fortalecimiento de pilares fundamentales, es decir el respeto por los derechos humanos y del Estado de Derecho.

La prevención no se puede desligar del concepto factores de riesgo, es decir aquellas condiciones cuya presencia aumenta la probabilidad de que ciertos individuos cometan

²³Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano 1999**. Pág. 3.

delitos. Los factores de riesgo se pueden agrupar en dos subgrupos: por un lado están los que atañen directamente al individuo, como desintegración y violencia familiar, desempleo, deserción escolar, frustración, adicciones, descomposición social, marginalidad, uso de drogas y tenencia de armas, entre otros; y por otro lado, están aquellos factores que se relacionan con el ambiente donde se comenten los delitos, como la existencia de vigilancia policial privada o control social informal; utilización de espacios públicos; iluminación y confianza en las instituciones de control.

La confianza en las instituciones gubernamentales a cargo de la prevención y el control de la criminalidad es un elemento fundamental a ser considerado en este análisis. Diversos estudios demuestran que en aquellos espacios donde dichas instituciones cuentan con la confianza ciudadana se establecen lazos de trabajo conjunto, cooperación e incluso menor temor.

Desde esta perspectiva, se busca gobernar la violencia desde el diseño de políticas sociales, culturales, urbanas y de control, así como desde los gobiernos nacionales, locales, instituciones policiales, organismos no gubernamentales y entidades académicas de seguridad ciudadana, para minimizar las probabilidades de ocurrencia del fenómeno a través de la identificación de los factores de riesgo asociados a ella.

De esta manera, se puede identificar tres niveles de intervención preventiva primaria, secundaria y terciaria, basándose en la población hacia la cual se dirigen las medidas y la forma de intervención ofrecida.

La prevención primaria involucra estrategias dirigidas a la población en general, que actúan sobre contextos sociales y situacionales para evitar que ellos favorezcan a la delincuencia, y crea condiciones propicias para comportamientos legales y pacíficos.

La prevención secundaria se focaliza en la identificación de potenciales agresores, buscando intervenir en ellos para evitar la comisión de delitos, lo cual implica la presencia de mecanismos que permitan corregir o rectificar personas y/o situaciones problemáticas.

La prevención terciaria se relaciona con victimarios y, por ende, depende del accionar del sistema de justicia criminal para limitar que estas personas reiteren su conducta, por medios de disuasión tales como la vigilancia policial, represión, encarcelamiento o rehabilitación.

Dentro de esta clasificación se pueden identificar tres subtipos: prevención social, situacional y comunitaria. La primera tiene por objeto evitar la realización del delito a través de la reducción de factores de riesgo social que llevan a un individuo a delinquir. Los objetivos de este tipo de estrategias se localizan sobre las causas o predisposiciones sociales y psicológicas que hacen que los individuos o grupos sociales ejecuten delitos.

La prevención situacional tiene como objetivo principal reducir las oportunidades para la comisión de los delitos y abarcan un abanico de iniciativas que incluyen aquellas

dirigidas a la población en general (prevención primaria), la focalización en puntos críticos, la vigilancia formal e informal y la mejora del diseño original. Asimismo, comprende iniciativas dirigidas a los grupos sociales en riesgo de cometer delitos, que se centran en el diseño específico de medidas basadas en la predicción del riesgo. Además incorpora medidas desarrolladas para disuadir a eventuales delincuentes, que se relacionan con sistemas de seguridad privados, sistemas de circuitos cerrados de cámaras e instalación de luminarias.

La prevención comunitaria incluye iniciativas que combinan las dos descritas previamente. De acuerdo a sus objetivos, se incluyen todas las iniciativas destinadas al barrio, entendido como destino de las políticas públicas y ejecutor de las mismas. De esta forma, la consolidación de sistemas de control social informal de la criminalidad podría generar una disminución de dicha problemática.

Entre las diversas iniciativas desarrolladas bajo este tipo de prevención figura la organización de vecinos en esquema como los comités de vigilancia o la consolidación de otro tipo de organización local que permite prevenir la criminalidad, en clubes deportivos, por ejemplo.

La consolidación de esquemas de policía de tipo comunitario o de cercanía aumenta los niveles de seguridad de la población y sirve también como mecanismo de disuasión de la criminalidad, así como la promoción de medios alternativos de solución de conflictos.

La mediación de conflictos busca que los actores involucrados tengan un rol central en la resolución de las disputas locales. En términos generales, es posible señalar que la prevención comunitaria no se basa en concepciones teóricas muy elaboradas, sino más bien da cuenta de una forma de reflexionar sobre el delito y las formas de actuar que deben desarrollarse.

En esta nueva concepción de participación ciudadana en Guatemala, se busca fomentar la seguridad preventiva en donde las personas deben estar solidariamente participativos para observar si alguien dentro o fuera de la familia está incurriendo en alguna falta o negligencia y pueda orientársele a el cambio, a tener nuevas posiciones, construyendo a la vez un tejido positivo de comunicación de interrelación que haga que todos vivan en paz.

Por ello, se deben considerar como elementos básicos de la seguridad preventiva, el desarrollo de instituciones democráticas fuertes y estables bajo sistemas constitucionales y el completo respeto de los derechos humanos como el elemento básico de seguridad personal; el desarrollo de economías nacionales centradas en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la eliminación de la pobreza, la expansión económica y la modernización. En otras palabras, se trata de promover la democracia y el desarrollo con justicia social en el plano interno.

A la esfera de la seguridad se le ubica a partir de la lucha contra la pobreza, el desempleo, la inequidad y la discriminación social, actividades que son de

responsabilidad del gobierno nacional y de los gobiernos municipales enmarcados en la prevención social del delito.

También existen las posturas teóricas que reducen la seguridad preventiva a la existencia de una policía orientada a conocer las posibles condiciones de vulnerabilidad de la población y las amenazas que aumentan el riesgo de victimización; incidiendo en mejorar las capacidades de la misma para prevenirlas, enfrentarlas y contenerlas.

Por lo mismo, resulta casi natural recurrir de emergencia a los recursos más abundantes, entre ellos la policía, las amenazas y la drasticidad de las penas. Ello crea una imagen de exagerada confianza en los medios represivos y en la técnica de disuasión social antes que en la prevención o el trabajo con la comunidad. La consecuencia final es que se genera un sesgo estatista que hace abandono de la confianza en la ciudadanía y la capacidad de organizar respuestas desde la comunidad libremente asociada, lo que supondría tener una dimensión de Estado mucho más acotada en este tema.

Esta postura delimita la participación ciudadana, a la demanda, fiscalización y consecución de las actividades pertinentes, sin inmiscuirse en las competencias propias de la policía, lo que constituye el fundamento del desempeño de la policía preventiva, lo cual niega el papel protagónico de la sociedad civil, manteniendo la ruptura promovida y profundizada durante las dictaduras entre Estado y sociedad, sin tomar en cuenta que precisamente el Estado es una construcción social, donde la

ciudadanía debe ser el actor que defina las funciones y políticas estatales y no quedarse en el plano de objeto de las decisiones gubernamentales.

