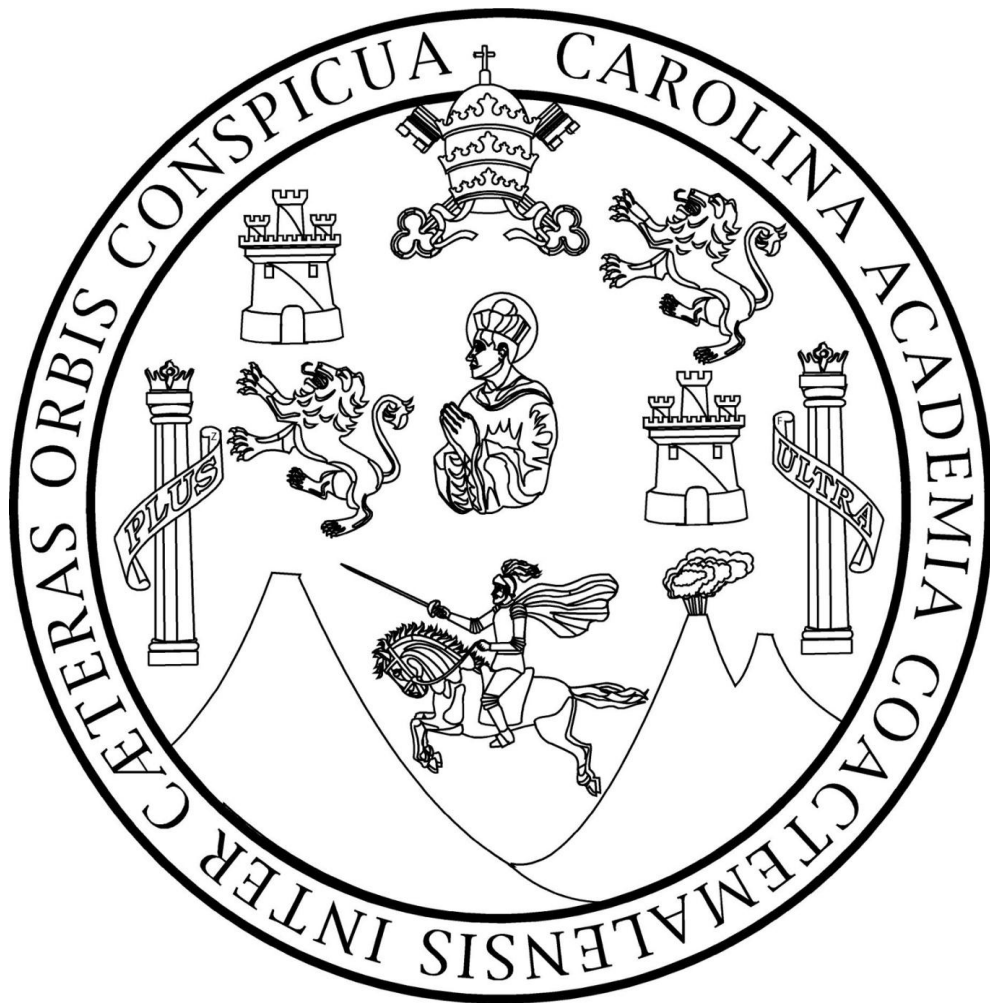


Universidad de San Carlos de Guatemala

Escuela de Ciencia Política



**Evaluación del abordaje de la Seguridad Democrática desde los
gobiernos locales en Guatemala.**

**(Estudio de caso: Municipio de Santa Catarina Pinula,
Departamento de Guatemala. Período 2008-2011)**

Douglas Javier Juárez Dávila

Universidad de San Carlos de Guatemala

Escuela de Ciencia Política

TESIS

**“EVALUACIÓN DEL ABORDAJE DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA
DESDE LOS GOBIERNOS LOCALES EN GUATEMALA.**

**(ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE SANTA CATARINA PINULA,
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA. PERÍODO 2008-2011)”**

**Presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política**

Por

DOUGLAS JAVIER JUÁREZ DÁVILA

**Al Conferírsele el Grado Académico de
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA**

Y el Título Profesional de

POLITICÓLOGO

Guatemala, agosto de 2012

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Mayra del Rosario Villatoro del Valle
VOCAL II:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL III:	Lic. Jorge Luis Zamora Prado
VOCAL IV:	Br. Meylin Valeria Montúfar Esquina
VOCAL V:	Prof. Román Castellanos Caal
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

EXAMINADORA:	Licda. Claudinne Ogaldes Cruz
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADOR:	Lic. Francisco Ernesto Rodas

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la
Escuela de Ciencia Política)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 16 de noviembre del 2011

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que el tema de tesis: **"Evaluación del Abordaje de la Seguridad Democrática desde los Gobiernos Locales en Guatemala. (Estudio del caso: municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)"**, propuesto por el (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**, carné No. **200611695**, puede autorizarse, dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAR A TODOS"

Lic. Roberto Jiménez Ayala
Coordinador de Carrera de Ciencia Política



c.c. archivo
sbm/1

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA: Guatemala, dieciséis de noviembre del año dos mil once.

ASUNTO: El (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**,
carné No. **200611695** continúa trámite para la
realización de su tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Coordinador
(a) de Carrera **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, pase al Coordinador (a) de
Metodología, **Lic. Jorge Arriaga Rodríguez** para que se sirva emitir dictamen
correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



[Firma manuscrita]
Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
seb/2

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

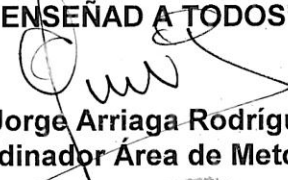
Guatemala
18 de noviembre del 2011

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

Estimada Licenciada De Mata:

Me permito informarle que, tuve a la vista el diseño de tesis, titulado **"Evaluación del Abordaje de la Seguridad Democrática desde los Gobiernos Locales en Guatemala. (Estudio del caso: municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)"**, presentado por el (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**, carné No. **200611695**, quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Jorge Arriaga Rodríguez
Coordinador Área de Metodología



Se envía expediente
c.c. archivos
seb/3

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, veintiuno de noviembre del año dos mil once.

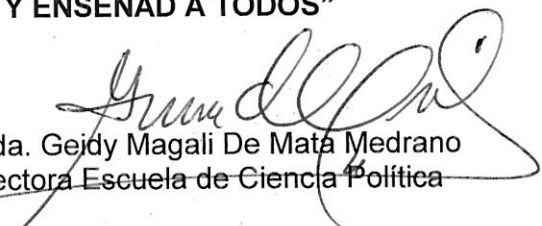
ASUNTO: El (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**,
carné No. **200611695** continúa trámite para la
realización de su tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador
(a) del Área de Metodología, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera
correspondiente, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor (a).

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. archivos
seb/4

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 23 de noviembre del 2011

Licenciada
Geidy Magali De Mata M.
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Licda. De Mata:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **"Evaluación del Abordaje de la Seguridad Democrática desde los Gobiernos Locales en Guatemala. (Estudio del caso: municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)"**, propuesta por el (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**, carné No. **200611695** puede autorizarse como Asesor (a) a **Licenciada Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas**.

Cordialmente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
Coordinador Carrera de Ciencia Política



c.c. archivo
sbm/5

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta de noviembre del año dos mil once.

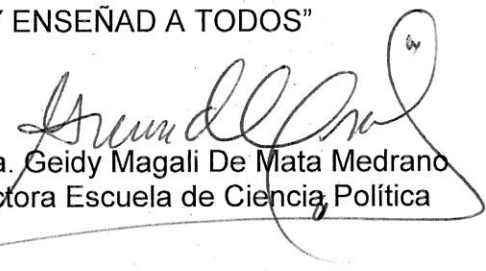
ASUNTO: El (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**, carné No. **200611695** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, **Licenciada Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía expediente
c.c. archivos
sbm/6

Guatemala, 22 de mayo de 2012

Licenciada

Geidy Magali De Mata Medrano

Directora

Escuela de Ciencia Política

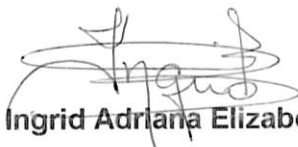
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Sra. Directora

De acuerdo con la resolución emitida por esta dirección, procedí a asesorar el trabajo de tesis que lleva por título: *"Evaluación del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala"*. (Estudio de caso: *municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011*), realizado por el estudiante **DOUGLAS JAVIER JUÁREZ DÁVILA**, quien se identifica con carné universitario número **200611695**.

La investigación ha sido concluida y reúne los requisitos académicos establecidos por la Escuela de Ciencia Política para su aprobación como tesis de licenciatura en Ciencia Política.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted, cordialmente,



Licda. Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas

Asesora de Tesis

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiocho de mayo del año dos mil doce.

ASUNTO: El (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**, carné No. **200611695** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) **Ingrid Adriana Elizabeth Rivera Barillas**, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



[Firma manuscrita]
Licda. Geidy Magali De Maña Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. archivo
sbm/7

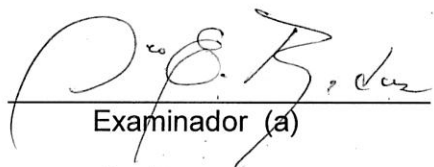
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

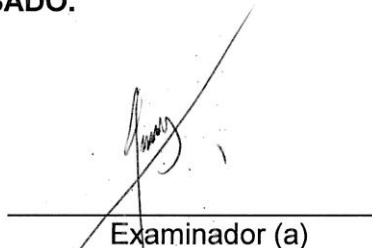


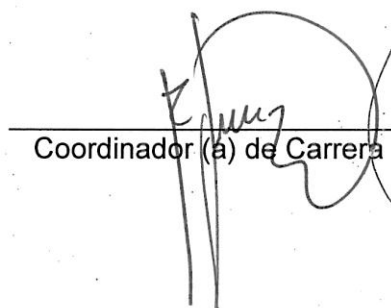
Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día treinta de mayo del año dos mil doce, se realizó la defensa de tesis, titulada: **"Evaluación del Abordaje de la Seguridad Democrática desde los Gobiernos Locales en Guatemala. (Estudio del caso: municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)"**, presentada por **Douglas Javier Juárez Dávila** carné No. **200611695** para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política, ante el Tribunal Examinador integrado por el Lic. Juan Carlos Guzmán Morán, Lic. Francisco Ernesto Rodas y el Lic. Roberto Jiménez Ayala, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y en consecuencia de la misma el resultado fue **APROBADO**.


Examinador (a)


Examinador (a)


Coordinador (a) de Carrera

Se envía el expediente
c.c.: archivo
seb/8

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Guatemala

**ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, tres de agosto del año dos mil doce.**

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la tesis titulada: **"Evaluación del Abordaje de la Seguridad Democrática desde los Gobiernos Locales en Guatemala. (Estudio del caso: municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)"** presentada por el (la) estudiante **Douglas Javier Juárez Dávila**, carné No. **200611695**.

Atentamente

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c. archivo
sebm/9

Agradecimiento

El presente trabajo contó con el apoyo de muchas personas que contribuyeron a la realización del mismo.

Al Licenciado Mario Rolando Torres Marroquín.

Catedrático, quien con algunas palabras pudo influir en mis aspiraciones profesionales.

A la Licenciada Claudinne Ogaldes.

Profesora, amiga y responsable en la gestación de la idea de tesis, en especial por su influencia en mi gusto por temas de seguridad.

A la Licenciada Ingrid Rivera.

Por no limitarse a sus funciones como asesora de tesis e ir más allá, confiando en mí, sin cortarme las alas.

A los entrevistados.

El señor Erwin del Águila y Elmer García, por su tiempo e información valiosa que fue fundamental en la realización de la parte central de la Tesis, el estudio de caso. Un agradecimiento especial al Licenciado Arnoldo Villagrán, por el valioso tiempo que aportó como entrevistado, por desempeñarse en algunos momentos como segundo asesor y consejero, y lo más valioso, por el contagio de su pasión por la estrategia.

A la Municipalidad de Santa Catarina Pinula.

Por abrirme las puertas, especialmente al Alcalde, el Licenciado Antonio Coro, y la Licenciada Mirma de Coro por su apoyo.

Dedicatoria

A los que aún están.

Mi familia nuclear, por el apoyo constante en todo ámbito. A mis padres, un agradecimiento especial por enseñarme responsabilidad, puntualidad, perseverancia y sobre todo, por ser el ejemplo de que las cosas pueden hacerse bien cuando uno se lo propone. Merecidos padrinos de graduación.

Mis amigos y amigas que me han acompañado en el proceso, dentro, fuera, antes, durante y después de mi paso como estudiante por las aulas de la Escuela de Ciencia Política.

A los amigos que llegaron justo a tiempo a mi vida para compartir este momento.

A los que partieron.

Mi abuelita “Teco”, mi “Tío Meme” (culpable de mi enamoramiento con la Política) y otro amigo muy especial, quienes partieron con las ganas de estar presentes físicamente en esta etapa de mi vida.

“Hoy ha salido, un encabezado,
En los diarios de prensa mundial
Y se recomienda a toda la gente,
Que a estos países no se debe viajar
Porque hay muchos problemas,
Y no se respetan,
Los juicios divinos
De amnistía internacional.

Y llegan los barcos de países amigos,
Con armas y hombres
Que nos van a entrenar,
Y en otros lugares se les dice a los niños
Con acento extranjero, que Dios no es verdad,
Y es que dicen que somos muy atrasados,
Por eso los grandes nos van a enseñar a pelear.

Centroamérica, Centroamérica
No debemos llorar

Y llegan las armas a nuestras fronteras
Que están en espera de Dios sabe qué
Y llegan los hombres, y llega la guerra
Y aquí en nuestras tierras no se entiende por qué
Si nosotros no somos, pueblos guerreros
Aquí todo se hace por amor, esperanza y fe.

Centroamérica, Centroamérica
No debemos llorar

Cada quién debe entregarse a su sueño y a su pueblo
Con toda su alma, y hacer que estas tierras levanten el vuelo,
Hacia la paz, Hacia la paz.

Cada quién debe entregarse a su sueño y a su pueblo
Con toda su alma, y hacer que estas tierras levanten el vuelo,
Hacia la paz, hacia la paz, Hacia la paz.
Centroamérica.”

Canción: “Centroamérica”

Alux Nahual

Índice

Introducción	1
 -Capítulo I -	
Aspectos metodológicos	5
1.1 Justificación	5
1.2 Estado del Arte.....	10
1.3 Planteamiento del problema a investigar	17
1.4 Delimitación.....	23
1.4.1 Unidad de análisis	23
1.4.2 Periodo histórico.....	23
1.4.3 Delimitación Temporal: Año 2008-2011	24
1.4.4 Ámbito geográfico.....	24
1.5 Preguntas Generadoras.....	24
1.6 Objetivos de la investigación	25
1.6.1 Objetivo General	25
1.7.2 Objetivos específicos.....	25
1.8 Estrategia Metodológica	26
 -CAPITULO II-	
Marco teórico y conceptual.....	29
2.1 Políticas Públicas.....	29
2.1.1 Ciclo de las Políticas Públicas	32
2.1.2 Las políticas públicas en Guatemala	39
2.1.2.1 Políticas públicas municipales en Guatemala.....	43
2.2 Poder Local	47
2.3 Seguridad.....	51
2.3.1 Seguridad ciudadana	55

-Capítulo III-

Cambio de paradigma de seguridad.	59
3.1 La amplitud de la agenda de seguridad	59
3.2 Cambio de paradigma: de la seguridad nacional, militar y territorial a la seguridad multidimensional e integral.	64
3.2.1 Doctrina de Seguridad Nacional	67
3.2.2 Seguridad Democrática	70

-Capítulo IV-

La Seguridad Democrática en Guatemala	75
4.1 Marco legal de la Seguridad Democrática	75
4.1.1 Constitución Política de la República.....	77
4.1.2 Tratado Marco de Seguridad Democrática	77
4.1.3 Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática	82
4.1.4 Libro de la Defensa Nacional.....	87
4.1.5 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.....	91
4.2 Elementos de análisis de la Seguridad Democrática en el contexto municipal guatemalteco.....	97

-Capítulo V-

Una visión integral y multidimensional de la seguridad municipal:

El caso de Santa Catarina Pinula.....	101
5.1 Caracterización del municipio Santa Catarina Pinula.....	101
5.2 Municipalidad de Santa Catarina Pinula	103
5.2.1 Organización Política	105
5.2.2 Organización Administrativa	107
5.2.3 Finanzas Municipales	111
5.2.4 Servicios Municipales	118
5.3 Acciones municipales en materia de seguridad	123
5.3.1 Policía Municipal.....	123
5.3.2 Conformación de Juntas Locales de Seguridad.....	125
5.3.3 Conformación de coaliciones para la prevención del uso de drogas.....	125
5.3.4 Reuniones con Alcaldes Auxiliares y Presidentes de COCODE.....	125
5.3.5 Coordinación Interinstitucional.....	126

5.3.6	Conferencias en establecimientos educativos	126
5.3.7	Seguridad en Establecimientos educativos	127
5.3.8	Apoyo a Policía Nacional Civil	127
5.3.9	Patrullajes Combinados	128
5.3.10	Medio de control: Cámaras de Video	129
5.3.11	Centro de Control	130
5.3.12	Desarrollo Social	131
5.4	<i>Política de Seguridad Pública Municipal (PSPM)</i>	133
5.4.1	Proceso de formulación	134
5.4.1.1	Génesis de un sueño llamado “Política de Seguridad Pública Municipal”	134
5.4.1.2	Anquilosamiento, ruptura y transición: La frustración de un sueño no cumplido.	138
5.4.1.3	Política de Seguridad Pública Municipal: una realidad.	140
5.4.2	Contenido de la Política de Seguridad Pública Municipal	146
 -Capítulo VI-		
	<i>Análisis de seguridad en Santa Catarina Pinula Período 2008-2011</i>	153
	Análisis de la Política de Seguridad Pública Municipal.	162
	Análisis prospectivo	163
	La Seguridad Democrática en Santa Catarina Pinula	165
 -Capítulo VII-		
	<i>Reflexión: Lecciones aprendidas y la posibilidad de un Modelo Único de Seguridad Democrática Municipal.</i>	171
	 <i>Conclusiones</i>	175
	 <i>Bibliografía</i>	179
	Referencias electrónicas.....	182
	Entrevistas Realizadas.....	183
	 <i>Anexos</i>	185

Índice de Figuras y Tablas

Figuras

Figura 1. Modelo de Laswell	33
Figura 2. Modelo de Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk.....	35
Figura 3. Modelo de Merilee Grindlee y John Thomas.....	36
Figura 4. Desagregación de los elementos básicos del modelo tradicional de políticas públicas.	37
Figura 5 Modelo iterativo e interactivo de formación de políticas y programas sociales.	38
Figura 6. Mapa del municipio de Santa Catarina Pinula.....	103
Figura 7. Organigrama Municipalidad Santa Catarina Pinula 2012	110
Figura 8. Gráfica de ingresos totales de la Municipalidad de SCP en el período 2008-2011.....	112
Figura 9. Gráfica circular de las fuentes de ingreso por recursos propios de la municipalidad de SCP, período 2008-2011	114
Figura 10 Estadística de muertes violentas en Santa Catarina Pinula. 2008-2011.....	129

Tablas

Tabla 1: Ejes del TMSD	80
Tabla 2. Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula, 2012-2016.....	106
Tabla 3. Total de ingresos por recursos propios de la municipalidad de SCP, período 2008-2011, según su fuente de ingreso.	114
Tabla 4. Total de egresos de la municipalidad de SCP, período 2008-2011, según tipo de egreso.....	115
Tabla 5. Inversión anual de la municipalidad de SCP 2008-2011	116
Tabla 6. Servicios municipales en Santa Catarina Pinula	121
Tabla 7. Acciones de la Policía Municipal de Santa Catarina Pinula en Febrero 2012	124
Tabla 8. Procesos de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal de Santa Catarina Pinula.	145
Tabla 9 Análisis de Seguridad Democrática en Santa Catarina Pinula	170
Tabla 10. Ingresos anuales de la municipalidad de SCP 2008-2011, por fuente de ingreso.	197
Tabla 11. Ingresos anuales de la municipalidad de SCP 2008-2011, por recursos propios.	198
Tabla 12. Egresos anuales de la municipalidad de SCP, período 2008-2011	199

Lista de abreviaturas y acrónimos utilizados

ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
AFPC	Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.
CADCA	Coaliciones Comunitarias Antidrogas de América.
CNS	Consejo Nacional de Seguridad.
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo.
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo.
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo.
CONRED	Coordinadora para la Reducción de Desastres.
DAFIM	Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal.
DDHH	Derechos Humanos
DEMUCA	La Fundación para el Desarrollo Local y El Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe.
DSN	Doctrina de Seguridad Nacional.
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles.
MINGOB	Ministerio de Gobernación.
MP	Ministerio Público.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
PM	Policía Municipal.
PNC	Policía Nacional Civil.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
POLSEC	Política de Seguridad Ciudadana.
POLSEDE	Política de Seguridad Democrática.
PSPM	Política de Seguridad Pública Municipal.
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad.
SCP	Santa Catarina Pinula.
SECATTID	Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas.
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
SICA	Sistema de Integración Centroamericano.
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado.
SNS	Sistema Nacional de Seguridad.
TMSD	Tratado Marco de Seguridad Democrática.
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Introducción

El cambio de paradigma de la seguridad en el sistema internacional a finales de la década de los años ochenta, dio vida a un concepto de seguridad integral y multidimensional que posiciona al ser humano como objeto referente de la misma, la Seguridad Humana.

En el caso de Guatemala, el cambio de paradigma se enmarcó en un contexto nacional de transición democrática y en un proceso regional de integración. El Tratado Marco de Seguridad Democrática, introdujo el concepto de *Seguridad Democrática* en la región, tomando como base el concepto de Seguridad Humana, como el nuevo paradigma de seguridad que deben seguir los Estados signatarios de dicho instrumento internacional.

Toda acción por parte del Estado de Guatemala, se debe enmarcar dentro del nuevo paradigma. El municipio, por ser la unidad básica de la organización territorial del Estado guatemalteco, se debe regir de igual manera por los principios rectores de la Seguridad Democrática, por lo cual, se debe evaluar si se están llevando a la práctica dichos principios y la forma en que lo están haciendo las autoridades, como un aporte necesario a la institucionalización de dichos principios en el país.

Para realizar el presente trabajo de investigación titulado *“Evaluación del abordaje de la seguridad democrática desde los gobiernos locales en Guatemala”*, se tomó la decisión de realizar un estudio de caso en el municipio de Santa Catarina Pinula, del departamento de Guatemala, con una delimitación temporal del año 2008 al 2011, para determinar, *¿De qué forma se ha llevado a la práctica los principios básicos de Seguridad Democrática en las acciones municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula?*

Para cumplir con los objetivos planteados, la investigación se elaboró en tres fases. La primera fase consistió en un análisis documental que comprendió la realización de un marco teórico y conceptual, una revisión sobre el contexto histórico en que surge el nuevo paradigma de seguridad a nivel internacional y por último, una descripción y análisis del marco legal de la Seguridad Democrática en Guatemala.

La segunda fase fue referente al estudio de caso, caracterizando el municipio y la municipalidad de Santa Catarina Pinula, describiendo y analizando la dinámica de las finanzas municipales, las acciones en materia de seguridad que se han realizado del año 2008 al 2011 a través de entrevistas semi-estructuradas, análisis documental, incluyendo la Política de Seguridad Pública Municipal, realizando una sistematización del proceso de formulación y una descripción y análisis del contenido de la misma.

Para responder a la pregunta *¿Cuáles han sido los logros en las acciones de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula?* se presenta un análisis de seguridad situacional y prospectivo del municipio, realizando análisis documental, de datos recuperados de las entrevistas realizadas e interpretación de datos estadísticos de diversas instituciones, siendo ésta la tercera fase de la investigación

Para finalizar el trabajo de investigación, y como un aporte más a la academia, el último apartado del presente trabajo lleva por título, *“Reflexión: Lecciones aprendidas y la posibilidad de un Modelo Único de Seguridad Democrática Municipal”*. La idea de este último apartado, es tomar el caso de las acciones realizadas en el municipio de Santa Catarina Pinula, e identificar, mediante un proceso reflexivo, elementos que ayuden a responder la incógnita si *¿Es posible la creación de una propuesta municipal común para poder implementarse en todos los municipios de Guatemala?*

Como se puede apreciar en estas líneas introductorias, el presente trabajo de investigación es un ejercicio que busca enlazar la Ciencia Política y los estudios en materia de seguridad, así como una búsqueda por incentivar a estudiantes y académicos en la búsqueda creativa de diversos temas que puedan ser analizados bajo la óptica de la Ciencia Política y de esta manera aportar al avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.

-Capítulo I -

Aspectos metodológicos

1.1 Justificación

El presente trabajo de investigación, sin ser su objetivo primordial, el abrir un debate teórico sobre el tema, se espera que aporte a la discusión en relación a la aplicabilidad de la Seguridad Democrática en Guatemala.

Se han realizado diversos estudios sobre seguridad en Guatemala, sobre todo en esta etapa post-conflicto armado interno, con el fin de aportar desde distintas ramas del conocimiento a la solución de los grandes problemas que se presentan en el país y de alguna manera contribuir al proceso de consolidación de un Estado de Derecho.

Es de hacer notar que la Ciencia Política se ha visto reflejada en los estudios que se han llevado a cabo sobre las políticas públicas implementadas por los distintos gobiernos, así como también en los diversos análisis y publicaciones que se han realizado sobre el tema.

El hecho que diversas ciencias y disciplinas se vean interesadas en analizar el tema de seguridad, responde en gran medida al cambio de paradigma luego de la finalización de la Guerra Fría. Este hecho histórico trajo consigo una ampliación en la visión que se tenía sobre los ámbitos de análisis a los que se recurre para la definición del concepto de seguridad, apuntando actualmente, a una visión integral y multidimensional del mismo.

Todo paradigma de seguridad se desarrolla y consolida durante un período histórico. En la segunda mitad del siglo XX, se desarrolló la Guerra Fría, hecho histórico que se puede describir como una bipolarización del mundo con respecto a la ideología de dos sistemas económicos distintos, el socialismo y el capitalismo.

El mundo bipolar de la Guerra Fría, fue liderado por los Estados Unidos y la Unión Soviética, causando enfrentamientos políticos y económicos, en su mayoría indirectos, con una mecánica de influencias y alianzas en donde la mayoría de enfrentamientos se dan con terceras naciones. Las dos potencias con pensamiento imperialista apostaron por el juego de las influencias en el sistema internacional, formándose de esta manera dos grandes alianzas militares la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) liderado por Estados Unidos y el Pacto de Varsovia por la URSS.

Durante el período de tiempo de Guerra Fría se fue construyendo y consolidando la Doctrina de Seguridad Nacional como una acción de la política exterior de los Estados Unidos en el ámbito político-militar, para lograr sus objetivos en esta guerra. El principal objetivo de esta Doctrina es la lucha contra el surgimiento de movimientos sociales y focos guerrilleros en América Latina que atenten contra el *status quo* de los países.

La principal característica de la Doctrina de Seguridad Nacional en el ámbito político-militar fue el utilizar a los grupos militares latinoamericanos para enfrentar a los movimientos guerrilleros, siempre bajo el control de los Estados Unidos, quien aportó elementos ideológicos, así como ciertas tácticas y estrategia para combatir a la "subversión" y al "enemigo interno".

Se puede indicar entonces que esta Doctrina combatía el "terrorismo de Estado", poniendo énfasis en "el enemigo interno" que era considerado un riesgo a la estabilidad estatal, tanto los movimientos guerrilleros, así como la población en general. Este combate se da por medio del adoctrinamiento de los ejércitos

nacionales, controlados por los Estados Unidos por medio de intervencionismo político como lo fueron las dictaduras militares.

Como se puede evidenciar, el paradigma de la Seguridad Nacional giraba en torno a la seguridad del Estado, siendo la población, una amenaza al mismo. Esta visión cambia radicalmente con el final de la Guerra Fría, adoptando la mayoría de organizaciones internacionales un paradigma de seguridad que concibe a la sociedad como el objeto referente de la misma.

En relación a lo anterior, y complementariamente a la propuesta del concepto de “*desarrollo humano*”, fue trabajado en 1993 el de “*seguridad humana*” por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Este nuevo paradigma concibe la necesidad de pasar de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano sostenible; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental (Rosada-Granados, 2010:12).

En esta línea surge el concepto “Seguridad Democrática”, con característica de ser multidimensional, siendo el objeto referente el bienestar y la supervivencia de la persona humana. Este concepto se encuentra dentro del Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito por la región centroamericana en el año de 1995, por lo cual, debe ser el paradigma de seguridad al que se debe enmarcar toda acción por parte del Estado guatemalteco.

Dentro de este nuevo paradigma de seguridad, se logran identificar nuevas amenazas al ser humano. Patricia González realiza una *Matriz de Amenazas para un diagnóstico de la Seguridad Democrática en Guatemala* (Arévalo, 2002:96). Las amenazas son divididas por ámbito: ambiental, socioeconómico, político, inserción en la globalización y ámbito regional.

Dentro de estos ámbitos, González ubica un listado de amenazas donde podemos encontrar la deforestación, contaminación, polarización extrema entre estratos socioeconómicos, debilitamiento estatal, crimen organizado, entre otros. De estas amenazas, la percepción de inseguridad de los guatemaltecos se debe en gran medida, por los actos criminales difundidos por los medios de comunicación, que responden al crimen organizado, delincuencia común y pandillas juveniles.

Como refleja la encuesta “*Tercer Año de Gobierno*” llevada a cabo por la empresa Vox Latina¹, la inseguridad es el tema que más preocupa a la población guatemalteca. El 78.2% de la población encuestada identificó a la *violencia/delincuencia/inseguridad*, como el problema más importante que tiene Guatemala en este momento, por encima de un 11.5% que obtuvo la *situación económica/alto costo de la vida/pobreza*.

Dada esta percepción de inseguridad, se han dado algunas iniciativas de seguridad ciudadana desde los gobiernos locales. Esto debido a que los municipios se definen como la unidad básica de organización territorial, con personalidad jurídica y capacidad de adquirir derechos y contraer obligaciones, lo cual se traduce en espacios idóneos para reproducir el paradigma de Seguridad Democrática, por ser ese espacio más inmediato de participación ciudadana del Estado guatemalteco.

Se han presentado algunas iniciativas meramente municipales para garantizar la seguridad ciudadana a la población, se hace necesario evaluar la forma en que éstas están abordando el concepto de Seguridad Democrática y que éste ejercicio pueda trascender a la implementación de otras iniciativas municipales de seguridad.

¹Resultados publicados el 14 de enero del año 2011 en Prensa Libre, prensa escrita de Guatemala.

Es acertado el realizar un trabajo de investigación de tipo cualitativo y cuantitativo, que sea un intento por enlazar el conocimiento científico de la Ciencia Política y la Seguridad Democrática, buscando trascender del análisis y que el presente pueda llegar a ser un eslabón en el conocimiento científico para poder partir de la teoría y ser un aporte para la aplicación de la misma.

Los estudiantes de Ciencia Política, así como los estudiosos de temas relacionados a la seguridad, políticas públicas, poder local y en general del Estado guatemalteco, se verán beneficiados con este trabajo debido a lo mencionado previamente: el intento por integrar en un mismo trabajo las áreas anteriormente mencionadas.

Definitivamente será de beneficio, no solo para un grupo social o académico, esto debido a que la seguridad de la sociedad es algo que concierne al Estado guatemalteco en su totalidad, por lo cual todo aporte científico en el tema, es en búsqueda del bienestar de la sociedad y a la solución de grandes problemas que atraviesa Guatemala.

La Escuela de Ciencia Política carece actualmente de trabajos de investigación, específicamente de Tesis de grado que desde una perspectiva politológica, indague sobre las políticas públicas municipales de seguridad ciudadana, por lo cual, es de suma importancia la realización de la presente investigación, debido a los aportes que se esperan obtener.

1.2 Estado del Arte

A partir de la Firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala se abrieron espacios para la participación de la sociedad civil en las propuestas de seguridad, lo cual, junto a la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, se han publicado varios estudios en relación al tema.

Un claro ejemplo de lo anterior fue el proyecto *“Hacia una Política de Seguridad en Democracia”*, POLSEDE, que duró de mediados del año 1999 hasta el año 2002. La naturaleza investigativa de dicho proyecto sirvió como un medio y a la vez una base para distintas publicaciones en materia de seguridad.

Algunos expertos en seguridad como es el caso de Héctor Rosada han realizado distintas publicaciones en relación al tema y específicamente de Seguridad Democrática. De éstas, una de las más recientes es *“Guatemala, 1996-2010: Hacia un sistema nacional de seguridad y justicia.”*, donde se realiza un recorrido histórico del concepto de seguridad y del cambio de paradigma, así como también se presenta un análisis de los diversos *“antecedentes estructurales”* de la seguridad en Guatemala:

- El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática,
- Los proyectos POLSEDE Y POLSEC,
- La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y
- El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

El objetivo de Rosada, fue presentar una priorización sobre las acciones que el Estado guatemalteco debe implementar para que se pueda avanzar en la institucionalización de un Sistema Nacional de Seguridad efectivo. El experto recomienda en el ámbito local: debatir las políticas de prevención del delito,

implementar mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, prevención en el control de la violencia juvenil y la dependencia a las drogas, la investigación sobre los factores de riesgo en pandillas juveniles y una mejor coordinación entre los gobiernos locales e instituciones del gobierno central.

Bernardo Arévalo de León coordinó el trabajo de investigación que se llevó a cabo en el año 2000 junto a Patricia González y Manolo Vela, el cual se materializó con la publicación titulada: *“Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación”*. El propósito fundamental de esta investigación fue identificar los nuevos parámetros que debían orientar el desarrollo de la acción de seguridad del Estado guatemalteco, debido al cambio de paradigma de seguridad.

El equipo coordinado por Arévalo se propuso explorar los mecanismos que permitieran la formulación de una política de seguridad apegada a principios democráticos. En esta investigación se presentan temas como el cambio de paradigma de seguridad, algunos elementos para realizar un diagnóstico de Seguridad Democrática en Guatemala y un análisis de la forma en que el Estado de Guatemala enfrenta los desafíos de seguridad.

Otros trabajos de investigación en el tema de seguridad se han enfocado en el ámbito local, como es el caso del proyecto de investigación realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Costa Rica, llamado: *“Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción”*.

En dicha investigación se analizan acciones implementadas por algunos gobiernos locales de la región, siendo en Guatemala los municipios de Santa Catarina Pinula y San Juan Sacatepéquez los analizados por parte de Álvaro Adolfo Velásquez. Se realizó un análisis comparado de los dos casos, finalizando con recomendaciones tanto a las autoridades centrales, a los gobiernos locales, así como a los investigadores sociales.

De suma importancia son las recomendaciones que indica Velásquez para los investigadores sociales. Recomienda que si bien, se deben analizar los impactos de las políticas públicas de manera global o sistémica, el nivel Micro se debe analizar de manera autónoma, para poder visualizar sus potencialidades y límites. En la misma línea, indica que a escala local el tema de seguridad deberá de abarcar conceptos como gobernabilidad, resolución de conflictos, cultura de paz, multiculturalidad, entre otros.

Andrés Álvarez Castañeda realizó su trabajo de grado para optar al título de Maestro en Ciencias Sociales, por parte de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Guatemala, en el cual desde una perspectiva sociológica analiza *“La construcción social de la seguridad en Guatemala”*.

En esta investigación, Álvarez realiza un trabajo de campo en dos comunidades de Guatemala, Todos Santos Cuchumatán, Huehuetenango, y San Francisco Zapotitlán, Suchitepéquez, en donde identificó algunas tensiones entre las libertades adquiridas y valoradas por los ciudadanos, y las necesidades concretas de solucionar los problemas cotidianos de inseguridad ciudadana, así como también indica que “los bienes básicos” a proteger en ambas comunidades tienen que ver con la juventud.

El estudio de Álvarez se debe tomar en cuenta como referencia a cualquier otro que vincule el tema de la seguridad con el poder local. A diferencia de Álvaro Velásquez, quien propone el análisis Micro del impacto de las políticas de seguridad, Álvarez propone que “lo local” debe iniciar desde el diseño de las políticas públicas de seguridad, señalando la importancia de incluir la idea de las comunidades en relación a los conceptos de seguridad que se incluyan en la misma.

Por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se han dado algunos estudios en el tema, como lo es el caso de la revista “Política y Sociedad” número 46, producto del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales “Dr. René Eduardo Poitevin Dardón” de la Escuela de Ciencia Política, donde Mónica Ileana de León Llerena, escribió en relación al papel de las organizaciones sociales comunitarias en la implementación de mecanismos de seguridad preventiva en la ciudad de Guatemala.

Al momento de analizar la prevención del delito, de León identifica a los gobiernos municipales como *“el instrumento estatal más próximo para lograr la generación de procesos democráticos para enfrentar la inseguridad, la violencia y la delincuencia.”* Así como también indica que, *“la municipalidad y la comunidad se constituyen en actores preventivos por excelencia que aúna las necesidades de calidad de vida urbana con aquellas directamente vinculadas con la criminalidad.”* (De León, 2009:135).

La autora recomienda un fuerte apoyo por parte de las autoridades centrales, sobretodo en el tema financiero, para que puedan implementar iniciativas municipales de seguridad y que generen proyectos a largo plazo. Un gran obstáculo en la implementación de estas iniciativas municipales, resulta ser la cultura dominante, autoritaria y represiva, debido a la cual se da vigilantismo y linchamientos, ya que los resultados son inmediatos pero no resuelven estructuralmente el problema de la seguridad ni se da una convivencia armoniosa.

Según Mónica de León, las prácticas preventivas se “eficientizan” a partir de ser llevadas de manera democrática pero enfocadas con rigurosidad académica y realismo local. Toda iniciativa municipal debe de conllevar un proceso participativo y democrático de la mano de estudios específicos, para que de una manera científica, se logre viabilizar toda acción.

En los trabajos de Tesis de la Escuela de Ciencia Política, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el tema de la Seguridad Democrática ha sido mayormente abordado desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales, principalmente enfocándose en el instrumento jurídico que dio vida a la Seguridad Democrática como nuevo paradigma en la región, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

En esta línea, María Gallardo presentó en el año 2002 su trabajo de tesis titulado: *“Análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y sus efectos en la unidad de la región para la reactivación del proceso de integración en los aspectos políticos, económicos y sociales. Período 1995-2002”*, siendo una de las principales conclusiones que el TMSD incidió positivamente en la reactivación del proceso de integración regional.

El mismo año, se publicó la Tesis de Manuel Pinzón que tuvo como objetivo el analizar el Tratado Marco de Seguridad Democrática y establecer si se habían implementado las disposiciones que en dicho acuerdo se establecieron. Pinzón llegó a la conclusión que si bien, se estaban implementando en Guatemala algunas disposiciones del TMSD, las demandas de seguridad de las ONG no coincidían con la política del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco.

