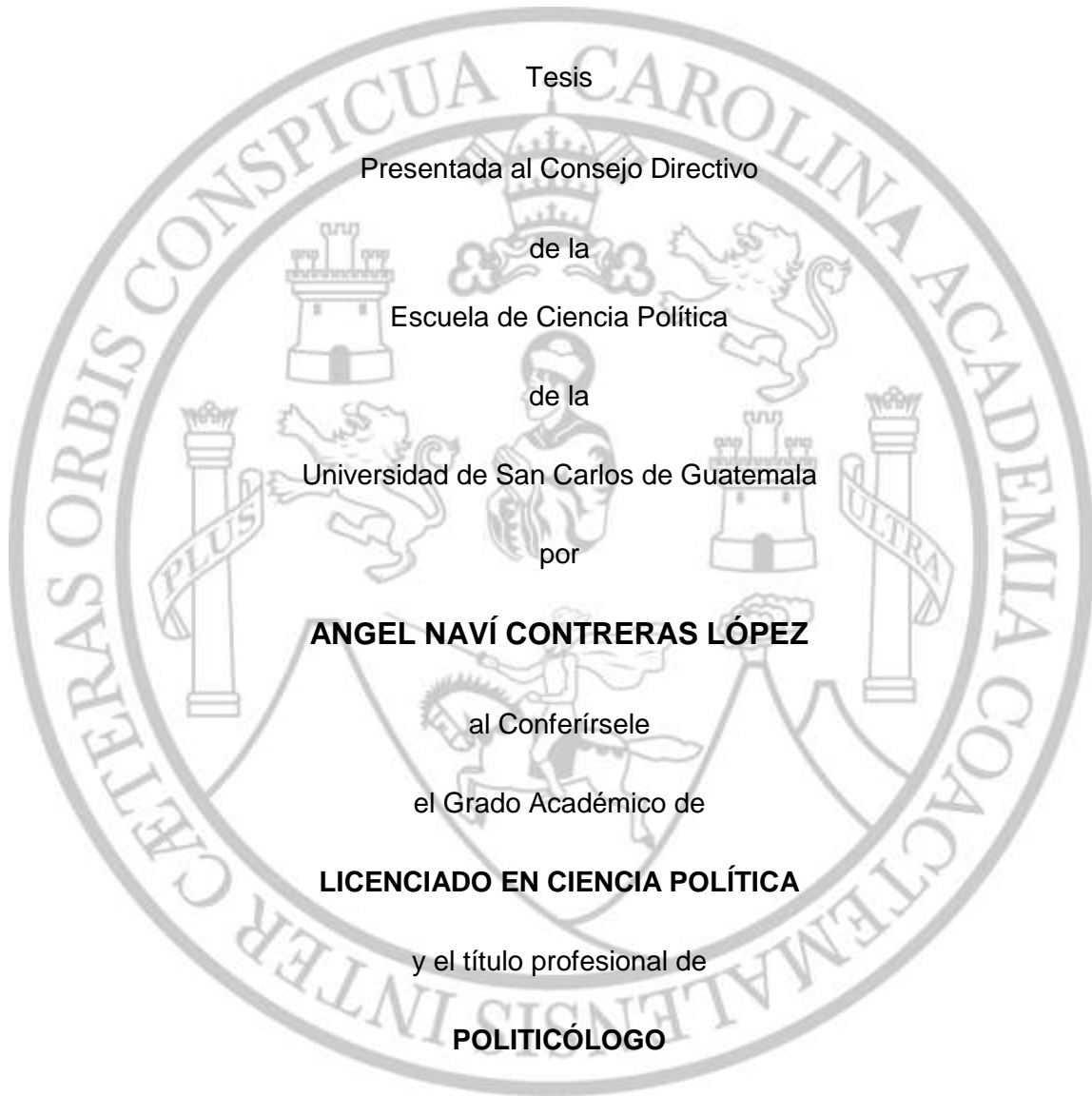


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**A VEINTE AÑOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ: LA REFORMA POLICIAL EN EL
PERÍODO 2012-2016 Y SU IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**



Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

ANGEL NAVÍ CONTRERAS LÓPEZ

al Conferírsele

el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITICÓLOGO

Guatemala, noviembre de 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO
Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL
Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V:	Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther
EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. José Efraín Pérez Xicará

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

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)



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

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“A veinte años de los Acuerdos de Paz: La Reforma Policial en el Período 2012-2016 y su Impacto en la Gobernabilidad Democrática”**, presentada por el (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/9

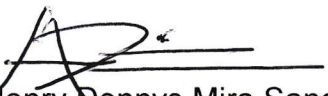


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día nueve de noviembre del año dos mil diecisiete, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999** para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: **“A veinte años de los Acuerdos de Paz: La Reforma Policial en el Período 2012-2016 y su Impacto en la Gobernabilidad Democrática”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado** y el Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador 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**.


Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador


Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Examinadora


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/8



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, ocho de noviembre del año dos mil diecisiete.

ASUNTO: El (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. **Dennis Gelber Colindres Guevara**, en su calidad de Asesor, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Marcio Palacios
Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7

Guatemala 7 de noviembre de 2017

Marcio Palacios Aragón
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos

Respetable Licenciado Palacios:

Por este medio hago de su conocimiento que he terminado el proceso de asesoría en la realización de la investigación socio-política "A VEINTE AÑOS DE LOS ACUERDOS DE PAZ: LA REFORMA POLICIAL EN EL PERIODO 2012-2016 Y SU IMPACTO EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA", realizada por el estudiante de la carrera de Ciencia Política Angel Naví Contreras López, Carné No. 1995-21999.