CAPÍTULO IV

4. Acciones de la ciudadanía para prevenir el delito y la inseguridad del país

La inseguridad ciudadana es una de las preocupaciones sociales en la actualidad por el progresivo ascenso de la delincuencia y de la criminalidad en todas sus formas, así como también por el desempeño negativo de la policía. Esto genera un mayor distanciamiento entre expectativas sociales sobre la seguridad ciudadana y la respuesta efectiva de las instituciones del Estado a esas preocupaciones, habilitando un espacio de búsqueda de solución de estas demandas colectivas por medios propios, al margen o no de la institucionalidad estatal quien debe garantizar la seguridad como un derecho fundamental de la persona.

Por tanto, la inseguridad colectiva ha planteado la necesidad de enfrentarla, lo cual obliga a adoptar mecanismos de prevención, partiendo de una autonomía funcional de la seguridad local que influye en los sistemas convencionales de seguridad. Las consecuencias de la situación han llevado a que reducidos grupos colectivos opten por tomar justicia por mano propia, que se concreta en los ajusticiamientos a ladrones que se hace recurrente y que socialmente tiende a ser más aceptado en su uso, ello aumenta la violencia; y por otro lado, los sectores sociales más adinerados compran su seguridad.

El análisis de estas cuestiones es fundamental para entender el futuro de la seguridad ciudadana. El alcance de la privatización, el rol del sector privado, o las consecuencias sociales que se puedan generar en el proceso, son temas abiertos. Esas cuestiones son claves para entender la relación entre el sector público y el privado en los problemas y demandas de seguridad, observándose una tendencia a diferenciar el tratamiento clásico de la delincuencia y su compleja dinámica que permite estructurar distintos sistemas de prevención, en este capítulo se desarrollan todas las acciones en general ya sea que se encuentren en marcadas en la ley o fuera de ella estableciendo la dinámica de la participación ciudadana en tareas de prevención de la inseguridad en su entorno social, identificando las características de los diferentes medios de prevención de la actividad delictiva.

4.1. La organización de los vecinos

La ciudadanía en general experimenta el fenómeno social de la delincuencia, y en ciertos ambientes es tolerada, pero cuando está en riesgo el espacio familiar se convierte en una constante preocupación a la que de alguna manera se le debe buscar una solución, el ciudadano al no encontrar respuesta positiva de las autoridades a las que acude en busca de resguardo, se ve obligado a proporcionarse el mismo esa paz social que necesita, dando como resultado la conformación de organizaciones vecinales que unidos por un mismo anhelo, se cuidan entre sí, por medio de la prevención y la vigilancia de su barrio o colonia.

Uno de los orígenes de la organización de los vecinos se encuentra, en el vigilantismo es una palabra derivada del movimiento Virginian Citizens, empleada en 1863 y que se refiere a movimientos organizados extralegales que toman la aplicación de la ley en sus manos, ante la ausencia del imperio de la misma. En la actualidad se denomina vigilantismo en diversos países a la organización de personas que cuidan su vecindario. Existen varios antecedentes, los más conocidos se encuentran en Estados Unidos, y que van desde el inicio de la nación hasta la época actual. Según el Lic. Aguilera son: "...movimientos vigilantes o reguladores, que no sólo representa la defensa ciudadana colectiva ante el crimen, sino también puede encarnar determinada ideología, y la defensa de valores comunes a sus miembros, aunque teniendo posiciones conservadoras, como el caso del movimiento Ku Kux Klan".²⁴

En Guatemala se han registrado varias experiencias de vigilancia vecinal, el principal esfuerzo organizado se concreto en 1993, con el grupo Guardianes del Vecindario, como un plan de defensa civil que se integraría por comités de vecinos con asistencia técnica e integración en la red que constituirían.

Estos grupos estaban formados principalmente por empresarios medios y grandes, profesionales, militares retirados y por el conjunto de la comunidad, en el resguardo de su familia, sus bienes y en sí la tranquilidad de su vecindario. En algunos casos establecían relaciones con la policía para identificarse y señalar a los agentes

²⁴Aguilera Peralta, Gabriel. **Buscando la seguridad pérdida, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala**. Pág. 91.

delincuencias. “La asesoría de estos grupos organizados era recibida por empresas privadas de seguridad y militares retirados.”²⁵

El término vigilantismo en la época moderna designa una gran variedad de formas de organización ciudadana que tiene como fin la prevención del delito. En ocasiones se refieren a formas simples de organización comunitaria urbana o rural que se articulan para avisarse de una amenaza, con el objeto de estar alerta o para apoyarse en caso de un peligro evidente.

En el país el funcionamiento de estas organizaciones está vigente, tal es el caso de los vecinos que patrullan cada noche en San Juan Sacatepéquez, para controlar la delincuencia en la zona, ante el aumento de asaltos y extorsiones, estos grupos son integrados y pertenecen a las diferentes aldeas de esa población; ya no solo para defender su hogar, sino para defender sus lugares de trabajo, por el día los comerciantes hacen sonar los gorgoritos cuando pandilleros llegan a extorsionarlos, y se juntan para defenderse, los delincuentes que son sorprendidos cometiendo un hecho delictivo son linchados. “Los vecinos, están de acuerdo que es una de las mejores formas de disuadir la comisión de actos delictivos y han tratado de modernizar su sistema de vigilancia al equiparse con aparatos de radiocomunicación, y en el futuro no descartan la posibilidad de identificar a los patrulleros y asignarles uniforme para que no haya abusos.”²⁶

²⁵ **Ibíd.**

²⁶ Palencia, Gema. **Justicia por mano propia en San Juan Sacatepéquez**, Prensa Libre, Guatemala, 24 de noviembre de 2007. Pág.04.

En diferentes departamentos del país estas acciones son repetidas por los pobladores que no encuentran otra alternativa inmediata y efectiva de disminuir la inseguridad en sus comunidades.

El vigilantismo debilita aún más los canales institucionales de la justicia penal y crea espacios alternativos de coerción, ubicados fuera del ámbito de las agencias de seguridad estatal. Sin embargo, es importante destacar que existen respuestas basadas en la acción comunitaria frente a la inseguridad y la ausencia de protección del Estado, que si bien han sido en algunos casos cooptadas por interés políticos, muestran, en un encuadre democrático, un potencial para el fortalecimiento de la participación responsable de los vecinos en la seguridad local.

Actualmente esta forma de vigilancia es implementada en el área metropolitana, pero con variantes a la anterior, se han organizado distintas agrupaciones de vecinos que cansados de la violencia que impera en su comunidad patrullan sus colonias o municipios, también se han dado reacciones propiamente de vigilantismo, con linchamientos o intentos de hacerlo las cuales revelan que no son obra de organizaciones sino reacciones de multitudes que ante la impotencia de obtener respuesta de las autoridades de frenar la delincuencia ejercen así una labor disuasiva del crimen, resguardando de esa manera a su familia y sus bienes.