En el año 2008 continuaron los trabajos de Tesis enfocándose en el TMSD. Wendy Salazar, focalizándose en la cooperación política, realizó su trabajo *“Desafíos y dificultades para la cooperación en materia política entre Guatemala y El Salvador para el cumplimiento del TMSD 2004-2007 en el caso de la Comisión de Seguridad”* y María José Urrutia tituló su trabajo de Tesis: *“Las tendencias globales sobre la seguridad y su influencia en la implementación del TMSD para la definición de la política de seguridad nacional en Guatemala”*.

El único trabajo por parte de una estudiante de Relaciones Internacionales que no se enmarcó en el Tratado Marco, es la Tesis de Ingrid Rivera. El objetivo central de esta investigación fue establecer la capacidad del Estado guatemalteco para definir una Agenda de Seguridad Democrática o Integral, después de los atentados del 11 de septiembre del 2001.

La investigación llevó a la autora a la conclusión que el Estado guatemalteco no tiene la capacidad para definir una agenda propia de seguridad, ya que luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001, Estados Unidos puso en marcha una nueva Estrategia de Seguridad, que le fue impuesta a Guatemala como país dependiente, y sujeto a las nuevas políticas de seguridad norteamericana.

La única referencia que se tiene de trabajos de Tesis de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de San Carlos, que aborden el tema de la Seguridad Democrática, es el caso de la Tesis de Arnoldo Villagrán, la cual se publicó bajo el título: *“Las relaciones políticas entre sociedad, estado y fuerzas armadas en Guatemala, Post-conflicto”*.

La Tesis de Villagrán, tuvo como objetivo central, determinar la relación política que se establece entre la Sociedad, el Estado y Fuerzas Armadas, en Guatemala, partiendo de la siguiente hipótesis: *“El Estado guatemalteco por su situación de debilidad política, recurrirá al poder coercitivo en cada conflicto, para garantizar su dominación en la aplicación de políticas represivas”*

El valor que posee el trabajo de este politicólogo, radica en un aspecto fundamental, la observación y la investigación-acción participativa como métodos para la realización de la investigación. En un primer momento, el autor formó parte de las fuerzas revolucionarias en Guatemala y en un segundo momento, participó en las mesas de diálogo, para diseñar la Política de Defensa de Guatemala, la Ley de Defensa, y la Doctrina Militar, lo que genera una perspectiva mucho más amplia

y un conocimiento profundo sobre la relación política entre Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas.

El autor también se encontraba participando activa y académicamente en el Proyecto: Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, POLSEDE, en el Foro de los Partidos Políticos, en la elaboración y formulación del Sistema Nacional de Seguridad, y en la elaboración de la Ley Marco del mismo.

El trabajo de investigación de Villagrán presenta conclusiones de suma importancia, como lo es señalar que la reconversión o “modernización” de las Fuerzas Armadas a partir de los Acuerdos de Paz, no ha sido más que una desmovilización y repliegue, pero que su mentalidad se sigue encontrando dentro de la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional.

Es evidente que los trabajos de Tesis que se han realizado en la Escuela de Ciencia Política que de alguna manera se relacionan con la Seguridad Democrática, son en su mayoría de la carrera de Relaciones Internacionales, debido a la naturaleza del surgimiento de dicho paradigma dentro del Sistema de Integración Centroamericana.

En los trabajos de investigación de Tesis de la carrera de Ciencia Política, únicamente el trabajo de Arnoldo Villagrán ha sido el único que ha abordado la Seguridad Democrática, no encontrando ningún trabajo de Tesis que trate específicamente las políticas municipales de seguridad ciudadana en Guatemala relacionado a la Seguridad Democrática. Por lo anterior, se espera que este trabajo de investigación de una forma exploratoria, sea un aporte a la academia.

1.3 Planteamiento del problema a investigar

El Estado nace como una necesidad de organizar las relaciones sociales y velar por el bien común. Toda actividad se debe enfocar en proveer lo necesario para que toda persona tenga las mismas oportunidades de desarrollarse de la mejor manera, y así lograr satisfacer sus necesidades.

El Estado guatemalteco atraviesa por un período complicado, donde fuertes flagelos azotan al país, poniendo en evidencia un Estado que se ha debilitado con el pasar de los años y que refleja el proceso accidentado para la consolidación de un Estado de Derecho.

Las estadísticas de las encuestas reflejan que la inseguridad es el sentir de la mayoría de la población guatemalteca, siendo los hechos de violencia principalmente difundidos por los medios de comunicación, los causantes de esta percepción, sin embargo, el concepto de seguridad no se limita solo a la carencia de hechos delictivos.

El concepto de “seguridad” ha venido evolucionando con el transcurrir de hechos históricos que han sido objeto de estudio de las ciencias sociales en donde se ha ido identificando elementos para la definición de dicho concepto. En la actualidad, se siguen dando algunos debates en relación al término, pero se ha llegado a dar algún grado de consenso en concebirlo como un concepto integral y multidimensional, en donde la seguridad de las personas conlleva por parte del Estado, luchar contra la discriminación, los actos delictivos, la corrupción, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo humano sostenible, fortalecer el poder civil, entre otros elementos.

Como se evidencia en la Carta Magna, *“El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”*, así como en su artículo segundo indica como deber primordial del Estado guatemalteco el *“...garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”*.

A pesar de las obligaciones, el Estado guatemalteco no ha sido capaz de dar solución a muchas de las problemáticas que aquejan a la población en este período post-conflicto, reflejando un Estado débil y muy desgastado institucionalmente. Aun así, es evidente la resistencia por parte de los sectores conservadores a realizar cambios drásticos que puedan fortalecer al Estado.

Como consecuencia de los obstáculos hacia el fortalecimiento estatal, las instituciones muestran un claro debilitamiento, siendo la Policía Nacional Civil, ente a cargo de la seguridad pública en Guatemala, un claro ejemplo de este padecimiento. En los medios de comunicación han salido a luz varios escándalos de corrupción, incidiendo de forma negativa en la credibilidad hacia dicho ente, por parte de la población.

Esta debilidad institucional ha causado que algunos gobiernos locales busquen diversos mecanismos para garantizarle seguridad a la población, implementando políticas municipales de seguridad ciudadana, creando cuerpos de policías municipales, implementando mecanismos de vigilancia como circuitos cerrados de video en áreas públicas, entre otras acciones.

Estas acciones se amparan tanto en la autonomía que la Constitución Política de la Republica le confiere a las municipalidades, así como también en el Código Municipal, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley General de Descentralización.

El investigador Álvaro Velásquez ha clasificado en tres tipos los modelos de gestión de seguridad desde el ámbito municipal: 1) *modelos tradicionales*, es decir, los que surgen desde el gobierno central e implica un rol pasivo del municipio; 2) el *autoritario* en donde los municipios reclaman presencia militar para disminuir con los actos delictivos o como prevención de los mismos y; 3) el modelo meramente municipalista o *democrático*, como lo llama el autor, en el cual el propio municipio tiene la iniciativa de crear un modelo particular de seguridad con sus propios mecanismos de participación ciudadana y sólo con algún tipo de apoyo externo. (Velásquez, 2010:32).

Un claro ejemplo de iniciativas municipalistas es el caso de Santa Catarina Pinula, municipio del departamento de Guatemala. Las autoridades locales en dicho municipio han impulsado un plan de seguridad que incluye la participación ciudadana, concibiéndose como un complemento y para dar seguimiento a los proyectos de desarrollo.

Las acciones llevadas a cabo en Santa Catarina Pinula, han convertido a dicho municipio en modelo para otros gobiernos locales del país, por su intensa actividad en este campo. A la fecha, no se han sistematizado las áreas en donde se midan los avances en los indicadores de salud, educación y seguridad con respecto a otros municipios, pero la mera proyección de los planes y su aprobación social por parte de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, COCODE del municipio, hacen ver su importancia (Velásquez, 2010: 36).

Este modelo de seguridad ciudadana fue presentado como un modelo exitoso de Seguridad Democrática en Centroamérica en el Foro Regional de Gobiernos Locales y Seguridad Democrática en Centroamérica, organizado por el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en el mes de junio del 2011.

Para el estudio del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala, se hace necesario analizar los modelos municipalistas de seguridad ciudadana, siendo el caso de Santa Catarina Pinula un modelo que debe ser estudiado científicamente para de esta forma lograr avanzar en la institucionalización de la Seguridad Democrática en Guatemala.

Al analizar la forma en que se está llevando a la práctica el concepto de Seguridad Democrática en los gobiernos locales, se pretende rescatar los elementos necesarios que sirvan de base para la creación de un Modelo de Seguridad Democrática Municipal que en coordinación con las instituciones del gobierno central, se contribuya a disminuir acciones delictivas, así como cumplir con las obligaciones contraídas a nivel regional, y responder a los deberes del Estado de Guatemala contenidos en la Constitución Política de la República.

Se han presentado algunos intentos por establecer lineamientos para la formulación de políticas municipales de seguridad ciudadana, dentro de estos se puede mencionar la investigación realizada por Enrique Gomáriz Moraga, con apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, *“Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar”*.

La investigación de Gomáriz, es un intento por examinar propuestas de atención de la violencia intrafamiliar, como parte de una política integral de seguridad ciudadana en el ámbito municipal. Para lograr este objetivo se realizó un análisis a cuatro municipios centroamericanos que cuentan con una política municipal de seguridad ciudadana, logrando identificar “núcleos duros” de una política municipal de seguridad ciudadana con enfoque de género, es decir, los factores que pueden resultar decisivos a la hora de impulsar una política de estas características. (Gomáriz, 2006:25). *Los “núcleos duros” que identifica Gomáriz son:*

1. *Existencia y características de las políticas de seguridad ciudadana a nivel nacional.*
2. *Relación, en el plano nacional, de las políticas de seguridad ciudadana con la estrategia o acciones contra la violencia intrafamiliar.*
3. *Existencia de diagnóstico nacional sobre los niveles de violencia social e inseguridad ciudadana, incluyendo violencia intrafamiliar.*
4. *Identificación del papel que otorgan a los poderes municipales las políticas nacionales de seguridad ciudadana (si lo hacen).*
5. *Identificación de parte del gobierno municipal de la necesidad de dotarse de una política de seguridad ciudadana.*
6. *El modelo de generación de la agenda de políticas públicas municipales y, en concreto, la de seguridad ciudadana.*
7. *Competencias legales de las municipalidades en materia de política de seguridad ciudadana (prevención y control).*
8. *Existencia de diagnósticos municipales sobre violencia social e inseguridad ciudadana, incluyendo percepciones de demanda ciudadana y especificaciones de violencia intrafamiliar.*
9. *Identificación del papel que otorgan a las municipalidades las políticas nacionales sobre violencia intrafamiliar.*
10. *Acciones autónomas de las municipalidades en materia de violencia intrafamiliar y su relación con las políticas municipales sobre seguridad ciudadana.*

Como una última parte de la investigación, el autor hace referencia a 10 criterios que debe seguir una política integral a nivel nacional de seguridad ciudadana, ya que, lo deseable a la hora de elaborar una política municipal de seguridad ciudadana, es que el marco general nacional en dicha materia, sea el adecuado (Gomáriz, 2006:33).

En base a dicho modelo referencial en el plano nacional, el autor describe una lista de elementos de un modelo posible de política integral de seguridad ciudadana, desde el plano local.

La Fundación para el Desarrollo Local y El Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe –DEMUCA-, publicó en el año 2007 el Cuaderno de Trabajo: *“Lineamientos estratégicos para el abordaje de la seguridad ciudadana desde el ámbito competencial de las municipalidades”*. Esta publicación tiene la intención de ofrecer una hoja de ruta a fin de coordinar las diferentes intervenciones que, desde la Fundación DEMUCA, se podrían desarrollar en la región.

El objetivo central de la investigación de la Fundación DEMUCA, es el sugerir líneas estratégicas de acción, para lograr construir un abordaje de la seguridad desde una visión integral que privilegie un ámbito que hasta ahora, ha tenido un desarrollo incipiente en materia de seguridad: el gobierno local (DEMUCA, 2007:12).

A pesar que el objetivo principal de esta publicación es el presentar estrategias institucionales, se hace mención a las áreas en las cuales los gobiernos locales pueden realizar un aporte sustantivo en el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Dentro de estas áreas, se mencionan:

- *Generación de un diálogo nacional sobre el rol del gobierno local en materia de seguridad.*
- *Reducción de la sensación de inseguridad (dimensión subjetiva).*
- *Reducción de las expresiones de la delincuencia (dimensión objetiva).*
- *Mejoramiento de la calidad de vida de las personas.*
- *Mejoramiento de los mecanismos de coordinación con instancias estatales.*
- *Mejoramiento de las políticas locales en materia de seguridad.*

- *Generación de políticas locales en materia de convivencia social y difusión cultural.*
- *Generación de políticas locales en materia de violencia doméstica.*

Se han realizado algunos intentos por proponer elementos básicos para la creación de políticas municipales de seguridad ciudadana. A pesar de ello, se hace necesario el análisis de los casos específicos que se han presentado en los municipios guatemaltecos, debido a las particularidades de cada una de estas unidades básicas de organización territorial del Estado.

Por ser la Seguridad Democrática el paradigma al cual se debe enmarcar toda iniciativa y mecanismos de seguridad en Guatemala, se hace necesaria la evaluación del abordaje de dicho concepto en las iniciativas municipales en el tema, para poder realizar un balance sobre los resultados y logros de las mismas, y de esta manera poder proponer algunas recomendaciones sobre algunos elementos básicos que debe contener un Modelo Municipal de Seguridad Democrática en Guatemala.

1.4 Delimitación

1.4.1 Unidad de análisis

El análisis de la presente investigación se centrará en el concepto de políticas públicas municipales.

1.4.2 Periodo histórico

El análisis sobre el concepto que se ha manejado de “seguridad” en el transcurrir del tiempo, se enfocará en el nuevo paradigma, una visión integral y multidimensional de seguridad, específicamente en Centroamérica, la Seguridad Democrática. Por esto el período histórico en el que se enfocará la investigación es

la época post-conflicto armado interno, es decir luego de la Firma de los Acuerdos de Paz.

Antes de que suscitara este hecho histórico en 1996, así como la suscripción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en 1995, el concepto de seguridad se veía sumamente limitado al Conflicto Armado Interno que atravesaba el país, así como al contexto internacional de Guerra Fría y al paradigma de Seguridad Nacional.

1.4.3 Delimitación Temporal: Año 2008-2011

Se analizará este período de años para poder sistematizar la experiencia, tanto del proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal en el municipio de Santa Catarina Pinula, del departamento de Guatemala, así como el estado actual de la misma.

1.4.4 Ámbito geográfico

Debido a la naturaleza de la presente investigación, un estudio de caso, la definición del ámbito geográfico se debe enfocar en el municipio de Santa Catarina Pinula, del departamento de Guatemala.

1.5 Preguntas Generadoras

1. ¿Qué elementos básicos debe contener una Política Municipal de seguridad ciudadana, enfocada en la Seguridad Democrática en Guatemala?
2. ¿Cuál fue el proceso de implementación de la *Política de Seguridad Pública Municipal* en el municipio de Santa Catarina Pinula?
3. ¿De qué forma se ha llevado a la práctica los principios básicos de Seguridad Democrática en las acciones municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula?

4. ¿Cuáles han sido los logros en las acciones de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula?
5. ¿Es posible la creación de una propuesta municipal común para poder implementarse en todos los municipios de Guatemala?

1.6 Objetivos de la investigación

1.6.1 Objetivo General

Analizar los mecanismos municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, para determinar el abordaje del concepto de Seguridad Democrática dentro de sus acciones.

1.7.2 Objetivos específicos

1. Identificar los elementos básicos que debe contener una política municipal de Seguridad Democrática en Guatemala.
2. Describir la experiencia en el municipio de Santa Catarina Pinula, en relación a la implementación de mecanismos municipales de seguridad ciudadana.
3. Analizar la forma en que se ha llevado a la práctica los principios básicos de Seguridad Democrática, implementados en Santa Catarina Pinula.
4. Realizar un balance sobre los resultados y logros de las acciones municipales en materia de seguridad en Santa Catarina Pinula.
5. Proponer la implementación de elementos básicos que debe contener un Modelo Municipal de Seguridad Democrática en Guatemala.

1.8 Estrategia Metodológica

La investigación sobre el análisis del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala, se debe enmarcar dentro de un enfoque metodológico sistémico, debido a que éste conlleva la construcción de modelos abstraídos de la realidad, así como, la incorporación de la noción de “proceso”, lo cual encaja perfectamente con los objetivos del presente trabajo de investigación.

El enfoque sistémico apunta a describir los cambios en el sistema, es decir, adaptativos, o cambios del sistema a los cuales se les denomina cambios disruptivos. En este caso, se pretende analizar los cambios adaptativos que se han dado y que se deben dar en la dinámica de los gobiernos locales en relación al ámbito de seguridad, con el fin de consolidar un Estado de Derecho y un sistema democrático en Guatemala.

La investigación es de tipo exploratoria, recurriendo a métodos de tipo cualitativo y cuantitativo, utilizando como técnicas, en una primera fase, un análisis bibliográfico para sentar las base teórica de las variables a desarrollar, como lo es la Seguridad Democrática, poder local y políticas públicas. Paralelamente se identificaron los elementos básicos, como indicadores que teóricamente deben de verse abordados en toda política de Seguridad Democrática, específicamente desde el nivel local.

Debido a que el enfoque sistémico en las ciencias sociales se presenta como la creación de sistemas abstractos, se debe de probar su correspondencia con la realidad. Es por ello que se analiza un caso específico, es decir, un municipio con experiencia que se considera “exitosa” en la implementación de mecanismos de seguridad. La selección se llevó a cabo en base a información obtenida por expertos en el tema, así como de apoyo en la documentación necesaria en donde se identifica el caso a evaluar.

Para realizar el análisis de la experiencia municipal en el tema de Seguridad Democrática, se realizó un análisis documental para lograr caracterizar el municipio de Santa Catarina Pinula. El análisis específico de la experiencia municipal se realizó en tres etapas:

1. Un análisis documental para lograr obtener una perspectiva amplia de lo que ha sido la implementación de acciones en materia de seguridad, tomando en cuenta, memorias de labores, políticas públicas, actas y otros documentos.
2. Entrevistas semi-estructuradas, a funcionarios del gobierno central y local, así como a personas involucradas (previamente identificados en la etapa anterior) con lo cual se pudo ir sistematizando la experiencia en la formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal, así como identificar logros desde las distintas perspectivas de los entrevistados.
3. Por último se realizó un análisis documental específico para identificar los logros de las acciones municipales, así como un análisis de indicadores relacionados a ciertos ámbitos de la Seguridad Democrática del año 2008 al 2011.

Lo anterior es sumamente útil para obtener información sobre la forma en que se desarrolló el proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal, e ir identificando los elementos de Seguridad Democrática que se presentan en las diversas acciones en materia de seguridad.

En esta etapa también se realizó análisis de datos financieros obtenidos a través de los distintos medios virtuales que poseen las instituciones del gobierno central y local. Se procedió a realizar la representación de los datos numéricos a través de gráficas para poder visualizar la correlación estadística de ciertos datos relevantes para poder explicar de mejor manera el comportamiento de las finanzas municipales.

Finalmente se realizó un análisis sobre la forma en que se han abordado los elementos básicos de Seguridad Democrática, presentando en una tabla comparativa, la forma en que se han abordando los mismos en contraste con la forma ideal de abordarlos, así como un “Balance de la seguridad” del año 2008 al 2011, con el objetivo de poder brindar algunas conclusiones y recomendaciones dirigidas a poder evaluar la implementación de otros modelos municipales de Seguridad Democrática en Guatemala.

-CAPITULO II-

Marco teórico y conceptual

Para lograr comprender la presente investigación y tener claros los elementos que sirvan de apoyo para el análisis respecto al tema, es necesario mostrar de forma organizada y coherente algunas reflexiones, descripciones, así como análisis de tres conceptos básicos: políticas públicas, poder local y seguridad.

Estos tres conceptos son la base para el desarrollo del presente trabajo de investigación. Dentro del presente marco conceptual, se desarrollarán otros conceptos que se encuentran relacionados con el tema.

2.1 Políticas Públicas

El concepto de “políticas públicas” ha sido definido por varios estudiosos de las ciencias sociales, existiendo diferencias considerables que responden a los diferentes enfoques en los que se han basado para la definición del concepto.

Según Meny y Thoenig, el concepto tradicional de políticas públicas debe relacionarse directamente con instituciones gubernamentales, indicando de esta manera, que éstas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera, 2002:13).

Eugenio Lahera critica este enfoque tradicional, ya que éste asigna un papel demasiado central a las autoridades, como si éstas tuvieran un papel exclusivo y a su vez excluyente en la resolución o tratamiento de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella.

Lahera propone la siguiente definición: *“cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado”* (Lahera, 2002:16).

La definición de Eugenio Lahera contribuye de gran manera a la evolución del término, ya que introduce la idea de la formulación democrática de las políticas públicas. Ésta concepción de “apertura” del proceso de formulación es vital para el análisis de las políticas públicas en Guatemala, debido al proceso de consolidación democrática que atraviesa el país.

Siguiendo en la línea de ideas de la participación en el proceso de formulación de las políticas públicas, María das Graças Rua propone un concepto de las mismas en el que destaca que el proceso de selección de alternativas se debe realizar en base a una jerarquía de valores y preferencias “de los interesados”.

André-Noël Roth por su parte, simplifica el concepto indicando la existencia de cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: la implicación del gobierno, la percepción de problemas, la definición de objetivos y el proceso en sí.

Para Roth, una política pública se conforma por uno o varios “objetivos colectivos”, que a través de acciones que se desarrollan mediante una institución u organización gubernamental, tienen como finalidad el orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2007:27).

El aporte de Roth para la presente investigación, recae en la simplificación del concepto de políticas públicas en cuatro elementos centrales, así como la idea en relación a la finalidad de las mismas, es decir, el “orientar el comportamiento de actores”, que se podrá evidenciar en las acciones por parte de la organización gubernamental, en la prevención del delito.

Según Fredy Gómez (2007), existen dos enfoques en el intento por definir lo que es una política pública, el enfoque normativo y el positivo. El primero define a las políticas públicas como un conjunto de proyectos gubernamentales y actividades administrativas orientado a satisfacer necesidades sociales. La definición desde el punto de vista de un enfoque positivo, concibe a las mismas como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo.

Estos enfoques no se deben de considerar como excluyentes, ambos se pueden enmarcar dentro de un enfoque más amplio como lo es el enfoque sistémico de las políticas públicas. Los estudios politológicos que se enmarcan dentro de éste enfoque, conciben a las políticas públicas como un “exumo”, un “producto”, o una “respuesta” del sistema político a los “insumos” originados en el ambiente, y que responde a una interacción donde intervienen actores societales y estatales.

Desde este enfoque sistémico de las políticas pública, Ramón Gil-García logra construir un concepto de las mismas: “Una política pública es un curso de acción intencionado por parte de varios niveles de gobierno para lograr un objetivo determinado y no está limitada únicamente a la legislación y la regulación, sino a las diversas acciones que decide hacer o no hacer una autoridad con legitimidad y poder gubernamental” (Gil-García, 2008: 20).

Al tomar en cuenta éste enfoque para analizar las políticas públicas, se logra identificar que el proceso del sistema político en donde los insumos son transformados en producto, no es una cuestión mecánica donde solo exista intervención estatal. Para lograr consolidar un Estado democrático, juega un papel muy importante la participación y el empoderamiento de la sociedad en relación a todo el proceso que conlleva el ciclo de las políticas públicas.

2.1.1 Ciclo de las Políticas Públicas

Concebido como una herramienta de análisis de las políticas públicas, *el ciclo de las políticas públicas* se presenta como una descomposición de la misma, en una serie de etapas o de secuencias lógicas, lo cual facilita el análisis de cada una de las mismas y de esta manera del proceso de formulación o vida de una política pública.

Esta herramienta es fundamental en un enfoque sistémico de las políticas públicas, ya que las etapas que se identifican en la vida de las mismas se pueden relacionar con la idea sistémica, la cual aborda la presente investigación. Las cinco fases que André-Noël Roth identifica en el desarrollo de una política pública, basándose en lo propuesto por Charles Jones, son:

1. Identificación del problema
2. Formulación de soluciones
3. Toma de decisión
4. Implementación
5. Evaluación

Carlos Gerardo Molina (2002) realiza un excelente trabajo de compilación y explicación de algunos modelos de formación de políticas públicas, lo cual es un excelente recurso no solo para conocer el surgimiento y la evolución teórica de

dichos modelos, sino también para destacar el modelo de formación de políticas públicas más apropiado para cumplir con los objetivos de esta investigación, y realizar el estudio de caso.

Según Molina, existen cuatro componentes básicos tradicionales en los modelos de formación de política pública: definición del problema, generación y selección de opciones, puesta en ejecución y evaluación (Molina, 2002:4).

El modelo de Laswell de 1962, es de tipo vertical y descendente, en el proceso de evaluación es de carácter terminal. Si bien éste es un modelo obsoleto debido a su rigidez, hay que reconocer que este fue uno de los modelos pioneros en el tema del ciclo de las políticas públicas.

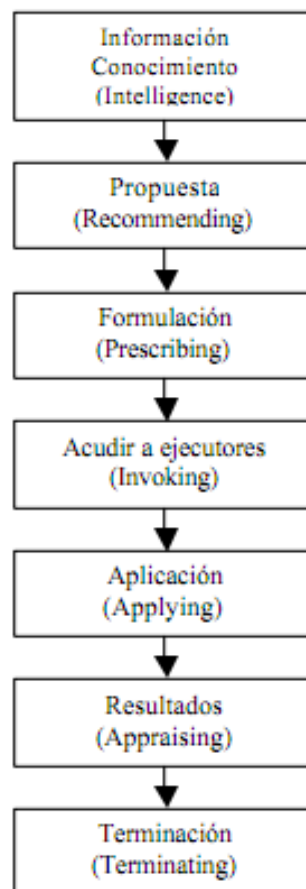


Figura 1. Modelo de Laswell

Fuente: Molina, C. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase. INDES.

Tomando como base el modelo de Laswell, en 1984 aparece el modelo de Kingdon, y por vez primera la etapa de definición del problema y la generación de alternativas, como dos actividades que favorecen el análisis del ciclo de las políticas públicas, así como también favorece en la *praxis* a la producción de políticas públicas sólidas y con mejores resultados.

El segundo modelo que se debe tomar en cuenta es el modelo de los holandeses Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk. Éste modelo es más dinámico que el de Laswell, ya que hace hincapié en la interacción entre la formulación de la política y la implementación, planteando como fases para una política pública, la construcción de agenda, elaboración del proyecto o generación de alternativas, la adopción del proyecto (selección de una de las alternativas), la implementación, evaluación y reajuste. Se privilegia el diálogo continuo entre generación de alternativas y su puesta en ejecución.

El modelo que se observa en la *Figura 2*, se puede relacionar claramente con un enfoque sistémico debido a la influencia en todo el proceso de creación de una política pública del “entorno”, existiendo conflictos de intereses de los distintos actores involucrados. También se puede observar que los problemas son considerados insumos, siendo las políticas públicas un resultado de un proceso político, complejo y dinámico, que buscan dar solución a los problemas previamente identificados. Además, son el resultado de un proceso en donde influyen diversos actores.

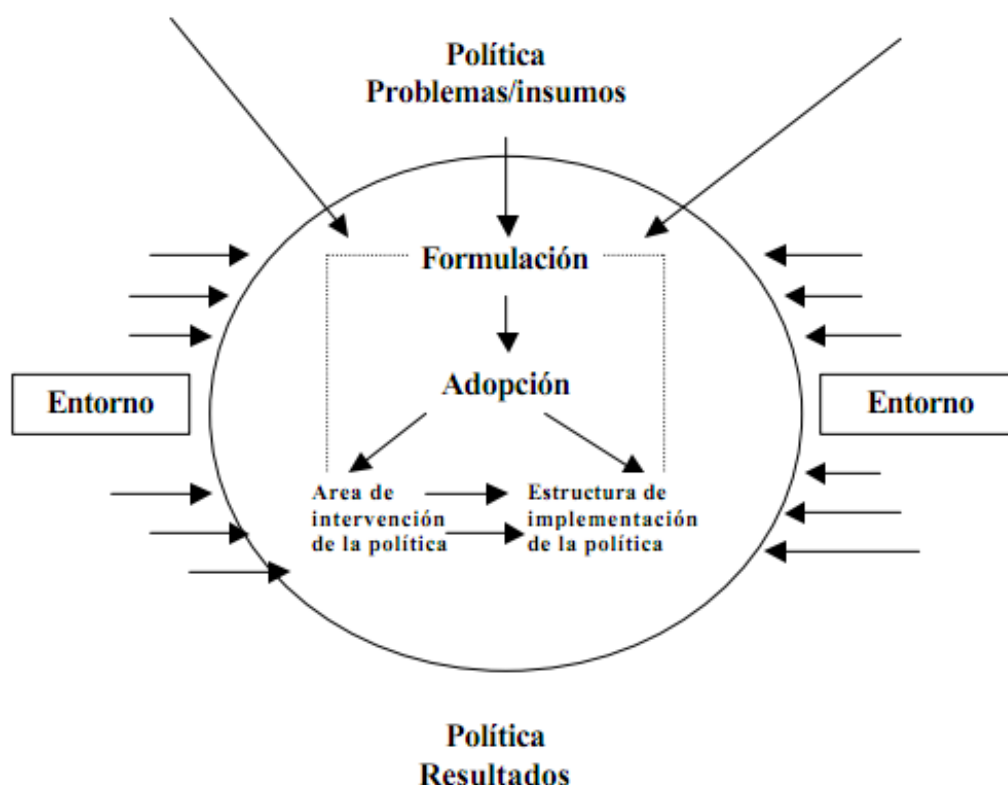


Figura 2. Modelo de Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk

Fuente: Molina, C. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase. INDES.

En la década de los noventa, Merilee Grindle y John Thomas proponen un modelo más interactivo entre las diferentes actividades que conlleva la formación de una política pública. Los aportes de Grindle y Thomas se pueden apreciar no solo en la teoría, también en la práctica, debido a que este modelo plantea el obtener resultados no solo eficaces, sino legítimos. Dentro de los aportes se pueden mencionar:

1. La evaluación no es solo un paso más, es considerada como una constante en todo el proceso de la formación de políticas públicas, lo cual alimenta cada una de las actividades dentro del modelo.
2. La posibilidad de rechazo que aparece con la interacción entre la burocracia y la comunidad, genera conflictos, pero a la vez fortalece el proceso con espacios de discusión, concibiéndose como un modelo más democrático.

3. Se toman en cuenta la dotación de recursos por parte de los decisores y ejecutores para llevar a la acción la alternativa seleccionada.

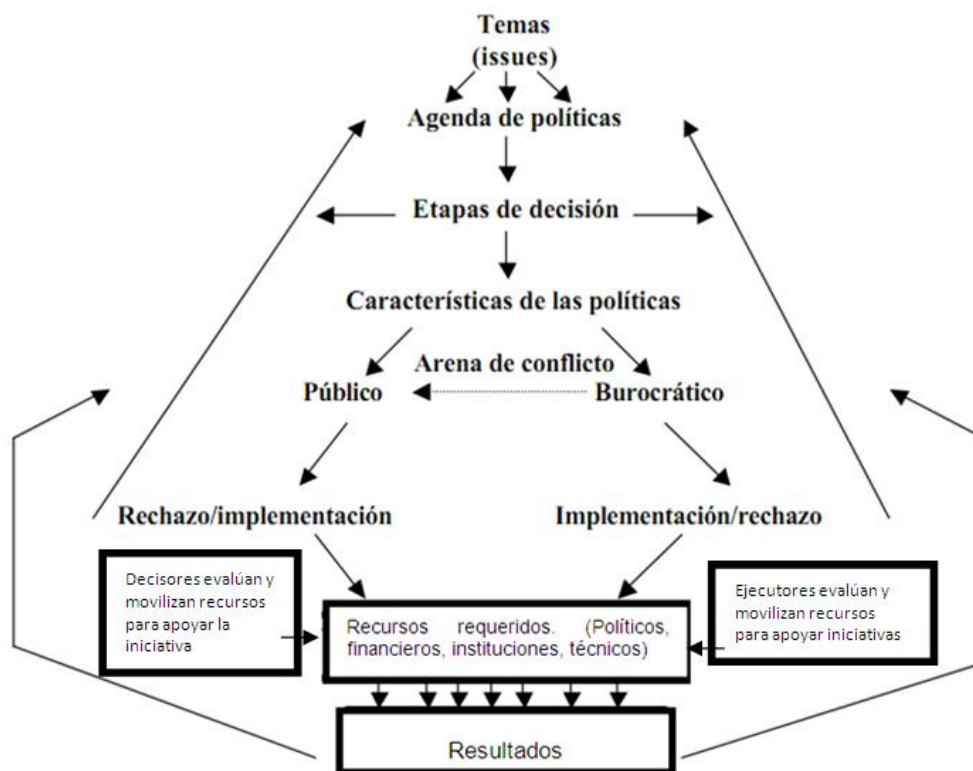


Figura 3. Modelo de Merilee Grindlee y John Thomas

Fuente: Molina, C. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase. INDES.

Luego de una descripción de los principales modelos de formulación de políticas públicas, Molina presenta una propuesta retomando la idea de los cuatro elementos básicos del modelo tradicional, con dos diferencias claras:

1. La desagregación de los dos primeros elemento básico del proceso: “la definición del problema”, lo desagrega en el análisis de la situación y la definición de prioridades y objetivos, así como el segundo componente tradicional, “la generación y selección de opciones” en el análisis y selección entre opciones.

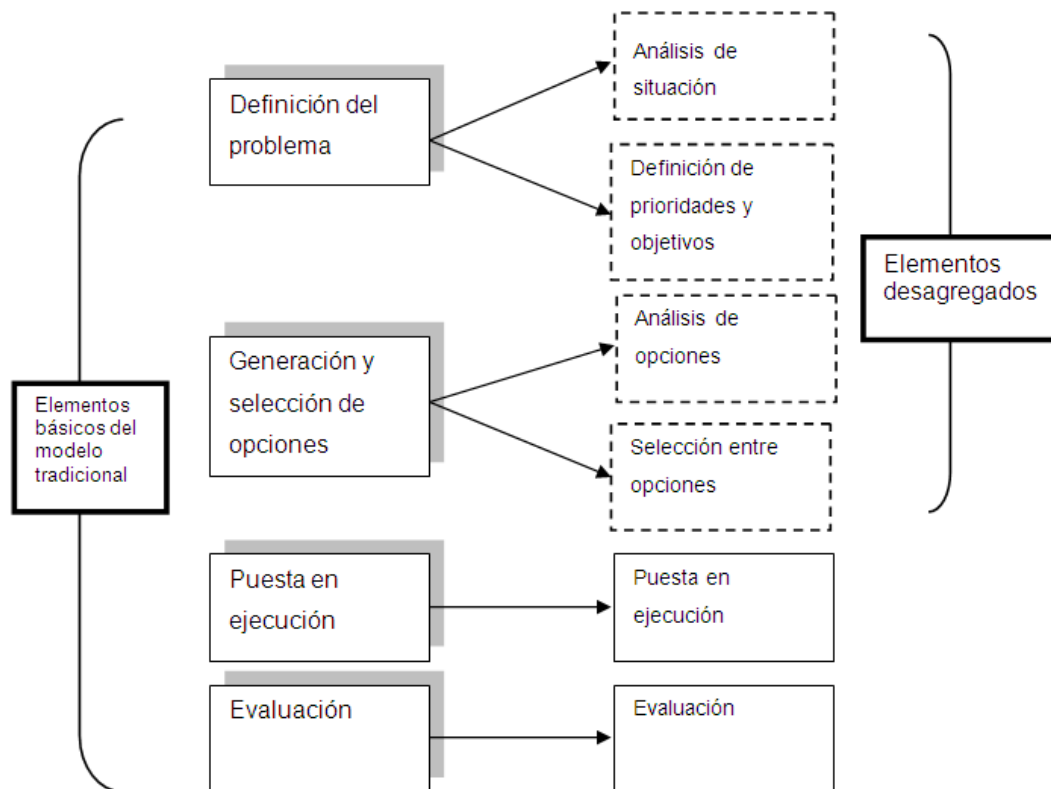


Figura 4. Desagregación de los elementos básicos del modelo tradicional de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia

2. El segundo aporte que este autor realiza en base al modelo tradicional, es la interacción e iteración de sus elementos, es decir, acciones recíprocas y repetición de los pasos.

Debido a estas dos diferencias claras, Molina denomina al modelo propuesto: “Modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programa”, expresándolo de forma gráfica en el siguiente esquema:



Figura 5 Modelo iterativo e interactivo de formación de políticas y programas sociales.

Fuente: Molina, C. (2002). Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase. INDES.

Como se puede apreciar, Molina propone un modelo de formación de políticas y programas sociales que tenga como características el equilibrio entre los diferentes componentes del modelo, para que de una forma interactiva e iterativa entre los distintos pasos, la política pueda *ajustarse continuamente a los cambios del entorno, mediante aproximaciones sucesivas* (Molina, 2002:7).

El modelo de formación de políticas públicas que propone Gerardo Molina, es un modelo mucho más dinámico y realista para analizar el proceso de las mismas. Su diseño se basa en la realidad latinoamericana y en la reformulación de los cuatro componentes básicos de los modelos tradicionales dotando así de flexibilidad al proceso.

El “*modelo interactivo e iterativo de formación de políticas y programas*” será referente que se utilizará en la presente investigación. Con esta herramienta de análisis se logrará resolver algunas interrogantes como: ¿En qué etapa se

encuentra la Política de Seguridad Pública Municipal en Santa Catarina Pinula?, ¿cómo ha sido la interacción e interacción de las mismas?, es decir, evaluar si el proceso se ha dado o se está dando de una forma dinámica, con participación de la sociedad, o si al contrario, ha sido un proceso lineal-vertical.

A manera de conclusión, se puede indicar que es evidente la existencia de diversos modelos en relación al ciclo de las políticas públicas, lo que demuestra el interés en el tema por parte de las ciencias sociales y en especial de la ciencia política. Se generan grandes aportes no solo al desarrollo de la ciencia, en especial a la puesta en práctica de estos modelos que funcionan como herramientas de análisis que ayudan a la conducción de la institucionalización de procesos políticos democráticos y participativos.