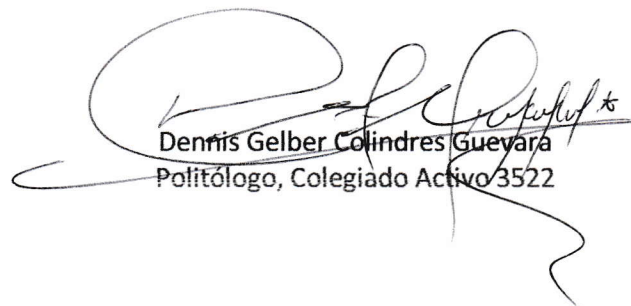
La tesis en mención cobra gran importancia debido a que busca visibilizar el importante papel que tiene la institución policial en el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. Particularmente relevante es el hecho que desde hace casi una década está bajo un proceso de refundación, denominado Reforma Policial, pero que los ciudadanos están ajenos y desconocen sus aportes y resultados.

La investigación plantea una metodología cualitativa, en donde se implementaron técnicas de investigación documental y bibliográfico; entrevistas semi estructuradas dirigidas a expertos en el tema; observación directa e indirecta; y consulta en medios electrónicos.

El trabajo de investigación tiene un aporte teórico desde la Ciencia Política, particularmente la teoría del poder y teoría del conflicto; desde la Sociología en la teoría de la Sociología de la Comunicación; así como aportes a la conceptualización de seguridad Ciudadana y la Percepción.

Convencido que el trabajo de tesis cumple con los requisitos teóricos, metodológicos y empíricos que demanda todo proceso de investigación, me complace en recomendar la aprobación de la misma y solicitar al Director su aprobación.

Sin otro particular, me suscribo cordialmente,



Dennis Gelber Colindres Guevara
Politólogo, Colegiado Activo 3522



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, siete noviembre del año dos mil diecisiete.

ASUNTO: El (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, pase al (a) Asesor (a) de Tesis, Lic. (Licda.) **Dennis Gelber Colindres Guevara**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Marcio Palacios
Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6



Guatemala, 07 de noviembre del 2017


Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“A veinte años de los Acuerdos de Paz: La Reforma Policial en el Período 2012-2016 y su Impacto en la Gobernabilidad Democrática”**, presentado por el (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999** puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Lic. (Licda.) **Dennis Gelber Colindres Guevara**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, siete de noviembre del año dos mil diecisiete.

ASUNTO: El (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, Dr. **Rubén Corado Cartagena**, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera de Ciencia Política, Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Marcio Palacios Aragon
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala, 6 de noviembre del 2017

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“A Veinte Años de los Acuerdos de Paz: La Reforma Policial en el Período 2012-2016 y su Impacto en la Gobernabilidad Democrática”**, presentado por el (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999** 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. **Rubén Corado Cartagena**
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos
sebm
/3



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, tres de noviembre del año dos mil diecisiete.

ASUNTO: El (la) estudiante **Angel Naví Contreras López** carné No. **9521999**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, pase al Lic. **Rubén Corado Cartagena.**, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/2





Guatemala, 03 de noviembre del 2017

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“A veinte años de los Acuerdos de Paz: La Reforma Policial en el Período 2012-2016 y su Impacto en la Gobernabilidad Democrática”**, propuesto por el (la) estudiante **Angel Naví Contreras López**, carné No. **9521999**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinadora de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A DIOS:

Por darme la vida, la sabiduría y fortaleza para luchar siempre por los anhelos de mi corazón bendiciéndome con la humildad y mansedumbre para conducirme por el camino correcto. Toda la honra y la gloria sean para Él.

A MIS PADRES:

Lucilo Isidro Contreras Escobar (Q.E.P.D.) quien estaría muy orgulloso de este triunfo alcanzado y Susana del Carmen López Méndez, por transmitirme en todo momento los primeros conocimientos para enfrentar la vida, e inculcarme el amor, la fe y el respeto hacia Dios nuestro señor, así como el amor a mi prójimo. Te amo madrecita, gracias por tu apoyo incondicional.

A MIS HERMANOS:

Ángel Isidro Contreras López (Q.E.P.D.), el más grande de mis hermanos; aunque ausente estás, este triunfo es tuyo también. Licda. Dorothy Susana Contreras López, quien ha sido como una segunda madre para mis hermanos y para mí; Lic. Juan Carlos Contreras López, Ing. Mario Daniel Contreras López y Lic. Anthony Josué Contreras López; por ver en cada uno de ustedes ese ejemplo de esfuerzo y dedicación para alcanzar sus metas. Hermanitos los amo, y hoy me uno a ustedes con este logro alcanzado, para honrar a Dios y a nuestra madre.

A MI ABUELITA:

Juana de la Cruz Méndez Chacón (Q.E.P.D.) por todos los sabios consejos que me dio, sobre todo el tener fe en Dios. Muchas gracias abuelita.

A MI FAMILIA:

Porque cada uno de ustedes, desde el más chico al más grande, han aportado un granito de arena a este triunfo. Dios les siga bendiciendo grandemente.

A MIS COMPAÑEROS:

De la Carrera de Ciencia Política, gracias por su amistad y hermandad que con los años persiste, los aprecio mucho. Sigamos adelante sin desmayar, porque aún falta camino por recorrer y Dios nos concederá la victoria.

A MIS CATEDRATICOS:

Por transmitirme los conocimientos necesarios y su contribución en el proceso de mi formación profesional. Me otorgaron un tesoro invaluable que es la semilla del conocimiento, la cual ha dado su fruto.

A: La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, y en especial a la Escuela de Ciencia Política, casa de estudios y cuna del saber quien me brindó la oportunidad de profesionalizarme para coadyuvar al desarrollo de mi amada patria Guatemala.

A: Licenciado Dennis Gelber Colindres Guevara, gracias por tu tiempo y apoyo incondicional. Tu aporte en conocimientos y en la docencia universitaria fue fundamental para la obtención de este gran triunfo. Dios te bendiga grandemente así como a tu familia.