La inseguridad y la ausencia de la Policía Nacional Civil, en diferentes puntos de la ciudad capital de Guatemala han obligado a la formación de comités de vecinos,

quienes ante la constante ola de secuestros, robos de autos, asaltos a casas y peatones, se han organizado, la Señora Marta Ayala del comité de vecinos de la ciudad Nueva, zona dos expreso: “Hay que valorar la organización ciudadana, porque la gente está en búsqueda de soluciones y hay que fortalecerlas.”²⁷

La organización vecinal se caracteriza por no tener en su mayoría relación alguna con la Policía Nacional Civil u otra institución encargada de la seguridad ciudadana, aunque cada vez hay más tendencia a hacerlo. En muchos casos han surgido de forma espontánea, ante el incremento de actos delictivos en la comunidad de que se trate, la ciudadanía los ha implementado por iniciativa propia en defensa de su vida, integridad física y bienes, en consecuencia de la apatía hacia las autoridades de gobierno, según sus integrantes estas acciones reportan resultados positivos.

Esta forma de organización ciudadana que pretende prevenir la inseguridad tiene deficiencias pues no es una respuesta integral al problema, se crea el individualismo al defender sólo un determinado territorio; viola los derechos humanos de las personas que son sorprendidas ejerciendo un acto criminal al sufrir diferentes tipos de lesiones en su integridad física y hasta pueden perder la vida, por lo que representa un retroceso para el país, porque entonces no tienen razón de ser las instancias de justicia penal existentes; y al dejar fuera la obligación del Estado de ejercer la soberanía que se le fue delegada no existe el Estado de Derecho.

²⁷Estrada, Juan. **Vecinos se organizan**. Prensa Libre, Guatemala 27 de diciembre de 2008. Pág. 5.

4.2 Empresas de seguridad privada

La falta de capacidad del Estado de proveer seguridad ciudadana ha generado diversas formas a través de las cuales la sociedad civil busca confrontar por sí misma esa amenaza, surgiendo el fenómeno de la seguridad privada, la cual se ha incrementado notablemente, sobre todo en los países con altos índices de hechos delictivos. La causa de su aparición son los retos mas enfrentados o no resueltos por el Estado ante los problemas de seguridad ciudadana, básicamente delincuencia, por lo cual la seguridad se ha convertido en una mercancía más y la sociedad en un seguro consumidor de sus productos; estas empresas constituyen un proceso de articulación de sistemas organizados que se contratan por clientes individuales o empresariales para obtener protección.

La regulación legal de las Empresas de Seguridad Privada se origina específicamente en la Ley de Policía Particular, Decreto 73-70 del Congreso de la República, la cual entró en vigencia el 15 de octubre de 1973, posteriormente se emitió el Decreto 19-77 que regula la actividad de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas.

Las empresas de seguridad privada según el Artículo 1 del Decreto 70-73 son entidades de carácter privado, de formación disciplinaria similar a la Policía Nacional, apolítica, obedientes y subordinadas al cumplimiento de las normas que fijen los deberes de relación jerárquica entre los miembros del cuerpo policiaco.

Complementando lo anterior se definen como instituciones no gubernamentales que brindan el servicio de resguardo de manera personalizada tanto a civiles como a entidades gubernamentales.

Para su funcionamiento deben ser autorizadas por el Ministerio de Gobernación, mediante acuerdo ministerial, así lo estipula la Ley de la Policía Particular y la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República.

Los servicios más comunes son: protección comercial, industrial, bancaria, turística, ejecutiva, diplomática, residencial, de ruta, custodio, electrónica, localización de vehículos vía satélite e investigaciones criminológicas y asesorías.

El aumento de la demanda de servicios de seguridad y la proliferación de empresas dedicadas a llenar este vacío institucional dio lugar a la creación de la Cámara de Seguridad de Guatemala, que aglutina a toda esta industria, desde las empresas de blindaje de automóviles e instalación de cámaras de seguridad hasta las que proveen el servicio de guardias privados.

Carlos Maldonado Guzmán, presidente de la Cámara de Seguridad de Guatemala, en entrevista realizada el 13 de abril de 2008, asegura que la demanda de seguridad privada se ha incrementado en más de un cien por ciento, en los últimos años, debido a la falta de una respuesta oficial. Reconoce la existencia de empresas fantasmas, y de abusos, razón por la cual surgió la entidad que dirige, con un objetivo fundamental:

garantizar un buen servicio para la sociedad guatemalteca, la cual, dice, está de rodillas ante la delincuencia de todo tipo.

Dos graves consecuencias representan la seguridad privada: primero la situación de exclusión donde el derecho a la protección frente a la delincuencia queda reservado a la capacidad de recursos de quien puede pagar el servicio; y segundo se permite la manipulación de la percepción de las condiciones reales de seguridad, como argumenta Táger: "... se incrementa la protección en áreas de población con alto poder adquisitivo, que no precisamente registran los mayores índices de criminalidad."²⁸

Sin necesidad de entrar en consideraciones sobre la legitimidad o la eficiencia de todas estas actuaciones, lo decisivo del presente análisis es la constatación de que todo este fenómeno de implicación de la sociedad en el control de la delincuencia ha desplazado las energías de la comunidad en el afán por lograr la inclusión social del infractor de la ley. Lo que constituye un cambio en las actitudes sociales ante la delincuencia de primera magnitud. La participación ciudadana no se debe limitar a tareas de colaboración con la policía, sino que cada vez más los poderes públicos deben fomentar el desempeño de la comunidad en las funciones de planificación, ejecución y fiscalización.

La expansión de la seguridad privada en el país supone una dejación generalizada de responsabilidad por parte de los poderes públicos en relación con uno de sus cometidos fundamentales, salvaguardar el orden público. Los argumentos eficientistas

²⁸Táger, Ana Glenda y Mario Mérida. **La privatización de la seguridad en Guatemala**. Pág. 66.

que pretenden justificar esa referida masiva de la fuerza del orden público de tantos espacios colectivos ignoran unos cuantos argumentos de fondo, desde la exigencia democrática de que el Estado es el único que ha de tener el monopolio de la fuerza, basta la constatación de que el diferenciado acceso a la seguridad privada es un nuevo y crecientes factor de desigualdad social. Y tampoco requieren recordar unas cuantas razones que versan precisamente sobre la eficiencia, desde las defectuosas prestaciones llevadas a cabo por un sector profesional cuyo meteórico incremento de efectivos ha contrastado con el notorio desinterés de la administración pública.

4.3. Juntas Locales de Seguridad

Los esfuerzos que en materia de seguridad pública ciudadana se han venido implementando en el contexto guatemalteco, desde mediados de la década de los 90, promovidos principalmente por sectores sociales no gubernamentales, ha permitido a la ciudadanía en general una mejor comprensión conceptual y mayor conciencia por parte de los actores estratégicos en relación a la importancia del buen desempeño de sus roles, esto ha motivado y permitido al Ministerio de Gobernación, implementar las Juntas Locales de Seguridad.

Aceptando que el efectivo ejercicio de la seguridad pública ciudadana, requiere el fortalecimiento de la relación policía y sociedad; en el año de 1999, a través de la Orden General 11-99, emanada de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, se creó la figura de las Juntas Locales de Seguridad, su misión es proporcionar apoyo,

formación y acercamiento entre la Policía Nacional Civil y los habitantes de la República, con el objetivo general de brindar seguridad ciudadana, esto para el desarrollo de programas encaminados a la prevención del delito.