Vale la pena recordar que un “modelo” no es más que una representación esquemática de distintos procesos, y no deben ser vistos como un recetario que se deban cumplir en el orden que se especifica, ya que la realidad es mucho más compleja y dinámica. Además, deben ser tomados dichos modelos de una forma flexible e incluso que se puedan poner en práctica modelos que a pesar de no contar con una esquematización teórica, pueden llegar a ser mucho más eficaces que los propuestos hasta el momento, por los académicos.

2.1.2 Las políticas públicas en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala es el instrumento jurídico que define el marco general de garantías socioeconómicas y políticas para el desarrollo pleno del individuo, la familia y la sociedad en su conjunto, por lo que se establecen los principios de organización, que en conjunto con la Ley del Organismo Ejecutivo sirven de referencia para describir el proceso de las políticas públicas en Guatemala.

Por mandato legal, la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de La República, SEGEPLAN, es la institución del Estado responsable de impulsar el proceso de formulación de políticas, de su seguimiento y monitoreo, así como presentar la evaluación del Estado en el marco de políticas públicas, particularmente de aquellas directamente vinculadas a la atención de los conglomerados sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad de Estado.

El mandato legal de SEGEPLAN se contempla en el Artículo 14 del Decreto 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo, éste ordena ser la institución encargada de “impulsar” el proceso de formulación, así como de su seguimiento, monitoreo y evaluación por parte del Estado. Hay políticas públicas que son impulsadas al igual por Secretarías, Ministerios, Institutos y otros entes del Estado. La SEGEPLAN identifica cuatro tipos de categorías de políticas públicas, basándose en el ámbito de gestión. Siendo las siguientes:

- Política General: Presidencia, Vicepresidencia, el Gabinete de Gobierno y SEGEPLAN
- Políticas transversales: Secretarías, Comisiones y otros entes.
- Políticas sectoriales: Ministerios
- Otras políticas: entes descentralizados, autónomos, entre otros.

Es necesario, una definición operativa de lo que es una política general, ya que ésta no es definida por ninguna norma, se puede indicar que *“a efectos de enmarcar los distintos mandatos, se establece como aquella asociada al programa de gobierno.”* (Gómez, 2007:5).

La formulación de la política general o el programa de gobierno, en teoría, se debe basar en la “plataforma programática”, la cual es formulada previo a un proceso electoral, conteniendo los grandes lineamientos de las políticas y programas que el partido se propone realizar durante el período de gobierno siguiente.

El plan de gobierno, a diferencia de la plataforma programática, se refiere a “un documento elaborado por políticos y técnicos del nuevo equipo de gobierno que sólo se puede formular o terminar de concretar, hasta que el partido y el candidato electo toman posesión del gobierno.” (ASIES, 2002: 23).

Según la Ley del Organismo Ejecutivo en el inciso a) del artículo 14, se le atribuye a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, la función de coadyuvar a la formulación de la política general de Gobierno y evaluar su ejecución. Los entes encargados de llevar a la práctica la política general, mediante acciones concretas y específicas de cada sector, son los distintos Ministerios. Los Ministerios deben de planificar, ejecutar y evaluar sus políticas específicas tomando como referencia, la política general del Gobierno.

Fredy Gómez (2007) denota la existencia de un tipo de políticas públicas que enmarcan en las políticas de varios sectores, instituciones, ramos ministeriales o niveles de gobierno, a éstas se le denomina: “políticas transversales”, y generalmente están asociadas a las Secretarías de la Presidencia, o a Comisiones permanentes, careciendo de un mandato general o específico que las regule.

Para ejemplificar este tipo de políticas que se visualizan un tanto más abstractas que el resto, Gómez enlista las políticas públicas transversales que prevalecieron en la Administración 2004-2007 en Guatemala:

- Política Nacional de Descentralización
- Política de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas
- Política de Desarrollo Social y Población
- Política Marco de Gestión Ambiental
- Política Nacional de Cultura de Paz
- Política pública para la convivencia y la eliminación del racismo y la discriminación racial
- Política Nacional de Derechos Humanos

- Política Nacional de Educación de Derechos Humanos
- Política nacional de Discapacidad
- Política de Desarrollo Rural Integral 2004-2008
- Política Pública de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia
- Política Nacional de Juventud 2005-2015
- Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Política Nacional de Ecoturismo
- Política Nacional de Turismo

La política general como referencia de toda política pública y la descripción de lo que son las políticas sectoriales y transversales, permite identificar la existencia de otro tipo de políticas públicas que se encuentran en otro nivel de gestión, como las políticas de instituciones descentralizadas, autónomas y otras organizaciones públicas.

Este último tipo de políticas son muy diversas debido a los diferentes ámbitos de gestión, siendo necesario el analizar cada una por separado. El inciso a) del artículo 134 de la Constitución Política de la República, indica que todo municipio y entidad descentralizada y autónoma, debe de coordinar su política con la política general de Estado.

El Gobernador cumple un rol fundamental en la coherencia que deben de presentar las políticas públicas en los distintos niveles de gobierno. Lo anterior se puede identificar en el inciso e) del artículo 57 de la Ley del Organismo Ejecutivo el cual indica en relación a las atribuciones del mismo:

“Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República.”

Como se puede evidenciar, existen distintos tipos de políticas públicas en Guatemala, según el ámbito de gestión de las mismas. Formalmente, la dinámica de las políticas públicas pareciera bastante lineal, y resalta en la legislación la coherencia que éstas deben tener en la política general del Gobierno.

Se puede identificar que no existen mandatos para que la formulación de las mismas se realice de una forma participativa, pero en la práctica, se han abierto espacios de participación en el ámbito local, procesos que serán evaluados en el siguiente apartado.

2.1.2.1 Políticas públicas municipales en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala, en conjunto con el Código Municipal, y La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son el marco referencial para poder analizar las políticas públicas municipales en Guatemala.

En el artículo 2 del Código Municipal se define al municipio como *“la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.”*

La Constitución Política de la República establece la autonomía que gozan los municipios, siendo algunas de sus funciones, el elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

Algunos de los actores claves en relación al tema de las políticas públicas municipales son: El Concejo Municipal, el Alcalde, la Oficina Municipal de Planificación, y los vecinos, es decir, la participación ciudadana que también se ve reflejada en los distintos órganos que conforman el Sistema de Consejos de Desarrollo en Guatemala.

Dentro de las competencias generales del Concejo Municipal, en relación al tema, se encuentra: *“La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio” así como “la aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales.”* (Código Municipal, Art. 35).

La figura del Alcalde es sumamente importante debido a que legalmente es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. Dentro de sus atribuciones y obligaciones se encuentra el *“velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.”* (Código Municipal, Art. 53).

La Oficina Municipal de Planificación es el ente encargado de producir la información precisa y de calidad requerida para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales. Coordina y consolida los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio y cuenta con el apoyo sectorial de los ministerios y secretarías de Estado (Código Municipal, Art. 95).

La participación ciudadana, es abordada en la legislación municipal, en el artículo 17 del Código Municipal, se establecen los derechos y obligaciones de los vecinos, siendo algunos de estos:

- Participar en actividades políticas municipales.
- Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias
- Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista por la ley

De igual manera en el artículo 132 se establece la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal. Es el Concejo Municipal el ente encargado de establecer los mecanismos que aseguren la participación de las mismas, en la discusión de los proyectos que se desean incluir en el presupuesto de inversión, así como en los gastos de funcionamiento.

Con el objetivo de cumplir con sus fines, el artículo 3 del Código Municipal indica que el municipio coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Relacionado al tema de participación ciudadana, ésta es promovida por el régimen administrativo guatemalteco de una manera organizada, estableciendo un Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual organiza y coordina la administración pública, siendo el Consejo Nacional de Desarrollo el nivel más alto. Por tal razón, es el encargado de la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial (Constitución Política de la República, Art. 255).

El Sistema de Consejos de Desarrollo, en sus diferentes niveles, está compuesto por: Consejo Nacional, Regionales, Departamentales, Municipales y Comunitarios, promoviendo y llevando a cabo políticas participativas, institucionalizando de esta manera la identificación y priorización de proyectos,

planes y programas por parte de los miembros de cada uno de estos niveles de organización.

El punto de partida del Sistema de Consejos de Desarrollo es el Consejo Comunitario, en donde se identifican y priorizan las necesidades de cada una de las comunidades, “elevando” las peticiones o propuestas a los Consejos Municipales correspondientes para la evaluación de la viabilidad técnica de las propuestas, así como su implementación, siendo otra de las funciones de los COCODE el dar seguimiento a las políticas, proyectos, planes y programas que a nivel municipal se formulen.

El papel de los Consejos Departamentales es fundamental en este Sistema, ya que son los encargados de concatenar las distintas propuestas o peticiones de cada uno de los municipios, y “elevarlas” como propuestas departamentales de políticas públicas, a los siguientes niveles: Consejos Regionales y al Consejo Nacional. Los Consejos Departamentales son presididos y coordinados por un representante del ejecutivo, el Gobernador Departamental.

Estos elementos que da la legislación guatemalteca, como el Sistema de Consejos de Desarrollo, las funciones de los Alcaldes, Gobernadores y otros actores involucrados en la coordinación de las políticas públicas municipales, será de utilidad para la evaluación que se realizará en el estudio de caso en Santa Catarina Pinula.

Es evidente que existe una apertura democrática en el proceso de formulación de las políticas públicas en Guatemala, sobre todo a nivel local. Este cambio responde a la lógica del régimen administrativo del Estado guatemalteco, en donde los municipios son considerados el espacio más “accesible” para la participación ciudadana, siendo ésta un elemento fundamental para la definición del concepto de poder local.

2.2 Poder Local

Existe una visión negativa en relación al proceso de consolidación de la democracia en Guatemala, esto debido a varios factores que indican la debilidad del Estado guatemalteco al enfrentarse a distintas problemáticas que no han podido ser solucionadas, entre las que se pueden mencionar, el abstencionismo electoral, el desorden partidario, la ausencia de políticas de Estado, entre otras.

Edelberto Torres-Rivas y Pilar Cuesta (2007), indican que existe una visión positiva en relación a la construcción o la posibilidad de construir democracia en ámbitos más reducidos, es decir en el ámbito local, esto debido a varias razones como el planteamiento del tema de la ciudadanía y del poder local en el proceso de transición como un método de superación del pasado autoritario.

Con el argumento que los excesos de centralización limitan al crecimiento y sofocan la vida social, el fortalecimiento del poder local ha sido concebido por los organismos financieros internacionales, como una estrategia de los programas de descentralización. Siguiendo esa línea, en el marco de una economía menos regulada y de un Estado mínimo, los gobiernos locales se conciben como una posibilidad de convertirse en sitios privilegiados para la aplicación de políticas sociales compensatorias.

Torres-Rivas y Cuesta finalizan indicando que el ámbito académico también es una razón para que exista una visión positiva en relación a la construcción de una democracia *“desde lo local”*, esto ha subrayado la importancia de lo microsociológico, en donde la participación social local ofrece nuevas expresiones de comportamiento ciudadano.

Los autores de *“Notas sobre la Democracia y el Poder Local”* indican que lo local se debe entender como un espacio físico y un espacio social, constituyendo una *“red de relaciones entre personas y organizaciones que interactúan*

estrechamente porque pertenecen al mismo espacio físico, participan voluntariamente o como resultado directo de compartir el mismo locus (...) (desarrollando) relaciones de poder, porque es el sitio y la ocasión donde se viven y desarrollan vínculos de cooperación o competencia, de solidaridad o de conflicto con motivo del ejercicio de la participación” (Torres-Rivas & Cuesta, 2007:5).

Vicente Arredondo Ramírez brinda una definición del concepto de poder local, definiéndolo como: *“la capacidad de la ciudadanía de apropiarse de su propio destino (...) se ejerce a través de la participación ciudadana, para lo cual cada persona debe tener la capacidad de analizar, definir, decidir e instrumentar todo aquello que se requiere para su propio bienestar y el de los demás. (Arredondo, 2000:546).*

Desde una perspectiva crítica, la definición de Arredondo pareciera incompleta, no se debe tomar al poder local como una sola vía. Es imprescindible la capacidad de la ciudadanía para participar activamente en buscar su propio bienestar, pero igual de necesaria es la apertura democrática por parte de los gobiernos en los procesos políticos, para que dicha participación sea eficaz.

Dos elementos deben ser abordados en el estudio de caso que se pretende realizar en esta investigación, con el fin de determinar esa doble vía que el concepto de poder local hace referencia, la capacidad de la ciudadanía de participar activamente y la apertura democrática por parte de las autoridades locales.

Para comprender de mejor manera lo que se conoce en Ciencia Política como “poder local”, se tendrá como referencia a la investigadora Morna Macleod², por el hecho que su definición es amplia, tomando en cuenta un considerable número de factores a la hora de elaborar la misma.

² Doctora en Estudios Latinoamericanos por parte de la Universidad Autónoma de México.

Macleod indica que el poder local son las *“fuerzas, acciones y expresiones organizativas a nivel de la comunidad, del municipio o de la micro-región, que contribuyen a satisfacer las necesidades, intereses y aspiraciones de la población local: mujeres y hombres en todas las edades para la mejora de sus condiciones de vida (económicas, sociales, culturales, políticas y personales), y como vía para convertirse e sujetos o protagonistas de sus vidas”* (Macleod, 1998:39).

Edelberto Torres-Rivas y Pilar Cuesta (2007), hacen mención a lo postulado por Macleod, indicando que tanto la participación, como el adquirir el poder o empoderamiento (*empowerment*), son dos componentes básicos del concepto de poder local, interesando en el análisis, la participación que conduce a *“dotar de poder”*, es decir, fortalecer al sujeto convertirlo en un actor principal al concebirse como portador de derechos y obligaciones, convirtiéndose así en ciudadano.

El fortalecimiento como ciudadano participante, significa adquirir condiciones para estar en la posibilidad de tomar decisiones que atañen a la vida pública, necesitando información, conocimientos sociopolíticos, técnicos y otras condiciones que completan su formación ciudadana, además de una organización, respaldo colectivo y colaboración de otros actores portadores de intereses en común (Torres-Rivas & Cuesta, 2007:6).

Es evidente que la definición del concepto de Arredondo, en donde el poder local es considerado como responsabilidad del ciudadano por medio de la participación política se queda muy carente de elementos. El poder local posiciona al ciudadano como el actor primordial de la política en el ámbito local y no está de más resaltar que poder local no es sinónimo de autoridad municipal, ni de grupos particulares que activan en política en el ámbito municipal.

En relación a lo anterior, es interesante la definición que se identifica en el artículo de Francisco Martínez, titulado “Poder Local”, publicado como columna de opinión en El Periódico el 10 de enero del año 2008: *“auténtica participación de los*

diversos grupos que activan la vida ciudadana, los que dentro de la legalidad, plantean y promueven sus demandas, las cuales deben ser atendidas por los responsables de darles respuesta”.

Como se pudo observar, el concepto de poder local es un concepto amplio que integra varios elementos en donde el eje principal es la democracia. A este concepto se integran otros temas como la participación ciudadana, el empoderamiento, las autoridades, los procesos políticos, así como la integración del ciclo de políticas públicas tanto a nivel municipal como su trascendencia en el ámbito nacional por ser una manifestación clara del resultado de las acciones de esas dinámicas que conlleva el poder local.

Para finalizar este apartado, cabe mencionar que, a pesar que se han llevado a cabo diversas investigaciones respecto al tema, Raúl González Meyer identifica algunos aspectos que se relacionan al poder local y que a su juicio deben ser evaluados por los estudios a nivel micro, con el propósito de profundizar más en las realidades que se viven dentro de esos ámbitos.

De esa forma González (2009) indica que se hace necesario analizar si dentro de los territorios locales, predominan formas de poder verticalista y autocrático, la coexistencia de diversas clases dirigentes constituyentes de un poder local policéntrico, y finalmente la invisibilidad o presencia pública de grupos locales subalternos, temas a considerar por los politicólogos para realizar investigaciones sobre el poder local.

2.3 Seguridad

Según el Diccionario de la Real Academia Española, el término “seguridad”, posee su origen en la palabra latina *securitas* que hace referencia a la cualidad de seguro, que a su vez significa estar libre o exento de todo peligro, daño o riesgo. En la misma línea, Bernardo Arévalo (2002), indica que en su acepción más fundamental, el término seguridad hace referencia a estar libre de preocupaciones, a sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser causado por otros.

La seguridad se ha definido también, como el hecho de tener *“control sobre cualquier tipo de riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y estar preparado para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos”* por lo cual se puede indicar que *“es una condición de carácter aspiracional que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para un determinado entorno social o natural”* (Arévalo, 2002:131).

Se puede observar que “seguridad” es un término muy amplio que puede hacer referencia a una persona, objetos, un Estado, un sistema político, entre otros. La seguridad que interesa a la presente investigación, es la relacionada con las ciencias sociales. La definición que Gabriel Aguilera hace en relación al concepto es la *“percepción, prevención y protección ante el conjunto de las amenazas que pueden sufrir una nación o un país.”* (Aguilera, 1996:11).

Desde el punto de vista de un enfoque sistémico, la seguridad es *“una variable de auto sustentación del desarrollo social y nadie es el propietario exclusivo del tema. Se produce la seguridad socialmente, mediante una articulación entre mecanismos de habitación y mecanismos de realización de la seguridad, organizados en modernos contratos sociales de prevención.”* (Arévalo, 2000:170).

Para Héctor Rosada-Granados (2010), la seguridad es un concepto político de competencia y responsabilidad del Estado, no atribuido a un sector en particular y por tanto, no posee carácter militar, sino corresponde a todos los ciudadanos y a todos los sectores del país.

Iduvina Hernández (2011) coincide en parte con el planteamiento de Rosada-Granados al plantear la seguridad como una función propia del Estado. Hernández indica que la seguridad se debe enfocar en tres factores fundamentales correspondientes solo al Estado:

1. Prevenir. Llevar adelante todas las acciones, actividades, elementos de la acción del mismo Estado que están enfocados en prevenir el impacto de factores que amenazan el desarrollo del Estado.
2. Controlar. Si la medida de prevenir no tiene éxito, se debe avanzar hacia el control de la amenaza.
3. Enfrentar amenazas.

Estos tres elementos que propone Hernández, son esenciales para evaluar una política de seguridad ciudadana como el objetivo central de la presente investigación. La identificación de los riesgos y amenazas, debe ser un primer elemento que si bien no lo menciona Hernández, éste debe ser armonizado con los tres propuestos por ser la clave en los distintos mecanismos de participación ciudadana.

Siguiendo esta línea de ideas, Carlos Vega Fernández (2006) incluye la identificación de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, dentro de los elementos que el concepto de “seguridad” debe involucrar. Vega resume muy bien la conceptualización del término al indicar que éste se compone de dos momentos básicos:

1. Identificar lo que son las amenazas, vulnerabilidades y riesgos, y
2. Lo relacionado a cómo prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.

En este punto es necesario hacer mención al término “riesgo”, debido a la importancia que éste tiene en la definición del concepto de “seguridad”. Arévalo (2002) define “riesgo”, como *“el daño o pérdida que pudiera causar un particular evento, y está en función de la intensidad de la amenaza y del grado de vulnerabilidad que experimente la sociedad en un momento determinado; esta vulnerabilidad puede disminuir si el Estado o la comunidad poseen determinadas capacidades para enfrentarla”*.

A modo de síntesis, el autor indica que: *“El riesgo es igual a la intensidad de la amenaza en función de la vulnerabilidad, la cual podría variar si existen capacidades estatales o locales para contrarrestarla.”* (Arévalo, 2002:138).

Previamente se mencionó, que es la identificación de las amenazas y riesgos la actividad donde es vital la participación ciudadana. Esto debido a que la sociedad es quien percibe los distintos factores que amenazan su bienestar, así como también la idea que se tenga sobre la capacidad del Estado para poder prevenirlas, contenerlas y enfrentarlas lo que dota de información a las instituciones especializadas para poder llevar a cabo acciones que disminuyan esa percepción de inseguridad.

Según las acciones que conlleva la garantía de seguridad desde un punto de vista estatal, se pueden identificar la **preventiva y reactiva**, a pesar que el término “reactiva” tiene una connotación muy negativa, hace referencia a una acción en respuesta de minorizar o enfrentar la amenaza o el riesgo que genera inseguridad.

La seguridad preventiva es la condición que se genera por la capacidad del Estado de promover condiciones de bienestar para la sociedad, mitigando las vulnerabilidades que la afectan y que limitan el bienestar general (Arévalo, 2002:131).

La seguridad preventiva y reactiva, se desarrollan por medio de las herramientas que tiene el Estado como lo son las políticas públicas, definidas previamente. Específicamente se indica que el término “*políticas de seguridad*”, hace referencia a “*las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones.*” (Arévalo, 2002:131).

En base a lo anterior, se puede indicar que la “inseguridad” es una percepción, una idea que se ha formado en la población que las políticas de seguridad del Estado no son lo suficientemente adecuadas para contrarrestar las amenazas a su seguridad personal, o en el peor de los casos la inexistencia de las mismas, reflejando de esta forma un Estado débil.

De la definición de los dos conceptos anteriores (preventiva y reactiva), se vinculan los términos de **seguridad positiva y la negativa**, relacionando la primera con la seguridad preventiva y siendo la seguridad negativa, la capacidad del Estado de contener o detener las amenazas específicas que atentan contra dichas condiciones y que afecten el estado de bienestar de la sociedad (Arévalo et al., 2002:59).

De esta manera se indica que la lógica de la seguridad positiva es el identificar oportunidades y potencialidades que permitan maximizar los recursos materiales e inmateriales que se disponen, para garantizar o seguir garantizando el bienestar de la sociedad, a diferencia de la lógica de la seguridad negativa, el identificar amenazas contra el bienestar y accionar contra ellas.

Los conceptos de seguridad positiva y negativa o su equivalente a seguridad preventiva y reactiva, son de utilidad para poder evaluar de qué forma están contempladas las acciones dentro de los programas, planes y proyectos de las políticas que buscan dar solución a las percepciones de inseguridad, así como la forma en que se han llevado a cabo las mismas.

2.3.1 Seguridad ciudadana

El concepto “*seguridad ciudadana*” toma una relevante importancia en el presente trabajo de investigación debido a los elementos que intervienen en la conceptualización del mismo. Es por ello que se ha optado por recurrir a un espacio independiente para facilitar el análisis del concepto.

El concepto se compone de dos términos, seguridad y ciudadanía. Como ya se ha mencionado el término seguridad al que se hará referencia en este trabajo, es a la función básica del Estado de brindar protección a la población. El término “ciudadanía”, *“califica la naturaleza del orden político de dicha población: una comunidad política democrática compuesta por sujetos activos, portadores de derechos y obligaciones frente a un Estado y sus agencias, cuyo sentido primario y último es el servicio a la sociedad”* (Arévalo et al., 2002:235).

La seguridad ciudadana ha sido definida por Gabriel Aguilera como: *“derecho que asiste al ciudadano de desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes.”* (Aguilera, 2006:13).

Según Bernardo Arévalo, el concepto de seguridad ciudadana surge como reacción a las concepciones estatocéntricas y coercitivas de la seguridad pública. Es decir, que si bien se busca una eficiencia en procurar niveles de seguridad de la población, esto debe de ir acompañado de adecuar las concepciones de seguridad y el marco institucional-jurídico correspondiente, a un marco político democrático.

El concepto de “participación ciudadana” se encuentra íntimamente relacionado al de “seguridad ciudadana” y es que, el primer término hace referencia a la relación Sociedad-Estado que es elemento fundamental del concepto de ciudadanía.

En relación a la idea anterior, la seguridad ciudadana *“expresa el ejercicio de derechos democráticos y da concreción al derecho humano a la seguridad, debe descansar en definitiva en la capacidad organizada de la comunidad para ser sujeto de ella y no solo su beneficiaria.”* (Arévalo, 2000:273).

Arévalo pone especial énfasis, en la capacidad de organización de la comunidad, lo cual es un elemento que definitivamente debe ser tomado en cuenta para el estudio de caso que se llevará a cabo para poder desarrollar la evaluación de la Política de Seguridad Pública Municipal en el municipio de Santa Catarina Pinula, es decir la participación ciudadana en todo el proceso de formación de la política y la incidencia de la misma.

Dentro de la lógica de la seguridad ciudadana, la población debe participar en la garantía de la seguridad de una forma activa, no solamente un “acompañamiento pasivo” como lo llama Bernardo Arévalo, ejemplificando con los comités de vecinos organizados. Lo que se busca es trascender y participar activamente, como por ejemplo aportar y apoyar en la formulación de políticas públicas relacionadas al tema.

La participación se debe dar de dos formas: apoyo (activo) y fiscalización, siempre dentro de un principio de complementariedad, es decir no dejar de reconocer los espacios protagónicos del Estado como monopolizador de los recursos de fuerza de la sociedad, sin limitarse a la posibilidad de establecer una dinámica entre las autoridades estatales y la sociedad.

Es en este punto donde el concepto de “seguridad ciudadana” cobra importancia en el trabajo de investigación, ya que es un concepto que nace de ideas democráticas y se relaciona directamente con la participación ciudadana y la formulación de políticas públicas. Finalmente, se relaciona con los espacios de participación más cercanos a la ciudadanía: el nivel local.

El Estado debe responder de manera eficiente a las demandas que se generan a nivel local, ya que la problemática de seguridad que afecta a una comunidad determinada, puede no afectar a otras comunidades con condiciones similares. Las políticas de seguridad se deben concretar en relación a las condiciones que se generan en cada una de las comunidades del país, fortaleciendo así, la importancia del concepto de poder local.

En vista de lo anterior, se puede evidenciar cómo se conjugan los términos: seguridad, políticas públicas, participación ciudadana y poder local en el concepto de “seguridad ciudadana” que serán base para el desarrollo del presente trabajo.

-Capítulo III-

Cambio de paradigma de seguridad.

3.1 La amplitud de la agenda de seguridad

El término “seguridad” ha evolucionado como producto de numerosos factores como el fin de la Guerra Fría, la globalización, el desarrollo tecnológico y la emergencia de amenazas no tradicionales. Dicha ampliación conceptual consecuentemente amplía su aplicación práctica, es decir, que se ve engrosada la agenda de seguridad con nuevos factores a tomar en consideración y numerosas acciones a poner en práctica mediante las políticas de seguridad de un Estado.

En relación a esto, Héctor Rosada-Granados indica que los cambios en el escenario internacional han provocado la evolución del concepto espacial de seguridad que se regía únicamente por los límites territoriales del Estado, así como también se ha dado una ampliación de las interrelaciones con otros campos de análisis, superando el carácter reduccionista de una práctica política que lo centraba exclusivamente en lo político-militar (Rosada-Granados, 2010:4).

El debate que se ha presentado en la definición del término “seguridad”, ha girado en torno al objeto referente de la misma, es decir, el “objeto” a defender por la parte del Estado. Algunas definiciones se enfocan en la seguridad del Estado mismo, otras en la seguridad del territorio y las más actuales, en la seguridad de la persona.

Según Bernardo Arévalo, en la actualidad las políticas de seguridad deben responder a la seguridad de la persona humana, de la sociedad como colectivo social, y de las instituciones políticas que expresan las bases del pacto constitutivo de la comunidad política, siendo inadmisibile que el interés de uno pueda desarrollarse en contraposición del interés del otro (Arévalo, 2002:132).

En relación a la amplitud de la agenda de seguridad como consecuencia de la emergencia de nuevas amenazas no tradicionales, Arévalo menciona que algunas de las nuevas amenazas que afectan a la seguridad del ser humano son las siguientes:

- El crimen organizado transnacional, principalmente la narcoactividad.
- El terrorismo
- Fundamentalismos religiosos
- Disputas fronterizas
- Demandas de autonomía
- Demandas nacionalistas
- Desarrollo tecnológico vinculado al crimen organizado y con la carrera armamentista.
- Deterioro del medio ambiente
- Creciente y constante polarización del acceso a los recursos que genera condiciones de inestabilidad y problemas de gobernabilidad.

Las declaraciones de distintos representantes de gobiernos y de organismos internacionales, así como el análisis de diversos círculos académicos, han contribuido a considerar la ampliación de la jurisdicción de la seguridad a todo lo que significa un riesgo para el bienestar colectivo.

Boutros Boutros-Ghali quien fue Secretario General de las Naciones Unidas de 1992 a 1996, incluye entre las nuevas dimensiones de seguridad: el crecimiento incontrolado a la población, el peso de la deuda externa, las barreras al comercio internacional, las drogas y la disparidad entre ricos y pobres, poniendo especial atención a los problemas ecológicos y al surgimiento de nuevas enfermedades (Aguilera, 1996:11).

Con estas declaraciones, se puede apreciar la conjugación de amenazas tradicionales y de nuevas amenazas a la seguridad del ser humano, como lo son las nuevas enfermedades y problemas ecológicos. Problemas en el ámbito

económico como la deuda externa, barreras comerciales y la disparidad económica, coincide con el planteamiento de Arévalo, quien indica que estos problemas generan condiciones de inestabilidad y problemas de gobernabilidad.

En el proceso de reformulación del concepto de seguridad, los organismos internacionales han sido actores fundamentales. A través de estudios, publicaciones, convenciones y otras acciones, han incidido en el proceso de reformulación constante del concepto de “seguridad”, siendo el carácter de integralidad, la principal característica del concepto que se ha establecido.

La evolución conceptual ha conducido a los investigadores de la Organización de Naciones Unidas al concepto de *seguridad humana*. Este concepto se ha manejado desde 1993 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con el fin de cambiar el énfasis: ir de la seguridad nacional y territorial que se regía a través de armamentos, hacia una seguridad de la gente, seguridad alimentaria, laboral y ambiental, sustentada en el desarrollo humano.

En relación a la amplitud de los ámbitos que abarca el concepto de seguridad, la Organización de Estados Americanos indica que la característica fundamental de éste, debe ser la multidimensionalidad del mismo (OEA: 2003:3). En relación a esto, se señalan siete dimensiones a considerar:

1. Seguridad económica
2. Seguridad alimentaria
3. Seguridad social
4. Seguridad ambiental
5. Seguridad personal
6. Seguridad de la comunidad
7. Seguridad jurídica-institucional.

En esta línea de ideas, el PNUD en el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 agrupa la lista de amenazas a la seguridad humana en siete categorías: seguridad económica, alimentaria, en materia de salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (Aguilera, 1996:12).

Los problemas relacionados a la ecología se han incluido en la agenda de seguridad, estos amenazan la capacidad del planeta para sostener su población humana. Las cuestiones ecológicas se deben tomar en consideración para el análisis de las políticas públicas de seguridad democrática, ya que ésta última no descarta a los problemas ambientales como un elemento de la misma.

A principios de los años noventa, el PNUD comienza a vincular el concepto de seguridad, con la noción de desarrollo humano, así como también, con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

Partiendo de la idea que el concepto de desarrollo humano se afirma en la aplicación de la gama de oportunidades que dispone la gente para ser sujeto y beneficiario del mismo, la seguridad humana significa que la gente puede efectivamente ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que puede tener relativa confianza en que las oportunidades que tiene hoy, no desaparecerán totalmente mañana (Arévalo, 2000: 257).

El concepto de seguridad humana busca trasladar la preocupación de la percepción desde el Estado hacia la vida cotidiana. Se afirma que: *“para mucha gente la sensación de inseguridad deriva más de las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que del temor a un acontecimiento cataclástico mundial”* (Aguilera, 1996:12). Algunas de las preocupaciones cotidianas de la población que se vinculan con la sensación de inseguridad, son las siguientes:

- ¿Tendrán suficiente para comer ellos y sus familias?
- ¿Perderán su empleo?
- ¿Estarán seguros sus barrios y sus calles respecto de la delincuencia?
- ¿Los torturará un Estado represivo?
- ¿Serán víctimas de violencia en razón de su sexo?
- ¿Serán objeto de persecución por su religión o su origen étnico?”

Es necesario comprender que el concepto de seguridad humana alude a procesos sociales de construcción permanente de ella en la vida cotidiana de las personas. En base a esto, Bernardo Arévalo indica que la seguridad humana exige la existencia y disposición de los mecanismos sociales que hagan lo posible al mantenimiento de la complementariedad entre las distintas dimensiones de la vida social y sus expresiones objetivas y su traducción en la subjetividad de las personas (Arévalo, 2000:257).

El aporte de los organismos internacionales en la reconstrucción del concepto de “seguridad” ha sido fundamental y ha incidido en el proceso del cambio de paradigma de la misma. El análisis de la seguridad ya no se limita al ámbito delictivo, tomando actualmente en consideración, los distintos ámbitos, político, económico, ecológico, social y cultural.

Todos estos aportes fueron desembocando en un cambio total del paradigma de la seguridad, así como en la construcción del concepto de “*seguridad democrática*”, que hace referencia a la existencia de un Estado capaz de promover acciones de desarrollo que incidan en generar condiciones de bienestar para su población. En el siguiente apartado se podrá analizar de forma detallada lo que significó este “*quiebre*” conceptual en relación a la seguridad.

3.2 Cambio de paradigma: de la seguridad nacional, militar y territorial a la seguridad multidimensional e integral.

El concepto de seguridad con enfoque tradicional estadocentrista, se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un Estado ante amenazas externas o internas. Este enfoque fue superado por un concepto relacionado a valores democráticos que colocan al ser humano como sujeto principal de la misma. A este proceso se le conoce como: “cambio de paradigma”

Son varios los factores que contribuyeron a este cambio de paradigma, dentro de estos, la finalización de la Guerra Fría que marcó en gran medida el cese de la visión estadocentrista de la seguridad. Este evento histórico significó una ruptura con el concepto estrecho o convencional, que al dejar de ser funcional emerge la necesidad de estructurar un nuevo paradigma conceptual acorde a las nuevas necesidades de los Estados.

No es objetivo de la presente investigación el realizar un análisis minucioso ni una descripción cronológica sobre los hechos sobresalientes de este evento histórico. Para los usos de la presente investigación, precisa definir que la Guerra Fría significó una bipolarización del mundo con respecto a la ideología de dos sistemas políticos y económicos distintos, el socialismo y el capitalismo.

Según Bernardo Arévalo (2002), las fuentes centrales de la Guerra Fría, fueron: las guerras contrainsurgentes en América Latina, la búsqueda por el dominio geopolítico en América Latina y el crecimiento mundial de la economía. Factores que se relacionan en definitiva, con la lucha entre la preservación del *status quo* y las nuevas ideas de organización económica, política y social.

Partiendo de las ideas que las relaciones asimétricas de poder generan una interdependencia entre los países subdesarrollados y desarrollados, y que esto consolida fuerzas dominantes y subordinadas, se puede indicar que se estimulan

las ideas imperialistas entre las naciones, factor determinante para entender la dinámica de la Guerra Fría.

Las ideas imperialistas de dos potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, causó la bipolarización del mundo, debido a la estrategia de influencias y alianzas con terceros Estados alrededor del mundo, que desembocó en enfrentamientos políticos, militares y económicos directos e indirectos.

En relación a las agendas de seguridad, la tensión acumulada entre ambas potencias hizo que éstas se centraran en la defensa de las amenazas, vulnerabilidades y riesgos de la expansión de la influencia de los Estados contrarios. Surgió una priorización de la prevención y control de actividades como el espionaje, el desarrollo armamentista, nuclear y no nuclear, entre otros.

El objeto referente de la seguridad en esa época, era la defensa del sistema político y económico que defendía cada una de las potencias y sus aliados. Se priorizó la seguridad territorial, por medio de la defensa militar, viéndose reflejado en América Latina en las dictaduras militares que estaban al mando de la defensa del sistema político defendido por Estados Unidos.

América Latina fue muy importante en el juego de influencias de ambas potencias. Se emplearon mecanismos políticos, militares y económicos, en especial por parte de Estados Unidos, debido a la preocupación que existía por perder la hegemonía que habían mantenido durante tanto tiempo en el continente.

Desde la década de 1940, América Latina empezaba a preocupar a Estados Unidos, debido a transiciones económicas, políticas y sociales, y el surgimiento de movimientos populistas, así como también las peticiones y demandas de la población se hacían presente sobre todo en relación a las reformas agrarias. Este

tema era preocupante debido a que grandes empresarios norteamericanos habían apostado por los latifundios y exportación de materias primas en América Latina.

Estados Unidos implementó algunas acciones para frenar la expansión de ideas contestatarias, siendo algunos de éstos mecanismos, la “Alianza para el progreso”, en el ámbito económico y social, y la “Doctrina de Seguridad Nacional” en el ámbito político-militar.

Debido a los problemas de desarrollo que enfrentaba América Latina, el presidente John F. Kennedy se reunió con algunos gobernantes del continente, para promover el programa “Alianza para el Progreso”, programa económico que promocionaba el gobierno estadounidense, aludiendo fines democráticos.

El propósito de Estados Unidos era crear una relación de trabajo con los países de Latinoamérica. El presidente Kennedy solicitó 500 millones de dólares para poder proveer de recursos al Fondo Fiduciario para el Progreso Social. El programa se introduce el 13 de Marzo de 1961.

Dentro de los objetivos de Estados Unidos, se identifica el fortalecimiento del desarrollo socioeconómico e inhibir el desarrollo de acciones contestatarias, para que en conjunto, se pudiera producir condiciones de cohesión política. En la práctica se dio una subordinación del eje del desarrollo socioeconómico, por las operaciones (dentro o fuera de la ley) que inhibieran el desarrollo de acciones contestatarias.

La Doctrina de Seguridad Nacional, fue la estrategia política y militar de la política exterior de Estados Unidos, para que se vieran cumplidos sus objetivos dentro de la dinámica de Guerra Fría.

3.2.1 *Doctrina de Seguridad Nacional*

Luego de conocer el contexto internacional en el que surge el paradigma de seguridad que fue acogido por los diversos gobiernos de América Latina en la segunda mitad del siglo XX, es necesario explicar los mecanismos que se utilizaron para llevar a cabo la estrategia que impuso este paradigma en el continente americano y que lleva por nombre “*Doctrina de Seguridad Nacional*”.

Esta doctrina se basa en el concepto de seguridad nacional, que a su vez se fundamenta en las funciones básicas con que surgen los Estados-Nación: brindar bienestar y desarrollo a los distintos sectores de la población, generar condiciones de seguridad, e integrar los elementos del Estado dentro de un proyecto nacional para garantizar las anteriores funciones.

En esta línea de ideas, se puede indicar que la seguridad nacional son las acciones que se realizan para garantizar la estabilidad a un Estado, a través de la continua búsqueda de realizar los objetivos nacionales o intereses nacionales, así como la defensa de estos ante amenazas internas o externas. El velar por la soberanía e independencia, es fundamental en la justificación de estas acciones.

La connotación negativa que ha recibido este concepto, es la discrecionalidad con que las autoridades formulan los objetivos nacionales, ya que éstos pueden beneficiar solamente a ciertos sectores de la sociedad, identificando amenazas internas y externas, que confronten a los diversos sectores o países, generando así tensiones nacionales o internacionales.