INDICE

Introducción	i
Capítulo I	1
1. Aspectos metodológicos y teóricos aplicados en la investigación	1
1.1 Justificación	1
1.2 Planteamiento del problema	2
1.3 Preguntas Generadoras	5
1.4 Objetivos de la Investigación	5
1.5 Delimitación	6
1.6 Métodos e instrumentos	7
1.7 El método descriptivo	7
1.8 Marco teórico	10
1.8.1 Poder	10
1.8.2 La Percepción	12
1.8.3 Gobernabilidad	14
1.8.4 Seguridad ciudadana	16
Capitulo II	19
2. La pnc desde los acuerdos de paz -reseña histórica-	19
2.1 Los Acuerdos de Paz: una nueva policía	19
2.2 La nueva policía: un experimento fallido	23
2.3 Camino retomado: Reforma Policial	26
Capítulo III	31
3. Gobernabilidad hoy: la percepción de la ciudadanía y el Rol de la pnc en el mantenimiento de la gobernabilidad.	33
3.1 La PNC y su relación con la sociedad	33
3.2 Percepción ciudadana	42
Capítulo IV	59
4. La comunicación: herramienta para la gobernabilidad	59
4.1 Una necesidad impostergable	59
4.2 La PNC y la gobernabilidad hacia 2020	60
Conclusiones	65
Bibliografía	69
Anexos	73

INDICE DE CUADROS

Cuadro No. 1.	26
Cuadro No. 2	30
Cuadro No. 3	31
Cuadro No. 4	45
Cuadro No. 5	46
Cuadro No. 6	47

INTRODUCCIÓN

La gobernabilidad, en palabras sencillas, se puede decir que es la que indaga sobre el “cómo” se gobierna. Existen también los paradigmas de la gobernabilidad, que se refieren a un conjunto de respuestas institucionalizadas (ideas, valores, normas, prácticas) que una comunidad política sustenta en pos de resolver (y aceptar) ciertas soluciones a sus problemas de gobierno (Mayorga & Córdova, 2007).

Uno de los problemas de gobierno ha sido, particularmente en el siglo XXI, la criminalidad y la seguridad ciudadana. Incluso, desde 1996 los acuerdos de paz, que pusieron alto al fuego y a la guerra que por 36 años desangró al país, ya visualizaban la necesidad de una institución de la fuerza pública renovada, que fuera bastión de la necesaria gobernabilidad política y social que los acuerdos de paz buscaban delinear.

Veinte años han transcurrido y esa institución -Policía Nacional Civil- apenas si ha sido prioridad para los subsecuentes gobiernos que han transcurrido desde aquel 29 de diciembre. Los niveles de criminalidad y la sensación de inseguridad que la ciudadanía, particularmente en la ciudad capital, tiene sobre el actuar de la fuerza pública no son alentadores. Fenómenos hace 20 años no desarrollados (crimen organizado, narcotráfico, pandillas) han venido a generar un sentido de impotencia y de vulnerabilidad en la sociedad sin precedentes.

La toma de “justicia por mano propia”, con los linchamientos como ejemplo negativo, entre otros, son un reflejo de la nula capacidad del Estado de generar niveles de gobernabilidad y estabilidad social necesarios en algunas zonas de la ciudad capital. No obstante, en estudios sobre la temática, el rol de la policía usualmente es colocado en segundo plano. Invisibilizado.

Este trabajo buscó generar un análisis profundo sobre el papel de la fuerza policial en el mantenimiento, o desgaste, de esos niveles de gobernabilidad necesarios para

cualquier gobierno que se precie de ser legítimo. Se revisó la institucionalidad en la fuerza pública. También el trabajo que el proceso de reforma policial, durante el periodo 2012 - 2016 llevó adelante.

Esta investigación se llevó a cabo en cuatro capítulos. En el primer capítulo se establecen los elementos teóricos metodológicos de la investigación. Ahí se da relevancia a los conceptos y teorías que sustentan este trabajo.

En el segundo capítulo, se hace un recorrido histórico sobre el papel de la Policía Nacional, su rol previo a la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 y la necesidad de una transformación cualitativa que permitiera obtener resultados de esa Paz que anhelan los guatemaltecos.

El capítulo tres analizó el impacto que la interacción de la fuerza pública con la población ha tenido para mantener o mejorar los niveles de gobernabilidad. Ello definitivamente está determinado por la percepción ciudadana.

Finalmente, se consultó con un panel de expertos, analistas y activistas sociales. Esto con la finalidad de tener un amplio abanico de puntos de vista que permitieron obtener respuesta a las preguntas que generaron este trabajo investigativo.

CAPITULO I

1. ASPECTOS METODOLOGICOS Y TEÓRICOS APLICADOS EN LA INVESTIGACIÓN

1.1 Justificación

El preámbulo y los primeros tres artículos de la Constitución Política establecen que el Estado se organiza en afirmación de la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, en consecuencia, debe garantizar a sus habitantes la vida e integridad. Desde esa perspectiva la Corte de Constitucionalidad en sentencia de fecha 29 de junio de 2002, establece que el derecho a la vida es de orden fundamental y, como tal, objeto de protección por el Estado que, salvo ilegitimidad de la acción, tiene el deber de garantizarla por los medios de los que dispone, constituyendo uno de los fines primordiales del Estado (CIEN, 2014).

Esto implica que el Estado de Guatemala es el encargado de promover políticas de protección a sus habitantes. Ello representa un reto serio para los gobiernos de turno que en los últimos años no han podido accionar eficientemente dichas políticas. Fundamentales en el desarrollo de una sociedad que se ve afectada en la cotidianidad y que es agobiada por la problemática generada por la delincuencia común y el crimen organizado enraizado desde hace décadas en nuestro País.

A su vez, la situación, quizá magnificada por los medios de información masivos, genera niveles de descontento social que son un caldo de cultivo para ingobernabilidad política. Casos extremos como el linchamiento de seres humanos a la vista del público o la retención de trabajadores de la iniciativa privada o instituciones de gobierno nos puede dar una idea de lo que la ingobernabilidad motivada por criminalidad puede repercutir en la sociedad.

El presente estudio constituyó un esfuerzo académico el cual se centra en aspectos innovadores con el objetivo de resaltar los resultados de esta investigación y

ponerlos a disposición de la población interesada en conocer y analizar los datos relevantes arrojados por dicho trabajo. Es necesario mencionar que en las investigaciones científicas se deben publicar los resultados y conclusiones para que dicha investigación se dé por satisfecha ante la comunidad científica académica.