Contrario a la organización de vecinos y la policía privada que actúan de forma independiente de cualquier institución gubernamental para prevenir el delito, en las Juntas Locales de Seguridad trabajan en conjunto la comunidad y las autoridades gubernamentales, en sus actuaciones deben respetarse los derechos humanos de los infractores de la ley.

Las Juntas Locales de Seguridad, pueden ser definidas según el Artículo 1 de la Orden General 11-97, como la agrupación de un conglomerado de vecinos de una población en que existe Policía Nacional Civil, con el objeto de prestar su colaboración para mejorar la seguridad ciudadana.

La composición de las mismas puede variar de acuerdo con la realidad, interés y necesidad de cada una de las áreas. En la mayoría de comunidades, las Juntas Locales de Seguridad están conformadas por ocho integrantes, de la siguiente forma:

- “Presidente vecino que sea designado.
- Vicepresidente vecino que sea designado.
- Tesorero vecino que sea designado.
- Secretario vecino que sea designado.
- Tres vocales vecinos que sea designados.

- Un representante de la Policía Nacional Civil.”²⁹

Todos los integrantes deben ser ciudadanos honorables avalados por la asamblea de vecinos, que a título personal deseen conformar la Junta Local de Seguridad.

Las Juntas Locales de Seguridad Municipal, se constituyen de la misma forma, con la variante que el Alcalde es la figura máxima de las juntas, simbolizando el respeto a la autonomía municipal conferida por la Constitución Política de la República de Guatemala.

Otro órgano estatal que se integró al trabajo que realizan las Juntas Locales de Seguridad, es el Viceministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación, el cual es un ente facilitador de los procesos por medio de criterios de prevención social y situacional, que favorezcan a gobiernos locales y a las comunidades, establecer alianzas con instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la construcción participativa de una política pública de seguridad ciudadana.

Por ello, bajo esta perspectiva se está aprovechando la estructura institucional que permitirá fortalecer las acciones del Ministerio de Gobernación, el Viceministerio de Apoyo Comunitario es el encargado de la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en materia de seguridad, gobernabilidad local y respuesta de atención y servicios a la ciudadanía. Las autoridades del Viceministerio de Apoyo Comunitario indican: “Ha sido

²⁹Viceministerio de Apoyo Comunitario. **Informe anual de labores 2006**. Pág. 34.

reforzado con recursos humanos y físicos para que pueda desarrollar la política dirigida a fomentar la participación ciudadana en el ámbito de seguridad, dentro del marco legal guatemalteco.”³⁰

Son varios los resultados obtenidos del buen ejercicio de las Juntas Locales de Seguridad, entre ellos pueden mencionarse:

- Mejor participación ciudadana
- Efectivo desarrollo de programas para la prevención del delito
- Disminución de la criminalidad y violencia
- Fortalecimiento de la relación policía–sociedad
- Mejor fiscalización ciudadana.

Según datos de autoridades del Ministerio de Gobernación “... a nivel nacional existen 344 Juntas Locales de Seguridad en el país, de las cuales 107 son grupos organizados en Alta Verapaz; 21 juntas se agrupan en Mixco, San Juan y San Pedro Sacatepéquez, San Raymundo y Churranchó”.³¹

Entre sus deficiencias de funcionamiento ha surgido manifestaciones de cansancio y desgaste entre sus integrantes, como la disminución de asistencia a las reuniones y en otras la total indiferencia, por otra parte, los escasos recursos materiales y humanos asignados a esta tarea, han puesto de manifiesto la falta de apoyo institucional a este proyecto por el Ministerio de Gobernación.

³⁰Viceministerio de Apoyo Comunitario. **Informe anual de labores 2008**. Pág. 21.

³¹Coronado, Elsa. **Unidos contra la delincuencia**. Diario de Centro América. Guatemala, 08 de junio de 2008. Pág. 3.

La figura de las Juntas Locales de Seguridad, ha desatado un fuerte debate con respecto a la pertinencia o no de su proceder; en el contexto de la relación policía comunidad. Los fenómenos adversos se fundamentan desde el peligro que sitúa a los participantes en zonas altamente peligrosas; las relaciones de preferencia que desarrollen entre sus miembros y el cuerpo policial; y el papel subsidiario de recursos hacia la policía, entre otros.

No obstante, existen casos, donde las Juntas Locales de Seguridad han mejorado la percepción de la ciudadanía sobre el desempeño policial; se han desarrollado canales de fiscalización para evitar la corrupción y el abuso policial; y se ha registrado la concertación de estrategias que han logrado reducir el impacto delincriminal en los vecindarios.

Lo que pone de manifiesto que si bien las Juntas Locales de Seguridad, no constituyen una figura perfecta es posible lograr su armonización mediante la adecuación de su accionar, atendiendo a criterios propios de la comunidad dependiendo del grado de incidencia delictiva.

Por lo que el Estado en esta perspectiva ha determinado que la seguridad ciudadana democrática es una de las más acertadas herramientas en contra de la prevención del delito y la inseguridad por lo que dentro de su política pública de seguridad ha creado programas donde la población intervienen en el desarrollo de las mismas, esto será el contenido del siguiente capítulo.

CAPÍTULO V

5. Programas de participación ciudadanía para prevenir el delito y la inseguridad

Las estrategias y enfoques preventivos tienen dimensiones y actores diversos. En un sentido muy amplio, las políticas económicas, demográficas, migratorias, urbanísticas y educativas, por ejemplo, pueden tener significativos impactos estructurales en la mitigación de fenómenos sociales de violencia y delincuencia.

En igual sentido, el sistema de justicia penal, además de producir efectos correctivos o punitivos, tiene un evidente impacto preventivo o disuasivo, cuando goza de credibilidad en amplios sectores de la población.

La institución policial, por su parte, además de ejercer la fuerza coercitiva o represiva del Estado ante hechos delictivos consumados, también desarrolla proyectos y acciones de carácter preventivo a través de patrullajes, retenes, procesamiento de información y otras modalidades de trabajo cotidiano orientadas a desalentar, obstaculizar o evitar la consumación de hechos delictivos.

Entendida de esa manera, la prevención de la inseguridad es una responsabilidad institucional que deben compartir diversas instancias del Estado, aunque la responsabilidad directa recaiga normalmente en el gobierno.

Pero la prevención de la delincuencia, en su dimensión institucional, debe ser complementada con el compromiso y la acción de los ciudadanos. Ésta es la dimensión social de cualquier dirección preventiva de la seguridad pública, promovida por grupos organizados, en ámbitos comunales y vecinales, con apoyo de instituciones públicas.

El gobierno a nivel nacional, departamental y municipal ha desarrollado programas democráticos donde la participación de la ciudadanía, es uno de los ejes centrales, en este apartado se desarrollan las acciones implementadas en conjunto con la ciudadanía para prevenir el delito y la inseguridad del país, las cuales estimulan al trabajo en conjunto, todo ello con el objeto de lograr la integración activa de la comunidad en la gestión destinada a la búsqueda de una mayor seguridad, para el desarrollo del mismo se entrevistó a integrantes de los programas y a representantes de las organizaciones civiles, los que coincidieron que la paz social solo se logra con una participación activa de la población en programas de prevención y con la creación de nuevos espacios democráticos, los que son necesarios para reducir la vulnerabilidad a esta clase de amenaza.