Un claro ejemplo de lo anterior, es la seguridad nacional en los Estados Unidos. “*La seguridad nacional para los Estados Unidos, es la capacidad de desarrollar los objetivos de la élite de poder estadounidense sin interferencia de otros países, aunque casi siempre esos objetivos están más allá de las fronteras de los Estados Unidos*” (Arévalo et al., 2002:33).

Muchos de los intereses nacionales de los distintos países, se formulan en función a los objetivos nacionales de la potencia mundial. En la dinámica de Guerra Fría, la influencia de una segunda potencia en la identificación de estos intereses nacionales, ponía en riesgo los intereses estadounidenses y su hegemonía mundial.

La Doctrina de Seguridad Nacional se puede definir como una estrategia que formó parte de la política exterior de Estados Unidos y surgió dentro de la dinámica de la Guerra Fría con el fin de mantener el control y la hegemonía sobre los Estados que se encontraban en el área de influencia. Arévalo por su parte, la define de la siguiente manera:

“nombre genérico con que se designó al corpus doctrinario a partir del cual las fuerzas armadas de países en vías de desarrollo, dentro del área de influencia de los Estados Unidos de América, construían las percepciones del rol y función que les correspondía dentro de la sociedad y del Estado en el marco de la Guerra Fría.” (Arévalo et al., 2002:27).

Se puede identificar una visión estadocentrista de la seguridad en dicha Doctrina. El objetivo y la operacionalización del proyecto político del Estado se desplazaron de la persona humana hacia el Estado en sí. La institucionalización de dicho esquema de poder, le dio a las fuerzas armadas un papel preponderante en la lucha contra el “enemigo interno”.

En el marco de la Guerra Fría, la población fue considerada como un “riesgo” al Estado, debido a la posibilidad de convertirse en la base para la expansión de las ideas comunistas, pudiendo generar movimientos contestatarios, siendo esto una amenaza seria al sistema político imperante. De esta manera se institucionaliza el concepto de “*enemigo interno*”, justificando así el uso de la fuerza en su contra.

En la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional, los actores políticos y sectores sociales que “ponían en riesgo” la seguridad del Estado, eran percibidos como promotores de la agudización de las contradicciones sociales. Estos sectores de la sociedad debían ser vigilados y dado el caso de constituirse en “enemigo interno”, debían ser neutralizados (Arévalo et al., 2002:31).

El principal objetivo de la Doctrina era la lucha por parte de las fuerzas armadas nacionales, contra el surgimiento de movimientos sociales y focos guerrilleros en América Latina. Los ejércitos, en su mayoría, operaban bajo el control de Estados Unidos, que aportó elementos ideológicos, así como estrategias y tácticas para combatir la subversión.

Uno de los mecanismos para llevar a cabo esta estrategia, fue crear un centro de formación militar por parte del ejército estadounidense para instruir a militares de alto rango para actuar en contra del terrorismo de estado. La Escuela de las Américas fue fundada en Panamá en 1946 habiendo pasado por sus aulas, varios altos mandos de las fuerzas armadas de países latinoamericanos.

El intervencionismo político a través del apoyo a dictaduras militares, fue otro de los mecanismos que se implementó en América Latina como parte de la estrategia que buscaba dar estabilidad a la región, para “blindar” de esta forma, el sistema económico y político.

La Doctrina de Seguridad Nacional, se convirtió en la ideología de legitimación del Estado contrainsurgente, justificando el recurso a la fuerza como medio para la gobernabilidad, el cierre de espacios políticos, la subordinación de la ley y las instituciones a los intereses de seguridad, entre otros (Arévalo et al., 2002:33).

Al finalizar la Guerra Fría y en convergencia con el surgimiento de amenazas no tradicionales como el desarrollo tecnológico vinculado al crimen organizado, las demandas nacionalistas, el deterioro del medio ambiente y la creciente polarización del acceso a los recursos, entre otros, evidencia la necesidad de “ampliar” las agendas de seguridad.

La ampliación de la agenda significó el reposicionar a la persona humana como el objeto referente de la seguridad. El concepto de seguridad retoma la intención de centrar su objeto de interés en las colectividades, tan fuertemente golpeadas durante el siglo de las Guerras.

La Seguridad Democrática nace en este contexto de transiciones nacionales e internacionales como un concepto integral y multidimensional. Se convirtió en el nuevo paradigma de seguridad para Centroamérica luego de la adopción del Tratado Marco de Seguridad Democrática en 1995, desplazando el enfoque estadocentrista de la Doctrina de Seguridad Nacional.

3.2.2 Seguridad Democrática

El surgimiento del concepto “seguridad democrática”, responde a la convergencia de varios factores, como la transición internacional con la finalización de la Guerra Fría, las transiciones democráticas nacionales que se vivían en varios países de América Latina, la emergencia de nuevas amenazas, así como la evolución del concepto de seguridad, en gran medida debido a los aportes por parte de los organismos internacionales.

La seguridad democrática vincula el concepto de seguridad, con variables relacionadas al desarrollo humano, Estado de Derecho y principios democráticos. En relación a este principio se hace mención que la seguridad democrática hace énfasis en la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que

promueve el Estado, y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas están destinadas a procurar la condición de bienestar.

El término “políticas de seguridad”, dentro de la lógica de la seguridad democrática, se limita a las medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presentan sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones (Arévalo, 2002:131).

En Centroamérica, este concepto se materializó en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado el 15 de diciembre de 1995 por parte de los presidentes de la región, que al momento de ser ratificado por los Congresos de cada país, se convierte en parte del Derecho Interno y de obligado cumplimiento.

La formulación del Tratado Marco de Seguridad Democrática fue resultado de las distintas reuniones sostenidas por los gobiernos de la región centroamericana desde mediados de la década de los ochenta, las cuales buscaban darle una solución negociada a los conflictos armados que suscitaban en la región. Además es una herramienta valiosa que promueve y aporta al proceso de integración centroamericana.

La seguridad democrática, según se contempla en el TMSD, se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza y pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas, así como una reorientación de los recursos donde se priorice la inversión social.

El TMSD propició un cambio en el paradigma de seguridad en Centroamérica. En relación a esto, el Licenciado Arnoldo Villagrán, ex secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala, opina que el Artículo 78 del mismo, es donde se puede apreciar este cambio de paradigma, ya que se eliminan todos los conceptos, criterios y políticas de seguridad que se planteaban hasta ese momento, quedando tácitamente eliminada la Doctrina de Seguridad Nacional en Centroamérica. El artículo 78 del Tratado Marco dicta:

“El presente Tratado sustituye todas las normas que en materia de seguridad o defensa estén contenidas y se enmarquen a la Carta de la Organización de los Estados Centro Americanos (ODECA) y los acuerdos supletorios que, para su desarrollo, se hubieren adoptado a nivel regional.”

La explicación del experto es que, mediante este artículo deja de funcionar la ODECA, que era lo que aglutinaba los ejércitos en Centroamérica, quedando eliminada oficialmente la Doctrina de Seguridad Nacional, ya que los conceptos que se planteaban anteriormente, eran los de dicha Doctrina. En relación al cambio de paradigma, el Lic. Villagrán indica:

“Durante la guerra se dan 250,000 muertos. La población era considerada el enemigo interno. Luego, pasa a ser el centro de la seguridad, (ésta) gira en torno al ser humano, en torno a la sociedad, se humaniza la seguridad. No quiere decir que no se elimine a la delincuencia, pero para crear seguridad a la sociedad, hay trabajo preventivo que antes no se hacía. El trabajo preventivo y reactivo son parte de esa seguridad.

Reacción contra la delincuencia, contra las amenazas que afecten al Estado, a la población, a su sobrevivencia. La prevención es un trabajo encaminado a prevenir la violencia, pero el centro de la seguridad siempre va a ser la sociedad. El sistema político siempre va a seguir funcionando, porque

estamos hablando del mismo sistema capitalista, no hubo un cambio estructural, sin embargo, humaniza.”³

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, plantea la integralidad y multidimensionalidad, como principales características del concepto de seguridad. La integración regional y la vinculación del concepto de seguridad con principios democráticos y de desarrollo humano y sostenible, son elementos torales de este concepto que lleva por nombre: Seguridad Democrática.

³ Entrevista realizada el 28 de Noviembre del 2011, al Lic. Arnoldo Villagrán. Durante su gestión como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala.

-Capítulo IV-

La Seguridad Democrática en Guatemala

4.1 Marco legal de la Seguridad Democrática en Guatemala

En Guatemala, como en el resto de los países de Centroamérica, la amplitud del concepto de seguridad y el cambio de paradigma hacia una seguridad integral y multidimensional, se materializó en las distintas leyes, reglamentos y acuerdos que se formularon a partir del inicio del proceso de consolidación de la democracia.

El marco legal de un país son el conjunto de leyes, reglamentos y acuerdos en relación a un tema específico al que se deben apegar las dependencias o entidades relacionadas al tema en el ejercicio de sus funciones. En el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República es el marco general donde se regula el comportamiento social e institucional y por tanto, es el referente al que se debe enmarcar todo instrumento legal.

El proceso que buscaba ponerle fin a los conflictos armados en la región centroamericana, llevó a los presidentes a firmar el 15 de diciembre de 1995 el Tratado Marco de Seguridad Democrática en el que se evidencia el posicionamiento del concepto “Seguridad Democrática” que contribuye al cambio del modelo de paradigma de la seguridad en Centroamérica.

El proceso que se llevó en Guatemala para ponerle fin al Conflicto Armado Interno condujo a la Firma de los Acuerdos de Paz, los cuales planteaban que la paz firme y duradera requería, entre otros temas, el respeto de los Derechos Humanos y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación, el desarrollo económico con justicia social, la participación social, conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Dentro de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado el 19 de septiembre de 1996, plantea el cambio de paradigma como una combinación de los principales componentes de la *seguridad humana y la seguridad democrática*.

Como compromiso de los Acuerdos de Paz, se reformula el Libro de la Defensa Nacional, y se introduce el concepto de seguridad democrática, evidenciando la disposición por parte de las Fuerzas Armadas de cumplir con los compromisos de Estado.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, es el instrumento legal más reciente que se ha elaborado en materia de seguridad. Fue decretado por el Congreso de la República de Guatemala el 15 de Abril del 2008 con el objetivo de construir un Sistema Nacional de Seguridad que de forma coordinada y sistematizada, pueda el Estado responder efectivamente a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que se presenten.

Esta ley se sustenta en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, así como también da viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y los instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala.

Con objetivo de visualizar el concepto de seguridad democrática en Guatemala, es necesario realizar una descripción y breve análisis sobre el marco legal que lo regula: La Constitución Política de la República, El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, el Acuerdo de Fortalecimiento al Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el Libro de la Defensa Nacional y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

4.1.1 Constitución Política de la República

El proceso de apertura democrática en Guatemala condujo a la representación de las fuerzas políticas del momento en una Asamblea Nacional Constituyente, que redactó reformas importantes en la Constitución Política de la República, como una forma de arribar a la democracia, en conjunto con la convocatoria a elecciones generales en 1986.

La nueva Constitución estableció nuevas instituciones políticas como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y la figura del Procurador de los Derechos Humanos, las cuales fueron fundamentales para cimentar las bases legales y políticas para el establecimiento gradual de un Estado de Derecho en Guatemala.

La participación de la ciudadanía y la apertura de los canales institucionales es uno de los aportes de esta nueva Constitución, que propiciaron el inicio del proceso de negociación para poner fin de una manera pacífica al conflicto vivido en el país durante 36 años, así como gobiernos autoritarios y represivos.

Dentro de los deberes del Estado se estableció el garantizar a los habitantes de la República, la vida, libertad, justicia, seguridad, paz y desarrollo integral de la persona, con lo cual se puede identificar que el Estado gira en torno del bienestar de la persona humana, principio fundamental en el concepto de seguridad democrática.

4.1.2 Tratado Marco de Seguridad Democrática

El análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica se debe enmarcar en el contexto que se vivía en la región al final de la década de los ochenta y el inicio de la siguiente década, siendo el proceso de integración centroamericana y los conflictos internos vividos en algunos países, factores esenciales del mismo.

El Tratado Marco surge con el propósito de darle continuidad a los objetivos planteados en el Protocolo de Tegucigalpa firmado el 13 de diciembre de 1991, instrumento jurídico que modifica la estructura institucional de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, creando el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) para dinamizar y reactivar el proceso de integración que había entrado en un lapso de “estancamiento” debido a los conflictos armados vividos en algunos países de la región.

Dentro de los considerandos del TMSD se puede evidenciar que éste surge dentro del proceso de búsqueda por parte de los gobiernos de ponerle fin a los conflictos internos que se vivían en dicho momento. Es por eso que se busca establecer un nuevo modelo de seguridad en la región, para desplazar la doctrina de seguridad militar, así como la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo

Lo característico de este Tratado es la visión amplia de la seguridad, introduciendo el concepto de seguridad democrática y la incorporación de nuevas amenazas, anteponiendo en su solución, principios democráticos de Estado de Derecho, Derechos Humanos y desarrollo sostenible.

“El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas.” (TMSD, 1995:2).

Los principales ejes de la seguridad democrática en Centroamérica se identifican en la estructura del Tratado Marco, específicamente en los tres primeros apartados. El primer Título se denomina “*Estado de Derecho*”; el segundo, “*Seguridad de las Personas y sus Bienes*”; y el tercero, “*Seguridad Regional*”.

Dentro de los aspectos destacados del título “*Estado de Derecho*”, se puede mencionar: el imperio de la ley, la seguridad jurídica y efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas, la limitación del papel de las Fuerzas Armadas, el fortalecimiento de la democracia, la limitación del papel de las instituciones de seguridad pública de sus competencias constitucionales, la protección de los Derechos Humanos, la institucionalidad de la defensa y doctrinas de seguridad, el combate a la corrupción, reducción de la impunidad y la promoción de una cultura de paz.

En el tema de la seguridad de las personas y de sus bienes, se puede identificar algunas temáticas particulares, como: la concepción de la pobreza como fuente de inseguridad de los habitantes, la lucha por la equidad y el mejoramiento de condiciones de vida, lucha por la delincuencia y criminalidad, la preocupación por condiciones ambientales y desastres naturales, así como la protección de emigrantes, desplazados y refugiados.

Como ejemplo de la “humanización” de la seguridad, proceso al que se hizo referencia en el capítulo anterior, se puede mencionar que, en el Artículo 10 del TMSD, se hace mención a la seguridad democrática al indicar que ésta es inseparable de la dimensión humana por lo cual el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potenciales, constituyen requisitos indispensables para la seguridad humana.

La seguridad regional, en el Tratado Marco, se aborda por medio de temas como la abstención del uso de la fuerza contra otro Estado signatario, medidas de fomento de confianza, solución pacífica de las controversias y renuncia al uso de la

fuerza, limitación y control de fuerzas y armamentos, seguridad de fronteras, y seguridad regional frente a la seguridad hemisférica e internacional.

Según Urgell, los tres ejes en que gira el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, refleja el intento por dar respuesta a los principales problemas que afectaban a la región:

Problema	Eje del TMSD
Gobiernos autoritarios y el papel preeminente de las fuerzas armadas en la conducción de las estrategias contrainsurgentes y en asuntos políticos.	Estado de Derecho
Seguridad estatocéntrica y subyugación de los problemas de orden social, económico y medioambientales a la contención del “enemigo interno”	Seguridad de las Personas y de sus bienes
Desconfianza entre países	Seguridad Regional

Tabla 1: Ejes del TMSD

Fuente: Elaboración propia en base a: Urgell García, J. (2007)

Seguridad humana: Conceptos, experiencias y propuestas. Página 145

El análisis del Tratado Marco de Seguridad Democrática, evidencia la relación de conceptos de seguridad en el modelo que se pretende institucionalizar en Centroamérica. Estos conceptos son: seguridad democrática, seguridad humana y seguridad cooperativa.

La seguridad democrática es transversal en todo el documento, viéndose reflejado principalmente, en los principios de Estado de Derecho, Derechos Humanos, y la reformulación del papel de las Fuerzas Armadas. La seguridad humana también se plantea a lo largo del Tratado, especialmente en principios de equidad y superación de la pobreza.

La seguridad cooperativa se puede identificar en las medidas de fomento de confianza, percepción de pertenecer a un solo espacio de seguridad y que las amenazas en el istmo son interdependientes, y sobre todo, por plantearse el nuevo modelo dentro del contexto del nuevo Sistema de Integración Centroamericana.

El valor que tiene el Tratado Marco de Seguridad Democrática trasciende del mero cambio de paradigma de la seguridad en la región. Algunos de los aportes de este Tratado, que le dan un valor superior, son los siguientes:

1. Aporte para el proceso de pacificación y democratización en la región.
2. Es una de las primeras concreciones formales del concepto de seguridad humana.
3. Esboza la institucionalidad de un modelo de seguridad regional, por medio de 3 instancias: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad⁴.
4. Iniciativa regional que aporta al proceso de integración centroamericana.

El Tratado Marco en su Artículo 70 indica que éste, tiene una duración indefinida, por tanto, es el modelo de seguridad democrática que se plantea en este Tratado, el modelo vigente en la región centroamericana. En definitiva, es uno de los instrumentos legales que será la base para el análisis e identificación de los elementos fundamentales de la Seguridad Democrática que se deben evaluar en toda política de seguridad ciudadana en la región.

⁴ La Comisión de Seguridad es una instancia subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción.

4.1.3 *Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*

El proceso de negociación que buscaba ponerle un alto al Conflicto Armado Interno en Guatemala se dio de una manera gradual mediante la participación activa de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el Gobierno, el Ejército, Asamblea de la Sociedad Civil, asumiendo el Estado guatemalteco compromisos específicos en diversas temáticas.

Los numerosos compromisos a los que se llegaron en dicho proceso en búsqueda de la paz, son conocidos como “*Acuerdos de Paz*”, debido a que dicho proceso finalizó el 29 de Diciembre de 1996, con la firma del último, denominado: “*Acuerdo de Paz Firme y Duradera*”, el cual pone fin a más de tres décadas de conflicto interno.

A pesar de la diversidad de cada uno de los Acuerdos de Paz, los ejes transversales de los mismos son: la paz, la democracia, el Estado de Derecho y el desarrollo con equidad, y gira en torno a temas como la superación de las causas del enfrentamiento, derechos humanos, reconocimiento a la identidad y derechos de los pueblos indígenas, desarrollo socioeconómico con justicia social, participación ciudadana, fortalecimiento del poder civil, así como promover una democracia funcional y participativa, entre otros temas.

El Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, AFPC, fue firmado el 19 de septiembre de 1996 en México, D.F. por representantes del Gobierno de Guatemala y de la URNG. Este Acuerdo buscaba “desconstruir” el modelo de seguridad que había imperado en Guatemala durante el Conflicto Armado Interno y a la vez implementar un modelo democrático, que se basara en la seguridad humana.

El AFPC recoge el concepto amplio e integral de seguridad que se venía formulando, no solo en el sector académico con el concepto de “seguridad humana”, también en legislaciones y tratados, como en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica que ya había puesto en escena el concepto de “seguridad democrática”. Literalmente, el AFPC indica lo siguiente:

“La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la PNC. El conjunto de los Acuerdos de Paz plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los derechos humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación, el desarrollo económico con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática” (AFPC, 1996:7).

“Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y por ende, el orden constitucional democrático” (AFPC, 1996:7).

Se puede observar claramente que el objetivo principal de la seguridad en el AFPC es pasar de ser estadocéntrica a enfocarse en la persona humana como objeto referente de la misma, dentro de un contexto democrático y en donde el imperio de las leyes permitirá la convivencia pacífica, procurando y promoviendo el desarrollo y bienestar de la población.

Los Acuerdos de Paz fueron proyectos de Estado, por lo cual los compromisos y recomendaciones que se adquirieron, formaron una especie de “*hoja de ruta*” la cual describe específicamente las acciones de cada uno de los poderes del Estado, con el fin de procurar una modernización y fortalecimiento del mismo y su sistema de gobierno Republicano, democrático y representativo, respetando siempre el principio de independencia, separación y no subordinación de los mismos.

De una manera amplia, puede indicarse que el AFPC para el Sistema de Justicia promueve la lucha contra la impunidad y la corrupción, establecer la carrera judicial, servicio público de Defensa Penal, así como la reforma y modernización del sistema.

Para el Organismo Legislativo se busca la representatividad del pueblo, el debate público de los asuntos nacionales fundamentales, la redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y la utilización de mecanismos de control constitucional.

La seguridad ciudadana y la seguridad del Estado se conciben como conceptos inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales, adjudicando al Organismo Ejecutivo la responsabilidad del establecimiento de una agenda de seguridad que tenga una perspectiva amplia que requiera el respeto de los derechos humanos y del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación, el desarrollo económico con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

El tema de la seguridad pública es abordado por el AFPC mediante la creación de la Policía Nacional Civil, debiendo haber sido fundada con el respeto a los derechos humanos, bajo el mando del Ministerio de Gobernación, promoviendo el carácter multiétnico y pluricultural en el reclutamiento, selección, capacitación y

despliegue. Se establece la carrera policial fundando la Academia de la Policía Nacional Civil.

Otras acciones en el tema de seguridad pública es el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional entre la PNC, las policías municipales, el Ministerio de Gobernación y el Organismo Judicial. En el tema legislativo se planteó el promover la Ley de seguridad y fuerza pública, Ley para regular las empresas privadas de seguridad, Ley de armas y municiones, así como reformas a la Ley de orden público.

Un tema fundamental del AFPC, fueron las acciones a seguir en relación al Ejército. Se planteó que la misión de éste se definiría en relación a la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio, limitando su participación en otros campos a tareas de cooperación. Entre otros temas se planteó la necesidad de la adecuación de su doctrina, medios, recursos y despliegue de acuerdo a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país.

Según el Acuerdo, el Presidente de la República debe disponer excepcionalmente del Ejército para el mantenimiento del orden público y paz interna, de carácter temporal y bajo una autoridad civil. La reducción en efectivos y presupuesto, la reorganización en el despliegue de la fuerza en todo el territorio, disponiendo su ubicación en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo, fueron otros de los compromisos asumidos por parte del Gobierno guatemalteco.

Como un mecanismo para romper la reproducción de la doctrina militar represiva que había caracterizado al Ejército en toda su historia, el AFPC planteó como algunas de las acciones, la institucionalización del nuevo sistema educativo militar en donde se garantice la dignidad de los participantes, la observancia de los derechos humanos y su vocación de servicio al pueblo. Con la misma finalidad se propuso la adaptación y transformación del contenido de los cursos creados en el

contexto del enfrentamiento armado con funciones contrainsurgentes, para que sean congruentes con el nuevo sistema educativo.

La participación social fue abordada en este Acuerdo mediante acciones como el fortalecimiento del poder civil, la implementación del Consejo Asesor de Seguridad (CAS) con la participación de la sociedad civil, y el impulsar e institucionalizar las organizaciones de mujeres del campo y la ciudad.

El Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática aborda de una manera integral el tema de la seguridad, promoviendo e impulsando el concepto de seguridad democrática como nuevo modelo de seguridad en Guatemala.

Dentro de los artículos del Acuerdo en donde se pueden identificar principios de seguridad democrática, se puede identificar el artículo 17 en relación a la agenda de seguridad, donde se menciona el concepto de seguridad multidimensional y la creación de un Consejo Asesor de Seguridad, es decir participación ciudadana en el ámbito de la seguridad.

Del artículo 21 al 34 del, se refiere a la creación de una Policía Nacional Civil, incluyendo la carrera policial y la Academia de la PNC, la regulación de las empresas privadas de seguridad y tenencia y portación de armas.

En los artículos del 35 al 44, se fija las funciones del Ejército, reformas constitucionales y marco legal de la defensa así como la doctrina. De igual manera se fija el tamaño, recursos, sistema educativo, el límite al gasto militar, ordena la reconversión de las industrias militares y el establecimiento de un servicio militar y social.

Del artículos 45 al 54 limita la acción militar en seguridad interna, crea ente civil para proteger presidente y vicepresidente (SAAS); reforma de la inteligencia del Estado y disposición de sus archivos. Y para finalizar, del artículos 61 al 65, se hace referencia a los acuerdos operativos para el fin del enfrentamiento armado, incluyendo la disolución de las milicias (Patrullas de Autodefensa Civil), de la policía militar, reducción en efectivos y presupuesto, cambio del entrenamiento y programas de reinserción.

A manera de resumen, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, toma en cuenta 4 elementos para integrar la agenda de seguridad, los mismos que serán tomados en cuenta para el estudio de caso de la presente investigación.

1. El respeto de los derechos humanos
2. El carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca
3. El desarrollo económico del país con justicia social
4. La participación social y el pleno ejercicio de los derechos y deberes políticos, sociales y económicos.

4.1.4 Libro de la Defensa Nacional

Como parte de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y específicamente en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se planteó la reconversión de la doctrina militar. Es por eso que en el año 2003 se publica el Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala

Dentro del Glosario del Libro de la Defensa, se encuentran las definiciones de seguridad y seguridad democrática. Para analizar cómo es abordado estos conceptos por parte de las Fuerzas Armadas se hace referencia al concepto de seguridad, de la siguiente manera:

“Grado relativo de garantía que cualquier Estado, sociedad, ente, familia o persona tiende a lograr para poder sobrevivir, en medio de suficientes condiciones de bienestar y asegurando una efectiva proyección generacional.”

En relación al concepto “seguridad democrática” se menciona:

“La seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, así como en el respeto a los derechos humanos y al principio de subordinación de las fuerzas armadas y de seguridad pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas. En ese sentido, debe mantenerse un diálogo flexible, activo y colaboración mutua en cuestiones de seguridad entre los Estados centroamericanos, a fin de caracterizar lo irreversible de la democracia en la región.

Debe también tomarse en consideración que la seguridad democrática es integral, e indivisible, inseparable de la dimensión humana. Este modelo debe garantizar la ayuda solidaria y humana frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales.”

En el Capítulo III *“La Defensa Nacional”*, se aborda el tema de la política pública de defensa nacional de una manera amplia, viéndose reflejado el nuevo modelo de seguridad democrática en Centroamérica. Se indica que la política pública de defensa nacional se formula a partir de dos grandes ejes de políticas de Estado: el desarrollo y la seguridad, las cuales se vinculan de forma integral para la consecución del bien común. En relación al desarrollo se indica que:

“La eficiencia de las políticas orientadas al desarrollo, requieren del apoyo de la política de seguridad, estando ambas inmersas dentro del mismo proceso de diseño, en conjunción con las restantes políticas de Estado dentro del esquema de la planificación nacional.”

El concepto de Seguridad Nacional, en teoría, es reformulado en el Libro de la Defensa, considerando la Seguridad Nacional de Guatemala como: *“el estado de vida de la Nación, en el cual se garantizan la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de sus potencialidades en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales; así mismo, se contrarrestan las amenazas a la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y a la integridad del territorio”*.

La visión integral y multidimensional de la seguridad se puede identificar en la definición de riesgos y amenazas a la defensa nacional. En el Capítulo II del Libro de la Defensa, bajo el nombre de *“Entornos de la Defensa”*, se aprecia esta concepción amplia, introduciendo el deterioro ambiental como una de las principales amenazas transnacionales junto al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y el terrorismo.

El concepto de seguridad democrática, así como los compromisos adquiridos por parte del Estado guatemalteco en los Acuerdos de Paz, se reflejan en las disposiciones del Libro de la Defensa. Como pilar fundamental de la democracia, se plantean los controles democráticos hacia la institución armada. Los tipos de controles que ahí se indican son:

- De orden Objetivo: normativas que dirigen y condicionan el accionar de las instituciones públicas.
- De orden Subjetivo: se basan en los valores inculcados en el sujeto de control.
- Controles Externos o Internos: dependiendo si se realizan desde fuera o desde la estructura misma.
- Controles Judiciales, Legislativos y Sociales o Auditoría Social: al referirse a la figura que controla.

La participación del Ejército en operaciones de mantenimiento de paz y operaciones humanitarias, es un giro no solo a la estructura y formación militar, también proyecta una imagen positiva hacia la sociedad, que aporta al proceso de reconciliación del Conflicto Armado Interno.

En esta temática, el Ejército se plantea la participación en reducir efectos de desastres naturales en Guatemala y a nivel internacional, así como la participación en operaciones de paz, siendo un claro ejemplo, su participación en el proceso de desminado y destrucción de artefactos explosivos en la región centroamericana.

La profesionalización y educación militar es otro de los temas que aborda el Libro de la Defensa que tiene relación con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Es por eso que se plantea como nueva doctrina militar, el establecer las bases para su preparación y empleo de la fuerza, con una estrategia central orientada a fortalecer el diálogo y la búsqueda de consensos.

“Axiológicamente, (la doctrina militar) abarca el conjunto de valores que fundamentan a la sociedad y los principios que identifican a la Democracia, la Libertad y el Estado de Derecho, plasmados en la Constitución Política de la República.”

En este breve análisis, se toma al Libro de la Defensa Nacional como parte del marco legal de la Seguridad Democrática en Guatemala, ya que plantea una hoja de ruta para el Ejército guatemalteco, finalizado el Conflicto Armado Interno y en un contexto nacional e internacional muy diferente al que prevaleció durante tantas décadas.

Este instrumento busca transformar la institución armada, con el fin de apegar sus acciones a principios democráticos, respetando los Derechos Humanos, y sobretodo acercarla más a la población para de esta manera recuperar la confianza mutua para lograr una Nación en donde la participación ciudadana y

los consensos, sean la constante de todo accionar político, en todo ámbito, incluyendo la seguridad y defensa.

4.1.5 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Con el cambio de paradigma de seguridad que fue acogido por la región centroamericana a través del Tratado Marco de Seguridad Democrática y como resultado de los múltiples acuerdos a los que el Estado guatemalteco se comprometió con la firma de los Acuerdos de Paz, se inicia un proceso de diseño de leyes y políticas públicas para dar seguimiento a estos procesos.

Con el transcurrir del tiempo se visualizó la debilidad institucional, un conjunto de leyes dispersas, así como un escaso aprovechamiento de los profesionales y especialistas en materia de seguridad, lo cual trae a luz la necesidad de construir un Sistema Nacional de Seguridad que de una forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz, se pueda dar respuesta a los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que se presentan en el nuevo contexto.

Luego de años de discusión y negociación entre diputados y expertos en seguridad, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad fue aprobada por el Congreso de la República en marzo del año 2008, según Decreto 18-2008 que fue sancionado por el Presidente de la República Álvaro Colom y publicado en el Diario de Centroamérica el 15 de Abril, entrando en vigencia el 16 de julio del mismo año.

El artículo primero de la Ley Marco evidencia que el Sistema está diseñado bajo las premisas del nuevo paradigma seguridad democrática, proclamando la superioridad de los principios de derechos humanos, la Constitución Política de la Republica y los tratados internacionales. El artículo primero dice literalmente:

“La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva e riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala.”

El cuarto Artículo, *“Finalidad del Sistema Nacional de Seguridad”*, rectifica esa postura apegada a la seguridad democrática, indicando que toda actividad del Sistema, tienen como finalidad contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común. Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad se pueden encontrar en el Artículo 5 de la Ley Marco, siendo estos:

- a. Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho;
- b. Establecer una institucionalidad al máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y
- c. Ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan.

Por ser el Decreto 18-2008 una Ley Marco, está obligada a presentar definiciones de los conceptos que se mencionen en su cuerpo, para que éstos sean adoptados por las instituciones que surjan a raíz de esta Ley. Las definiciones que se presenta en la Ley Marco son:

1. Seguridad de la Nación
2. Seguridad Democrática
3. Objetivos Nacionales
4. Política Nacional de Seguridad
5. Agenda Estratégica de Seguridad
6. Agenda de Riesgos y Amenazas
7. Plan Estratégico de Seguridad
8. Ciclo de Inteligencia

En la definición “*Seguridad de la Nación*” se resalta la finalidad de consolidar la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos. Los “*Objetivos Nacionales*” se presentan como los intereses y aspiraciones que el Estado de Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República.

Lo anterior es de suma importancia para analizar la forma en que ha cambiado la visión de la seguridad, ya que como se describió anteriormente, los Objetivos Nacionales dentro del contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional, se tergiversaban en alusión a la “sobrevivencia del Estado”, a diferencia de la definición anterior donde se denota la búsqueda del imperio de la ley, mediante la sujeción de los objetivos nacionales a la Constitución Política de la República. La definición de “seguridad democrática” que se presenta en el Artículo segundo, literalmente indica:

“La Seguridad Democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.”

La Agenda de riesgos y amenazas presenta al objeto referente de la seguridad al indicar que ésta la constituye la lista actualizada de temas que mediante un análisis permanente, identifican las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, el bienestar de las personas, desarrollo de la sociedad y la estabilidad de sus instituciones.

La Agenda Estratégica de Seguridad, define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad de la Nación. Este tema se abordó en el capítulo anterior, haciendo referencia a la entrevista al Licenciado Arnoldo Villagrán, en donde se indica que los trabajos de prevención, son un indicador del cambio de paradigma ya que refleja la visión de considerar a la sociedad como el centro de la seguridad y no un enemigo.

Ambas Agendas son fundamentales, ya que son la base para la formulación del Plan Estratégico de Seguridad, que determina las acciones, estrategias y objetivos del Sistema Nacional de Seguridad. Es un gran avance que las agendas reflejen un apego a la visión humana de la seguridad, ya que esto tendrá incidencia en el accionar de las instituciones. El Sistema Nacional de Seguridad, SNS, está integrado principalmente por el Consejo Nacional de Seguridad, CNS, que lo componen:

- Presidencia del República
- Vicepresidencia de la República
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de la Defensa Nacional
- Procuraduría General de la Nación
- Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, SIE

Además se adhiere a la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, CONRED, y a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República, SAAS. La Ley Marco crea nuevas dependencias en materia de seguridad, estas son:

- *Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad:* Dentro de sus funciones se encuentra el dar apoyo técnico y administrativo al Consejo Nacional de Seguridad, formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad, dar seguimiento a las políticas, planes y directiva que se determinen por el CNS. Su funcionalidad es vital debido a que es encargado de mantener activo los mecanismos de comunicación entre los miembros del SNS.
- *Comisión de Asesoramiento y Planificación:* Sus funciones son el asesorar al CNS, formular y proponer la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y promover la tecnificación y profesionalización de los miembros del SNS.
- *Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad:* Nace como un instrumento para implementar la carrera profesional del SNS y del CNS. Su función es formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de seguridad de la Nación.
- *Insectoría General del Sistema Nacional de Seguridad:* responsable de velar por el cumplimiento de los controles internos del sistema, debiendo rendir informes permanentes al CNS.

La implementación del Sistema Nacional de Seguridad es positiva por el hecho de reproducir la visión amplia y multidimensional de la seguridad, así como también se institucionaliza el concepto de Seguridad Democrática, irradiando los principios de este modelo de seguridad al resto de instituciones que el Sistema coordina. Algunos de los beneficios del Sistema Nacional de seguridad son:

1. Institución de seguridad de carácter civil.
2. Institucionalización de la coordinación y organización en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad, que evita acciones arbitrarias en la materia.
3. Refleja una visión de seguridad humana, integral y multidimensional.
4. Su génesis se fundamenta en el concepto de seguridad democrática.
5. Espíritu interinstitucional. Sus ámbitos de funcionamiento son: seguridad interior, exterior, inteligencia de Estado y gestión de riesgo y defensa civil.
6. Mando único con planes únicos, lo cual evita la duplicidad de acciones por parte de las instituciones, haciendo un mejor uso de los recursos.
7. Eficacia y eficiencia de las acciones debido a la coordinación interinstitucional.
8. Su accionar se apega a principios democráticos, de respeto al imperio de la ley y a los Derechos Humanos.
9. Controles democráticos al Sistema e instituciones que lo conforman: Comisiones ordinarias del Congreso, Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, control judicial, control ciudadano y controles internos a través de la implementación de un sistema de carrera y sistema disciplinario.
10. Cimenta las bases para una política de Estado en materia de seguridad.

Para finalizar, cabe mencionar que el 30 de Mayo del 2011 mediante Acuerdo Gubernativo No. 166-2011 se aprobó el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, siendo publicado el 1 de junio del mismo año y entrando en vigencia al siguiente día.

El concepto de Seguridad Democrática que nace en la región centroamericana por medio del Tratado Marco de Seguridad Democrática y que se materializa en Guatemala en el Acuerdo Sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se plasma en el Libro de la Defensa y en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Con lo anterior, se puede concluir que se han hecho intentos por institucionalizar la seguridad democrática como nuevo modelo regional y nacional de seguridad, siendo necesaria una evaluación del abordaje del concepto en las acciones por parte del Estado. A continuación se enlista y describen los elementos que forman parte de la seguridad democrática y se procede a evaluar su uso como variables en el análisis de las políticas de seguridad en el ámbito municipal.

4.2 Elementos de análisis de la Seguridad Democrática en el contexto municipal guatemalteco.

Luego de un análisis teórico del concepto de seguridad democrática, así como la revisión y análisis del marco legal en Guatemala, se puede resaltar que la seguridad democrática nace en Centroamérica a través del Tratado Marco de Seguridad Democrática y se consolida en Guatemala mediante los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

En Guatemala, el concepto “seguridad democrática” debe entenderse por su génesis dentro de un contexto de integración regional y de transición democrática, por lo tanto, la mayoría de sus principios responden a una lógica de Nación y no al ámbito municipal propiamente.

Como se mencionó en el Capítulo II del presente trabajo de investigación, toda política local en Guatemala debe tener relación con las políticas nacionales. Un ejemplo de este principio de coherencia de las políticas públicas, es el caso del

nuevo Sistema Nacional de Seguridad. En relación a esto el Ex secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad, Lic. Arnoldo Villagrán, explica:

“A través de métodos e instructivos, se hace llegar el plan al Departamento, creando así un “Plan Departamental”. En el Departamento, el jefe de la base militar, el comandante de la Policía Nacional Civil y otras instituciones, más la alcaldía departamental, deben hacer suyo el plan. El Plan Nacional baja a los departamentos, y del departamento debe de bajar al municipio, siendo el Plan de Seguridad Municipal un reflejo del Plan de Seguridad Departamental, y este a la vez, del Plan Estratégico Nacional. En esta dinámica, se crea el Consejo Departamental de Seguridad y los Consejos Municipales de Seguridad.

Algunos municipios han replicado magistralmente los planes de seguridad. (...) En el caso de Santa Catarina Pinula, habría que evaluar qué elementos generales aplicaron. Si tuvieron relación con el departamento, o si aplicaron un plan particular.”

Para realizar una evaluación sobre la forma en que se están abordando los principios de la Seguridad Democrática en el ámbito municipal guatemalteco, y en específico en la experiencia del municipio Santa Catarina Pinula, se hace necesario analizar algunos principios dentro del proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal, así como la política misma.