La importancia de la presente investigación radica en la visibilización de un aspecto que usualmente pasa desapercibido en los estudios de gobernabilidad: El rol de la Policía Nacional Civil, como primer elemento de la denominada “cadena de justicia”, y como el actor primario ante la población, para generar gobernabilidad. Esto permitirá profundizar en estudios e investigaciones especializadas en temas como gobierno, democracia y seguridad.

Este trabajo pretende, entonces, cumplir con requisitos académicos y profesionales para llevar adelante la obtención del título de politólogo en grado de licenciatura. Así también, aspira a contribuir al estudio de la gobernabilidad política del país.

Finalmente, al describir la reforma que se ha llevado a cabo en la fuerza policial del país y analizar la importancia de la misma para un buen gobierno que genere confianza en la población, se pretende allanar parte del camino investigativo en estos aspectos torales y trascendentales dentro del estudio de la Ciencia Política. Ello con vistas a que sean los alumnos de siguientes promociones que complementen el presente estudio. Así también generar un documento que pueda ofrecer una línea de partida para adentrarse en la especificidad temática.

1.2 Planteamiento del problema a investigar

“La protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su

implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil. En consecuencia, es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación...”¹

Como bien lo marca el Acuerdo firmado en Ciudad de México en 1996, al igual que cánones internacionales, la PNC es la institución que está en la primera línea de acción en temas de seguridad ciudadana. Tanto para la persecución del delito como - quizá más importante aún – para la prevención. Veinte años después de la firma de los Acuerdos de Paz, que marcaron el fin del Conflicto Armado Interno en Guatemala, el modelo de la Policía Nacional Civil -PNC- finalizó un proceso de reforma poco conocido por la población, tanto en sus alcances y limitaciones como en sus resultados.

No obstante, las buenas intenciones y el cronograma aprobado por el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, la voluntad política fue un factor decisivo en ese proceso de reforma. No fue sino hasta el gobierno de Álvaro Colóm, 2008-2012, que se retomó con más fuerza un proceso de reforma policial. Al frente del mismo estuvo una reconocida defensora de DD.HH. con alta credibilidad, tanto a nivel nacional como en la comunidad internacional, pero sin experiencia en gestión gubernamental.

Con el cambio de gobierno en 2012, presidido por un militar de carrera, se da un cambio en la dirección de este proceso de reforma. Entre alegatos mediáticos de mala gestión y otras acusaciones -que finalmente no llegaron a los juzgados- es

¹ Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Acuerdos de Paz. México. 1996.

nombrada una empresaria, persona afín a los sectores hegemónicos de poder económico del país. Ella lidera este proceso durante todo el gobierno 2012-2016.

Por otro lado, durante los últimos siete años los índices de criminalidad han disminuido de manera sostenida, pasando por ejemplo de 49 muertes por cada 100 mil habitantes -en el año 2008- a 26 para el año 2016². Pese a ello, la población general no percibe avances significativos en el trabajo policial ni avances en lo que la academia conoce como gobernabilidad democrática. La percepción generalizada de la población es que esta institución no cumple con los objetivos fundacionales.

Ello se ha convertido, incluso, en un problema para la democracia y su fortalecimiento. El fortalecimiento democrático conlleva una mejor gobernabilidad. Entender la 'gobernabilidad' en términos de eficiencia institucional "supone un Estado que posee la capacidad de articular demandas sociales basada en condiciones mínimas como el control efectivo del territorio, el mantenimiento de la disciplina fiscal, la capacidad de recaudación impositiva y el control efectivo de los procesos administrativos. La gobernabilidad democrática implica, además, la creación y el adecuado funcionamiento de instituciones claves... (sic) y un control eficaz del ejército y demás fuerzas de seguridad y del poder coercitivo estatal" (Pansters, 2013).

Esta percepción negativa ha sido fuente de desgaste político para los gobiernos de turno y aprovechado por sectores que buscan obtener réditos de diversa índole a través de la debilitación de la institución policial.

De los avances o desafíos pendientes en esta institución -y la percepción que la ciudadanía tenga de los mismos- depende en gran medida la gobernabilidad del país, aspecto toral en el estudio de la Ciencia Política. Por ello el valor académico de este trabajo.

² Reporte estadístico enero 2017. Secretaría técnica del Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala. 2017.

Este trabajo realizó una revisión empírica y objetiva de los avances en la reforma policial. También un análisis del impacto en los cambios cualitativos y cuantitativos que dicho proceso significó a lo interno de la institución. La pregunta que generó el interés de esta tesis es: los aportes de este proceso de reforma policial, ¿finalmente incidieron -positiva o negativamente- en el cumplimiento de los objetivos que la constitución política de la República le mandata a la institución policial, particularmente para el mantenimiento de la paz y gobernabilidad democrática?

En las conclusiones se responde a esta interrogante.

1. 3 Preguntas generadoras:

1. ¿Qué rol ha jugado el proceso de reforma policial 2012 – 2016 en la interacción del trabajo de la PNC y la ciudadanía?
2. ¿Cuál es la percepción que la ciudadanía, particularmente en la ciudad capital, tiene del proceder y rol encomendado a la PNC?
3. ¿Cuál es el impacto de la percepción que la ciudadanía tiene en función del mantenimiento de la gobernabilidad por parte de la PNC?

1.4 Objetivos de la Investigación:

La presente investigación se plantea un objetivo general y tres objetivos específicos, los cuales buscan darle respuesta a las preguntas que provocan este trabajo investigativo. A saber,

General:

Analizar los avances en materia de Reforma Policial y su impacto en la Gobernabilidad Democrática en Guatemala en el período 2012 - 2016.