5.1. Proyecto de seguridad ciudadana

El proyecto de seguridad ciudadana POLSEC, busca contribuir con la formulación de una política de seguridad, dentro de un marco consensuado entre la sociedad civil, el gobierno y otros actores políticos, diseñando una plataforma de investigación y diálogo

intersectorial para la elaboración de políticas de seguridad ciudadana, en el marco del fortalecimiento de un Estado Democrático de derecho. Creando un espacio intersectorial para desarrollar un diálogo propio en torno a seguridad democrática con miras a disminuir los índices de violencia del país, proponiendo alternativas que sean viables para combatirla.

En este proyecto participan las siguientes instituciones: la Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Seguridad en Democracia, involucrando también al Estado por medio del Ministerio de Gobernación (PNC, Sistema Penitenciario, Dirección General de Migración), Congreso de la República (Comisión de Gobernación), Organismo Judicial, Instituto de la Defensa Pública Penal, Ministerio Público, Secretaría de la Paz, y Procurador de los Derechos Humanos.

En este sentido Arnoldo Noriega representante de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en entrevista llevada a cabo el 18 de agosto de 2008, manifestó: "...la coordinación de instituciones de la sociedad civil para la seguridad tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática de seguridad mediante el proceso que los ayude a identificar la especialización por áreas temáticas".

El entrevistado aseguró que a través de la colaboración de diferentes organizaciones sociales ante el tema de la impunidad en el país se exponen planteamientos que se consideran básicos, entre los cuales se puede mencionar la consolidación del proceso democrático que requiere un nuevo modelo de relación entre sociedad, Estado y ejército a partir del desarrollo de políticas públicas que procuren el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado para: a) desarrollo de una capacidad civil para asumir las funciones que les correspondan dentro del sector seguridad; b) desarrollo de la capacidad de la institución militar para el cumplimiento de su función primaria, la defensa de la soberanía del país ante amenazas militares, la integridad territorial y la seguridad exterior; y c) desarrollar los mecanismos de control para cualquier otra función que de manera temporal y excepcional le asignen a la institución militar las autoridades políticas.

Uno de los objetivos del proyecto es mantener una política de recurso humano destinada a la capacitación de civiles en el manejo de temas relacionados con la seguridad en los ámbitos institucionales del Estado, en los partidos políticos y en las distintas organizaciones de la sociedad; en los que se desarrollan las funciones de inversión académica y auditoría social que involucren a los distintos sectores de la sociedad en el proceso de formulación de políticas públicas de manera colaborativa y complementaria.

El sistema de seguridad se define como el conjunto de instituciones normativas, políticas, programas, planes, doctrinas y patrones de actuación propia de la

administración pública a la que se acompaña. Por lo que es importante crear una serie de controles democráticos que son los mecanismos mediante los cuales la sociedad ejerce supervisión sobre el desempeño de las instituciones del sistema.

En el tema de la seguridad democrática a la misma se le considera como un nuevo paradigma de acuerdo al cual la acción del Estado en la materia debe proteger a la persona de una manera integral ante cualquier amenaza que afecte sus condiciones de bienestar sin subordinar sus intereses a los de las instituciones del Estado.

El proyecto seguridad ciudadana trata el tema de la institucionalización de la seguridad para poder enfrentar adecuadamente estas amenazas al bienestar de las personas en cuanto a la economía, salud, educación; se requiere construir el marco de instituciones-leyes que reflejan los nuevos enfoques integrales y humanos de la acción estatal de seguridad.

Dentro del proyecto se pretende con una agenda de seguridad crear una plataforma de investigación y diálogo intersectorial desde las relaciones civiles y militares en Guatemala para el desarrollo de una política de seguridad.

Una de las integrantes de la organización social de Seguridad en Democracia Iduvina Hernández en entrevista realizada el 21 de agosto de 2008, indicó cuales son las instituciones que interviene en la elaboración de una agenda de seguridad nacional: “Entre los actores que participan están el Ministerio de la Defensa Nacional, Ministerio

de Gobernación, Secretaría de Análisis Estratégico, Secretaría de la Paz; así como también los centros académicos y organizaciones de sociedad civil como la Asociación de Investigaciones Económicas y Sociales, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Fundación Mirna Mack, Instituto de Relaciones Internacionales para la Paz, Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, Seguridad en Democracia, Comisión Episcopal Guatemalteca, Ciencia Política de la Universidad Landívar, Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala.”

Como resultado de los procesos generados de esta agenda de seguridad se pretende la búsqueda en común de soluciones, para contribuir a la formulación de una política de seguridad ciudadana dentro de un marco consensuado entre la sociedad civil, el gobierno y otros actores políticos.

Se ha consolidado la Red Guatemalteca de Seguridad Ciudadana la cual representa el espacio intersectorial para continuar desarrollando un diálogo propio en torno a seguridad democrática, que es parte del proyecto. Y a su vez existe una coordinación de instituciones de la sociedad civil para la seguridad que trata de contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática de seguridad mediante el proceso que los ayude a identificar la especialización por áreas.

Al hablar de seguridad normalmente se consideran los riesgos, amenazas o vulnerabilidad frente a las que se debe estar preparado a fin de prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

Partiendo de que la participación ciudadana es una prerrogativa de la población civil organizada, que en el goce de sus derechos le permite monitorear el desempeño de la función pública e incidir en la elaboración de la política pública que le afecta, además de fortalecer el Estado Democrático de Derecho y garantizar la construcción de una democracia plena en el país.

En este contexto, la fundación Myrna Mack una organización social que trabaja en la elaboración de estudios y propuestas orientadas a impulsar la lucha contra la impunidad, la construcción del Estado de Derecho en Guatemala y la consolidación de la paz y la democracia, en materia de seguridad, según Carmen Aída Ibarra integrante de dicha institución quien fue entrevistada el 26 de agosto de 2008, indicó: “Se desarrollan procesos de formación e información en temas de justicia, derechos humanos, acceso a la información pública, análisis de coyuntura, observancia y monitoreo en espacios regionales de diálogo y convergencia a actores locales; convirtiéndose en un vínculo interactivo con organizaciones locales y/o regionales del país, para lograr incidir y contribuir en la construcción de un Estado de Derecho y una cultura democrática.”

En el desarrollo de estos procesos la Fundación Myrna Mack, pretende obtener resultados como el reconocimiento por parte de las organizaciones a nivel local, de la importancia de la labor de búsqueda de justicia y la contribución a la construcción de un Estado Democrático; el fortalecimiento de relaciones con redes de organizaciones locales para propiciar espacios de diálogo, convergencia y análisis; las incidencias de las organizaciones de la sociedad civil a nivel local por medio de elaboración de informes y diagnósticos situacionales en diferentes temáticas; planteamientos de agendas mínimas para negociar con autoridades locales; y el desarrollo de capacidades en las redes de organizaciones para realizar procesos locales de ejercicios ciudadanos.