Se debe evaluar políticas conexas que logren abordar otros principios de la seguridad democrática que no se han estimado en la política de seguridad municipal, pero que en conjunto, dan como resultados, la disminución de índices delincuenciales, el mejoramiento de las condiciones de vida, la dinamización de la relación del gobierno municipal con la sociedad, entre otros.

Algunos elementos de la Seguridad Democrática no pueden ser evaluados a nivel municipal. Se deben descartar todos los elementos que son abordados excepcionalmente por el Estado, como principios de integración y otros elementos que no se encuentran dentro de la jurisdicción municipal, como el Sistema de Justicia o Fuerzas Armadas.

El balance razonable de fuerzas, principio de subordinación de la fuerza pública a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, la erradicación de impunidad, tráfico de armas y terrorismo, así como la cooperación entre países, son principios de la seguridad democrática que deben ser descartados para las investigaciones en el ámbito municipal.

El respeto por el Estado de Derecho es uno de los principios más importante de la seguridad democrática. Según el TMSD, este principio comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas. Otro elemento fundamental de la Seguridad Democrática, es velar por el cumplimiento y promoción de los Derechos Humanos, lo cual será vital en el proceso de promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia.

La promoción de la cultura de paz, es un principio democrático que junto a la supremacía y el fortalecimiento del poder civil y la participación ciudadana, son elementos que se pueden y deben evaluar en el ámbito municipal, entendiendo la participación ciudadana como un proceso que implica la acción responsable, organizada, sistemática y permanente de la ciudadanía, incidiendo en procesos de formulación de políticas, propuestas de acciones, fiscalización y control de la gestión pública.

La participación ciudadana será evaluada principalmente en todo el proceso que ha atravesado el diseño y formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal en Santa Catarina Pinula. La solución pacífica de controversias se refiere a la relación de los Estados centroamericanos a fin de fortalecer el proceso de integración y cooperación entre éstos. A pesar de esto, la resolución de conflictos de una forma democrática y sobre todo, con protocolos establecidos, no difiere de los principios de la seguridad democrática y puede ser analizado en el ámbito municipal.

La promoción del desarrollo sostenible puede ser evaluada mediante otros elementos como las acciones para la superación de la pobreza y pobreza extrema, la priorización de recursos en relación a la inversión social, así como la protección al medio ambiente y patrimonios culturales.

La seguridad preventiva y reactiva son dos elementos que deben ser evaluados y que son fundamentales para determinar el abordaje de la seguridad democrática por parte de los gobiernos locales. Es necesario que exista un balance en donde se priorice las acciones de seguridad preventiva sobre las acciones reactivas para que en un contexto democrático, pueda incidir esta estrategia en la disminución de actos delincuenciales.

Algunas de las acciones que contempla la seguridad democrática en relación a la seguridad de las personas y sus bienes, es la erradicación de la violencia, la erradicación de la narcoactividad y la corrupción. Algunos otros elementos a evaluar en el contexto actual son: acciones contra el maltrato infantil, violencia intrafamiliar, trata de personas, violencia sexual y como se mencionó previamente, las acciones de prevención de la violencia.

-Capítulo V-

Una visión integral y multidimensional de la seguridad municipal: El caso de Santa Catarina Pinula.

5.1 Caracterización del municipio Santa Catarina Pinula.

Santa Catarina Pinula, es uno de los 17 municipios que conforman el departamento de Guatemala. Este municipio limita al norte con la ciudad de Guatemala, al oeste con San José Pinula y Fraijanes; al sur con Fraijanes y Villa Canales y al oeste con Villa Canales y la ciudad de Guatemala.

El nombre del municipio se compone de dos partes que hacen referencia a su historia. La primera parte, “Santa Catarina”, se cree que fue el padre Juan Godínez quién influyó en ponerle el nombre de Santa Catarina al pueblo de Pinola o Pankaj (como era conocido por los indígenas prehispánicos) en honor a la Mártir Catarina de Alejandría, convirtiéndose así, en la patrona del municipio.

Es por esto que la fiesta municipal se celebra el 25 de noviembre por ser el día de celebración de este personaje religioso. La fiesta de la patrona inicia 8 días antes de que se inicie la feria, se celebran 13 albas, que simbolizan 13 días de martirio que sufrió la virgen, culminado las albas el 25 de noviembre.

La segunda parte del nombre del municipio, “Pinula”, derivada etimológicamente de las palabras de idioma Pipil: “Pinul” y “Ha”, haciendo referencia la primera a la “harina” y la segunda significa “agua”, es decir: harina de agua. Este significado etimológico se relacione con el pinole, una bebida muy conocida entre los pueblos mexicanos. Cabe mencionar que durante la conquista, los españoles trasladaron a muchos indígenas mexicanos al territorio guatemalteco, trayendo consigo, gran cantidad de elementos culturales, los cuales fueron apropiados por los grupos locales.

En el Censo de Población efectuado en el año 2,002 por parte del Instituto Nacional de Estadística, Santa Catarina Pinula poseía alrededor de 70,000 habitantes y cerca de 16,000 viviendas. Estos núcleos poblacionales ocupan un área aproximada de 50 kilómetros cuadrados, y se habla el idioma español. Las aldeas y caseríos del municipio son:

Aldeas:

1. El Pueblito
2. Puerta Parada
3. Don Justo
4. El Pajón
5. Piedra Parada Cristo Rey
6. Piedra Parada El Rosario
7. Canchón
8. San José El Manzano
9. Manzano La Libertad
10. Nueva Concepción
11. El Carmen
12. Salvadora I
13. Salvadora II
14. Cuchilla del Carmen y
15. Laguna Bermeja.

Caseríos:

1. Trapichito
2. Pepe Nance
3. Cambray
4. El Zarzal
5. Los Cipreses
6. Laguneta.

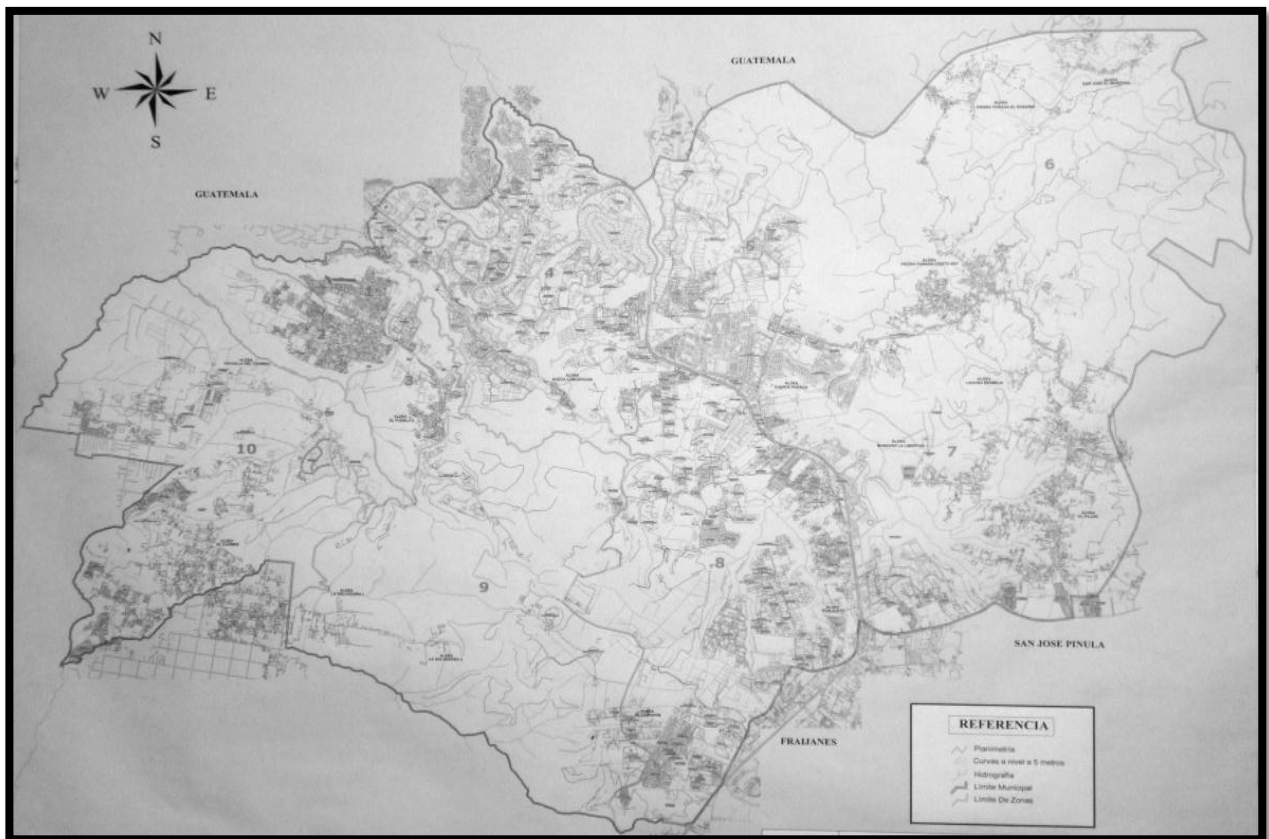


Figura 6. Mapa del municipio de Santa Catarina Pinula

Fuente: “Seguridad Pública Municipal” Presentación de Power Point
Municipalidad de Santa Catarina Pinula. Febrero 2012.

El Instituto Nacional de Estadística realizó un estudio denominado “*Estimaciones de la Población total por municipio. Período 2008-2020*”, donde se aprecia que del año 2008 al 2020 Santa Catarina Pinula pasará de 80,781 a 107,610 habitantes, estimando para el año 2012 un aproximado de 89,876 habitantes. Según datos de la Municipalidad de Santa Catarina Pinula, actualmente, este número asciende a 125,000 habitantes.

5.2 Municipalidad de Santa Catarina Pinula

En el Artículo 2 del Código Municipal de Guatemala, se indica que un municipio se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiethnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

El municipio como institución autónoma, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. (Código Municipal, Art.7)

La municipalidad de Santa Catarina Pinula se ha establecido como Misión:

“Prestar y administrar los servicios básicos, promover e impulsar proyectos de desarrollo comunitario para los habitantes bajo su jurisdicción territorial, garantizando su funcionamiento y mantenimiento de una forma eficiente, segura y continua para mejorar la calidad de vida de los vecinos.”

La visión que se ha propuesto la Municipalidad de Santa Catarina Pinula es:

“Hacer de Santa Catarina Pinula un municipio más justo, equitativo, sostenible, en un ambiente de paz y respeto, promoviendo el desarrollo integral, impulsando programas de desarrollo comunitario, que contribuya a mejorar el nivel de vida de la sociedad pinulteca.”

Con la finalidad de ir más allá en las funciones de la municipalidad establecidas en la legislación, la municipalidad de Santa Catarina Pinula se ha planteado como objetivo, que el accionar de todos los empleados, funcionarios públicos y de toda actividad municipal deben de girar en torno a cinco principios que han denominado “*Servicio 5 estrellas*”, siendo estos principios:

1. Honestidad
2. Capacidad
3. Eficiencia
4. Responsabilidad
5. Esmero

5.2.1 Organización Política

El gobierno municipal, encargado de velar por la autonomía, corresponde al Concejo Municipal, órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales. Se integra por el Alcalde, Síndicos y Concejales, electos directa y popularmente en cada municipio.

El Alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. Apegado al Código Municipal, el Alcalde es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.

El actual gobierno municipal se conformó en las Elecciones Generales del año 2011, siendo el Partido Patriota el gran vencedor. La Junta Electoral Departamental, contabilizó los siguientes votos: Partido Patriota, 19771; Unidad Nacional de la Esperanza-Gran Alianza Nacional, 4391; Compromiso, Renovación y Orden, 2208; Partido de Avanzada Nacional, 1855; Unión del Cambio Nacional, 1036; Visión con Valores-Encuentro por Guatemala, 728; Libertad Democrática Renovada, 373; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-Alternativa Nueva Nación, 287; Victoria, 187; y Frente Republicano Guatemalteco, 180.

De acuerdo al sistema electoral guatemalteco, por mayoría relativa se le adjudicó la Alcaldía y Síndicos Municipales a la planilla del Partido Patriota, siendo electo el Lic. José Antonio Coro García como Alcalde Municipal, Héctor Augusto Jaime De Paz, Síndico I; Manuel De Jesús Barillas, Síndico II y Gilma Giusela Álvarez Urbina, como Síndico Suplente.

Mediante el método de representación proporcional de minorías, el Tribunal Supremo Electoral determinó que de los siete Concejales Municipales, sólo el Concejal VII correspondía a la Coalición UNE-GANA, el resto, junto con los tres Concejales Suplentes, se adjudicó al Partido Patriota.

Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula		
2012-2016		
Cargo	Nombre	Partido
Alcalde Municipal	Lic. José Antonio Coro García	Partido Patriota
Sindico I	Héctor Augusto Jaime De Paz	Partido Patriota
Sindico II	Manuel De Jesús Barillas	Partido Patriota
Sindico Suplente	Gilma Giusela Álvarez Urbina	Partido Patriota
Concejal I	Víctor Gonzalo Alvarizaes Monterroso	Partido Patriota
Concejal II	Pedro Peña Hernández	Partido Patriota
Concejal III	Clara Luz Salvatierra con de Iboy	Partido Patriota
Concejal IV	Gerardo Audilio de Paz Piril	Partido Patriota
Concejal V	Dr. Augusto Silvestre Ramírez	Partido Patriota
Concejal VI	Lic. Manuel Antonio López Benítez	Partido Patriota
Concejal VII	Luis Francisco Concuá Rustrián	UNE-GANA
Concejal Suplente I	Lic. Cruz Fernando Pineda Rodríguez	Partido Patriota
Concejal Suplente II	Felipe Abad Chávez	Partido Patriota
Concejal Suplente III	Julia Dolores Morales de la Roca	Partido Patriota

Tabla 2. Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula, 2012-2016

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Supremo Electoral

Con los resultados de las Elecciones Generales 2011, inicia un cuarto período consecutivo al frente de la Alcaldía el Lic. Antonio Coro, esta vez con un 63% de los votos. Esta continuidad ha permitido darle seguimiento a los planes, proyectos y programas, así como realizar cambios en la estructura y organización de la municipalidad, creando en la administración 2008-2012, el Manual de Organización Municipal y Manual de Normas y Procedimientos, en donde se detalla la estructura orgánica, atribuciones, procedimientos y regulaciones de los distintos entes creados para llevar a cabo de una manera eficiente las actividades de la Municipalidad.

5.2.2 Organización Administrativa

Con la finalidad de desarrollar las actividades de una forma organizada y cumplir con sus obligaciones legales y objetivos institucionales, la municipalidad de Santa Catarina Pinula, se encuentra organiza en Direcciones y Departamentos, para garantizar la ejecución eficiente y eficaz de las decisiones tomadas por parte del Concejo Municipal, así como las instrucciones emitidas por parte del Alcalde.

El Concejo Municipal y el Alcalde, son apoyados por la Secretaría Municipal y Asistencia de Alcaldía. La Secretaría Municipal se encarga de efectuar los trabajos de Secretaría del Concejo Municipal y del Alcalde. Tiene a su cargo el Registro de Personas Jurídicas, así como la sección de matrimonios. La Asistente de Alcaldía se encargada de asistir a la alcaldía en todas las actividades dentro y fuera de la institución, en las audiencias públicas, gestión de expedientes, firma de documentos, reuniones, llamadas y apoyar en la atención al vecino.

A continuación se presenta una breve descripción de las dependencias que actualmente se encuentran inmersas en la dinámica del quehacer municipal en Santa Catarina Pinula:

- Dirección Municipal de Planificación

Es una de las más importantes de la organización municipal, ya que es la encargada de coordinar y consolidar los diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del Municipio. La conforma un Departamento de Catastro, de Obras y de Diseño y Planificación.

- Dirección Administrativa

Esta dependencia es la encargada de gestionar de manera eficiente los recursos humanos, así como los vehículos e instalaciones municipales. Lo compone el Departamento de Recursos Humanos, de Servicios Generales y el Departamento de Taller.

- Dirección de Servicios Públicos

Es una de las más importantes, esta dependencia se encarga de velar por la prestación por parte de la Municipalidad, de servicios para lograr satisfacer las necesidades de carácter básico de los vecinos, como agua, drenajes, limpieza, extracción de basura, alumbrado público, mercado, rastro, cementerio, ventas ambulantes, préstamo de instalaciones, entre otros. Se compone del Departamento de Administración de Servicios Públicos, Agua y saneamiento, Limpieza, Rastro municipal, y el Departamento de Mercados.

- Dirección de Desarrollo Social y Económico

Nace con el propósito fomentar el desarrollo integral de todos los vecinos. Algunas de sus funciones es el gestionar jornadas médicas, programas de alfabetización, capacitación, víveres, jornadas deportivas y culturales, entre otros. Se organiza por medio del Departamento de desarrollo Social, Cultura y Deporte y el Departamento de Desarrollo Económico.

- Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal (DAFIM)

Tiene como propósito integrar a la Municipalidad en el proceso de administración y consolidación financiera del sector público. La componen los Departamentos de Contabilidad, Tesorería y Presupuesto.

- Dirección de Policía Municipal

La Misión de la Policía Municipal es el resguardar los bienes del municipio, así como velar por el orden y la tranquilidad pública. La jerarquía en esta institución, en orden ascendente, es la siguiente: Agente de Patrulla, Agente, Suboficial, Oficial Sección de Operaciones y Director.

- Dirección de Policía de Tránsito

Esta institución es la encargada de controlar y dirigir lo que respecta a la fluidez del tránsito vehicular en el municipio. Dentro de sus funciones se encuentra el montaje de operativos de revisión, apoyo en eventos sociales, ejecución de planes operativos, apoyo a la infraestructura, señalización y

reparación de cinta asfáltica y toda acción encaminada a la prevención y atención de situaciones de tránsito.

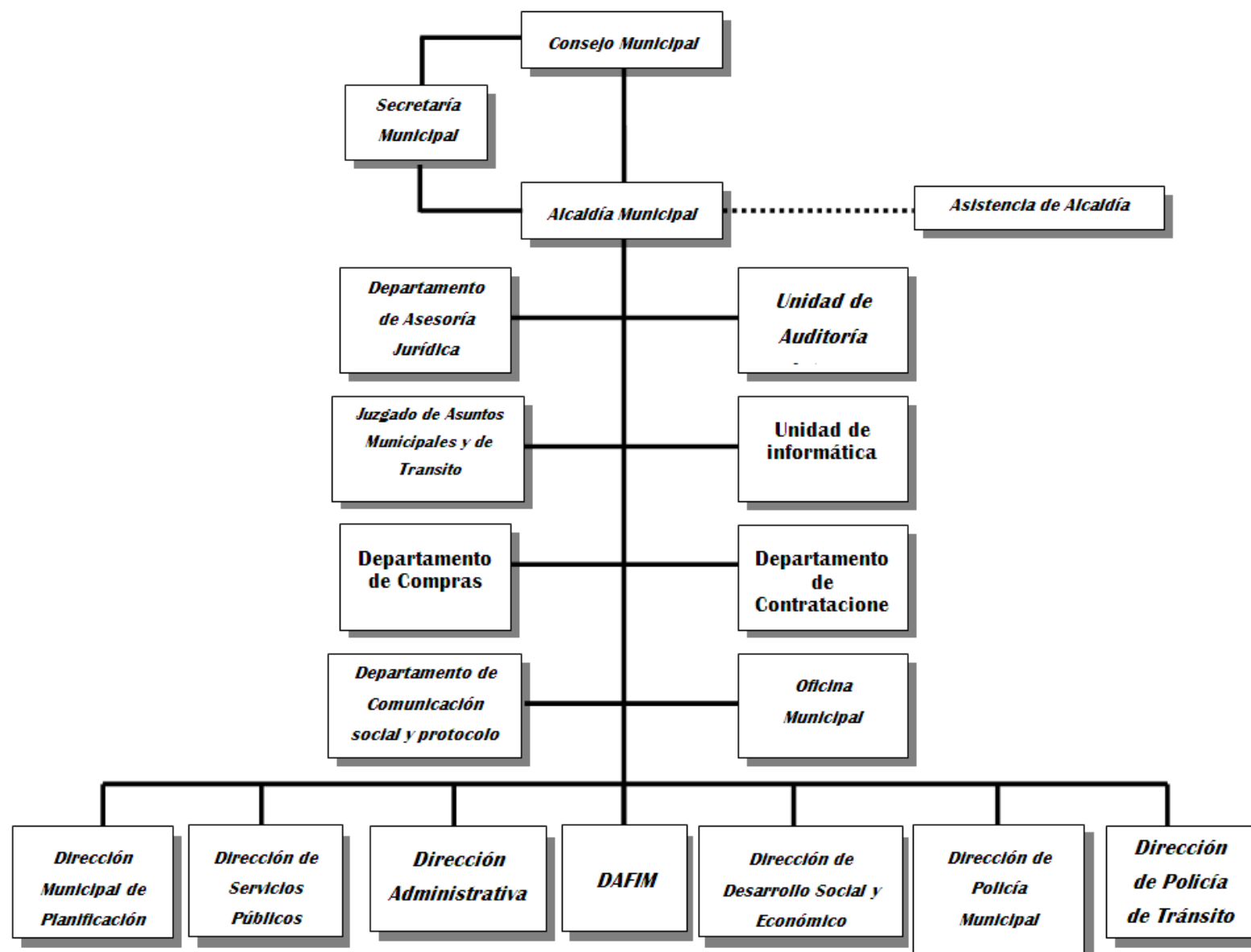
- Oficina Municipal de la Mujer

Esta dependencia es de reciente creación (Diciembre 2,010), iniciando sus funciones el 1 de febrero del año 2,011 con un presupuesto de Q2,354,170.00. El Objetivo General de esta Oficina, es el incidir en el empoderamiento integral de la mujer, para que participe activamente en los procesos de formulación, planificación, asignación presupuestaria, implementación y monitoreo de las políticas públicas municipales que benefician el desarrollo de ellas mismas y de sus comunidades.

Otras dependencias de la Municipalidad de Santa Catarina Pinula son:

- Departamento de Asesoría Jurídica
- Unidad de Auditoría Interna
- Juzgado de Asuntos Municipales y de Transito
- Departamento de Compras
- Departamento de Contrataciones
- Departamento de Comunicación social y protocolo
- Unidad de informática

Gráficamente, la organización administrativa de la Municipalidad de Santa Catarina Pinula, se puede representar en el siguiente organigrama:



[110] Figura 7. Organigrama Municipalidad Santa Catarina Pinula 2012

Fuente: Elaboración propia.

5.2.3 Finanzas Municipales

Las finanzas públicas municipales comprenden información sobre los ingresos y egresos de la comuna. En el caso específico de la municipalidad de Santa Catarina Pinula, se identifican tres fuentes de ingresos: los recursos propios, las transferencias de capital por parte de la administración central y el endeudamiento público interno por préstamos del sector privado.

El total de ingresos municipales aumentó significativamente en el período 2008-2011. En el año 2008 los ingresos sumaron Q.92,619,656.28; en el año 2009, Q.110,599,623.16; el año 2010 contó con un ingreso de Q.125,598,015.48; y finalmente en el 2011 el ingreso total ascendió a Q.132,968,039.66.

Los ingresos municipales por recursos propios representan entre el 50 y 60% de los ingresos a la comuna. En promedio, un 40% de los ingresos se debe a las transferencias del gobierno central, y entre 2 y 4% han sido por deudas adquiridas a través de préstamos.

Los niveles de endeudamiento se han mantenido relativamente bajos. En el año 2008 la municipalidad no reportó ingresos por endeudamiento; en el 2009 el endeudamiento por préstamos correspondió a un 3.75% del total de los ingresos; en el 2010, aumentó a 4.30%; y en el 2011, disminuyó a 1.79%.

El total de ingresos que la municipalidad de Santa Catarina Pinula percibió en cada año del período 2008-2011, se encuentran representado en la siguiente gráfica, dividiendo las cantidades totales según las fuentes de ingreso⁵:

⁵ El detalle de las cifras y porcentajes de los ingresos de la municipalidad en el período 2008-2011, desplegado por año y fuente de ingreso, puede observarse en el Anexo No. 5

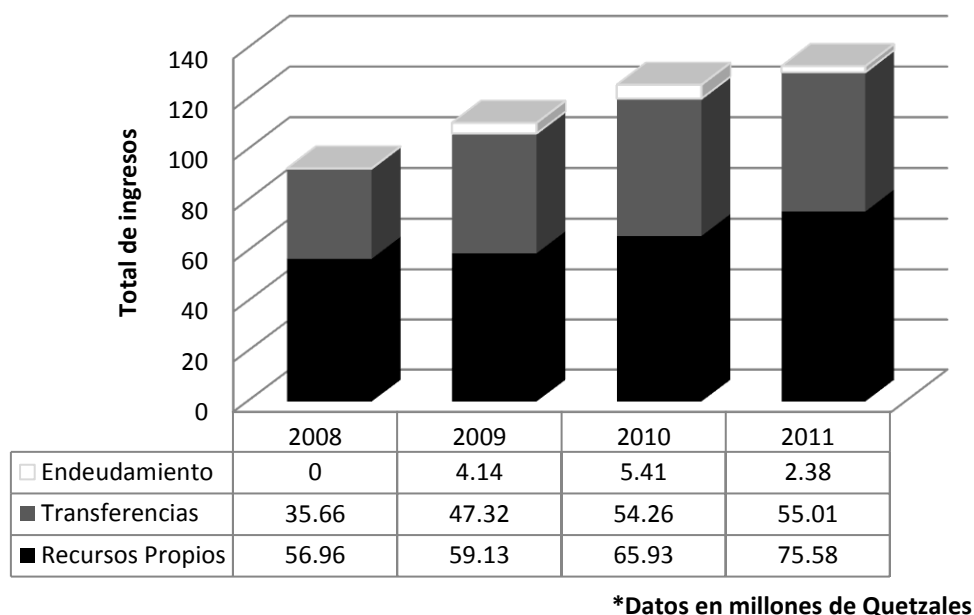


Figura 8. Gráfica de ingresos totales de la Municipalidad de SCP en el período 2008-2011

Fuente: Elaboración propia

Como se indicó anteriormente, la fuente de ingreso que más aporta a la municipalidad, son los recursos propios. Actualmente la Municipalidad de Santa Catarina Pinula posee los siguientes ingresos por este medio:

- **Ingresos tributarios**

Se dividen en impuestos directos e indirectos. Los impuestos directos están relacionados con el impuesto sobre la tenencia de patrimonio, es decir el Impuesto Único Sobre Inmueble, IUSI, y sus multas correspondientes. Los impuestos indirectos están relacionados con el boleto de ornato, impuestos sobre espectáculos, establecimientos comerciales, de servicios e industriales.

- **Ingresos no tributarios**

Se perciben a través del arrendamiento de edificios, equipos e instalaciones, recaudación de multas, tasas, y otros ingresos no tributarios como el servicio de grúas.

- Venta de bienes y servicios de la Administración

Ingresos a través de la prestación de servicios administrativos municipales como certificaciones, solvencias, fotocopias, ingreso por títulos de propiedad, por casetas en terrenos municipales, instalación de agua potable y otros ingresos como el alquiler de sillas y mesas.

- Ingresos de operaciones

Estos ingresos se recaudan a través de la prestación de servicios municipales como servicio de drenajes, limpieza, rastros, cementerio y marimba municipal.

- Renta de la propiedad

Se refiere a los intereses percibidos por depósitos en cuentas monetarias de la recaudación del Impuesto Único Sobre Inmuebles.

En el período 2008-2011, aproximadamente un 88% de los ingresos por recursos propios se debe a la suma de la recaudación de ingresos tributarios y no tributarios. De los ingresos tributarios, los impuestos indirectos oscilan entre el 1% y 2% y los impuestos directos (IUSI) alrededor del 50% de los ingresos por recursos propios. Los ingresos no tributarios representaron un 36.02% de los ingresos por recursos propios.

Los ingresos por operaciones representó un 6.12%, la venta de bienes y servicios de la administración pública un 4.18% y por último, la renta de la propiedad representó un 0.32% de los ingresos por recursos propios. En la siguiente tabla y gráfica circular, se presentan las cantidades totales y porcentajes de los ingresos por recursos propios en el período 2008-2011, por fuente de ingreso⁶:

⁶ El desglose por año puede consultarse en el Anexo No. 6

TOTAL DE INGRESOS POR RECURSOS PROPIOS PERÍODO 2008-2011			
Fuente de ingreso		monto	%
Ingresos tributarios	impuestos indirectos	Q 4,948,839.18	1.92%
	impuestos directos	Q 132,497,134.93	51.44%
Ingresos no tributarios		Q 92,793,232.77	36.02%
Venta de bienes y servicios de la Admón.		Q 10,764,612.32	4.18%
Ingresos de operaciones		Q 15,777,134.34	6.12%
Renta de la propiedad		Q 816,382.37	0.32%
TOTAL DE INGRESOS		Q 257,597,335.91	100.00%

Tabla 3. Total de ingresos por recursos propios de la municipalidad de SCP, período 2008-2011, según su fuente de ingreso.

Fuente: Elaboración propia

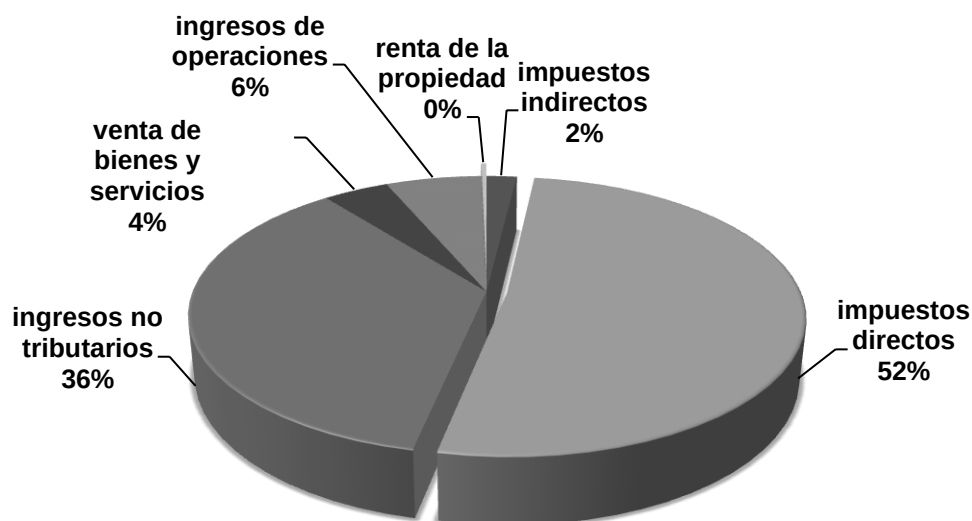


Figura 9. Gráfica circular de las fuentes de ingreso por recursos propios de la municipalidad de SCP, período 2008-2011

Fuente: Elaboración propia

En relación a los egresos, el 55.32% de los egresos municipales en el período 2008-2011 correspondió a inversión, el 37.69% a gastos de funcionamiento y un 6.99% a pago de deuda.⁷

TOTAL DE EGRESOS 2008-2011		
Tipo de egreso	monto	%
Pago de Deuda	Q 31,998,904.97	6.99%
Gastos de funcionamiento	Q 172,611,343.54	37.69%
Inversión	Q 253,353,597.41	55.32%
TOTAL DE EGRESOS	Q 457,963,845.92	100.00%

Tabla 4. Total de egresos de la municipalidad de SCP, período 2008-2011, según tipo de egreso.

Fuente: Elaboración propia

La inversión en el período 2008-2011 se asignó en un 43.66% en servicios públicos municipales; el 33.17%, en red vial; 12.87%, en educación; 3.32% en salud; 2.90% en cultura y deporte; 2.47% en actividades centrales; y 1.60% en proyectos centrales.

En el caso de la educación, se dio una disminución en el último año, ya que la municipalidad pasó de invertir Q10,117,882.27 en el año 2010, a Q 5,956,356.69 en el año 2011. La inversión en red vial aumentó progresivamente de Q13,382,862.02 a Q32,873,821.21 entre el 2008 y 2011.

En el año 2011 existió una disminución de 2.7 millones de inversión en servicios públicos municipales, pero en general, este rubro ha aumentado considerablemente. En el año 2008 la inversión en esta área fue de Q14,881,342.01; en el 2009, Q 27,912,747.94; en el 2010, Q35,283,981.68; y finalmente en el año 2011 se invirtió Q32,548,062.58. La inversión que realizó la Municipalidad cada año, desglosada por áreas, se encuentra representada en la siguiente tabla:

⁷ Ver Anexo No. 7 para consultar el detalle de las cifras y porcentajes de los egresos de la municipalidad en el período 2008-2011, desplegado por año y motivo.

Inversión de la municipalidad de SCP 2008-2011						
Áreas	2008	2009	2010	2011	TOTAL	%
actividades centrales	Q 1,726,367.40	Q 1,137,608.83	Q 1,839,569.02	Q 1,543,533.34	Q 6,247,078.59	2.47%
cultura y deporte	Q 2,331,709.13	Q 791,327.73	Q 1,993,580.59	Q 2,223,862.59	Q 7,340,480.04	2.90%
educación	Q 7,678,057.70	Q 8,845,242.74	Q 10,117,882.27	Q 5,956,356.69	Q 32,597,539.40	12.87%
proyectos centrales	Q 69,866.80	Q 1,028,401.15	Q 1,206,458.98	Q 1,738,200.00	Q 4,042,926.93	1.60%
red vial	Q 13,382,862.02	Q 13,059,148.33	Q 24,715,045.83	Q 32,873,821.21	Q 84,030,877.39	33.17%
salud	Q 5,156,514.75	Q 17,882.80	Q 3,234,958.21	-	Q 8,409,355.76	3.32%
servicios públicos municipales	Q 14,881,342.01	Q 27,912,747.94	Q 35,283,981.68	Q 32,548,062.58	Q 110,626,134.21	43.66%
servicio de seguridad	Q 59,205.09	-	-	-	Q 59,205.09	0.02%
					Q253,353,597.41	100.00%

Tabla 5. Inversión anual de la municipalidad de SCP 2008-2011

Fuente: Elaboración propia

El acercamiento a la información de ingresos y egresos de la municipalidad de Santa Catarina Pinula, permite realizar una relación que si bien no es del todo causal, puede llevar a comprender el apoyo por parte de la población a los proyectos municipales y el fortalecimiento institucional en el tema financiero.

La relación que se puede realizar con la información recabada, se puede llevar a cabo partiendo de la cantidad a la que asciende la inversión en servicios públicos municipales en un año determinado y su relación con la recaudación de impuestos tributarios del año anterior, así como una posible incidencia en la recaudación del siguiente año.

En el año 2009, lo invertido en servicios públicos municipales correspondió al 89.62% de lo recaudado un año antes a través de impuestos tributarios directos e indirectos, pudiendo ser un posible elemento que haya causado un aumento de 2.44 millones de quetzales en el año 2010, en relación a la recaudación del mismo tipo de impuestos.

Año	Recaudación de impuestos tributarios (directos e indirectos)	Inversión en servicios públicos municipales	Relación
2008	Q31,146,394.73		
2009	Q33,007,838.76	Q 27,912,747.94	89. 62%
2010	Q35,454,529.84		

Lo invertido en servicios públicos municipales en el año 2010 correspondió al 106% de lo recaudado un año anterior, pudiendo ser también una causa del aumento de la recaudación de impuestos directos e indirectos en 2.38 millones de Quetzales en el año 2011.

Año	Recaudación de impuestos tributarios (directos e indirectos)	Inversión en servicios públicos municipales	Relación
2009	Q33,007,838.76		
2010	Q35,454,529.84	Q 35,283,981.68	106%
2011	Q37,837,210.78		

Existe una posible relación entre el aumento de la recaudación de impuestos tributarios y el aumento de la inversión que se realiza en servicios públicos municipales. A continuación se presenta una descripción de los servicios públicos en los que invierte la municipalidad de Santa Catarina Pinula.

5.2.4 Servicios Municipales

Las competencias municipales giran en torno a contribuir al mejoramiento de la calidad de vida, así como también satisfacer necesidades y aspiraciones de la población del municipio. Para cumplir adecuadamente con las obligaciones legales, la municipalidad debe promover toda actividad económica, social, cultural, ambiental y prestar los servicios necesarios.

Los servicios prestados por parte de la Municipalidad pueden ser esenciales o secundarios, dependiendo de la necesidad para la subsistencia de la población. La prestación de los servicios municipales se debe dar de acuerdo a ciertos principios, estos principios se describen a continuación:

1. Continuidad: que la prestación de los servicios se dé de una forma continua, para satisfacer las necesidades de la población.
2. Mutabilidad: Que el poder público puede modificar las condiciones de prestación en la medida que conviene para satisfacer el interés general.

3. Calidad: que el servicio prestado esté en óptimas condiciones.
4. Igualdad: que el acceso del servicio sea igual para toda la población
5. Asequibilidad: se deben presentar en condiciones económicas que lo hagan accesibles a cualquier persona, lo que no supone necesariamente la gratuidad del servicio.

Para el caso guatemalteco, el Artículo 68 del Código Municipal establece algunas competencias propias del municipio que pueden llegar a ser cumplidas incluso, por dos o más municipios, bajo convenio o por mancomunidad. Estos servicios son los siguientes:

- Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada
- Alcantarillado
- Alumbrado público
- Mercados
- Rastros
- Administración de cementerios
- Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos
- Limpieza y ornato
- Construcción y mantenimiento de caminos
- Pavimentación y mantenimiento de las vías públicas urbanas.
- Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- Autorización de las licencias de construcción de obras, públicas o privadas.
- Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas.
- Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.

- Administrar la biblioteca pública del municipio.
- Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- Gestión y administración de farmacias municipales populares.
- Modernización tecnológica de la municipalidad y de los servicios públicos municipales o comunitarios.
- Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales.
- La administración del registro civil y de cualquier otro registro municipal o público que le corresponda de conformidad con la ley;
- La prestación del servicio de policía municipal
- La designación de mandatarios judiciales y extrajudiciales.