Específicos:

- Analizar el proceso de Reforma Policial como catalizador del fortalecimiento de la Policía Nacional Civil –PNC- en Guatemala durante el período 2012 - 2016.
- Medir la percepción de la ciudadanía sobre el rol de la Policía Nacional Civil –PNC- en la seguridad democrática.
- Contrastar los niveles de eficiencia policial antes y después de la reforma policial en el período 2012-2016.

1.5 Delimitación

Unidad de análisis.

- El Estado guatemalteco como marco de acción social y política de instituciones y ciudadanos.
- El proceso de reforma policial, como catalizador e impulsor de la participación de la fuerza pública en su interacción con la ciudadanía.
- La percepción ciudadana sobre el actuar de la PNC, como reflejo del proceso de interacción ciudadanos-Estado y que impacta directamente en el mantenimiento de la gobernabilidad.

Período histórico o Temporal.

- La investigación se centrará en el proceso de reforma policial llevado adelante en el período 2012 – 2016.

Ámbito geográfico.

- El proceso de investigación será llevado a cabo en la ciudad de Guatemala, oficinas centrales de la PNC, el Ministerio de Gobernación y en algunas colonias de la ciudad capital, como lugar para la medición prevista.

1.6 MÉTODOS E INSTRUMENTOS

Este apartado contiene la descripción y argumentación de las principales decisiones metodológicas que fueron adoptadas bajo el tema de investigación y las posibilidades de su ejecución. Puesto que el método de investigación es el que conjuga la totalidad de tareas que se llevaron a cabo en el desarrollo de la investigación, conviene especificar de forma expresa los pasos sucesivos en el proceso, así como los obstáculos o dificultades que se le encontraron y la forma en que se resolvieron.

El presente trabajo de investigación, por el enfoque y la aplicación teórica que fue implementada en esta tesis, se abordó desde la Ciencia Política, en particular con la teoría del poder y la teoría del conflicto. Así también se estudió desde la sociología de la comunicación social y el psicoanálisis, para tener bases e ir definiendo conceptos básicos a aplicar en la investigación.

La claridad en el enfoque respondió a un abordaje de tipo social y humanístico en tanto que se abordaron condiciones propias del campo de la Sociología y también de la Ciencia Política.

El tipo de estudio adoptó el método descriptivo-explicativo, en tanto que buscó describir y explicar las características implícitas en los objetos de estudio dentro de las dinámicas contempladas entre la institución investigada, la ciudadanía y las variables que inciden en ese ejercicio de poder.

1.7 El método descriptivo:

La aplicación de este método consistió en realizar una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad social bajo investigación. El objetivo de este método dispuso de un primer conocimiento de la realidad tal y como se desprende de la observación directa que realiza el analista y/o del conocimiento que ha adquirido a través de la lectura o estudio de las

informaciones aportadas por otros autores. Por tanto, se trata de un método cuya finalidad es obtener y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios previamente establecidos por cada ciencia (tiempo, espacio, características formales, características funcionales, efectos producidos, etc.)

De acuerdo con esta finalidad, el método descriptivo aportará información rigurosa e interpretada según los criterios establecidos como disciplina científica. Ello significa que no basta con la información bruta y, ni tan siquiera, con la información ordenada. El rigor exigido por este método presupone obtener toda la información necesaria sobre el fenómeno social bajo investigación.

Cabe recordar que la sobreabundancia de información sobre un fenómeno no garantiza un mayor rigor, más bien puede únicamente constituirse en un trabajo de mayor tamaño. No cabe, tampoco, interpretar la exigencia de rigor con la utilización exclusiva de información por observación directa del sujeto de estudio -fenómeno-, pues la información indirecta obtenida por otros métodos científicos, resulta igualmente rigurosa.

Junto al rigor, el método descriptivo exige la interpretación de acuerdo con ciertos requisitos o exigencias propios del objeto material o formal de la disciplina científica en cuyo seno realizamos la investigación, en este caso, el ejercicio de poder en la relación policial con la comunidad y su incidencia en mantener condiciones de estabilidad (Ramírez, 2017).

Esta interpretación, aunque subjetiva, no deja de ser coherente con los hechos, tal y como se presentan en la realidad o en la información obtenida, y consistente con los requerimientos de la disciplina. Un ejemplo de ello, la descripción histórica debe ser interpretada tomando como referencia básica, aunque no exclusiva, la cronología, es decir la sucesión en el tiempo de los acontecimientos humanos,

mientras que la descripción geográfica interpretará los fenómenos de la realidad desde la dimensión del espacio físico y su ubicación en él.

También se considera aplicar el método explicativo dado que el accionar mismo de los actores y los elementos que interactúan en el objeto de estudio antes mencionado debe ser interpretado desde una concepción idealista y de forma tácita. De la misma forma se utilizará el método deductivo planteado por algunos teóricos importantes y que explica el fenómeno obteniendo la deducción de consecuencias elementales.

TÉCNICAS:

En la realización de esta investigación se utilizó la técnica de gabinete que permitirá la revisión bibliográfica de las fuentes bibliográficas que sustentarán la investigación, así también se utilizará la entrevista que será realizada a expertos, activistas de sociedad civil, funcionarios públicos y analistas. Ello con el objetivo de conocer los aspectos y conocimientos adecuados y actuales del tema.

INSTRUMENTOS:

Asimismo, se hizo uso de los siguientes instrumentos:

- Cuestionario guía de la entrevista: al utilizar este instrumento se otorga la oportunidad de guías el abordaje mediante los lineamientos previstos para el efecto.
- Cuestionario guía de la encuesta:
- Material bibliográfico y documental: se fundamentará teóricamente la investigación haciendo uso de estudios previos, revistas, informes y aportes significativos acerca del abordaje del tema en cuestión.

En la medida en que puede considerarse, la información será la materia prima y la base sobre la que descansa todo el proceso de investigación. Es necesario también,

afirmar que la información de la cual se dispone para realizar correctamente este trabajo será tratada de forma sintética.

Los ordenadores y las redes informáticas constituirán en gran manera la obtención de la información necesaria y suficiente, que tradicionalmente ha sido uno de los mayores obstáculos para la investigación.