El Proyecto de Seguridad Ciudadana, es un enlace entre la sociedad organizada y el Estado, el cual tiene por objetivo implementar acciones tendientes a potenciar y fortalecer la participación de la comunidad en las distintas esferas del desarrollo del país, ejecutando programas tendientes a generar las condiciones mínimas para la adecuada participación de las organizaciones sociales e información, con la visión preventiva como factor contribuyente al mejoramiento sostenido de la calidad de vida de la comunidad.

5.2. El Programa GUATE participa, previene y convive

El proyecto anterior tenía como impulsor de la política de prevención a las organizaciones sociales, el Programa Guate, participa, previene y convive es una

iniciativa del gobierno, que dentro de su política de seguridad pretende ganar la confianza de los ciudadanos, crear canales de participación, sensibilizar al conjunto de los ciudadanos en la cultura de la solidaridad y la detección de necesidades.

En entrevista realizada a Vilma Masaya Asencio encargada de relaciones públicas del programa GUATE, participa, previene y convive, el dos de septiembre de 2008, explicó que dentro de los resultados esperados están: “Fomentar una cultura de seguridad preventiva en las personas y en la propia institución policial, porque crea una nueva conciencia grupal sobre los problemas que aquejan a la comunidad, pasando los ciudadanos a ser receptores de las iniciativas del gobierno local o nacional a constructores de la misma, cuyo objetivo primordial es orientar acciones encaminadas a mejorar el entorno en el cual se desarrollan e interactúan socialmente, pretende un cambio de actitudes, normas y comportamientos sociales de la población en general, actuando en los ámbitos de prevención social y la prevención situacional.”

La entrevistada considera que la prevención social es aquella que apunta a la eliminación o neutralización de los factores que producen la delincuencia, implica realizar acciones orientadas a mejorar el conjunto de las condiciones sociales y económicas que a menudo originan conductas criminales o favorecen su desarrollo. Y la prevención integral es el proceso mediante el cual, el ser humano, en forma individual y colectiva, se interesa y adquiere en su formación la capacidad para anticipar los problemas con respuestas creativas y ajustadas a la realidad. Desde una concepción de seguridad integral, prevenir significa estar capacitado y dispuesto a

evitar los riesgos o las consecuencias que un problema pueda producir, creando de este modo, las condiciones positivas para una adecuada convivencia social y familiar.

Por lo que la licenciada Masaya considera que una definición más adecuada sobre prevención es lograr en forma organizada y planificada la participación activa y solidaria de las personas de la comunidad en conjunto con las instituciones públicas y privadas para reducir anticipadamente las condiciones que propician inseguridad, tales como delitos, emergencias médicas y desastres naturales, entre otros.

A partir de lo expresado por la entrevistada se comprende que la prevención es integral porque debe:

- Contemplar la criminalidad o cualquier otra amenaza que atente contra la seguridad de las personas y sus bienes.
- Actuar sobre los factores que provocan inseguridad.
- Esta dirigida al desarrollo económico, social y cultural de la comunidad, a fin de evitar, escenarios propicios para conductas antisociales.
- Integrar a todos los sectores y actores de la comunidad, como agentes de prevención.

- Entenderse como educación para la vida, ya que implica el cambio de conductas.
- Promover la solidaridad y convivencia social, como opción para disminuir la desesperanza y la violencia.

Se puede decir que una cultura de prevención son todas aquellas conductas que las personas llevan a cabo en el ámbito familiar e individual, comunal y social, tendiente a garantizar una mejor calidad de vida y un entorno más seguro, aplicando normas de prevención a su diario vivir. Esta cultura potencia normas de convivencia social y de respeto a los derechos y libertades humanas.

En el ámbito de prevención un proceso educativo desde los primeros años de formación en los centros de estudios, dirigidos a cambiar las conductas violentas y promover normas de convivencia socio-familiar generadoras de una convivencia pacífica.

Las medidas de prevención buscan romper esquemas de individualismo que han predominado en la sociedad guatemalteca. Aspectos que han propiciado que nuestras comunidades sean terreno fértil para cualquier conducta delictiva.

El Programa Guate participa, previene y convive tiene como principios fundamentales los siguientes:

- La vida es el principal bien que poseemos, no se debe anteponer ante ningún bien material.
- La prevención integral es la base fundamental de una mejor calidad de vida.
- La seguridad de la vida y bienes es responsabilidad de todos los miembros de la comunidad.
- La seguridad debe ser vista como una inversión, y no como un gasto.
- El fin primordial de la prevención debe ser la preparación y adecuación de un individuo solidario, informado y sensibilizado.
- La prevención contribuye a la formación de valores, actitudes y hábitos sociales positivos en la comunidad.

Los procesos de organización y participación ciudadana se llevan a cabo por medio de intervenciones realizadas por personal del Viceministerio de Apoyo Comunitario, que en primera instancia contacta a la autoridad local según sea el caso (a nivel departamental o municipal), dando a conocer los objetivos y alcances de la intervención y será la autoridad local quién decida si se inicia el proceso en su jurisdicción. Si la decisión es positiva, se realiza la presentación de lineamientos en una reunión ordinaria del Consejo de Desarrollo, marco en el que se integra la

Comisión de Seguridad si es la voluntad de los participantes, quienes designan a los miembros de la comisión de seguridad y se documenta como punto de acta. A partir de ese momento se asume por parte del Viceministerio de Apoyo Comunitario, un rol de asesoría en materia de prevención de la violencia y el delito hacia los integrantes de la Comisión de Seguridad.

Como se puede apreciar este programa se encuadra dentro de la concepción democrática de seguridad, que busca un acercamiento entre sociedad civil y Estado, para promover las políticas públicas de seguridad ciudadana con participación de las personas que viven en las comunidades donde se implementan acciones a través de la Policía Nacional Civil. La principal razón que lleva a establecer estas relaciones entre la población civil y policía, es que ésta última logre legitimidad necesaria ante la ciudadanía, con lo cual demuestra que trabajan a favor de los vecinos.

5.3. Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana de Santa Lucía Cotzumalguapa

El crecimiento de la demanda ciudadana de seguridad se hace sentir en los Municipios por ser la persona jurídica de carácter público más inmediata a los individuos y grupos sociales de carácter local. En la era de la llamada globalización, de la creciente descentralización de responsabilidades, el Municipio se convierte en el mayor receptor y catalizador de las necesidades sociales, asume dentro y en algunos casos fuera de sus posibilidades jurídicas y fácticas, la necesidad de dar respuesta a las mismas. He aquí la creciente existencia de planes municipales de seguridad ciudadana que

incorporan una noción del término mucho más amplia que la supuestamente cubierta por el accionar nacional, una noción que entiende a la seguridad como elemento ineludible para el desarrollo comunitario, que no solo tiene que ver con la realidad preventiva o defensiva ante el delito, sino con un sentimiento que hace a la plenitud del individuo en su vida de relación comunitaria y a las posibilidades ciertas de desarrollo personal y comunal.