La Municipalidad de Santa Catarina Pinula, presta diversos servicios por medio de las diferentes entidades que la componen. Si bien todo servicio público busca satisfacer las necesidades de los vecinos, éstos se pueden dividir en: servicios a la persona y servicios al inmueble. A continuación se presenta de manera gráfica, los servicios que se presentan actualmente en dicho municipio, y el ente encargado:

SERVICIOS MUNICIPALES EN SANTA CATARINA PINULA			
Servicios a la persona		Servicios al inmueble	
Secretaría Municipal	• Matrimonios • Constancia de Residencia • Constancia de Honorabilidad • Carga de Familiares	Servicio Público	• Agua Potable • Drenajes • Limpieza y Extracción de Basura • Alumbrado Público • Rótulos y Vallas • Comercios
Servicios Públicos	• Rastro Municipal • Arrendamiento de Local en Mercado Municipal • Arrendamiento de Salones • Arrendamiento de Instalaciones Deportivas • Arrendamiento de Locales Municipales • Inhumación • Exhumación • Cabinas Telefónicas • Cable • Arrendamiento de Mobiliario • Arrendamiento de Marimba • Guías de Conducción de Semovientes • Registro de Fierros • Fotocopiadora y Emplastado • Biblioteca	Planificación	• Tala de Árboles • Licencia de Construcción Mínima • Licencia de Construcción Formal • Licencia de Urbanización • Licencia Torres Telefónicas • Licencia Cabinas Telefónicas
Dirección Administrativa	• Solicitud de Empleo • Solicitud de Practica Supervisada • Servicios de Bus Municipal	Tesorería	• Convenios de Pago
Desarrollo Social	• Bono Escolar • Ayuda al Adulto Mayor • Uniformes • Ambulancia • Donación de Sillas de Ruedas • Apoyo a Escuelas y Centros Educativos • Capacitaciones • Programa de Primaria Acelerada • Programa YO SI PUEDO	Catastro	• Inscripción de Inmuebles • Nomenclatura Municipal • Certificaciones Catastrales • Avalúos • Desmembraciones
Obras	• Alquiler de Tarima • Topografía y Planos	Obras	• Extracción de Tierra

Tabla 6. Servicios municipales en Santa Catarina Pinula

Fuente: Elaboración propia

La Municipalidad de Santa Catarina Pinula se encuentra constantemente actualizando la forma en que presta los servicios a los vecinos, con el fin de proporcionar eficientemente los mismos, así como también para dinamizar la relación con la sociedad.

En relación a lo anterior, la Municipalidad de Santa Catarina Pinula cuenta con un número telefónico de cuatro dígitos, 1525, donde un Centro de Llamadas atiende las 24 horas, todos los días del año, para recibir denuncias de delincuencia, accidentes de tránsito, emergencias médicas, entre otras inquietudes y emergencias del vecino. De la misma manera, se encuentran actualmente finalizando la implementación de dos páginas de internet:

- www.mapa.scp.gob.gt/camaras

En este sitio los vecinos podrán ver en tiempo real las imágenes captadas por 85 cámaras ubicadas en distintos puntos del municipio, pudiendo ser partícipes de la vigilancia en las calles de su localidad.

- www.egobierno.scp.gob.gt

Los vecinos podrán, a través de éste sitio de internet, hacer consultas de pagos de servicios, así como otras gestiones o denuncias.

A este conjunto de proyectos se le ha denominado “*Municipio Digital*”, que contribuye a brindar servicios de una manera más cómoda para el vecino, así como también contribuye a la percepción de seguridad de la población, ya que esto reduce la brecha de distancia entre la institución y los vecinos.

5.3 Acciones municipales en materia de seguridad

La visión amplia que tienen las autoridades municipales en relación a la seguridad, se evidencia en las acciones que se han realizado en esta materia. El actual Director de la Policía Municipal de Santa Catarina Pinula, Erwin del Águila, en una entrevista realizada el 30 de marzo del presente año (2012) indicó las diversas acciones que se han realizado para contrarrestar la percepción de inseguridad así como para disminuir los índices delincuenciales.

Algunas de las iniciativas implementadas en materia de seguridad, en prevención de riesgos y amenazas delincuenciales, en el municipio de Santa Catarina Pinula son:

5.3.1 Policía Municipal

La Policía Municipal fue creada por el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula el 26 de Junio del año 2,000. La Policía Municipal de Santa Catarina Pinula se crea con la Misión fundamental de *“resguardar los bienes del municipio, el orden y la tranquilidad pública en los mercados, plazas, villas, paseos, balnearios, áreas verdes, calles, avenidas, caminamientos y demás dependencias, instalaciones y áreas de propiedad municipal.”*. Algunas de las funciones de la Policía Municipal para contribuir de forma activa en mejorar la seguridad en el municipio son:

- Brindar seguridad a bienes municipales
- Realizar patrullajes en el municipio
- Coordinación interinstitucional de seguridad.
- Apoyar a las fuerzas de seguridad, Policía Nacional Civil y Ejército en el desarrollo de las acciones que realicen dentro del municipio.
- Acciones en beneficio de prevención del delito.
- Servicio Comunitario.
- Recibir llamadas en el Centro de Control.

En el apartado “*Organización Administrativa*” del presente capítulo, se mencionó que la Policía Municipal se organiza jerárquicamente en: Agente de Patrulla, Agente, Suboficial, Oficial Sección de Operaciones y Director, recibiendo todos los mandos capacitación constante. Se ha fortalecido a la institución por medio de armamento, equipo, uniforme, chalecos antibalas y vehículos tipo pick-up de doble tracción.

Los diversos adiestramientos que han recibido los agentes y oficiales de la PM, incluye entrenamiento de destrezas de tiro con pistola 9mm y escopeta calibre 12, para atender, de ser necesario, cualquier riesgo o amenaza. El Polígono de Tiro de la Brigada Militar Mariscal Zavala, ha sido testigo de este entrenamiento constante de los efectivos policiales de este municipio.

En la Memoria de Labores de esta institución, que corresponde al mes de febrero del presente año, se aprecian algunas cifras que reflejan las acciones que realiza esta institución, representando un gasto de Q. 230,270.38.

Acciones de la PM de Santa Catarina Pinula - Febrero 2,012		
No.	Funciones y Atribuciones	Casos atendidos
1	Llamadas recibidas en Centro de Control	5,349
2	Patrullajes en el Municipio	433
3	Servicios Comunitarios	035
4	Seguridad a bienes municipales	019
5	Coordinación Interinstitucional	016
Total		5852

Tabla 7. Acciones de la Policía Municipal de Santa Catarina Pinula en Febrero 2,012

Fuente: Elaboración propia en base a: Memoria de Labores Mensual de la Policía Municipal. Febrero 2,012

5.3.2 Conformación de Juntas Locales de Seguridad

Actualmente el municipio de Santa Catarina Pinula cuenta con cuatro Juntas Locales de Seguridad en las aldeas El Carmen, Cuchilla del Carmen, Cristo Rey y El Pueblito.

Según Erwin del Águila, la Municipalidad de Santa Catarina Pinula ha hecho esfuerzos por respetar la independencia de funciones institucionales, al hacer responsable a cada institución de sus obligaciones. En algunas ocasiones, este principio se ha visto transgredido como ha sido el caso de la conformación de Juntas Locales de Seguridad. Esta tarea la ha realizado la Policía Municipal, en vista del incumplimiento por parte de las autoridades de la Policía Nacional Civil.

5.3.3 Conformación de coaliciones para la prevención del uso de drogas.

La Municipalidad de Santa Catarina Pinula se encuentra conformando coaliciones con diversas instituciones especializadas en la materia, como lo es Coaliciones Comunitarias Antidrogas de América, CADCA (por sus siglas en inglés) y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (SECATTID) con el fin de impulsar proyectos que coadyuven a la prevención de drogas en los jóvenes del municipio.

5.3.4 Reuniones con Alcaldes Auxiliares y Presidentes de COCODE

Las reuniones de las autoridades municipales, Alcaldes Auxiliares, presidentes de COCODE y representantes de instituciones de seguridad como la Policía Nacional Civil, se realizan con el propósito de acercar y generar confianza entres los representantes de éstas instituciones, así como para compartir experiencias y necesidades en la materia.

Según del Águila, los Alcaldes Auxiliares y Presidentes de COCODE son actores primordiales para poner en marcha los planes de seguridad por parte de la Policía Municipal y de otras instituciones, ellos manejan información de primera mano que muchas veces la municipalidad no logra recabar. La información que ellos brindan a la municipalidad, la Policía Municipal la procesa y la traslada a una institución responsable.

5.3.5 Coordinación Interinstitucional

La comunicación constante y el mantener una buena relación interinstitucional, tiene como fin lograr una buena coordinación con las entidades responsables de la seguridad para realizar un trabajo en equipo.

En este punto es vital la figura del Director de la Policía Municipal, debe mantener una buena relación con la Policía Nacional Civil, no solo mandos altos o medios, también con los agentes que se asignen al municipio. De la misma manera se debe mantener comunicación constante con juzgados, Ministerio Público y con el resto de la sociedad, escuelas, institutos, sociedad civil, sector privado, entre otros.

5.3.6 Conferencias en establecimientos educativos

La Municipalidad imparte conferencias en los establecimientos educativos, por medio de la Policía Municipal y la Policía Municipal de Tránsito. En algunas ocasiones participa la Policía Nacional Civil y efectivos del Ejército Nacional.

Las pláticas giran en torno a informar a los alumnos sobre educación vial, concientizar sobre las consecuencias del uso de las drogas e involucramiento en pandillas y maras, formar una cultura de denuncia, provocar acercamientos entre estudiantes y las instituciones de seguridad, y capacitar sobre las medidas básicas para evitar ser víctimas de delincuencia común

Según comentó del Águila, el hecho que la Policía Municipal iniciara con este proyecto, a pesar de promocionar a la Policía Nacional Civil, trajo consigo el mejoramiento de la imagen de la primera institución, por lo cual se optó por cambiar la dinámica y que fuera la Policía Nacional Civil la que impartiera las charlas para contribuir al mejoramiento de la imagen de la institución. El problema de esta delegación fue el debilitamiento del programa, ya que en el año 2011, la Policía Municipal no cuenta con información que la Policía Nacional Civil haya visitado instituciones educativas.

5.3.7 Seguridad en Establecimientos educativos

La Municipalidad de Santa Catarina Pinula asignó a partir del 1 de abril del 2011, agentes de seguridad en cada centro, con el fin de resguardar la integridad física de los estudiantes y personal docente y administrativo.

5.3.8 Apoyo a Policía Nacional Civil

Con el objetivo que los agentes destacados en el municipio se sientan cómodos para desempeñar su labor, la Municipalidad de Santa Catarina Pinula ha contribuido de múltiples maneras como el pago de alquiler del local que ocupan las subestaciones instaladas en las aldeas El Carmen y Cristo Rey, pago de energía eléctrica y agua, compra de repuestos, combustible e insumos para vehículos policiales, así como la construcción de la sub-estación de la cabecera municipal.

Este conjunto de acciones busca apoyar a la Policía Nacional Civil, lo relata de mejor manera el actual Director de la Policía Municipal:

“A partir de que se puso en marcha el plan de Patrullaje de Fuerzas Combinadas, se ha estado apoyando a las fuerzas de seguridad. En algún momento la Municipalidad puso vehículos, combustible, incluso un tiempo se dotó de alimentación a la gente que patrullaba. Un aproximado de Q 300,000 se invirtió en ese tiempo.

A pesar que estas acciones no es responsabilidad de la Municipalidad lo que se trata es que estén bien, que se sientan bien, que encuentren las puertas abiertas y que no encuentren confrontación con el vecino, que tengan comodidad.”

La Policía Municipal también apoya la labor de la Policía Nacional Civil, proporcionando información constante sobre delitos y otros datos estadísticos. En este sentido, del Águila indica: *“Cada vez que se rota personal de PNC, la Policía Municipal brinda toda la información para que puedan trabajar (...) La idea es fomentar un trabajo investigativo y operativo, no solamente apagar los problemas.”*

La cantidad aproximada de agentes de la Policía Nacional Civil destacados en el municipio de Santa Catarina Pinula se mantiene entre 90 y 100 agentes repartidos en 3 subestaciones. El día de la entrevista con el Director de la Policía Municipal (30 de Marzo del 2,012), se encontraban en la cabecera 43 agentes de PNC, en Cristo Rey 23 y en la subestación de El Carmen, 18 efectivos.

5.3.9 Patrullajes Combinados

La Policía Municipal efectúa patrullajes como parte de las Fuerzas Combinadas de Seguridad. Estos patrullajes los realizan en conjunto, elementos de la Policía Nacional Civil, Ejército de Guatemala, y Policía Municipal.

Según los datos estadísticos que manejan la Policía Municipal y la Policía Nacional Civil, el año 2011 reportó una baja sorprendente de muertes violentas en el municipio. Las autoridades municipales adjudican a la *“disuasión”* que genera estas acciones, como la causa del descenso de muertes violentas en el año 2,011.

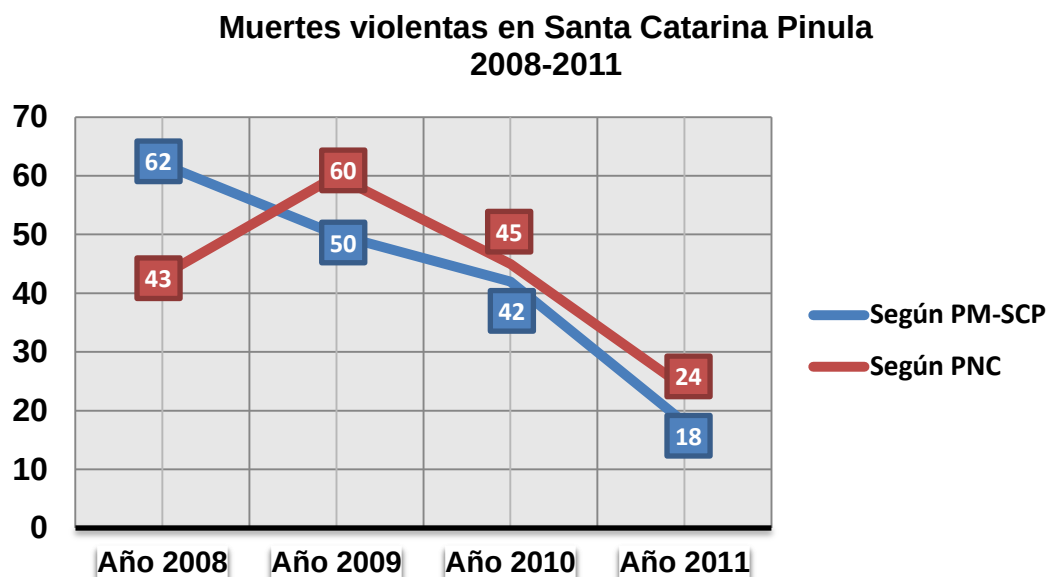


Figura 10 Estadística de muertes violentas en Santa Catarina Pinula. 2008-2011

Fuente: Elaboración propia en base a: datos proporcionados por la Policía Municipal de SCP y PNC

Al realizar una comparación de los datos estadísticos proporcionados por la Policía Municipal y la Policía Nacional Civil en relación a las muertes violentas en el municipio, se evidencia que si bien, los datos que manejan ambas instituciones no coinciden, efectivamente el año 2011 representa una baja significativa de muertes violentas en el municipio.

5.3.10 Medio de control: Cámaras de Video

La instalación de cámaras de video en diversos puntos del municipio, es una medida que se encuentra actualmente en proceso por parte de la municipalidad de Santa Catarina Pinula, como medio de control y de disuasión del delito.

Se pretende la instalación de 64 cámaras en los 50 kilómetros cuadrados que tiene el territorio municipal. El Departamento de Informática en conjunto con la Policía Municipal, son los actores protagonistas de este proyecto.

Según del Águila, otra de las funciones de las cámaras de vigilancia, es saber qué vehículo entra y sale del municipio o incluso, qué vehículos ya no salen. Es decir que se pretende el control de las vías de ingreso al municipio para controlar el robo de vehículos en el área. El llevar un registro de vehículos, facilita las investigaciones de delitos y reduce el paso de criminales, así como el desarme de vehículos robados. Este proyecto se complementa con el siguiente punto, el Centro de Control.

5.3.11 Centro de Control

En “*Servicios Municipales*” se indicó que la Municipalidad de Santa Catarina Pinula cuenta con un número telefónico de cuatro dígitos, 1525, donde un Centro de Llamadas atiende las 24 horas, todos los días del año, para recibir denuncias de delincuencia, accidentes de tránsito, emergencias médicas y de otra índole.

El Centro de Control instalado por la Municipalidad, se encuentra dividido en dos instancias: El Centro de Monitoreo y atención a las llamadas y el Centro de Datos. El primero está equipado con 8 pantallas LED y 2 plasma y 5 puestos de recepción de llamadas. El segundo cuenta con 6 Servidores y 2 sistemas de almacenamiento de video, redes de datos de alta velocidad, radios de 2 vías, mensajería instantánea y notificaciones masivas de Mensajes de Texto (SMS).

La creación del Centro de llamadas, del Centro de Datos, la instalación de cámaras y la creación de número telefónico de cuatro dígitos, son parte de un proyecto más grande por parte de la Municipalidad, denominado: *Ciudad digital*

La Municipalidad tiene planificado la instalación de un anillo de 50 Kilómetros de fibra óptica interconectando el municipio a 1gb, para conectar escuelas, centros urbanos y rurales, instituciones, y otros entes. También evalúan la instalación de algunos “Botones de Pánico” en algunos puntos del municipio para alertar a las autoridades y fuerzas de seguridad cualquier percance.

Las cámaras de seguridad de alta resolución incluyen un sistema de visualización en 360 grados y visión nocturna. De la misma manera se pretende instalar 12 cámaras de tipo ALPR que sirven para la lectura de placas de vehículos. Se pretende también la implementación de sistemas inalámbricos y de ubicación por GPS para patrullas, así como acondicionar éstas con cámaras lectoras de placas automatizadas (ALPR) para contar con “Patrullas inteligentes”.

5.3.12 Desarrollo Social

La Municipalidad de Santa Catarina Pinula tiene presente que la seguridad en el municipio no radica solamente en las acciones previamente descritas. La salud, recreación, el cuidado del medio ambiente, la equidad de género, capacitación y sobre todo la educación, son algunas de las materias en que las autoridades invierten gran parte de sus recursos y que en definitiva, incide positivamente en mejorar las condiciones de vida de los vecinos y por tanto en la percepción de seguridad.

El ámbito que ha hecho que el Municipio de Santa Catarina Pinula se haya dado a conocer a nivel nacional e internacional es la educación. El municipio ha sido reconocido en múltiples ocasiones por el hecho de haber recibido por parte de la UNESCO, el título “*Municipio libre de analfabetismo*”, siendo el primero en Guatemala con más de 85,000 habitantes.

La prioridad que ha tenido la educación para la municipalidad, se ha visto reflejada en la inversión que se ha hecho en infraestructura, en la construcción de escuelas, así como en laboratorios de computación en los centros educativos. El seguimiento que le da la Municipalidad a la educación es constante, las autoridades de las escuelas se reúnen periódicamente con autoridades municipales, para planificar el trabajo y las responsabilidades para alcanzar metas a corto, mediano y largo plazo.

Se ha gestionado becas a estudiantes dentro de las escuelas municipales y a nivel internacional. En el presente año, con apoyo de la empresa UNOPETROL, se entregaron un total de 40 becas a niños de escasos recursos y alto rendimiento académico, las cuales consisten en la entrega de Q200 mensuales por 7 meses, una mochila con material de apoyo, capacitación y apoyo metodológico.

Durante el 2011 la Municipalidad invirtió Q3 millones 904 mil 647.23 en infraestructura educativa. Otros Q2 millones 186 mil 173.93 fueron desembolsados para los distintos proyectos que buscan mejorar la calidad de la enseñanza pública en las escuelas e institutos.

En relación al empleo, la Municipalidad ha invertido parte de sus recursos en implementar cursos de capacitación para hombres y mujeres en distintas áreas, para que se puedan desenvolver de mejor manera en el ámbito laboral. Se han impartido cursos y diplomados de repostería, corte y confección, cocina, belleza, mecánica automotriz, entre otros. Muchas de estas capacitaciones, impulsadas por la Oficina Municipal de la Mujer.

En el tema de salud, la municipalidad impulsa jornadas médicas gratuitas en todas las aldeas, por medio de la Dirección de Desarrollo Social. Se han construido puestos de salud e implementado otros programas como *“Maternidad y paternidad responsable”* con apoyo del Colegio Village y APROFAM en donde actualmente están participando 87 jóvenes.

La municipalidad ha invertido sus recursos en la construcción de polideportivos, mantenimiento de instalaciones deportivas, festivales que promueven el deporte y el apoyo incondicional a los vecinos que se desean formar en alguna rama deportiva. Se implementó el programa *“Gimnasio Móvil”*, que tiene como objetivo que los vecinos tengan acceso a los más modernos equipos e instructores calificados, de forma gratuita.

Cultura es otra de las áreas que la Dirección de Desarrollo Social y Económico atiende. Con el fin de apoyar el talento del lugar y sobre todo el talento joven, se han organizado: show de artistas, presentaciones de los alumnos del Conservatorio Municipal de Música, curso de vacaciones en el Conservatorio, festivales gastronómicos, desfiles, entre otros. Cabe resaltar que la creación del Conservatorio Municipal de Música, fue un convenio firmado entre el Ministerio de Cultura y Deportes y la Municipalidad de Santa Catarina Pinula.

Otras actividades que se han registrado por parte de la municipalidad, muchas veces con apoyo del sector privado, es la entrega de víveres a personas de la tercera edad de escasos recursos, regalar “*canastas de amor*” en época de navidad y la donación de sillas de ruedas, forman una cultura de solidaridad promoviendo las donaciones entre los vecinos.

El éxito de las actividades de la Municipalidad de Santa Catarina Pinula, se reflejan en el interés que ha despertado en otras municipalidades nacionales e internacionales. En diversas ocasiones las autoridades de Santa Catarina Pinula han recibido gran cantidad de visitas con el fin de conocer de cerca el quehacer de la municipalidad, así como resolver inquietudes sobre diversos temas para evaluar la réplica de los proyectos en sus comunas.

5.4 Política de Seguridad Pública Municipal (PSPM)

Debido a los problemas de inseguridad que atraviesa el país, las autoridades municipales de Santa Catarina Pinula, iniciaron el proceso de formulación de una Política de Seguridad Pública Municipal, para contribuir a disminuir, prevenir y controlar los actos delictivos y flagelos que azotan o podrían azotar al municipio.

La idea central, según el actual Director de la Policía Municipal de Santa Catarina, es tratar de unificar esfuerzos para lograr ser reconocido como el municipio más seguro de Guatemala.

5.4.1 Proceso de formulación

El proceso formal que dio como resultado la Política de Seguridad Pública Municipal, da inicio en Abril del año 2011. Hubo un primer intento que inicia en el año 2008, en donde la municipalidad de Santa Catarina Pinula, con apoyo del Ministerio de Gobernación, emprende una serie de acciones, pero debido a diversas causas no se cumplió con el objetivo central. En este primer intento se logró sentar las bases de participación ciudadana para el proceso *“municipalista”* que años más tarde se emprendiera en el municipio como iniciativa del Alcalde Antonio Coro.

Elmer García, experto en el tema de seguridad municipal, vivió de cerca ambos procesos, debido a que él fungía como delegado del Viceministerio de Apoyo Comunitario cuando se inició el contacto con la Municipalidad de Santa Catarina Pinula. Años después, se convertiría en el autor intelectual de la mencionada Política.

5.4.1.1 Génesis de un sueño llamado “Política de Seguridad Pública Municipal”

En la administración de la Unidad Nacional de la Esperanza, 2008-2012, dentro de los compromisos asumidos, el Ministerio de Gobernación asumió el acercamiento con el poder local, para poder apoyarlos y orientarlos para elaborar planes de trabajo y estrategias enfocadas a la prevención de la violencia.

En el año 2008 la municipalidad de Santa Catarina Pinula tuvo un acercamiento con el Tercer Viceministerio de Gobernación, de Apoyo Comunitario, y se dio a conocer que a pesar que en la municipalidad tenían conocimiento sobre

la figura de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, trabajaban directamente con la figura de Alcaldes Auxiliares, lo cual incidía negativamente en la participación ciudadana, prácticamente anulando la existencia del Consejo Municipal de Desarrollo.

Se inició un proceso de reorganización, en aras de fortalecer e institucionalizar la participación ciudadana, desempeñando el puesto de Alcalde Auxiliar por los presidentes de los COCODE. Este proceso trajo consigo la conformación de distintas comisiones de trabajo como la de educación y salud, constituyéndose el 18 de septiembre del año 2008 la Comisión Municipal de Seguridad Ciudadana, bajo la estructura del Consejo Municipal de Desarrollo.

El propósito de la Comisión Municipal de Seguridad era crear un espacio para que participaran las autoridades locales de las diferentes aldeas y comunidades del municipio y trasladar sus inquietudes en dicha materia a las autoridades responsables del gobierno local.

Parte del trabajo del Ministerio de Gobernación, fue “fortalecer” la Comisión de Seguridad a través de capacitaciones. Las capacitaciones iban enfocadas a que las autoridades municipales tuvieran claro diversos temas relacionados a la seguridad como la importancia de consolidar en el municipio una cultura de denuncia, hacerles ver la necesidad de emprender e impulsar la elaboración de planes de seguridad a nivel comunitario, políticas de seguridad a nivel municipal y estrategias de seguridad a nivel departamental.

Guatemala no es un país líder en el tema de seguridad en el ámbito local. La participación del Ministerio de Gobernación en apoyo a la Municipalidad de Santa Catarina Pinula estuvo determinada por un análisis de otros modelos de seguridad

local que se tomaron como referencia para poder iniciar el proceso que pretendía dar vida a una política municipal de seguridad.⁸

Con el objetivo de crear un perfil amplio del municipio, se realizó una etapa de “*Diagnóstico*”, realizando recopilación de información, análisis de posibles causas de la violencia, un taller de conversación ciudadana y una encuesta de victimización y percepción.

La recopilación de información se traduce en la recolección de datos de todos los entes que manejan estadísticas de violencia y delincuencia, como la Policía Nacional Civil, Bomberos, Centros de Salud, Juzgados de Paz, entre otros. Esta actividad fue útil en su momento para reflejar y priorizar los problemas que se manifestaban en el municipio, así como las horas, días y lugares que enfrentaban, en ese momento, actos delincuenciales y problemas de inseguridad.

Parte de las actividades que realizó la Municipalidad con apoyo directo del Tercer Viceministerio de Gobernación fue el Taller de Conversación Ciudadana realizado el 12 de julio del año 2009. El propósito de este Taller era que la comunidad, por medio de ciertos instrumentos, indicara cuáles eran las situaciones de violencia y delincuencia en sus respectivas áreas.

Según estudios que realizó el Tercer Viceministerio, la muestra válida debía ser, como mínimo, de 120 personas, a pesar de eso el día del Taller asistieron 270 personas, reflejando el apoyo de los vecinos para involucrarse en el tema y el apoyo del Alcalde Antonio Coro de facilitar la participación de todos los asistentes.

⁸ Según Elmer García, Guatemala ha tomado como referencia otros modelos de seguridad en el ámbito local, siendo el modelo chileno, uno de los que más ha gustado para poder emularlo en el país, y fue base para iniciar el proceso de formulación de la Política de Seguridad Municipal en Santa Catarina Pinula.

Un día antes del Taller de Conversación Ciudadana, se capacitó a los Alcaldes Auxiliares, quienes moderaron las mesas. Esta capacitación se realizó el 11 de julio del 2009 para llevar a cabo el Taller un día después con todos los participantes. La actividad buscaba también educar a la población y a las autoridades en relación al proceso que estaba llevando a cabo el Tercer Viceministerio, ya que según comenta García, la población desinformada, era un obstáculo al proceso:

“Hubo un poco de desfase con la comunidad, ya que la gente al escuchar que íbamos de Gobernación, lo que se empeñaban en pedir eran más policías, más patrullas; entonces hubo que ir educándolos para que entendieran que la función nuestra era diagnosticar qué era lo que pasaba y qué se necesitaba, para después hacer los planteamientos necesarios.

Dentro del proceso hubo momentos en los que nosotros coordinamos reuniones con la DINC (Departamento de Investigación Criminal), con la sección de “maras”, de drogas, para que la gente viera que si eso era lo que querían en ese momento, pues se los estábamos proporcionando y se generó en algún momento, algún mecanismo de denuncia para que ellos pudieran aportarle información a la policía y que pudieran hacer su tarea.”

En el segundo semestre del año 2009, se tomó la decisión por parte del Ministerio de Gobernación de reproducir la experiencia que se estaba realizando en Santa Catarina Pinula. Para el caso particular de éste municipio, significó entrar paulatinamente a una etapa donde se dieron muy pocos avances. Esto llevó a las autoridades municipales a tomar la decisión de desligarse del apoyo que brindaba el Ministerio de Gobernación, iniciando de nuevo el proceso, esta vez, con sus propios medios.

5.4.1.2 *Anquilosamiento⁹, ruptura y transición: La frustración de un sueño no cumplido.*

Muchos procesos en Guatemala no se encuentran institucionalizados, cuando existe cambio de autoridades generalmente hay muchos proyectos que también cambian. El inicio del segundo semestre del año 2009, trajo consigo el cambio de autoridades en el Ministerio de Gobernación.

El nuevo Ministro, Ing. Raúl Velásquez, apreció el trabajo que estaba realizado el Viceministerio de Apoyo Comunitario en el municipio de Santa Catarina Pinula, y quiso reproducirlo a nivel nacional, produciendo cambios en el tercer Viceministerio, fortaleciendo su administración al contratar más recurso humano y capacitando a los delegados del mismo para poder entender la visión y los objetivos que se deseaban reproducir a nivel nacional.

A pesar que la intensidad de trabajo descendió, la labor continuó en Santa Catarina Pinula. Varios fines de semana, el recién ascendido a Coordinador de Delegados, Elmer García, los dedicó a reunirse con los Alcaldes Auxiliares y presidentes de COCODE, con el Director de la Policía Municipal, Erwin del Águila, y Pedro Peña, Concejal y Presidente de la Comisión de Seguridad del municipio para realizar análisis de seguridad en el municipio.

El objetivo central de estas reuniones fue tratar de evidenciar las posibles causas que estaban generando los problemas en el municipio. En varias ocasiones se convocó a miembros de la Policía Nacional Civil y Jueces de Paz, para poder aportar y enriquecer este trabajo en conjunto que duró varias sesiones.

⁹ El término “anquilosamiento” tiene su origen en el ámbito de la medicina. Según el Diccionario de la Real Academia Española, “anquilosis” significa: “Disminución o imposibilidad de movimiento en una articulación normalmente móvil.” El uso de este término se ha adaptado a otras áreas como la disminución del avance o desarrollo de una actividad o de la facilidad con que ésta se llevaba a cabo.

A finales de febrero del año 2,010 se presentaron nuevamente cambios en el Ministerio de Gobernación con la designación de un nuevo Ministro, el señor Carlos Menocal. Esto nuevamente produjo cambios a todo nivel y el proceso de la creación de la Política de Seguridad Pública Municipal entró en una fase en la que no se implementó el plan inicial.

El tiempo transcurrió y el objetivo central que se había planteado en el segundo semestre del año 2008, no se veía cerca de ser alcanzado. Las autoridades municipales tomaron la decisión de desligarse del Ministerio de Gobernación. Esta acción significaba iniciar de nuevo todo el proceso¹⁰, ahora con sus propios medios, decidiendo contactar a Elmer García, quien recuerda:

“En Marzo del año 2011 me llamó Erwin del Águila para comunicarme que el Alcalde estaba preocupado porque nunca se alcanzó el objetivo de lograr una política de seguridad. Me dijo que el Alcalde estaba preguntando si yo estaba interesado en participar en el proyecto (...) empecé a trabajar con ellos en Abril.”

Con la contratación de García, bajo la figura de *asesor de seguridad*, se da inicio a todas las actividades necesarias¹¹ para el proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal, esta vez con recursos propios de la municipalidad (humano y económico).

¹⁰ El proceso debía partir de cero debido a dos razones: 1. La mayor parte de la información obtenida desde el año 2008, era propiedad del Ministerio de Gobernación y 2. La poca información con la que contaba la municipalidad de Santa Catarina Pinula ya no tenían vigencia debido a la falta de continuidad del proceso.

¹¹ Algunas actividades se realizaron de nuevo como la Encuesta de Victimización y Percepción, pero con nuevas herramientas válidas y actualizadas, propiedad de la Municipalidad de Santa Catarina Pinula.

5.4.1.3 *Política de Seguridad Pública Municipal: una realidad.*

Las autoridades municipales, y específicamente el Alcalde Lic. Antonio Coro, tomaron la decisión de contactar al especialista en temas de seguridad local, para que de una manera independiente y autónoma, se iniciara de nuevo el proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal. A partir del mes de Marzo del año 2011 se inician las pláticas entre el especialista y el señor Alcalde, por medio del Director de la Policía, Erwin del Águila. Ésta acción se tradujo en la contratación de García como “*Asesor de Seguridad*” de la Municipalidad.

La primera acción por parte del Alcalde fue presentar al Asesor en una reunión con el Consejo Municipal de Desarrollo, a inicios de Abril del año 2011. Ésta acción estuvo acompañada con la reactivación de la Comisión Municipal de Seguridad, lo cual le daba formalidad al inicio del proceso. Varios de los participantes en dicha reunión manifestaron su satisfacción y felicitaron al Alcalde Antonio Coro por haber tomado dicha decisión, ya que tenían buena referencia del trabajo de esta persona.

Debido al período de abandono en que finalizó el proceso iniciado por el Viceministerio de Gobernación, el Asesor en conjunto con el Director de la Policía Municipal iniciaron rápidamente un proceso de visitas a las instituciones y actores significativos para la recuperación de alianzas. Se sostuvieron reuniones con autoridades de la Policía Nacional Civil, Ejército, Bomberos, Jueces, Alcaldes Auxiliares, empresarios, líderes comunitarios, entre otros.

El objetivo que tenían claro el Asesor y las autoridades municipales, era que debían trabajar en la identificación de determinados Ejes de trabajo, los cuales debían tener como base un Diagnóstico. El Diagnóstico se basó en tres acciones: la recopilación de estadísticas, conversaciones con las comunidades y una encuesta de victimización y percepción.

Entre Abril y Agosto del año 2011 se realizó la persecución de la información y estadísticas y se inicia la elaboración del documento que servirá de instrumento para la encuesta. Debido al éxito que tuvo el *Taller de Conversación Ciudadana* que se realizó en el año 2009 con apoyo del Tercer Viceministerio, se decide realizar actividades similares para lograr un acercamiento con los vecinos.

Se realizaron conversaciones variadas con las comunidades, no exclusivamente en el tema de seguridad. En estas conversaciones se convocaban a elementos de la Policía Nacional Civil y Ejército, Alcaldes Auxiliares y líderes comunitarios y se socializaba el trabajo que se estaba realizando para la formulación de la Política y se les solicitaba su cooperación para poder llevar a cabo la Encuesta.

La Encuesta de Victimización y Percepción se realizó entre el mes de Agosto y Septiembre del año 2011 a cargo de recurso humano de la municipalidad. Se realizó de una forma sectorizada y visita de casa en casa. De acuerdo al número de habitantes por aldea, el asesor sugirió entre 500 y 600 encuestas en todo el municipio. Al concluir el proceso se obtuvieron alrededor de mil encuestas, a pesar que el Alcalde deseaba obtener una muestra mucho mayor.

Conforme se realizaba la sistematización de la información obtenida por la encuesta, el Asesor realizaba un análisis de la información con la intención de hacer “*cruces de información*” con las estadísticas obtenidas, para evidenciar y priorizar los problemas de cada aldea. Con esta acción, se van estableciendo los ejes de trabajo, objetivos y metas de la Política de Seguridad Pública Municipal.

El 16 de enero del año 2012, el Asesor entregó al Director de la Policía Municipal el documento final para su presentación ante el Concejo Municipal. Del Águila envió la política con oficio al Alcalde y al obtener su aprobación, se procedió a socializar con el Concejo Municipal el 08 de febrero. La socialización tuvo como

propósito que el Director leyera el documento e hiciera la entrega de una copia impresa a cada miembro del Concejo, para su evaluación, análisis y aprobación.

Transcurrió poco más de dos meses a partir de la socialización con el Concejo Municipal para que este órgano emitiera resolución que da validez a dicho documento. El 12 de Abril del año 2012, en sesión ordinaria y de manera unánime, el Concejo Municipal de Santa Catarina Pinula aprobó el 15º punto de Puntos Varios del Acta No. 17-2012: La Política de Seguridad Pública Municipal, PSPM.

El proceso de formulación que da vida a la Política de Seguridad Pública Municipal da inicio formalmente a partir de Abril del año 2011, se puede evidenciar que el proceso anterior que trabajó el Viceministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación, no cumplió con su objetivo. El mayor logro de este primer intento fue el origen de la inquietud e iniciativa municipal para formular su propia política municipal de seguridad.

El momento de abandono por parte de dicho Ministerio fue bien aprovechado por las autoridades municipales, iniciando de nuevo un proceso que sí cumpliría con su objetivo: la formulación de la PSPM. La síntesis de este proceso se encuentra representada en la siguiente tabla, donde se resalta en cada etapa, los objetivos, fechas y actores involucrados en cada una de las actividades realizadas:

Procesos de formulación

Política de Seguridad Pública Municipal en Santa Catarina Pinula.

PRIMER PROCESO: Municipalidad SCP - MINGOB

No.	Etapas	Actividad	Fecha	Objetivo	Actores involucrados
1	Actividades preliminares	1. Contacto Muni SCP-MINGOB 2. Reorganización administrativa. Alcaldes Auxiliares como Presidentes de COCODE. 3. Constitución de Comisiones de trabajo en distintos ámbitos.	Segundo semestre 2,008	Sentar las bases para que el proceso sea de la forma más democrática, incluyente y participativa posible	• Coordinación de Delegados del Viceministerio de Apoyo Comunitario, MINGOB. • Municipalidad de SCP • COCODE de SCP
2	Diagnóstico	1. Capacitación de Alcaldes Auxiliares para participar y moderar mesas en Taller de Conversación Ciudadana 2. Taller de Conversación Ciudadana 3. Recopilación de Estadísticas 4. Análisis de posibles causas de violencia en cada aldea con los Alcaldes Auxiliares. 5. Encuesta de victimización y percepción. 6. Digestión de la información	11 de Julio, 2009 12 de Julio, 2009 - Año 2,009	Elaboración de un perfil y panorama amplio del municipio y caracterizar los principales flagelos que afectan al municipio.	• Coordinación de Delegados del Viceministerio de Apoyo Comunitario, MINGOB. • Municipalidad de SCP • COCODE de SCP • Vecinos de SCP.

Principal logro del proceso:

Cimentar las bases de participación ciudadana. Surgimiento de inquietud e iniciativa municipal para formular una política municipal de seguridad.