1.8 Marco Teórico:

Según F.S. Kerlinger, “una teoría es un conjunto de constructos (conceptos), definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que presentan un punto de vista sistemático de fenómenos especificando relaciones entre variables, con el objeto de explicar y predecir los fenómenos” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 1991). Siguiendo esta propuesta la presente tesis trabajó este marco teórico conceptual.

1.8.1 Poder.

Poulantzas proporciona una visión de poder, representado en su máxima expresión a través del Estado. Ese poder —que se intenta explicar de múltiples maneras—, en donde las clases dominantes establecen relaciones de proximidad o de alianza. Poulantzas da una explicación más o menos sutil a estas relaciones, refiriéndose a los grupos de presión que actúan sobre el Estado o “estrategias flexibles y sinuosas” que se propagarían a lo interno del poder y se moldearían en sus dispositivos (Colindres, 2014).

“Esta representación se reduce siempre a lo siguiente: el Estado, el poder, estarían constituidos por un núcleo primero, impenetrable, y un «resto» al que las clases dominantes, venidas de otra parte, podrían afectar o en el que podrían introducirse” (Poulantzas, 1979).

El autor plantea básicamente la idea de que los ciudadanos nos vemos predeterminados por un Estado que, en sus prácticas, manifiesta en mayor o menor medida, su compromiso con intereses particulares muy específicos. En este caso el compromiso del Estado en preservar la vida y la seguridad de las personas a través de políticas que prevengan y persigan los delitos para disminuir la criminalidad.

Lo que se puede traducir entonces en la búsqueda una gobernabilidad social y política a través, también, del mantenimiento del orden social. Utilizando el poder coercitivo del Estado.

Este poder se aplica desde varios aspectos como la fuerza material o el tener la posibilidad de imponer sanciones; también por la riqueza, el prestigio, el afecto y por supuesto las normas y valores que le son impuestas a los dominados.

Siguiendo esta línea conceptual el poder entonces es, la capacidad de una clase social para realizar sus intereses objetivos específicos. En Guatemala está presente un “conflicto” de lucha de clases y ello inevitablemente lleva a ingobernabilidad si los balances no son controlados.

El poder conlleva y “determina una relación específica de dominio y de subordinación que se caracteriza como una relación de poder”. Esta implica una demarcación de una línea clara entre los lugares de dominio y subordinación. (CARDOSO, 1979)

También se puede entender el poder, siguiendo la clásica definición de Maurice Duverger, como “aquella dominación que está establecida por las normas, las creencias y los valores de la sociedad en donde se ejerce”. Reposa en que todos los grupos sociales admiten, explícitamente o no, a unos jefes, gobernantes o dirigentes a los cuales se les reconoce el derecho de dar órdenes a los demás. “los miembros del grupo se inclinan ante esta influencia porque la consideran legítima”. (CARDOSO, 1979) Poulantzas conceptualiza ahí lo que también es conocido como

autoridad. Y la gobernabilidad viene determinada por la legitimidad que esta autoridad posea sobre los gobernados para imponer sus decisiones.

1.8.2 La Percepción:

Este trabajo se aborda desde el supuesto que un conflicto social se ha generado por la percepción que tiene la población de la Ciudad de Guatemala sobre la inseguridad ciudadana. Esa percepción de inseguridad es explicada, en este trabajo, a partir de un modelo teórico derivado de las teorías del conflicto y el cambio social (TCS).

Las teorías del conflicto y el cambio social, TCS, plantean que en las sociedades existen relaciones asimétricas de poder e influencia entre los individuos, los grupos y las instituciones. Es decir, la estructura social facilita la difusión de ideas (valores y creencias) de aquellos que tienen los recursos y las capacidades suficientes. Tal promoción de ideas influye en mayor medida en aquellos carentes de recursos. Éstos últimos iniciarán un conflicto para compensar la asimetría y equilibrar la desigualdad (García Lirios, 2009).

Se trata de un conflicto que promoverá un cambio (movilizaciones ciudadanas, abstenciones electorales o votos de castigo) en aquellos que discrepan de las ideas del grupo dominante o en gobierno. Dicho cambio se logra persuadiendo a los adversarios y disuadiendo a los aliados a través de los medios de comunicación masiva.

Los cambios en las conexiones entre los actores potenciales conforman las identidades sociales, las definiciones compartidas de lo que es deseable y posible, así como los costos y beneficios de la acción conjunta y los compromisos. Es decir, son los actores quienes moldean la confrontación y el conflicto (Tilly, 1998).

La teoría del conflicto social, enuncia principalmente que es una constante sociológica que está presente en todas las sociedades y grupos humanos. Critica la visión funcionalista de que existe un “contrato social” universal. Sostiene que grupos dominantes coaccionan y presionan al resto de la población a la sumisión y la conformidad. Es el Estado contra los ciudadanos. O también los ciudadanos de unos grupos -usualmente con acceso a medios de información y comunicación- contra otros -consumidores de información- (Colindres, 2014).

El orden social es entonces mantenido no por el consenso, sino más bien por la fuerza; o bien otras formas sutiles de dominación. Entre estas la propaganda, la publicidad y más recientemente las relaciones públicas generadas a través de los medios masivos y de medios electrónicos (Colindres, 2014). Este campo no ha sido muy explotado por las instituciones del Estado. El uso que se le da es, hasta cierto punto, rudimentario y básico. Más adelante se verá la necesidad de invertir más recursos en el uso de este tipo de herramientas.

En esas formas sutiles de dominación, entra en juego las sensaciones y percepciones del sujeto. El psicoanálisis, como herramienta de interpretación de la realidad, ha estudiado el fenómeno de lo que el ser humano entiende como percepción y los procesos que de esta actividad surgen. La definición psicobiológica de lo anterior dice que: La sensación se refiere a experiencias inmediatas básicas, generadas por estímulos aislados simples (Matlin & Foley, 1996). La sensación también se define en términos de la respuesta de los órganos de los sentidos frente a un estímulo (Feldman, 1999).