El municipio es la unidad básica de la descentralización. Su legitimidad histórica, su cercanía a la comunidad y el conocimiento de sus problemas, lo hacen un agente clave para facilitar en desarrollo local. Este es el pilar fundamental del proyecto de seguridad ciudadana.

A continuación se describe la experiencia relacionada con un trabajo directo entre autoridad municipal y población, se trata de la política pública de seguridad ciudadana que implemento el gobierno municipal de Santa Lucía Cotzumalguapa, dentro de sus estrategias integró comisiones intersectoriales en materia de seguridad, salud y educación.

En materia de seguridad ciudadana el Consejo Municipal de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla aprobó el acta número 50-2006, en la cual se creó la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana, en coordinación con diferentes organismos e instituciones, con el objeto de sensibilizar a la población sobre la importancia del tema, realizando talleres de capacitación, llevando a cabo un

diagnosticó sobre la situación de seguridad, incluyendo victimización y percepción de inseguridad de la población, apoyando la elaboración de planes y programas para abordar los problemas que han sido definidos.

Según uno de los participantes Bernabé Enrique Aragón Ballester, secretario de la Comisión de Seguridad Ciudadana Municipal entrevistado el 12 de septiembre de 2008 indica: “Uniéndolo el trabajo del gobierno local y la participación ciudadana lograron mejorar la seguridad de la comunidad. La política municipal de seguridad ha permitido a Santa Lucía fomentar el mejor relacionamiento de todos los sectores de la sociedad, abriendo el espacio para el diseño de acciones que permiten recuperar la confianza y el sentido de integración de toda la ciudadanía. La participación ciudadana y la democracia son elementos interdependientes e inseparables en el municipio. Esto explica porque el modelo se denomina seguridad democrática, en el sentido que no conciben la seguridad sin democracia y esta última es la base de toda seguridad posible.”

La política pública municipal de seguridad ciudadana tiene su fundamento jurídico en el Artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala; Artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Decreto 54-87 del Congreso de la República; Artículo 1 de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto 52-2005 del Congreso de la República; Artículos 1, 2, 3, y 60 del Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República; Artículo 1 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 del Congreso de la República; Artículos 1, 2, 3, 17, 18

y 19 de la Ley de Descentralización, Decreto 14-2002 del Congreso de la Republica; Artículo 1 y 19 de la Ley del Desarrollo Social, Decreto 14-2001 del Congreso de la República y otras relacionadas con la materia.

Los postulados básicos e indivisibles de esta política se fundamentan en el respeto al Estado de derecho, el aseguramiento de las personas y sus bienes y la participación de la ciudadanía, por lo que se parte del concepto de seguridad humana y del principio que la seguridad se fortalece cuando profundizan en su dimensión humana; por ello se considera que la política pública municipal de seguridad ciudadana reafirma el concepto de seguridad humana, promulga que el fundamento y razón de ser de la seguridad ciudadana es la protección de la persona humana.

La Comisión de Seguridad Ciudadana Municipal de Santa Lucía es organizada por el Concejo Municipal en la primera sesión ordinaria anual y presenta informes periódicos a la ciudadanía a través del Consejo Municipal.

Esta comisión está encargada de elaborar planes programas y proyectos de seguridad ciudadana y de prevención de la violencia, además se encarga de coordinar las acciones de prevención con instituciones municipales, nacionales y agencias de cooperación internacional, que ayuden a preservar un clima de seguridad en el municipio. La Comisión de Seguridad Ciudadana Municipal de Santa Lucía está presidida por actores de la sociedad civil.

Las Juntas Locales de Seguridad Ciudadana Municipal de Santa Lucía están integradas por representantes de diversos sectores e instituciones y ciudadanos honorables con presencia en el municipio, y estas juegan un papel importante en el desarrollo de la política municipal de seguridad ciudadana.

Es importante resaltar que de acuerdo al informe anual de actividades 2006 de la Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa del departamento de Escuintla, y de las estadísticas que maneja la Comisión de Seguridad Ciudadana Municipal conjuntamente con la Policía Nacional Civil y la Policía Municipal, uno de sus resultados más notorios y de mayor impacto en el municipio, ha sido la reducción de la violencia, la cual paso de ser el segundo municipio de Escuintla más violento con el 22%, a uno de los últimos con el ocho por ciento, lo que demuestra que está generando resultados positivos, por lo que vale la pena implementar esta política de seguridad en los diferentes municipios de la República.

En Guatemala los proyectos mencionados han sido factibles dentro del marco legal e institucional de la seguridad pública de forma preventiva, afirmando y continuando el trabajo registrado hasta la fecha, corrigiendo errores en algunos aspectos metodológicos y tratando de dar cumplimiento a las tareas pendientes de los proyectos, con la perspectiva de desarrollar nuevos marcos conceptuales y operativos que permitan que la población pase de ser objeto de la política de seguridad pública a sujeto de la misma, permitiendo así el surgimiento de un sistema nacional de seguridad ciudadana. Por ello, la existencia de una relación de confianza y cooperación entre el

pueblo y la policía, y el perfeccionamiento de la capacidad investigadora de las instituciones policiales son dos de las claves del mejoramiento de la situación existente.

A esta visión preventiva debe asociarse un marco jurídico y administrativo que faculte una efectiva política de descentralización del Estado, establecer metodologías y herramientas acordes a nivel local, lo que permite aplicarlas a realidades específicas de riesgo y de recursos, pudiendo ser más eficiente y eficaz la gestión, tanto en prevención como en respuesta a emergencias.

Para la construcción de un ambiente seguro dentro de la comunidad, es necesaria la participación de varias instituciones y organizaciones que intervengan de manera directa o indirecta en la persecución o castigo del delito, así como la prevención del mismo. Todas ellas son parte fundamental para alcanzar una mejora del sistema.

La cultura de prevención tiene su base en la sociedad. Es responsabilidad de las políticas e instituciones del país que se forme a los guatemaltecos en los principios básicos de la convivencia social. Sociedad y gobierno deben trabajar en la consolidación de una cultura jurídica con todos los medios que tienen a su alcance por lo que se debe fomentar la difusión de tales mecanismos de prevención y se debe impulsar la creación de nuevos espacios de participación ciudadana.

Derivado del análisis de los diferentes programas se establece que un sistema de prevención efectiva, debe llevar las siguientes acciones:

- Realizar un análisis global del problema de seguridad pública;
- definir competencia en los órganos e instituciones;
- garantizar la continuidad de políticas públicas de prevención;
- promover la participación ciudadana; y
- fortalecer los valores familiares.

Para una dinámica efectiva de los espacios de participación en sociedades multiétnicas, multilingües o pluriculturales, como Guatemala, es imprescindible entonces que en su conformación y desarrollo se reconozcan y respeten las estructuras sociales y formas tradicionales de cada región.