Etapas de Anquilosamiento y transición. Marzo 2010 - Marzo 2011

SEGUNDO PROCESO: Municipalidad SCP					
No.	Etapas	Actividad	Fecha	Objetivo	Actores involucrados
1	Contratación de asesor de seguridad	Desde marzo del año 2011 inician las pláticas con el Sr. Elmer García, para desempeñarse como Asesor de Seguridad para la Municipalidad de Santa Catarina Pinula.	Abril 2011	Formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal.	- Municipalidad SCP. - Alcalde Lic. Antonio Coro - Dirección de la Policía Municipal de SCP. - Consultor independiente en temas de Políticas Municipales de Seguridad.
2	Visitas a instituciones	1. Visitas a las instituciones y actores significativos. 2. Reactivación de la Comisión de Seguridad Municipal 3. Recuperación de alianzas	Abril-Mayo, 2011	Reactivar contacto con instituciones para informar sobre el proceso de formulación de la PSPM solicitando apoyo y cooperación.	- Dirección de la Policía Municipal de SCP. - Consultor independiente en temas de Políticas Municipales de Seguridad.
3	Diagnóstico	1. Recopilación de estadísticas 2. Conversaciones con las comunidades	Abril – Agosto, 2011	Establecer un perfil actualizado del municipio para establecer los ejes de la PSPM.	- Municipalidad SCP. - Dirección de la Policía Municipal de SCP. - Consultor independiente en temas de Políticas Municipales de Seguridad.
		3. Encuesta de victimización y percepción.	Agosto – Sept., 2011		
4	Elaboración de PSPM	1. Análisis del diagnóstico 2. Formulación de Ejes de trabajo 3. Formulación de Objetivos 4. Formulación de Metas 5. Elaboración de la “Política de Seguridad Pública Municipal”	Agosto 2011- Enero 2012	Establecer los ejes, objetivos y metas de la política, la forma en que se implementará, actores involucrados, recursos y más.	Consultor independiente en temas de Políticas Municipales de Seguridad y autor intelectual de la PSPM

5	Entrega de PSPM	La política es entregada al director de la Policía Municipal, Erwin del Águila para que sea él quien la presente ante el Concejo Municipal	16 de Enero 2012	Que la Política de Seguridad Pública Municipal, forme parte de la ordenanza del municipio.	- Dirección de la Policía Municipal de SCP. - Consultor independiente en temas de Políticas Municipales de Seguridad.
6	Socialización de PSPM ante el Concejo Municipal	Dar a conocer el contenido de la política municipal de seguridad al Concejo Municipal de SCP.	08 de Febrero 2012	Dar a conocer la política al Concejo Municipal para su evaluación, análisis y aprobación.	- Dirección de la Policía Municipal de SCP. - Concejo Municipal de SCP
7	Emisión de Acuerdo	En el 15º punto del Acta No. 17-2012 en sesión ordinaria y de manera unánime, se aprueba la “Política de Seguridad Pública Municipal” para que sea implementada en el municipio.	12 de Abril 2012	Darle validez y legalidad a la política	Concejo Municipal de SCP
8	Planificación	A la fecha (Mayo 2012), no se cuenta con una planificación.		Concebir recursos y estipular tiempos necesarios para la implementación de la PSPM	- Alcalde Lic. Antonio Coro - Responsable de designar al (a los) encargado (s) de elaborar la planificación.
9	Implementación	Realizar todas las actividades contempladas en la planificación, para darle cumplimiento a la PSPM.		Cumplir con las metas y objetivos de cada Eje de trabajo de la PSPM.	Varios (En base a planificación)
Principal logro del proceso: Formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal de Santa Catarina Pinula.					

Tabla 8. Procesos de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal de Santa Catarina Pinula.

Fuente: Elaboración propia

5.4.2 Contenido de la Política de Seguridad Pública Municipal

La “Política de Seguridad Pública Municipal” de Santa Catarina Pinula, fue elaborada en base a seis criterios específicos: Incluyente, Esfuerzos Orientados, Cooperación Interinstitucional Complementaria, Jurisdiccional, Atender la Voluntad de Cooperación de los Habitantes, Eficacia y Eficiencia.

El primer criterio propuesto en la misma es que la política debe ser “*Incluyente*”, haciendo referencia a la multidimensionalidad de la seguridad y a la integralidad en las acciones para disminuir la victimización y percepción de violencia. El segundo criterio se denomina “*Esfuerzos Orientados*” y se refiere a la concentración de esfuerzos en los fenómenos, espacios y personas de mayor incidencia en hechos delictivos, en relación directa con el Diagnóstico realizado en el proceso de formulación de la PSPM.

En cuanto al criterio de “*Estrecha Cooperación*”, se considera que las acciones emprendidas por la sociedad civil y el Estado con sus instituciones a todo nivel, deben ser complementarias, estableciendo una coordinación de objetivos y coherencia entre las diferentes medidas emprendidas por cada institución.

El criterio “*Jurisdiccional*” se enfoca en el abordaje de los fenómenos desde lo local, incorporando a la vez la participación de todos los actores significantes en las acciones a realizar, como los Alcaldes Auxiliares, Consejos Comunitarios de Desarrollo, líderes, empresarios, comerciantes, entre otros, para que al conjugarse con los demás criterios se puedan cumplir los objetivos de la PSPM.

“*Atender la voluntad de cooperación de los habitantes*” es el quinto criterio tomado como base para la elaboración de la PSPM, y resalta nuevamente la necesidad de unificar esfuerzos, reconociendo la importancia del compromiso de todos los habitantes del municipio. Por último, el criterio de “*Eficacia y Eficiencia*”

implica un proceso continuo de evaluación y monitoreo a las acciones que se desarrollaran como parte de la PSPM.

En base a estos criterios se establecieron seis ejes principales, cada uno de los cuales cuenta con sus propios objetivos y metas. El primero de ellos, el eje *“Corporativo Municipal”* es el generador de instancias de coordinación intersectorial para asegurar un sistema integrado que permita el éxito de las iniciativas.

Los objetivos del eje *“Corporativo Municipal”* giran en relación a la creación de una *“Secretaría de Seguridad Pública Municipal”* con el objetivo de descentralizar la seguridad y que éste ente vele por el cumplimiento de la PSPM, así como crear el *“Consejo de Seguridad Pública Municipal”*, responsable de promover la colaboración público-privada en materia de seguridad.

La principal meta del eje *“Corporativo Municipal”*, es el formar las dos instancias (Secretaría y Consejo de Seguridad Pública Municipal) en el año 2012, también realizar dos sesiones del Consejo de Seguridad Pública para el monitoreo de la PSPM y crear un *“Sistema Integrado de Emergencias”*.

El segundo eje que incluye la PSPM es el de *“Recopilación y Divulgación de Información”*. Los objetivos principales del mismo son: generar información confiable sobre los fenómenos de inseguridad y delincuencia, generar sistemas unificados de información que permitan optimizar las acciones de prevención y poner a disposición de la ciudadanía mediciones periódicas sobre el tema.

Se plantea concretamente crear un *“Compendio de Análisis de Estadísticas Criminales”*, publicar anualmente resultados de encuestas sobre victimización, realizar un *“Estudio de Consumo de Drogas”* y una encuesta de percepción y evaluación de labor de la policía municipal, unificación de bases de datos, crear un

“Sistema de Información Geográfico Delictual”, y observar sistemáticamente el comportamiento delincuencia en áreas críticas.

Otras de las metas que se proponen en el segundo eje de la Política, es realizar un monitoreo de índices de violencia y delitos en las áreas focalizadas, crear una base de datos sobre los menores que laboran y facilitar programas para apoyarlos, contar con un modelo de “Alerta Temprana” para prevenir la deserción escolar y la elaboración de un boletín, revista o medio con propósitos informativos.

El tercer eje contenido en la PSPM es el de *“Evasión de Riesgos”*, que supone el abordaje de manera integral de los factores facilitadores del delito. Los objetivos de este eje son: fortalecer la capacidad de la comunidad escolar, de la familia y la comunidad, para disminuir la violencia, potenciar y aumentar acciones para la prevención y rehabilitación de personas que consumen alcohol y drogas, fortalecer la integración social y reducir las condiciones de riesgo en torno a violencia y delincuencia.

Para el logro de dichos objetivos se ha propuesto como meta, el diseño, implementación y evaluación de un programa de promoción del buen trato y prevención de violencia, la capacitación de familias y educadores, la elaboración de un modelo de promoción de conductas pro-sociales, implementar un *“Plan Comunitario de Prevención de la Violencia Escolar”*, ejecutar planes comunales de convivencia, e implementar un modelo de trabajo comunitario de seguridad escolar.

Otras metas que se establecen en el eje *“Evasión de Riesgos”*, es generar un modelo de orientación vocacional escolar, reducir las condiciones de riesgo en el entorno, implementar iniciativas para la prevención de la violencia al interior de la familia, desarrollar programas intersectoriales de salud mental y convivencia social, generar acciones preventivas del consumo de drogas, e implementar el *“Programa de Intervención Integral”* que propicie el proceso de integración familiar y social del

niños y adolescentes con problemáticas asociadas al consumo de drogas y alcohol, y *“en situación de calle”*.

El cuarto eje, *“Acciones Contra Conductas Ilícitas”*, se focaliza en los procesos desencadenados con posterioridad a la comisión de un delito, buscando dar respuesta policial y judicial a estos hechos, así como asegurar la efectividad de las sanciones impuestas. Los objetivos de dicho eje son: mejorar la presencia policial, coordinar la acción de la misma con proyectos, planes y acciones específicas de la PSPM, reforzar los controles de fronteras municipales e impulsar proyectos de ley en temas de seguridad pública.

Para cumplir con los objetivos planteados en el cuarto eje, la PSPM establece como metas: implementar campañas preventivas anti-delincuenciales y de acercamiento de la Policía a la comunidad, reforzar los controles de frontera y abrir un Centro de Llamadas para denuncias o consultas sobre violencia.

El penúltimo eje que se formula, es el de *“Rescate y Reintegración”*, el cual busca cerrar el ciclo del delito mediante acciones de rehabilitación y reintegración a la comunidad de las personas que han cumplido con las sanciones establecidas. Los objetivos de este quinto eje son: Generar e implementar estrategias de reinserción para jóvenes y adultos que hayan violado la Ley Penal y generar programas de tratamiento de consumo de drogas.

Las metas que llevarían a la consecución de los objetivos planteados en el quinto eje son: Ampliar la cobertura y prestaciones de reintegración para las personas privadas de libertad, aumentar las oportunidades de reintegración laboral, diseñar un programa de subsidio a la contratación de aquellos que hayan cumplido condena, constituir equipos profesionales conjuntamente con el sector privado que apoyen en la selección de beneficiarios, captación laboral y apoyo psicosocial.

Otras metas del quinto eje, es la generación de un proyecto sobre violencia contra la mujer orientado al tratamiento de hombres agresores, generar estrategias de intervención y reinserción para jóvenes infractores, así como un modelo de trabajo para la capacitación e inducción al mercado laboral de los mismos, generar programas de tratamiento y rehabilitación de consumo de drogas, alcohol u otros trastornos de salud mental.

El sexto y último eje de la *PSPM*, es el de “*Apoyo al Impacto Negativo del Delito*”. Este eje trata de brindar una respuesta a las víctimas de delitos violentos de forma integral, siendo sus objetivos los siguientes: otorgar protección y apoyo a las víctimas en el ámbito del procedimiento judicial y apoyo psicológico.

Las metas que se describen en la Política para el cumplimiento de los objetivos planteados anteriormente son las siguientes: contar con un modelo de protección inmediata para las víctimas de violencia intrafamiliar en las Fiscalías, establecer un Proyecto de intervención inmediata sobre víctimas de violencia intrafamiliar, mejorar la atención jurídica a las víctimas, presentar al Congreso un Proyecto de Ley que garantice la defensa jurídica de las víctimas de delitos graves, implementar en las unidades de urgencia de los hospitales, salas de primera acogida para víctimas de violencia sexual para evitar la re-victimización.

Otras metas que se establecen en la *PSPM* para dar cumplimiento al eje de “*Apoyo al Impacto Negativo del Delito*”, es realizar seminarios de asistencia a víctimas, implementar Centros de la Mujer para prevención y atención de mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, desarrollar una oferta de atención a niños y adolescentes que han sido víctimas de delitos y desarrollar oferta de atención a niños y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial.

Los seis ejes anteriormente descritos, buscan dar respuesta a las demandas de los habitantes del Municipio de Santa Catarina Pinula en materia de seguridad, a través de metas focalizadas en grupos vulnerables, las cuales se buscan traducir en acciones que involucren a los distintos niveles del Estado y a las diversas instituciones que tengan la voluntad de aportar a cumplir con los objetivos de cada uno de los ejes de la Política de Seguridad Pública Municipal.

Luego de la caracterización del municipio, la municipalidad, su organización, asuntos financieros y servicios que presta, enlistar y describir las principales acciones que se ha realizado en materia de seguridad, es necesario realizar un balance en esta materia, es decir la evolución que ha tenido el tema de la seguridad en el municipio de Santa Catarina Pinula en los últimos 4 años.

-Capítulo VI-

Análisis de seguridad en Santa Catarina Pinula Período 2008-2011

Un análisis objetivo en materia de seguridad que esté orientado a un municipio en específico, es imposible realizarse sin tomar en cuenta el contexto a nivel nacional, regional e internacional. El presente capítulo toma en consideración la situación general en materia de seguridad que se vive en el Estado de Guatemala y la región centroamericana, enlazando datos estadísticos relevantes a nivel nacional, departamental y municipal, que contribuyen a establecer vínculos con las acciones realizadas en cada uno de estos ámbitos, para finalizar con un análisis prospectivo tomando en consideración diversos factores.

Como referencia se cuenta con estadísticas recopiladas por la Policía Nacional Civil, la Policía Municipal de Santa Catarina Pinula, algunos datos obtenidos en entrevistas realizadas al Lic. Arnoldo Villagrán, quien fungía como Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala y al señor Erwin del Águila, actual Director de la Policía Municipal del municipio. A esto se le suma estadísticas que se relacionan al desarrollo humano y gestión municipal, obtenidas virtualmente por medio de los portales de PNUD Guatemala, y la SEGEPLAN.

Múltiples factores han sido los causantes que en Guatemala se registre un incremento en las cifras de actos delincuenciales. El Conflicto Armado Interno dejó daños irreparables, tanto en la población, como en la relación Gobierno-Sociedad, daños que debieron haber sido abordados y conflictos que debieron ser resueltos mediante los Acuerdos de Paz. Estos daños se agudizan con acciones políticas que no han sido las más certeras.

Algunas de estas acciones que se pueden calificar de “erróneas”, fue el desbordamiento en la reducción del número estipulado de efectivos militares, sin mayores estudios o planificación seria; el descobijar de seguridad la Franja Transversal del Norte, convirtiéndose ésta en un área de circulación de droga con rumbo hacia los Estados Unidos; también se debe mencionar la transición “expres” de la Policía Nacional a Policía Nacional Civil, conservando efectivos que estuvieron activos durante el Conflicto Armado Interno, siendo sometidos a un proceso relativamente corto de formación en Derechos Humanos y otras áreas.

Otros factores también se deben a la “omisión” de acción. El no realizar los cambios constitucionales para darle seguimiento a algunos Acuerdos de Paz, no contar con una política de desarme seria, y sobre todo, la falta de interés por buscar soluciones a los problemas estructurales, los cuales fueron un “caldo de cultivo”¹² para que se generara el Conflicto Armado Interno. Dichos problemas son ahora el ambiente propicio para el empoderamiento del narcotráfico y la proliferación de pandillas juveniles.

La región centroamericana se ha visto afectada en gran medida en los últimos años por el narcotráfico, debido a la posición geoestratégica que posee, siendo un área de paso entre la producción y el gran mercado de consumo en el continente, los Estados Unidos. Un problema aún mayor es la dependencia que un país en vías de desarrollo, como Guatemala, mantiene hacia países desarrollados, ya que esto condiciona muchas veces la libertad para tomar decisiones drásticas pero necesarias, que sean una salida a los problemas estructurales, abnegándose a desenvolverse en un sistema económico y político desigual.

¹² La frase “*caldo de cultivo*” surge de las ciencias naturales. Tomando como referencia el Diccionario de la Real Academia Española, el término “cultivo” en Biología y Medicina, significa un “*método de obtención de microorganismos, células o tejidos mediante siembras controladas en medios adecuados*”, siendo un “*caldo de cultivo*”, la “*disolución adecuada para la proliferación de determinados microorganismos*”. Por ello, el uso que generalmente se le da a la frase para referirse a otros objetos de estudio es: “ambiente propicio para que algo se desarrolle”.

Las causas de los hechos delictivos en el país son diversas, y el resultado es alarmante. Las cifras de asesinatos, extorsiones, secuestros, violencia intrafamiliar, violaciones, robos, entre otros, han venido en aumento en esta época post-conflicto, y las formas de operar del crimen organizado son cada vez más brutales.

Las estadísticas ubican al departamento de Guatemala como el departamento donde se registra la mayoría de estos actos delictivos. Uno de sus municipios, Santa Catarina Pinula, comparte límites territoriales con la Ciudad de Guatemala, Fraijanes, Villa Canales y San José Pinula. A su vez la Ciudad de Guatemala colinda con Villa Nueva y Mixco, municipios con altos números de actos delincuenciales.

Las extorsiones es uno de los delitos que más atemoriza a la población. Al hacer referencia que el número de extorsiones ha venido en aumento en los últimos años, se debe al incremento del número de denuncias que se han presentado ante las autoridades. Al hacer una comparación de las denuncias presentadas por este delito, solo en el primer semestre del año 2008 al 2011, existió un aumento muy significativo en las mismas.

En el año 2008 se presentaron 609 denuncias entre enero y junio, en el año 2009, 787; en el 2010, 762 denuncias y en el año 2011, un total de 1240. El departamento que fue determinante para este aumento en las estadísticas, fue el departamento de Guatemala. En el primer semestre del año 2010 registró 688 denuncias de extorsiones y en el año 2011 un total de 1204.

Los medios de comunicación y portales de videos en internet, han jugado un papel sumamente importante en la difusión de actos brutales cometidos por miembros de grupos de narcotraficantes en otros países, principalmente en México y en menor medida en el territorio nacional. Esto contribuye negativamente a la percepción de inseguridad en la población.

Siguiendo la idea anterior, en muchas ocasiones se menciona en los medios de comunicación que un número considerable de extorsiones, como forma de intimidación, hacen referencia al vínculo de los que están extorsionando con carteles del narcotráfico, con el fin de atemorizar a la víctima al relacionar la brutalidad del *“modus operandi”* de estos carteles y termina cediendo ante dicha amenaza.

Las extorsiones se han desplazado desde los pilotos de autobuses, a negocios y casas particulares, en gran medida debido al proyecto en la ciudad de Guatemala denominado “Transurbano”. En el municipio de Santa Catarina Pinula las extorsiones también han aumentado. Anualmente, del 2008 al 2011 se incrementó progresivamente de 08 a más de 40 extorsiones.

A pesar del aumento de las denuncias de extorsiones en el municipio, este delito sigue siendo un número relativamente bajo al compararse con los municipios aledaños. El aumento de las extorsiones a nivel nacional, ha traído consigo el incremento de asesinatos de personas que se dedican a este delito, por revanchismo entre las bandas, disputas, rivalidades, control de territorio, sicariato pagado por la población y linchamientos. Esto aumenta las estadísticas de asesinatos, generando una percepción de inseguridad en la población.

Las pandillas juveniles no han sido un problema fuerte para Santa Catarina Pinula, a pesar que se han reportado algunos asesinatos de personas que las investigaciones las vinculan con este tipo de agrupaciones. La labor que ha realizado la municipalidad de dirigir gran parte de sus recursos a la educación, los acercamientos que ha tenido la Policía Municipal en conjunto con agentes de la Policía Nacional Civil en los centros educativos, también las coaliciones en prevención del uso de drogas, parecen ser determinantes para contener el involucramiento de los jóvenes en este tipo de agrupaciones.

Los homicidios en el municipio han venido disminuyendo considerablemente. En el año 2008 se reportaron 43; en el 2009, 60; en el 2010, 45 y en el año 2011, 24 homicidios, siendo cometidos los delitos en un 90% por arma de fuego. Las lesiones también disminuyeron en el municipio, pasando de 52 a 40 lesionados en dicho lapso de tiempo.

Los delitos contra la vida a nivel nacional, también registraron un descenso en el año 2011¹³. La implementación por parte del Gobierno Central de “Patrullajes Combinados” en áreas priorizadas, parecieran dar resultados satisfactorios como disuasión al delito. En el caso de Santa Catarina Pinula, los patrullajes combinados se realizan en conjunto con la Policía Municipal, ente que cuenta con una mejor imagen ante los vecinos, debido al acercamiento a la población y a la labor social que sus elementos realizan.

Tanto a nivel nacional como municipal, los hechos delictivos contra la propiedad han venido en aumento. En el caso de Santa Catarina Pinula, se registró un aumento de 96 a 137 los casos de hurto y robo, siendo el hurto y robo a residencias, de vehículos, motocicletas y armas de fuego, los hechos que más engrosan dichas estadísticas.

A través de los medios de comunicación se ha evidenciado cómo las cámaras de seguridad instaladas en los lugares donde transita el Transmetro y en las “*Paradas Seguras*” del las unidades del Transurbano, así como las cámaras de los comercios, han contribuido en gran medida a dar con los responsables de hechos como asesinatos y robo de vehículos y a comercios, dichos dispositivos sirven de disuasorios del delito. Lo anterior se traduce en un dato muy importante para realizar el análisis prospectivo en el municipio de Santa Catarina Pinula.

¹³ Según datos proporcionados por el Licenciado Arnoldo Villagrán, el primer semestre del año 2011 se registraron 2902 homicidios y 3144 lesionados a nivel nacional, presentando una baja en comparación con el año 2010 (2936 y 3776).

La baja considerable en las cifras de homicidios y lesionados por arma de fuego y arma blanca en el municipio de Santa Catarina Pinula y el aumento de las denuncias en relación a extorsiones y de hurto y robo de vehículos y comercios, lleva a la siguiente conclusión: Si bien el número de denuncias de extorsiones, robo y hurto han aumentado progresivamente, no tiene cien por ciento relaciones con que se hayan incrementado dichos hechos delictivos.

Algunas acciones del gobierno central como los anuncios constantes del proceso de la *“Reforma Policial”*; el fortalecimiento institucional que tiene relación directa con el éxito que tuvieron las acciones del Consejo Nacional de Seguridad, traduciéndose en resultados concretos como el aumento de incautaciones de drogas, captura a narcotraficantes y desarticulación de grupos del crimen organizado, genera una percepción de seguridad y confianza de la población que se puede traducir en un incremento de las denuncias debido a la confianza en las autoridades que se empieza a generar en la población.

A nivel local, esto se ve fortalecido con las acciones en materia de seguridad por parte de la municipalidad. Algunas de estas acciones se han intensificado a partir del inicio del proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal, como las pláticas para crear una cultura de denuncia y prevenir el uso de drogas, siendo los centros educativos los espacios que la Policía Municipal ha identificado como idóneos para focalizar sus acciones.

El acercamiento de parte de la Policía Municipal con los vecinos, especialmente con los niños y jóvenes, genera un clima de confianza entre las autoridades municipales y los vecinos, pudiendo traducirse en un incremento de denuncias de delitos.

Las reuniones periódicas con los Alcaldes Auxiliares y presidentes de COCODE es una de las acciones que al igual que la conformación de Juntas Locales de Seguridad, contribuyen a dinamizar la relación gobierno municipal-

vecinos y a conocer los problemas de “primera mano” para accionar de una manera más eficiente. En la seguridad reactiva, juega un tema muy importante la coordinación interinstitucional.

A nivel nacional, el año 2011 dejó una gran lección en materia de seguridad, la importancia de la coordinación interinstitucional a través del Consejo de Seguridad Nacional que ha dado resultados en estabilizar y disminuir la escalada de violencia en ese año. A nivel local, la labor del Director de la Policía Municipal ha sido fundamental ya que se ha logrado trabajar en equipo, en conjunto con la PNC, Ejército, CONRED, Jueces, Ministerio Público, Bomberos, entre otras instituciones.

Hay que resaltar el apoyo que la municipalidad de Santa Catarina Pinula, ha tenido con la Policía Nacional Civil, dirigiendo parte de sus recursos a la construcción de inmuebles para su estadía, la compra de autopatrullas, en algunas ocasiones ayuda económica para gasolina, alimentación y repuestos de automóviles. Estas acciones han contribuido en gran medida a que los agentes de la PNC desempeñen de una manera más comprometida su trabajo y que la Policía Municipal encuentre en la PNC, un aliado en el combate a hechos delictivos en el municipio.

El apoyo de la municipalidad para con la PNC, genera una buena relación, compartiendo información, que en el caso de la PM es provista por las llamadas que ingresan a través del número de 4 dígitos que la municipalidad habilitó y que son atendidas por el “Centro de Llamadas” las 24 horas del día. Esto ha sido de gran utilidad para facilitar y promover a los vecinos, el denunciar hechos delictivos.

El proceso que conllevó la formulación de la PSPM, ha contribuido en gran medida a que la percepción de inseguridad pueda disminuir al ver que las autoridades municipales están comprometidas con el tema de la seguridad en el

municipio. A estas acciones se debe sumar otras relacionadas al Desarrollo social, que contribuyen a la prevención del delito.

El tema que cabe destacar, han sido las múltiples acciones a favor de la educación en el municipio. El hecho de haber destinado gran parte de los recursos municipales en la construcción de escuelas, equipo, contratación de maestros, incentivar a los jóvenes y niños para que continúen sus estudios mediante becas, entre otras acciones.

La campaña de alfabetización constante que mantiene la municipalidad, la cual la ha llevado a ser reconocido como “*municipio libre de analfabetismo*”, en conjunto con programas culturales, deportivos, de capacitación y prestación de servicios municipales, han contribuido a no alimentar el “caldo de cultivos” para la generación de hechos delictivos en el municipio.

Partiendo de la idea de la relación que tiene el desarrollo social con la violencia, se puede indicar que Santa Catarina Pinula siempre ha sido de los municipios mejor calificados en esta materia. En el Tercer Informe de Avances en el Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Guatemala, en los indicadores educativos al año 2009, Santa Catarina Pinula obtuvo un 106% de Tasa Neta de Escolaridad primaria, 97.64% de Tasa de finalización primaria y 5.80 de índice de analfabetismo en población mayor de 15 años.

Siempre en el tema educativo, en relación a la promoción de la igualdad de género y empoderamiento de la mujer, la relación mujeres/hombres en el nivel primario es de 0.97, en el ciclo básico de 0.94 y en diversificado 1.07. En salud, el municipio se ubica en el puesto 75 con dos casos de muerte materna.

En el Informe Nacional de Desarrollo humano 2009/2010 se establece el *Índice de Densidad del Estado*, donde los subíndices correspondientes a las dimensiones de presencia de dependencias, burocracia y presupuesto en cada municipio, y los componentes de salud, educación y otros servicios públicos. En este sentido, el municipio de Santa Catarina Pinula, para el año 2008, obtuvo un valor de 0.60 en el subíndice de la presencia de dependencias del sector educación y 0.51 en salud. Siendo a nivel nacional 0.56 y 0.65, respectivamente.

En relación a docentes del Ministerio de Educación, para el año 2008 y 2009 el municipio obtuvo por 10,000 habitantes del grupo etario: 100.0 en preprimaria, 192.1 en primaria, 19.6 en ciclo básicos y 0.0 en diversificado, para un total de 104.8 de todos los niveles, siendo en el departamento de Guatemala, 165.3. En el tema de personal de salud obtuvo un 0.1 que contrasta con el 27.8 para el departamento de Guatemala.

En general, Santa Catarina Pinula no es un municipio con altos índices de hechos delictivos. En el período de tiempo analizado, no se registra ningún homicidio por artefactos explosivos, ni linchamientos. Estrangulaciones solo se registran 2 en el año 2009 y 1 el año 2011. A pesar que no son cifras alarmantes, debe prestarse atención al aumento de violaciones, suicidios y secuestros en el municipio, ya que en el caso de las violaciones, se registraron 7 en el último año, 1 suicidio y 2 secuestros.¹⁴

Algunos indicadores de desarrollo señalan que el municipio posee deficiencias en algunas áreas, pero al contrastarlo con el resto de municipios o a nivel nacional, se encuentra en la media de muchos indicadores. En definitiva el tema de la educación es el que destaca al municipio y se puede inferir que este tema y todos los proyectos de desarrollo, han contribuido a la seguridad del municipio de una forma de prevención del delito. A pesar de ello, hay problemas

¹⁴ Las cifras de secuestros y violaciones del año 2011, son en base a los datos proporcionados por la Policía Nacional Civil. Los datos proporcionados por la Policía Municipal son: 2 secuestros y 1 violación para el mismo año.

estructurales que no se pueden resolver de una manera aislada, poniendo en riesgo latente a Santa Catarina Pinula y al resto de municipios.

Análisis de la Política de Seguridad Pública Municipal.

La formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal, tuvo un primer intento en cooperación con el Viceministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación. El proceso no cumplió con el objetivo final, pero se cimentaron las bases de participación ciudadana para el proceso que más adelante emprendería la municipalidad con sus propios medios.

El proceso que culminó con la PSPM, fue una iniciativa meramente municipalista, invirtiendo recurso humano, técnico y económico en el proceso. No se puede concluir que este proceso se dio solamente de forma vertical u horizontal, ya que, a pesar que el proceso fue iniciativa de las autoridades municipales, en las actividades de *Diagnóstico* fue vital la participación ciudadana.

Durante la Encuesta de victimización y percepción de la violencia, las conversaciones con la población y reuniones con Alcaldes Auxiliares, dinamizó la relación gobierno local-sociedad pudiendo evidenciarse algunas actividades horizontales en el proceso.

A la fecha, aun no se cuenta con una programación para poder iniciar la fase de Gestión o Implementación. Es por ello que la política no puede ser evaluada en su totalidad mediante el Ciclo de las Políticas Públicas. Tampoco se han realizado hasta el momento, evaluaciones y reflexiones sobre el proceso por parte de las autoridades.

Se pretende que existan evaluaciones de las acciones que la PSPM plantea, pero en ningún momento se ha evaluado el proceso mismo y la forma en que se han desarrollado cada una de sus etapas. Esto hubiera dado dinamismo al proceso

en caso de que hubiera existido una repetición de algún paso, con el fin de ajustarse continuamente a los cambios del entorno mediante dichas aproximaciones sucesivas.

Para que se puedan realizar las acciones contempladas en la PSPM, se debe cumplir con el primer objetivo del primer eje, la creación de la Secretaría de Seguridad Municipal lo cual vendrá a fortalecer a la municipalidad, institucionalizando acciones, procedimientos y mecanismos de evaluación.

Análisis prospectivo

Para Santa Catarina Pinula, políticamente el período 2012-2015 estará determinado por la victoria indiscutible del Partido Patriota en el municipio, siendo éste el partido oficial en Guatemala. Se espera apoyo por parte del Gobierno Central hacia las acciones y decisiones municipales, sobre todo en el tema de seguridad, siendo “afrontar de frente el problema de la seguridad en Guatemala”, el principal compromiso con el que asumieron las autoridades.

El Gobierno ha puesto en marcha las denominadas “*Fuerzas de Tarea*”, equipos de trabajo interinstitucional, focalizados en los delitos que más aquejan a la población: extorsiones, sicariato, femicidio, secuestros y por último, robos y asaltos. Se espera que estos equipos den resultados a corto, mediano y largo plazo viéndose beneficiadas las áreas más afectadas por estos hechos.

El proyecto de instalación de cámaras de video y botones de pánico en las áreas más afectadas por hechos delictivos, se encuentra en proceso. Por experiencias en otras municipalidades, se espera que se obtengan buenos resultados en la disuasión de hechos delictivos y en aporte a las investigaciones por parte del Ministerio Público.

El municipio no ha sido azotado con asesinatos a conductores de autobuses, pero el inicio del servicio del Transurbano a partir del mes de Junio en Santa Catarina Pinula, será un gran aporte a la seguridad, a causa de las cámaras y los botones de pánico que conlleva la instalación de “Paradas seguras”.

La oportunidad que se identifica en la implementación de las acciones contempladas en la Política de Seguridad Pública Municipal, es la institucionalidad de la seguridad en el municipio, a través de la creación de la *Secretaría de Seguridad Pública Municipal*. La fortaleza de dicha política radica en que algunas de las acciones ahí planteadas, las ha venido realizando la Municipalidad, por medio de la Policía Municipal, institución que cuenta con el respaldo de los vecinos por el acercamiento al vecino y la buena imagen que ha construido la institución.

La buena dinámica entre el gobierno local y la población, se debe en gran parte a la interacción constante entre los funcionarios municipales y los Alcaldes Auxiliares, conformando un Consejo Municipal de Desarrollo bastante dinámico. Esta interacción se incrementó a partir del inicio del proceso de formulación de la PSPM. Otra fortaleza de esta política es que al basarse en un diagnóstico previo, que se fundamenta en encuestas, conversatorios y reuniones con alcaldes auxiliares, hace que la población fácilmente se puede adueñar de ésta, apoyando y participando en otros procesos que se deriven de la misma.

A mediano plazo, un posible cambio de autoridades en el municipio puede llegar a ser una amenaza a la PSPM. A corto plazo, la búsqueda de recursos económicos y financieros para poder implementar todas las acciones que se contemplan en la misma es una debilidad, al igual que el hecho que no se institucionalice un proceso de monitoreo serio y evaluaciones constantes, para realizar los cambios respectivos para que ésta se pueda adaptar a la realidad del municipio.

La Seguridad Democrática en Santa Catarina Pinula

Las acciones en materia de seguridad que se implementan en el ámbito municipal en Guatemala, se deben enmarcar dentro de los principios de la Seguridad Democrática por ser el paradigma que engloba toda acción estatal en dicha materia a nivel nacional, debido a la génesis de la integralidad y multidimensionalidad propios de una seguridad humana, visión que prevalece en el sistema internacional.

La Seguridad Democrática como modelo de seguridad centroamericano, nace dentro de un proceso en búsqueda de la integración de la región centroamericana, por lo cual sus principios responden a una lógica regional y de Estado. A pesar de esto, muchos principios se pueden y deben aplicar en el ámbito municipal, siendo la omisión de la aplicación de éstos, un duro golpe a la institucionalización del modelo de seguridad de la región.

La supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadana, son algunas acciones a considerar según el principio de Estado de Derecho, que en conjunto con el cumplimiento de los Derechos Humanos, son principios fundamentales para consolidar una Seguridad Democrática en la región.

En el caso de Santa Catarina Pinula, el período de estudio (2008-2011) estuvo determinado por un proceso electoral. A pesar de la buena participación ciudadana, lo negativo se evidenció a través de los medios de comunicación, con reportar un hecho de violencia en contra del Alcalde Auxiliar de la Aldea El Carmen en Julio del 2011. También se generaron denuncias por parte de algunos candidatos a la Alcaldía, en relación a supuestas irregularidades en el padrón electoral.

Otro aspecto negativo que hay que resaltar en el tema de Seguridad Democrática, es la falta de actividades en promoción de los Derechos Humanos¹⁵, lo cual responde a su vez, a la inexistencia de procesos constantes de formación ciudadana que incide negativamente en otros principios como lo es la *Promoción de una cultura de paz, dialogo, entendimiento y tolerancia y Resolución pacífica de los conflictos*.

En estos temas se puede mencionar que a pesar que no se cuenta con protocolos establecidos de resolución de conflictos, se ha logrado institucionalizar la estructura del Consejo Municipal de Desarrollo, de tal manera que se toman en cuenta los procesos de identificación y priorización de los Consejos Comunitarios, para la respectiva evaluación técnica de las propuestas e implementación.

La institucionalización y buen funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo a nivel municipal, se puede tomar como una forma de “prevención de los conflictos”. La interacción de los líderes locales y autoridades municipales, pueden anticipar los conflictos o resolverlos a su debido tiempo.

Un indicador que reúne los principios mencionados hasta el momento, son las cifras estadísticas de “linchamientos” en el municipio. Según la PNC, del 2008 al 2011, no se registró ningún linchamiento dentro del municipio a pesar de no contar con mecanismos establecidos de resolución de conflictos, cumpliendo con los Derechos Humanos, la supremacía de la ley y la búsqueda por una cultura de paz, entendimiento y tolerancia.

La participación ciudadana ha sido fundamental en las acciones de seguridad que lleva a cabo la municipalidad de SCP. La base de la PSPM radicó en posicionar como actor principal de la misma a los vecinos, a través de la encuesta,

¹⁵ Se han realizado actividades con niños, como la elección de “*Procuradores de los Derechos Humanos*”, actividad que busca estimular el liderazgo, fomentar valores y formar en Derechos Humanos en centros educativos, impulsada por la Procuraduría de los Derechos Humanos.

conversatorios y de las constantes reuniones que hubo entre Alcaldes Auxiliares, autoridades municipales y responsables por resguardar la seguridad del municipio. Estas acciones fortalecen al poder civil, al incidir en los procesos municipales y la promoción de la organización de vecinos.

La seguridad de las personas y sus bienes, es un principio que se vincula con la *Promoción del desarrollo sostenible*. Esta afirmación se debe a que las acciones que buscan el desarrollo sostenible y sustentable, como la superación de la pobreza y pobreza extrema, la protección el medio ambiente y patrimonios culturales, las capacitaciones técnicas, inversión en educación, salud, deporte y cultura, son acciones que demuestran la priorización de recursos hacia la inversión social por parte de la municipalidad y buscan de alguna forma disminuir las condiciones para que las personas no se involucren en acciones delictivas.

En el tema del medio ambiente hay que mencionar que la Policía Municipal maneja información de la cantidad de reportes de “tala de árboles” que se produce en el municipio para poder realizar acciones como patrullajes en las zonas afectadas para evitar este tipo de acciones. A pesar de esto, no se cuenta con una política municipal en relación al cuidado del medio ambiente.

El principio de *Seguridad de las personas y sus bienes* en el ámbito municipal, contempla acciones de prevención y reacción en contra de la violencia, narcoactividad, corrupción, maltrato infantil, violencia intrafamiliar, trata de personas y violencia sexual. En este tema hay que destacar la promoción de la seguridad preventiva, como las acciones de prevención del uso de drogas y la promoción de una cultura de denuncia, sobre todo, el trabajo que se realiza con niños y jóvenes, y que guarda relación con el acercamiento de la PM a la población. El proyecto de instalación de cámaras de video y urbanización, también forman parte de la seguridad preventiva.

En relación a la seguridad reactiva, cabe destacar la constante capacitación a los agentes de la PM y la coordinación interinstitucional como los Patrullajes Combinados y el intercambio de información por parte de la PM con el resto de instituciones, principalmente con la Policía Nacional Civil.

En la PSPM se identifican aspectos positivos y negativos. Lo positivo, es el abordaje de temas como la violencia intrafamiliar, rehabilitación y reinserción de consumidores de drogas e infractores de la ley, trabajo infantil, violencia escolar, apoyo a víctimas de hechos delictivos y violencia sexual. Los aspectos negativos, es la omisión del tema de trata de personas y la ausencia de mecanismos específicos en prevención y combate a la corrupción.