La percepción incluye la interpretación de sensaciones, dándoles significado y organización (Matlin & Foley, 1996). La organización, interpretación, análisis e integración de los estímulos, implica la actividad no sólo de los órganos sensoriales, sino también del cerebro (Feldman, 1999).

Se entiende entonces que la percepción va asociada a procesos cognitivos donde la psiquis, el yo interno, tiene mucho que ver en la interpretación que el ser humano le da a los hechos y eventos que forman parte del ambiente en que se desenvuelve. Pero también entran en juego, en estas interpretaciones, algunos factores externos. Por ejemplo, el contacto con escenas e imágenes de hechos sangrientos a través de los medios de comunicación. El contacto con los estímulos adecuados para nuestro cerebro genera en el ser humano distintos tipos de percepción.

Parte de los estímulos que generan las percepciones son las imágenes y símbolos. En la perspectiva de este trabajo, esos “estímulos” son las imágenes, relatos, editoriales, reportajes televisivos y exposición constante a la cobertura mediática de actos de violencia y criminalidad. Estos estímulos son tan repetitivos que, según la teoría el efecto del “*primming*”, las personas utilizan la información y los “juicios de los medios” como el único referente para juzgar el entorno y la situación (Berganza, 2004). En este caso, los medios de comunicación masivos juegan un rol fundamental. Temas como la pobreza, subdesarrollo social y económico, desempleo, bajo crecimiento económico, etc., son puestos en un segundo plano. Estos estímulos externos, como efecto *primming*, mantienen en la mente de la ciudadanía el temor a la violencia y la sensación de inseguridad.

1.8.3 Gobernabilidad:

El término de gobernabilidad se origina hacia mediados de los años setenta como una respuesta a la entonces incipiente crisis del Estado de Bienestar en los países desarrollados de Occidente. La temática versaba sobre las crecientes inconformidades que se acercarían entre los sectores de la población más golpeados por la crisis y los problemas que los Estados tendrían que afrontar para controlar el disenso. En este sentido, la gobernabilidad era entendida como la capacidad de los Estados para dar respuestas a las demandas sociales.

No se puede decir que este concepto haya evolucionado del todo; lo que ha sucedido es que ha sido atravesado por diversas modificaciones, no tanto como respuesta a sus más exacerbados críticos de la academia sino, más bien, a partir de la necesidad de actualizarse como un recurso teórico heurístico al servicio de las exigencias técnico-pragmáticas de control gubernamental sobre cualquier entidad con problemas de gobernabilidad: como un grupo, una institución, un individuo o un país.

Siguiendo a Antonio Camou (2001), Fernando Mayorga y Eduardo Córdova nos recuerdan que el autor plantea una definición amplia de gobernabilidad rescatando su carácter multidimensional y relacional. Así la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Mayorga & Córdova, 2007). Ello permite superar una lectura dicotómica -gobernabilidad versus ingobernabilidad- y analizar grados y niveles de gobernabilidad involucrando en la definición una “serie de ‘acuerdos’ básicos entre las élites dirigentes (...) en torno a tres ámbitos principales (...) el nivel de la cultura política (...) el nivel de las reglas e instituciones del juego político (... y) acuerdos en torno al papel del Estado y sus políticas públicas estratégicas” (Mayorga & Córdova, 2007).

También pone de manifiesto que para lograr estos distintos niveles de gobernabilidad es necesario contar, aunque no exclusivamente, con algunos “actores estratégicos”. Este trabajo propone como uno de esos actores estratégicos a la Policía Nacional Civil. Esta es una condición -la existencia de estos actores estratégicos- necesaria para lograr adecuados niveles de gobernabilidad. Citando a Luis Aguilar Villanueva, este trabajo también comparte el criterio de Mayorga y Córdova, en cuanto a que “la ciencia política lo ha estudiado prácticamente todo, menos la forma en que el gobierno construye y desarrolla sus decisiones” (Mayorga & Córdova, 2007).

Es aquí donde tiene cabida, para la ciencia política, un trabajo que coloque a la institución policial como parte vital de esos niveles adecuados de gobernabilidad. Por ello las preguntas que generan este trabajo apuntan hacia la búsqueda de conocer el proceso de reforma policial y el beneficio, o no, que perciba la población.

1.8.4 Seguridad Ciudadana:

La seguridad ciudadana es un concepto que puede ser definido inicialmente como la protección universal contra el delito violento o predatorio³. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas – su vida, su integridad, su patrimonio – contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma “súbita y dolorosa” la vida cotidiana de las víctimas. (PNUD, 2009) .

En la historia de la humanidad, y aún en la actualidad, podemos vivir indefensos frente a la naturaleza –frente a los terremotos, la enfermedad, los efectos del cambio climático, y la muerte de forma natural–, pero nuestra supervivencia como especie depende de un contrato social que impida destruirnos los unos a los otros. Lo contrario sería “todos contra todos y la ley donde sobrevive el más fuerte”; este escenario se describe en las palabras clásicas de Hobbes, “la vida humana es solitaria, pobre, desagradable, brutal y breve” (PNUD, 2009)

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la seguridad ciudadana es una parte integral del desarrollo humano. El desarrollo humano, visto desde este ángulo, requiere acciones que provean seguridad efectiva para todos, con libertad, equidad y respeto a las garantías individuales. (PNUD, 2009)

³ Se entiende cuando una víctima se vuelve la presa del delincuente, ante el cual se encuentra indefensa. Según la teoría de la actividad rutinaria de Lawrence Cohen y Marcus Felson. Más información en Eck, John, libro electrónico “60 pasos para ser un analista delictivo” p.71, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2008:

http://books.google.com.gt/books?id=Rj3YZjxWcvUC&pg=PA71&lpg=PA71&dq=%22delito+predatorio%22&source=bl&ots=V6Pt6B6Doa&sig=1HehhfzLcmRbUgv78Hog7nr3TRQ&hl=es&sa=X&ei=LI66U7rIH_jFsASsxYGgBQ&ved=0CBoQ6AEwAA#v=onepage&q=%22delito%20predatorio%22&f=false

La parte de seguridad efectiva se refiere a la reducción de las tasas de criminalidad y del riesgo de ser víctima de un delito. La seguridad con libertad implica que la protección de todos los ciudadanos conduzca a que no exista temor y a que todos puedan desarrollar plenamente sus capacidades. Finalmente, seguridad con equidad es la protección universal a todo ciudadano y no solo a quien pueda pagarla⁴.