CONCLUSIONES

1. La inseguridad es una de las mayores preocupaciones del gobierno, su incremento en los últimos años, representa un estancamiento para el país no solo por la economía que se ve afectada a cualquier nivel, sino por el menosprecio de la vida por parte de los autores de los actos delictivos, por lo que garantizar la seguridad ciudadana es una obligación que se ha dejado sin una respuesta inmediata y efectiva.
2. La ciudadanía guatemalteca en prevención del delito tiene una intervención mínima, sólo los organismos públicos encargados del tema de seguridad participan en la discusión del tema, centralizando la seguridad a nivel de gobierno, lo cual tiene un carácter reactivo al problema de la delincuencia, más que una visión a futuro.
3. La prevención del delito, carece de una difusión a nivel nacional, en los lugares donde se han implementado acciones preventiva, éstas surgen como una alternativa de solución, después que la inseguridad y violencia alcanzan niveles altos que no deja otra opción que la intervención por parte de los afectados, quienes muchas veces optan por tomar la justicia por mano propia.
4. Falta compromiso por parte de las autoridades encargadas de la seguridad preventiva, actualmente no se realiza una evaluación de los mecanismos adoptados por la ciudadanía en prevención del delito e inseguridad, dichas

acciones se encuentran de forma aislada, como una medida para prevenir el delito en una región específica, sin medir los resultados obtenidos para que se puedan crear objetivos en común.

5. Por las deficiencias del Estado en brindar seguridad a la población, se incrementa la privatización de la misma, la cual surge como una solución inmediata al problema de inseguridad, convirtiéndose en una preocupación, pues no es posible que se creen zonas sobreprotegidas y zonas desprotegidas por falta de recursos económicos.

RECOMENDACIONES

1. El gobierno debe crear políticas públicas de Estado coherentes, con relación a la seguridad preventiva, realizando un estudio profundo de la realidad nacional, por que los altos grados de criminalidad generan falta de credibilidad en las instituciones encargadas del orden público, y de esa manera recobrar la confianza de la sociedad.
2. El Ministerio de Gobernación debe promover debates, dentro de sus planes de seguridad ciudadana, en donde intervengan representantes de la ciudadanía guatemalteca, para que aporten sus experiencias sobre la inseguridad, y de esa manera iniciar el involucramiento de la población, ya que los modelos unilaterales por parte de esta cartera no han logrado brindar respuestas positivas al tema de inseguridad.
3. Es necesario que los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, promuevan la difusión de programas de seguridad preventiva, enfatizando el rol activo de la comunidad, a través de los medios de comunicación, actualmente son escasos los proyectos de los cuales la ciudadanía tiene conocimiento, y de esa forma integrar a la ciudadanía, en los esfuerzos por erradicar los hechos delictivos.
4. La Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM- debe impulsar entre sus asociados la creación de comisiones de seguridad ciudadana municipal teniendo

como fundamento la colaboración de sus ciudadanos, siendo el medio de enlace entre las Juntas Locales de Seguridad y la Policía Nacional Civil en cada municipio, para disminuir los índices de criminalidad de forma integral en el país.

5. Es necesario que el Congreso de la República intensifique la creación de leyes que tengan contenido democrático, impulsado por los entes que tienen esta prerrogativa, para ampliar el marco jurídico de participación ciudadana, porque son indispensables en un Estado de Derecho, y con ello contribuir a la formación de un país donde la ciudadanía no importando su capacidad económica goce de paz social.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA PERALTA, Gabriel. **Buscando la seguridad pérdida, seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala**; Guatemala: Ed. FLACSO-Guatemala, 1996.
- AGUAYO, Sergio y Bruce Bagly (editores). **En busca de la seguridad pérdida**; Chile: Ed. FLACSO, 1999.
- BARADACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas**; México: Ed. CIDE, 1998.
- BORJA, Raúl. **Violencia y seguridad ciudadana**; Argentina: Ed. Taurus, 2001.
- CALVA, José Luis. **Políticas económicas para un desarrollo sostenido con equidad**. En [http://www.presidencia.gob.mx/políticas públicas](http://www.presidencia.gob.mx/políticas_públicas). (02 de noviembre de 2007).
- CORONADO, Elsa. **Unidos contra la delincuencia**. Página 03, Diario de Centro América (Guatemala) No. 18,826 (08 de junio de 2008).
- ESTRADA, Juan. **Vecinos se organizan**. Página 05, Prensa Libre (Guatemala). Año LVIII No. 18,933 (27 de diciembre de 2008).
- Flacso, Wsp, Interncionl Unops. Pnud. **Hacia una política de seguridad para la democracia**; Guatemala: (s.e.), 2004.
- Grupo de Apoyo Mutuo. **Informe realidad de Guatemala: sobre la situación de los derechos humanos 2002**, período entre enero y diciembre del año 2002, realizado por el Centro de Recepción de Denuncias del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM); Guatemala: (s.e.), 2004.
- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible. **Un modelo de seguridad preventiva en Guatemala**; Guatemala: (s.e.), 2006.
- JARRÍN, Oswaldo. **Políticas públicas de seguridad ciudadana y proyecto de ley de seguridad y convivencia ciudadana**; Costa Rica: Ed. Tiempos Nuevos, 2005.

- MANJONE, Giandomenico. **Argumentación y persuasión en la formulación de Políticas**; México: Ed. FCE, 2001.
- MALDONADO MICHELENA, Víctor. **Seguridad del Estado**. Desarrollo-defensa; Colombia: Ed. El ejército, 2001.
- MARTINELLI, José María. **Políticas públicas en el nuevo sexenio**; México: Ed. Plaza y Valdez, 2002.
- Ministerio de la Defensa. **Libro de la defensa nacional de la república de Guatemala**; Guatemala: (s.e.), 2003.
- PALENCIA, Gema. **Justicia por mano propia en San Juan Sacatepéquez**. Página 04 Prensa Libre (Guatemala). Año LVII No. 18,546 (24 de noviembre de 2007).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Informe sobre desarrollo humano 1999** (Mundialización con rostro humano). Washington: Ed. PNUD, 2002.
- ROJAS ARAVENA, Francisco y Goucha Moufida. **Seguridad humana, prevención de conflictos y paz en América Latina y el Caribe**; Chile: Ed. FLACSO, 2004.
- RUIZ SÁNCHEZ, Carlos. **Manual para la elaboración de políticas públicas**; México: Ed. Porrúa, 1996.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo. **El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas**; México: Ed. Perfiles Latinoamericanos, 1993.
- SOMAVIA, Juan y José Miguel Insulza. **Seguridad democrática regional**. Una concepción alternativa; Chile: Ed. Comisión de seguridad de Latinoamérica, 1996.
- TÁGER, Ana Glenda y Mario Mérida, **La privatización de la seguridad en Guatemala**; Guatemala: (s.e.), 2002.
- VEGA, Gustavo. **Educación y seguridad ciudadana**; Madrid, España: Ed. Tecnos, 2002.
- Viceministerio de Apoyo Comunitario. **Informe anual de labores 2006**; Guatemala: Ed. Magna Terra, 2007.

Viceministerio de Apoyo Comunitario. **Informe anual de labores 2008**; Guatemala: Ed. Magna Terra, 2009.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Código Municipal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-2002, 2002.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-2002, 2002.

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 114-97, 1997.

Ley de la Policía Nacional Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-97, 1997.

Ley General de Descentralización. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 14-2002, 2002.

Ley de Policías Particulares. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 73-70, 1970.