A manera de síntesis, se presenta la siguiente tabla comparativa donde se puede identificar las acciones consideradas para el abordaje de los principios de la Seguridad Democrática en el ámbito municipal, seguido de las acciones positivas y negativas que la municipalidad de Santa Catarina Pinula ha puesto en práctica, así como la omisión de otras:

No.	PRINCIPIOS DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA	ACCIONES MUNICIPALES	ACCIONES EN SANTA CATARINA PINULA	
			Positivo	Negativo
1	Estado de Derecho	• Supremacía del imperio de la ley • Existencia de la seguridad jurídica • Efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas. • Velar por el cumplimiento de los Derechos Humanos	• Elecciones libres • Respeto por los DDHH • Actividades de Derechos Humanos a niños.	• Actividades de en pro de los DDHH • No hay proceso constante de formación ciudadana • Casos aislados de violencia política
2	Cumplimiento de los Derechos Humanos			
3	Cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia	• Promoción de una cultura de paz, diálogo entendimiento y tolerancia • Resolución pacífica de conflictos • Protocolos de resolución de conflictos.	• Prevención del conflicto • Interacción con los COCODE • No linchamientos.	• No hay protocolos de resolución de conflictos. • No hay un proceso de formación en ese tema.
4	Resolución pacífica de los conflictos.			
5	Supremacía y fortalecimiento del poder civil	• Organización de vecinos • Incidencia en procesos municipales • Propuestas de acciones • Fiscalizando y control de la gestión pública.	• Participación en formulación de PSPM • Buena dinámica de COMUDE	• No hay un proceso constante de formación ciudadana.
6	Participación ciudadana			
7	Promoción de desarrollo sostenible	• Superación de la pobreza y pobreza extrema • Priorización de recursos en relación a la inversión social. • Protección al medio ambiente. • Protección de patrimonios culturales.	• Desarrollo social • Prioridad e inversión en educación • Capacitaciones (Diplomados) • Patrullajes en zonas de recursos naturales.	• No hay acciones para proteger patrimonio cultural • No hay acciones institucionalizadas para protección del medio ambiente.

8	<i>Seguridad de las personas y sus bienes.</i>	• Acciones de prevención de la violencia • Acciones legales de reacción • Acciones en contra de: - Violencia - Narcoactividad - Corrupción - Maltrato infantil - Violencia intrafamiliar - Trata de personas - Violencia sexual.	• Coordinación interinstitucional. • Desarrollo social. • Prioridad en educación • Campañas para la prevención del uso de drogas. • Cámaras de Video • Promoción de cultura de denuncia • Acercamiento de la PM a la población. • Capacitación constante de PM • Urbanización • PSPM	• PSPM no aborda el tema de la trata de personas. • Ausencia de mecanismos específicos en prevención y combate a la corrupción.
---	---	---	---	--

Tabla 9 Análisis de Seguridad Democrática en Santa Catarina Pinula

Fuente: Elaboración propia

-Capítulo VII-

Reflexión: Lecciones aprendidas y la posibilidad de un Modelo Único de Seguridad Democrática Municipal.

El análisis de las acciones en materia de seguridad que ha llevado a cabo la municipalidad de Santa Catarina Pinula, resalta el vínculo estrecho que guarda el desarrollo social con la seguridad. Este municipio se ha caracterizado por priorizar el tema educativo, reflejándose en la inversión que se ha realizado en inmuebles, apoyo a los maestros, estudiantes, y otras actividades como la campaña permanente de alfabetización.

El promover el desarrollo social sostenible debe ser la base para los procesos que las municipalidades impulsen. El aumento en los índices de desarrollo, es un objetivo para toda acción municipal, siendo otros de los objetivos que se deben plantear a nivel municipal: disminuir índices de delincuencia, dinamizar la relación entre la población y el gobierno municipal, incrementar la percepción de seguridad y que toda acción sea apegada a los principios de legalidad y legitimidad.

La seguridad preventiva en el municipio se debe enfocar en gran medida a los niños y jóvenes. Las campañas de prevención del uso de drogas, el fomento de una cultura de denuncia, el acercamiento por parte de las autoridades a la población y los mecanismos de control social, como la instalación de cámaras de video en las calles, son algunas de las actividades que impactan directamente en la prevención del delito. Se debe también promover una cultura de paz y diálogo creando protocolos de resolución pacífica de conflictos y un proceso constante de formación ciudadana.

El éxito de las acciones de reacción, se fundamenta en gran medida al manejo de información producto de constantes intercambios por parte de las instituciones responsables de la seguridad a nivel local, principalmente, la Policía Municipal, Policía Nacional Civil, Ejército, Juzgados, Ministerio Público, Bomberos, Hospitales, entre otros. La coordinación interinstitucional es determinante para realizar las acciones en conjunto y de una manera integral, lo cual impactará en la obtención de resultados positivos y como disuasión de hechos delictivos.

Es necesario comprender que a nivel comunitario se debe contar con planes de seguridad que se engloben en una política de seguridad a nivel municipal y una estrategia de seguridad a nivel departamental. No es posible enlistar los elementos que debe contener una política de seguridad municipal, ya que ésta se formula en base a diagnósticos particulares de cada municipio, para identificar y priorizar los principales problemas y la forma particular en que se presentan en las diferentes áreas.

A pesar que no se puede reproducir exactamente una política municipal en materia de seguridad, sí se puede formular un modelo del proceso de formulación de la misma que pueda aplicarse a distintos municipios. Dentro de las lecciones aprendidas por parte de la experiencia en Santa Catarina Pinula, se destaca la participación ciudadana como el cimiento en el que se apoyó el proceso de formulación de la PSPM, así como la interacción e interacción, como características esenciales que deben prevalecer durante el desarrollo de las etapas, realizando constantes diagnósticos durante todo el ciclo de la política pública para ajustar las acciones a la realidad del municipio.

La idea de institucionalizar las acciones relacionadas a la seguridad, por medio de un ente específico que vele por el cumplimiento de la PSPM, a pesar que no se ha evaluado debido a que no se ha llegado a la etapa de implementación, es una idea que se debe reproducir como respuesta al peligro latente que existe de cambios constantes en los proyectos municipales, por cambios de autoridades.

La reproducción de entes específicos en materia de seguridad municipal que den seguimiento a las acciones en base a indicadores y monitoreos constantes, y que logren unificar esfuerzos en base a una coordinación interinstitucional, puede beneficiar a las fuerzas de seguridad, Policía Nacional Civil y Ejército, para focalizar esfuerzos y recursos en lugares realmente de alto riesgo y fortalecerse para combatir de frente problemáticas de seguridad nacional, como el narcotráfico.

Conclusiones

- El concepto de *seguridad* que se posiciona en el escenario internacional actual, es un concepto amplio, integral, multidimensional y que coloca al ser humano como el objeto referente de la misma, siendo éstas las características básicas del concepto de *Seguridad Democrática* en el que se fundamenta el paradigma vigente que establece el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática.
- Los principios de la Seguridad Democrática en Centroamérica son de carácter estatal, debido a que el objetivo fundamental del Sistema de Integración Centroamericana es la integración de la región. Algunos principios se pueden y deben aplicar en el ámbito municipal, con sus debidas limitantes de contexto.
- El desarrollo social sostenible está íntimamente relacionado con la Seguridad Democrática debido a la dimensión humana de este paradigma, siendo requisitos de la seguridad, el respeto a la dignidad del ser humano, el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades. Esto contribuye a minorizar las problemáticas estructurales que en el pasado dieron vida a estallidos sociales y que aún se encuentran presentes.
- En el caso particular del municipio de Santa Catarina Pinula, se puede identificar que las acciones demuestran una visión integral y multidimensional de la seguridad. La inversión social en los ámbitos de educación, salud, cultura, deportes, capacitación técnica y equidad de género, posicionan al individuo como centro de toda acción municipal, prevaleciendo las acciones de seguridad preventiva a las reactivas.

- El bajo nivel de endeudamiento y el aumento constante en la recaudación de impuestos tributarios, son algunos de los elementos que se toman en consideración para indicar que la Municipalidad de Santa Catarina Pinula se encuentra en un proceso de fortalecimiento. Debe continuar realizando inversión con efectividad, eficacia, eficiencia y transparencia, para que esto siga generando confianza en la sociedad e incida positivamente en el aumento de ingresos por recursos propios.
- El Desarrollo social, la Participación Ciudadana, el Fortalecimiento del poder Civil y la Seguridad de las personas y sus bienes, son los principios de Seguridad Democrática mejor calificados en el municipio de Santa Catarina Pinula. La falta de acciones concretas o políticas establecidas para la *protección del medio ambiente y la resolución de conflictos de una forma pacífica*, son los principios que no se están cumpliendo.
- La Policía Municipal de Santa Catarina Pinula ha jugado un papel muy importante en la coordinación interinstitucional y el acercamiento con la población y con los actores locales claves para las acciones en materia de seguridad.
- En la actualidad, la situación de inseguridad en el municipio de Santa Catarina Pinula no es alarmante. Se deben seguir tomando medidas preventivas debido a que la situación regional y nacional se encuentra en un período donde los hechos de violencia van en aumento.
- El proceso de formulación de una Política de Seguridad Pública Municipal, se debe dar de una forma municipalista y de manera iterativa e interactiva, para que se pueda adaptar constantemente a la realidad municipal. Siendo la falta de recursos, un verdadero obstáculo para lograr estos objetivos.

- La Política de Seguridad Pública Municipal del municipio de Santa Catarina Pinula, se encuentra actualmente en la fase previa a la implementación, es decir, se encuentra en la fase de planificación. Estas dos fases se deben realizar lo más pronto posible para que no se desfase la Política, de la realidad del municipio.
- Debido al riesgo latente de cambio de autoridades y de orientación a las acciones de seguridad, es necesaria la institucionalización de las acciones en los municipios por medio de un ente específico que vele por el cumplimiento de las mismas, viéndose fortalecida la municipalidad en su conjunto.
- No es posible la creación de un Modelo Único de Seguridad Municipal en Guatemala debido a las particularidades de cada uno de los municipios. A pesar de esto, se puede reproducir el modelo de formulación de una política de seguridad pública municipal, así como la estructura de un ente que vele por el cumplimiento de las acciones que se establecen dentro de la política.

Bibliografía

- Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. (1996) México D.F.
- Aguilera, G. (1996). *Buscando la seguridad: seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Álvarez Castañeda, A. (2007). *La construcción social de la seguridad en Guatemala*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Guatemala.
- Arévalo, B. (Comp.). (2000). *Función militar y control democrático*. Conferencia Internacional, Guatemala, Junio: Amanuense
- Arévalo, B. (2002). *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Guatemala.
- Arévalo, B. (Coord.). (2002). *Hacia una política de seguridad para la democracia*. Guatemala: FLACSO, WSP-International, EGEDEP.
- Arévalo, B., González, P. y Vela, M. (2002). *Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación*. Guatemala: FLACSO
- Arredondo, V. (2000). "Poder Local", en Laura Baca Olamendi, Judit Bóxer-Liwerant et al. *Léxico de la Política*. FLACSO / FCE / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, pp. 545-548.
- ASIES. (2002). *Partidos Políticos y Plataformas Programáticas: el dilema ético de las ofertas electorales*. XVIII Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos. Guatemala.
- Código Municipal de Guatemala (2002).
- Constitución Política de la República de Guatemala (1985).

- De León Llerena, M. (2009). *El papel de las organizaciones sociales comunitarias en la implementación de mecanismos de seguridad preventiva en la ciudad de Guatemala*. En: Política y Sociedad No. 46 pp. 109-140, Guatemala: Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales.
- DEMUCA (2007). *Lineamientos estratégicos para el abordaje de la seguridad ciudadana desde el ámbito competencial de las municipalidades*.
- Gomáriz Moraga, E. (2006). *Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Centroamérica.
- Hernández, I. (2011). *Política y agenda de seguridad en Guatemala*. En Secretaría de la Paz de la Presidencia de la Republica de Guatemala. (2011). *Democracia y Justicia Social. Una lectura latinoamericana*. II Conferencia Internacional, Guatemala.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Ley del Organismo Ejecutivo de Guatemala (1997).
- Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala (2008).
- Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala (2003).
- Macleod, M. (1998). *Poder Local. Reflexiones sobre Guatemala*. Guatemala: Oxfam U.K. & Ireland
- *Memoria de Labores Mensual Policía Municipal SCP. Febrero 2012*
- Municipalidad Santa Catarina Pinula (S/F) *La Educación. Prioridad Municipal. (Folleto)*
- Orozco, G. (2006). *Problemas y desafíos de la seguridad en la globalización*. Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales
- Gran Alianza Nacional Plan de Gobierno 2008-2012. Gran Alianza Nacional. Alcalde Antonio Coro.
- Política de Seguridad Pública Municipal de Santa Catarina Pinula (2012)
- Porres, E. (2005) *Santa Catarina Pinula. El municipio que está avanzando*. Guatemala. Editorial Palo de Hormigo.

- Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala (2011).
- Reglamento Inspectoría General de Guatemala (2011).
- Rosada-Granados, H. (2004). *Hacia una política de seguridad ciudadana*. Guatemala: POLSEC
- Rosada-Granados, H. (2010). *Guatemala, 1996-2010: Hacia un sistema nacional de seguridad y justicia*. Guatemala: PNUD
- Roth, A. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- “Seguridad Pública Municipal” (2012) *Presentación de Power Point*. Municipalidad de Santa Catarina Pinula.
- Skinner-Klée, C. & Lapuente, O. (Eds.). (2008). *Experiencias en Políticas Públicas. Las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala. 2004-2007*. Guatemala: Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- Torres-Rivas, E. & Cuesta, P. (Eds.). (2007). *Notas sobre la democracia y el poder local*. Guatemala: PNUD.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática. (1995). San Pedro Sula: SICA
- Urgell García, J. (2007). *Seguridad humana: Conceptos, experiencias y propuestas*. En revista CIDOB *d’afers internacionals*, número 76. Barcelona: Fundación CIDOB
- Velázquez, A. (2010). *Municipio y seguridad ciudadana en Guatemala*. En: Calderón Umaña, R. (compilador) *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. Costa Rica: FLACSO
- Vega Fernández, C. (2006). *Marco legal e institucional para la seguridad ciudadana*. Guatemala: DIGI-USAC

Referencias electrónicas

- Centro de Documentación de la Escuela de Ciencia Política, USAC. Recuperado de: www.polidoc.usac.edu.gt
- Diccionario de la Real Academia Española. Recuperado de: <http://www.rae.es/rae.html>
- *Diccionario Municipal de Guatemala (2009) Guatemala: Fundación Konrad Adenauer.* Recuperado de: http://www.kas.de/wf/doc/kas_18657-1522-4-30.pdf?101215185956
- Gil-García, J. (2008). *Pensamiento sistémico y dinámica de sistemas para el análisis de políticas públicas: Fundamentos y recomendaciones.* México: CIDE. Recuperado de: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20212.pdf>
- Gómez, F. (2007). *La institucionalidad formal de las políticas públicas en Guatemala.* Documento de trabajo, SEGEPLAN. Recuperado de: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_remository&Itemid=274&func=startdown&id=84
- Gómez, F. & Sajbin, V. (2007). *Políticas públicas transversales: Algunas implicaciones de la transversalidad en los procesos de planificación y de políticas públicas.* Documento de Trabajo. SEGEPLAN. Recuperado de http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_remository&Itemid=274&func=fileinfo&id=85
- González, R. (2009). *Lo local en la teoría y en la política.* Polis, Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, Nº 22, p. 67-80 Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v8n22/art05.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. <http://www.ine.gob.gt/np/>
- Kauffer, E. Las Políticas Públicas: algunos apuntes generales. Recuperado de: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntes.pdf>

- Molina, C. (2002). *Modelo de formación de políticas y programas sociales. Notas de clase. INDES. Recuperado de:*
http://www.fachse.edu.pe/sisfachse/curso_fachse/subidos/modelos%20de%20politicas%20sociales.PDF
- *Municipalidad de Santa Catarina Pinula.* www.santacatarinapinula.gob.gt
- Política Pública Municipal de Seguridad Ciudadana de Santa Lucía Cotzumalguapa
http://www.idelca.org.sv/amuprev/boletin.php?IdGrupo=&pageNum_rs=5&PHPSESSID=0e0aa374ef5f060b81f4473a4e53536d
- Portal de Gobiernos Locales del Sistema Integrado de Administración Financiera, Gobierno de Guatemala. <http://portalgl.minfin.gob.gt>
- Tribunal Supremo Electora de Guatemala. <http://www.tse.org.gt/>

Entrevistas Realizadas

- Entrevista No. 1

Lic. Emilio Arnoldo Villagrán Campos

Entrevista realizada el 28 de Noviembre del año 2011.

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Carlos de Guatemala y especialista en temas de seguridad. En el período 2008-2011 se desempeñó en varios cargos importantes dentro de la administración pública, dentro de los cuales se puede mencionar que fungió como Viceministro de Seguridad y Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad de Guatemala.

- Entrevista No. 2

Sr. Erwin Roberto del Águila Tello

Entrevista realizada el 30 de Marzo del año 2012

Actualmente (Junio 2012) se desempeña como Director de la Policía Municipal de Santa Catarina Pinula y fungió como Director de la Policía Municipal de Transito del mismo municipio. Participó activamente en el proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal de dicho municipio

- Entrevista No. 3 y 4

Sr. Elmer García Pop

Entrevistas realizadas el 13 de Abril y el 08 de Mayo del 2012.

Especialista en temas de seguridad municipal. Se desempeñó como delegado del Viceministerio de Apoyo Comunitario para el municipio de Santa Catarina Pinula, luego como Coordinador de Delegados, lo cual le permitió conocer de cerca las interioridades del municipio y el proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal. En el año 2011 se desempeño como Asesor de Seguridad para el municipio de Santa Catarina Pinula, convirtiéndose en el autor intelectual de la Política de Seguridad Pública Municipal.

Anexos

1. Guías de Entrevistas

Guía de entrevista No. 1

Entrevistado:	_____
Puesto:	_____
Fecha:	_____
Lugar:	_____
Hora de inicio:	_____
Hora de finalizado:	_____
Entrevistador:	_____

Introducción

Título del trabajo de investigación

“Evaluación del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala”.
(Estudio de caso: Municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)

Objetivo General de la investigación

Analizar los mecanismos municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, para determinar el abordaje del concepto de Seguridad Democrática dentro de sus acciones.

Idea central

El Estado de Guatemala, luego de suscribir el Tratado Marco de Seguridad Democrática, debe de enmarcar toda iniciativa en relación al ámbito de seguridad, al nuevo paradigma de seguridad integral y multidimensional que engloba el concepto de Seguridad Democrática, en todos los niveles del Estado, incluyendo el nivel más próximo de participación ciudadana, el municipio.

Temas a tratar en la entrevista

1. Concepto de Seguridad Democrática
2. Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas de seguridad.
3. Mecanismos de participación ciudadana en los programas de seguridad del Gobierno Central.
4. Políticas municipales de seguridad ciudadana en Guatemala.

Entrevista

Tema	Preguntas	Anotaciones
Concepto de seguridad democrática	Análisis sobre los elementos básicos que debe contener una política de seguridad ciudadana que aborde el concepto de seguridad democrática.	
Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas de seguridad.	Reflexión en torno al proceso de formulación de políticas públicas en Guatemala, enfocándose en el ámbito de la seguridad. Reflexión en relación al tipo de políticas públicas descendentes ("top-down") sin mayor participación de la sociedad. ¿Existe alguna contradicción en el método de formular políticas públicas en el tema de seguridad y los principios básicos de seguridad democrática? Opinión en torno a la participación de la sociedad en todo el ciclo de las políticas públicas de seguridad. ¿Existe participación? ¿De qué manera? Si no existe participación: ¿cómo concibe la idea de que exista una apertura de este proceso para la participación ciudadana?	
Mecanismos de participación ciudadana en los programas de seguridad del gobierno central.	Opinión y balance de las políticas de seguridad por parte del gobierno central, que se apoyan en la participación ciudadana: <i>juntas locales de seguridad, barrio seguro, cuéntaselo a Waldemar.</i>	
Políticas municipales de seguridad ciudadana en Guatemala	Opinión de las iniciativas municipales de seguridad. Ejemplo: política de seguridad ciudadana en Santa Catarina. De ser positiva: • Viabilidad de construir un modelo municipal de seguridad ciudadana, que pueda implementarse en otros municipios. • Principales características que debe contener dicho modelo • Rol del gobierno central. • Modificaciones al sistema nacional de seguridad • Participación de representantes del poder local. • Papel de gobernadores •	
Recomendaciones o comentarios finales del experto:		

Dar por finalizada la entrevista y agradecer al entrevistado por su tiempo.

Guía de entrevista No. 2

Entrevistado:	_____
Puesto:	_____
Fecha:	_____
Lugar:	_____
Hora de inicio:	_____
Hora de finalizado:	_____
Entrevistador:	_____

Introducción

Título del trabajo de investigación

“Evaluación del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala”.
(Estudio de caso: Municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)

Objetivo General de la investigación

Analizar los mecanismos municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, para determinar el abordaje del concepto de Seguridad Democrática dentro de sus acciones.

Idea central

El Estado de Guatemala, luego de suscribir el Tratado Marco de Seguridad Democrática, debe de enmarcar toda iniciativa en relación al ámbito de seguridad, al nuevo paradigma de seguridad integral y multidimensional que engloba el concepto de Seguridad Democrática, en todos los niveles del Estado, incluyendo el nivel más próximo de participación ciudadana, el municipio.

Temas a tratar en la entrevista

1. Acciones en materia de seguridad en el Municipio de Santa Catarina Pinula
2. Proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal.
3. Mecanismos de participación ciudadana en SCP, en el tema de seguridad.
4. Resultados de las acciones de la Policía Municipal.

Entrevista

1. ¿Cuál fue la razón que impulsó la iniciativa de crear una Política Municipal de Seguridad?
2. ¿Quiénes han sido los actores fundamentales en el proceso de creación de la Política municipal de seguridad?
3. ¿Cuáles fueron las fases que ha atravesado dicha política y en qué fase se encuentra actualmente?
4. ¿De qué forma se ha dado la participación ciudadana en todo el proceso?
5. ¿Qué proyectos se han implementado paralelamente durante este proceso, que busquen disminuir la percepción de inseguridad en la población?
6. ¿Qué acciones se han realizado en contra el maltrato infantil, violencia intrafamiliar, trata de personas y violencia sexual?
7. ¿Qué acciones se han realizado en el tema de prevención de la violencia?
8. ¿Qué resultados han obtenido de dichas acciones?
9. A futuro, ¿Qué mecanismos de evaluación se han diseñado para determinar la efectividad de la política pública?
10. ¿Qué obstáculos se atravesaron para llegar a la fase donde se encuentra la política?

Dar por finalizada la entrevista y agradecer al entrevistado por su tiempo.

Entrevistado:	_____
Puesto:	_____
Fecha:	_____
Lugar:	_____
Hora de inicio:	_____
Hora de finalizado:	_____
Entrevistador:	_____

Introducción

Título del trabajo de investigación

“Evaluación del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala”.
(Estudio de caso: Municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)

Objetivo General de la investigación

Analizar los mecanismos municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, para determinar el abordaje del concepto de Seguridad Democrática dentro de sus acciones.

Objetivo de la entrevista:

Sistematizar el proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal en el Municipio de Santa Catarina Pinula.

Entrevista

1. ¿Cuál fue la razón que impulsó la iniciativa de crear una Política Municipal de Seguridad?
2. ¿Quiénes han sido los actores fundamentales en el proceso de creación de la Política municipal de seguridad?
3. ¿Cuáles fueron las fases que ha atravesado dicha política y en qué fase se encuentra actualmente?
4. ¿De qué forma se ha dado la participación ciudadana en todo el proceso?
5. A futuro, ¿Qué mecanismos de evaluación se han diseñado para determinar la efectividad de la política pública?
6. ¿Qué obstáculos se atravesaron para llegar a la fase donde se encuentra la política?
7. ¿Es posible la creación e implementar un Modelo Único de Seguridad Municipal en Guatemala?
8. Características de este modelo
9. Recomendaciones para impulsar una Políticas de seguridad municipal.

Dar por finalizada la entrevista y agradecer al entrevistado por su tiempo.

Entrevistado:	_____
Puesto:	_____
Fecha:	_____
Lugar:	_____
Hora de inicio:	_____
Hora de finalizado:	_____
Entrevistador:	_____

Introducción

Título del trabajo de investigación

“Evaluación del abordaje de la Seguridad Democrática desde los gobiernos locales en Guatemala”.
(Estudio de caso: Municipio de Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala. Período 2008-2011)

Objetivo General de la investigación

Analizar los mecanismos municipales de seguridad ciudadana en Santa Catarina Pinula, departamento de Guatemala, para determinar el abordaje del concepto de Seguridad Democrática dentro de sus acciones.

Objetivo de la entrevista:

Continuar con el relato del proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal en el Municipio de Santa Catarina Pinula.

Entrevista

Continuar relatando proceso de formulación de la Política de Seguridad Pública Municipal.

Dar por finalizada la entrevista y agradecer al entrevistado por su tiempo.

2. Acuerdo No. 01-2011. Junta Electoral del Departamento de Guatemala.

Conformación de la Corporación Municipal de Santa Catarina Pinula período 2012-2015.



ACUERDO NUMERO 01-2011

LA JUNTA ELECTORAL DEPARTAMENTAL DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, corresponde a las Juntas Electorales Departamentales declarar el resultado y la validez de las elecciones de Corporaciones Municipales realizadas en su respectivo departamento y adjudicar los cargos a quienes corresponde;

CONSIDERANDO

Que habiéndose practicado la audiencia de revisión que ordena la ley y con base en la documentación electoral correspondiente al Municipio de Santa Catarina Pinula se obtuvieron los resultados que se consignan a continuación: PARTIDO PATRIOTA, 19,771; UNIDAD NACIONAL DE LA ESPERANZA-GRAN ALIANZA NACIONAL, 4,391; COMPROMISO, RENOVACION Y ORDEN, 2,208; PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL, 1,855; UNION DEL CAMBIO NACIONAL, 1,036; VISION CON VALORES-ENCUENTRO POR GUATEMALA, 728; LIBERTAD DEMOCRATICA RENOVADA, 373; UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA-ALTERNATIVA NUEVA NACION, 287; VICTORIA, 187; y FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO, 180.

CONSIDERANDO

Que de conformidad con la ley de la materia para la adjudicación de los cargos de Alcalde y Síndicos Municipales, se aplica el sistema de mayoría relativa, obteniendo la elección, en su totalidad, la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos y la adjudicación de cargos a Concejales, se realiza por el método de representación proporcional de minorías;

Junta Electoral del
Departamento de Guatemala

Presidente
Faupe Arimany Ruiz

Secretario
Jorge Rolando Barrios

Vocal
José Miguel Terrestrialte Novello

Suplente I
Miguel Andrés Fernández Ríos

Suplente II
Nicholas Christian Darlan Farber

CONSIDERANDO

Que conforme al proceso de revisión y calificación de la elección y habiéndose realizado las operaciones matemáticas pertinentes para la adjudicación de los cargos, debe hacerse el pronunciamiento que corresponde;

POR TANTO

Esta Junta, con fundamento en lo considerado y en lo que para el efecto preceptúan los artículos: 223 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1, 121, 125 literal h), 153 literal b), 171, 172, 176, 177 literal (c), 199, 202, 203, 206, 208, 209 y 211 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 01-85 de la Asamblea Nacional Constituyente; 72, 101, 102, 104, 110, 126, y 127 del Reglamento Electoral y de Partidos Políticos Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral;

ACUERDA

ARTÍCULO 1. Declarar la validez de la elección de la Corporación Municipal del Municipio de Santa Catarina Pinula del Departamento de Guatemala.

ARTICULO 2. Adjudicar los cargos respectivos y declarar legalmente electos como ALCALDE MUNICIPAL al ciudadano JOSE ANTONIO CORO GARCIA y como SINDICOS PRIMERO Y SEGUNDO a los ciudadanos HECTOR AUGUSTO JAIME DE PAZ y MANUEL DE JESUS BARILLAS GUZMAN, respectivamente; y como SINDICO SUPLENTE a la ciudadana GILMA GIUSELA ALVAREZ URBINA, cuya planilla obtuvo DIECINUEVE MIL SETECIENTOS SETENTA Y UNO (19771) votos válidos y fue postulada por el PARTIDO PATRIOTA.

ARTICULO 3. Conforme los resultados obtenidos en el cuadro analítico que corre adjunto, adjudicar los cargos y declarar legalmente electos como CONCEJALES TITULARES Y SUPLENTES a los ciudadanos siguientes:

Junta Electoral del
Departamento de Guatemala

Presidente
Fausto Arimany Ruiz

Secretario
Jorge Rolando Barrios

Vocal
José Miguel Torreblanca Novella

Suplente I
Miguel Andrés Fernández Klose

Suplente II
Nicholas Christian Dorison Farber



CONCEJAL PRIMERO: VICTOR GONZALO ALVARIZAES MONTERROSO, postulado por el PARTIDO PATRIOTA.

CONCEJAL SEGUNDO: PEDRO PEÑA HERNANDEZ, postulado por el PARTIDO PATRIOTA.

CONCEJAL TERCERO: CLARA LUZ SALVATIERRA CON, postulado por el PARTIDO PATRIOTA.

CONCEJAL CUARTO: GERARDO AUDILIO DE PAZ PIRIL, postulado por el PARTIDO PATRIOTA.

CONCEJAL QUINTO: AUGUSTO SILVESTRE RAMIREZ, postulado por PARTIDO PATRIOTA.

CONCEJAL SEXTO: MANUEL ANTONIO LOPEZ BENITEZ, postulado por PARTIDO PATRIOTA.

CONCEJAL SEPTIMO: LUIS FRANCISCO CONCUA RUSTRIAN, postulado por UNIDAD NACIONAL DE LA ESPERANZA-GRAN ALIANZA NACIONAL.

PRIMER CONCEJAL SUPLENTE: CRUZ FERNANDO PINEDA RODRIGUEZ, postulado por el PARTIDO PATRIOTA.

SEGUNDO CONCEJAL SUPLENTE: FELIPE ABAD CHAVEZ, postulado por el PARTIDO PATRIOTA.

TERCER CONCEJAL SUPLENTE: JULIA DOLORES MORALES DE LA ROCA, postulada por PARTIDO PATRIOTA.

ARTICULO 4. Los ciudadanos electos para los cargos que de conformidad con los resultados obtenidos les fueron adjudicados, desempeñarán los mismos por un periodo de CUATRO AÑOS y deberán tomar posesión el día QUINCE DE ENERO DE DOS MIL DOCE.

Junta Electoral del
 Departamento de Guatemala
 Presidente
 Ernesto Arriaza Ruiz
 Secretario
 Jorge Rolando Barrios
 Vocal
 José Miguel Terrabierta Novella
 Suplente I
 Miguel Andrés Fernández Kiose
 Suplente II
 Nicholas Christian Davison Farber



ARTICULO 5. El presenta Acuerdo entrará en vigor al estar firme, después de haber sido notificadas por esta Junta Electoral del Departamento de Guatemala las organizaciones políticas participantes, oportunidad en la que se entregará a los electos la credencial respectiva, quienes desde ese momento gozarán de los derechos e inmunidades inherentes al cargo.

DADO EN LA SEDE DE LA JUNTA ELECTORAL DEPARTAMENTAL DE GUATEMALA, en el Municipio de Santa Catarina Pinula el día treinta de septiembre de dos mil once.

COMUNIQUESE.


Licenciado Fausto Arimany Ruiz
Presidente

Junta Electoral del
Departamento de Guatemala

Presidente
Fausto Arimany Ruiz

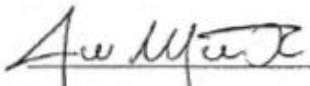
Secretario
Jorge Rolando Barrios

Vocal
José Miguel Torrebiarte Novella

Suplente I
Miguel Andrés Fernández Klose

Suplente II
Nicholas Christian Dorian Ferber


Licenciado Jorge Rolando Barrios
Secretario


Ingeniero José Miguel Torrebiarte
Vocal

3. Índices de hechos delictivos-PNC

POLICÍA NACIONAL CIVIL

ESTADÍSTICA DE HECHOS DELICTIVOS REGISTRADOS EN EL MUNICIPIO DE SANTA CATARINA PÍNULA DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA, DESGLOSADO POR AÑO				
HECHOS DELICTIVOS	AÑO 2008	AÑO 2009	AÑO 2010	AÑO 2011
HOMICIDIOS	43	60	45	24
LESIONES	52	66	63	40
HURTOS Y ROBOS A RESIDENCIAS	24	15	42	50
HURTOS Y ROBOS A COMERCIOS	9	6	3	8
HURTO Y ROBO DE VEHÍCULOS	36	38	31	41
HURTO Y ROBO DE MOTOCICLETAS	8	13	16	20
HURTO Y ROBO DE ARMAS DE FUEGO	11	17	20	22
HURTO Y ROBO A EXTRANJEROS	0	0	0	1
HURTO Y ROBO A PEATONES	5	5	3	5
ROBOS EN BUSES	1	0	1	2
ROBO A AGENCIAS BANCARIAS	0	0	1	0
ROBO A IGLESIAS	2	0	0	1
VIOLACIONES	2	4	3	7
SECUESTROS	1	0	0	2
DESAPARECIDOS	0	3	0	8
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	12	6	8	4
TOTAL GENERAL	206	233	236	235



4. Notificación de aprobación de la Política de Seguridad Pública Municipal de Santa Catarina Pinula



Concejo Municipal

PUNTO 15º. PUNTOS VARIOS
ACTA NÚMERO 17-2012.
SESIÓN ORDINARIA
12 DE ABRIL DE 2012

EXPEDIENTE 1288-2012
POLÍTICA DE SEGURIDAD MUNICIPAL
MUNICIPIO DE SANTA CATARINA PINULA

CONCEJO MUNICIPAL: Santa Catarina Pinula, 13 de abril de 2012.- En Sesión Ordinaria celebrada el día 12 de abril del año en curso, en el punto 15º., correspondiente a puntos varios del Acta No. 17-2012; Este Cuerpo Colegiado **RESUELVE** por unanimidad: **I.-** Aprobar la Política de Seguridad Pública Municipal, que contiene los ejes principales, objetivos y metas, dentro de los que se menciona el eje corporativo municipal; eje, recopilación y divulgación de información; evasión de riesgos; acciones contra conductas ilícitas; rescate y reintegración y apoyo al impacto negativo del delito; para el efecto se deberá materializar como un esfuerzo efectivo de coproducción que optimice la respuesta pública al fenómeno de la delincuencia en el municipio de Santa Catarina Pinula del departamento de Guatemala. **II.-** Notifíquese.---zvr6

Elmer García
Asesor de Seguridad
elmergarcia.3030@gmail.com
(502-6382-6716)



5. Ingresos anuales de la municipalidad de SCP, período 2008-2011, por fuente de ingreso.

Ingresos de la municipalidad de SCP 2008-2011								
Fuente de ingreso	2008		2009		2010		2011	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Recursos propios	Q. 56,958,536.59	61.50%	Q. 59,131,590.26	53.46%	Q. 65,926,177.84	52.49%	Q. 75,581,031.22	56.84%
Transferencias	Q. 35,661,119.69	38.50%	Q. 47,323,607.19	42.79%	Q. 54,265,556.20	43.21%	Q. 55,009,164.06	41.37%
Endeudamiento	Q. 0.00	00.00%	Q. 4,144,425.71	3.75%	Q. 5,406,281.44	4.30%	Q. 2,377,844.38	1.79%
Total de ingresos	Q. 92,619,656.28	100.00%	Q. 110,599,623.16	100.00%	Q.125,598,015.48	100.00%	Q. 132,968,039.66	100.00%

Tabla 10. Ingresos anuales de la municipalidad de SCP 2008-2011, por fuente de ingreso.

Fuente: Elaboración propia

6. Ingresos anuales de la municipalidad de SCP 2008-2011, por recursos propios.

INGRESOS ANUALES POR RECURSOS PROPIOS 2008 -2011									
		2008		2009		2010		2011	
Fuente de ingreso		monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
Ingresos tributarios	impuestos indirectos	Q 944,186.00	1.66%	Q 1,340,241.26	2.27%	Q 1,255,667.50	1.90%	Q 1,408,744.42	1.86%
	impuestos directos	Q 30,202,208.73	53.02%	Q 31,667,597.50	53.55%	Q 34,198,862.34	51.87%	Q 36,428,466.36	48.20%
ingresos no tributarios		Q 18,745,565.01	32.91%	Q 19,489,757.91	32.96%	Q 24,138,310.06	36.61%	Q 30,419,599.79	40.25%
Venta de bienes y servicios de la Administración		Q 2,979,891.70	5.23%	Q 2,287,027.75	3.87%	Q 2,478,324.53	3.76%	Q 3,019,368.34	3.99%
Ingresos de operaciones		Q. 3,627,896.98	6.37%	Q 4,220,562.63	7.14%	Q 3,759,053.46	5.70%	Q 4,169,621.27	5.52%
Renta de la propiedad		Q. 458,788.17	0.81%	Q 126,403.21	0.21%	Q 95,959.95	0.15%	Q 135,231.04	0.18%
TOTAL DE RECURSOS PROPIOS		Q 56,958,536.59	100.00%	Q 59,131,590.26	100.00%	Q 65,926,177.84	100.00%	Q 75,581,031.22	100.00%

Tabla 11. Ingresos anuales de la municipalidad de SCP 2008-2011, por recursos propios.

Fuente: Elaboración propia

7. Egresos anuales de la municipalidad de SCP, período 2008-2011

Egresos de la municipalidad de SCP 2008-2011								
Motivo	2008		2009		2010		2011	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
Pago de Deuda	Q 15,026,562.36	15.08%	Q 14,071,942.96	13.09%	Q 1,236,024.79	1.01%	Q 1,664,374.86	1.29%
Gastos de funcionamiento	Q 39,305,688.04	39.46%	Q 40,611,683.42	37.79%	Q 42,654,614.40	34.88%	Q 50,039,357.68	38.91%
Inversión	Q 45,285,924.90	45.46%	Q 52,792,359.52	49.12%	Q 78,391,476.58	64.11%	Q 76,883,836.41	59.79%
TOTAL DE EGRESOS	Q 99,618,175.30	100.00%	Q 107,475,985.90	100.00%	Q 122,282,115.77	100.00%	Q 128,587,568.95	100.00%

Tabla 12. Egresos anuales de la municipalidad de SCP, período 2008-2011

Fuente: Elaboración propia