En Guatemala, durante la última década, la capacidad del Estado de proveer esa seguridad efectiva ha sido muy limitada. Los delitos contra la vida han experimentado un crecimiento exponencial nunca antes visto. De un promedio de 28 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2000, la cifra creció a 48 para finales de 2008 (PNUD, 2009). Esto explica por qué el fenómeno de la inseguridad es un tema que está presente en la mayoría de sectores de la sociedad. Al grado que se convirtió, (como se verá más adelante) en el tópico principal sobre el cual giró la mayor parte de mensajes de campaña, de los dos contendientes por la presidencia de la república, durante la segunda vuelta en el proceso electoral 2011. El año donde se desarrolló la campaña política más cara de la historia del país (ACCION CIUDADANA, 2012)

⁴ Según datos brindados por la Policía Nacional Civil –PNC- en el mes de diciembre del año 2011, había un agente por cada 607 personas. Esto es un aproximado de 23,500 elementos. Actualmente, según reportes de prensa el número se incrementó a 30 mil agentes de PNC mientras que los elementos de seguridad privada estimados son entre 4 y 5 veces ese número. Ver más información en: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/guatemala-pais-mas-guardias-seguridad-privada-region>

CAPITULO II

2. LA PNC DESDE LOS ACUERDOS DE PAZ -RESEÑA HISTÓRICA-

2.1 Los Acuerdos de Paz: una nueva policía

Los Acuerdos de Paz logran poner fin a un conflicto armado que se saldó, luego de 36 años de enfrentamiento, con más de 245 mil víctimas. Sin que a la fecha haya un solo responsable de tales desastres. La Policía Nacional -PN- estaba en la lógica contrainsurgente. Era un cuerpo militarizado y que había servido como un brazo armado más, tanto del gobierno, como del ejército.

La antigua Policía Nacional (PN), si bien no dependía directamente del Ministerio de la Defensa, como en Honduras o en El Salvador, si fue utilizada y entrenada para la lucha contra la insurgencia armada y para cooperar de forma natural con el ejército para el control del orden interno y la utilización de su estructura como aparato militar en áreas civiles.

En el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y el rol del ejército en una sociedad democrática quedó establecido la necesidad de acabar con la PN y fundar una nueva fuerza pública con carácter democrático y que estuviera bajo el control civil y supeditada a las nuevas dinámicas sociales que la Democracia requería.

“Que reviste una importancia fundamental fortalecer el poder civil, en tanto expresión de la voluntad ciudadana...” “...el presente Acuerdo busca crear condiciones para una auténtica conciliación de los guatemaltecos basada en el respeto a los derechos humanos y a la diversidad de sus pueblos...”

“...Que la implementación del presente Acuerdo beneficiará al conjunto de la

*ciudadanía, consolidará la gobernabilidad del país y afianzará la legitimidad de las instituciones democráticas en beneficio del pueblo de Guatemala*⁵.

Con estos considerandos, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y el papel del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) preveían la necesidad de reestructurar las fuerzas del orden y la seguridad ciudadana. Ya en el punto 24 especifica lo siguiente: *“es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación”*

Los Acuerdos de Paz, trazaron una agenda de nación que buscó transformar las condiciones políticas y sociales que dieron pie al enfrentamiento. En materia policial buscó generar un nuevo cuerpo estatal capaz de ganarse la confianza de la ciudadanía y mantener el orden y la gobernabilidad en un ambiente democrático. Por tanto, la firma de este acuerdo supuso una oportunidad histórica de superar viejas secuelas. Para ello se buscó una institución de orden civil, respetuosa de los Derechos Humanos.

Desde esta lógica la Policía Nacional Civil, requiere de un cuerpo doctrinario de Seguridad y Fuerza Pública desde el Estado, para insertar el modelo policial, en consonancia con aquel. Los nexos vinculantes entre uno y otro responderán a la perspectiva de seguridad que se proponga desde el Estado.

Continuando con la creación de la PNC; el 4 de febrero de 1997, quedó aprobada por el Congreso de la República, la nueva Ley de la Policía Nacional Civil, según decreto número 11-97. Por medio de la cual queda bajo la responsabilidad de autoridades civiles del Ministerio de Gobernación. El mandato de la nueva PNC, le

⁵ Considerandos del Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del ejército en una Sociedad Democrática. Ciudad de México, 19 de septiembre de 1996.

conmina a velar por la seguridad interna con estricto apego a los derechos humanos, a partir de su profesionalización.

La PNC sustituyó a la antigua Policía Nacional, así como la Guardia de Hacienda⁶ y buscó posicionarse en un contexto ajeno al conflicto armado⁷. La PNC se concibe como una fuerza armada pública, al mando del presidente de la República y directamente bajo el ministro de gobernación. Su finalidad es proteger la vida, la integridad física de las personas, sus bienes, el libre ejercicio de sus derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública.

Estos tres ámbitos de acción -prevención, investigación o corrección y orden público- son también la base de la lógica de este trabajo. Son también las funciones primordiales que impactan en la gobernabilidad democrática.

Una gobernabilidad democrática para el desarrollo sostenible, entendida en sentido amplio, depende de una combinación virtuosa de tres elementos centrales. Primero, el fortalecimiento político institucional. La capacidad de un Estado legítimamente establecido de atender las demandas sociales; el control efectivo del territorio; el monopolio en el ejercicio del uso legítimo de la fuerza y la capacidad de las autoridades para implementar políticas públicas eficaces, que puedan satisfacer las necesidades del conjunto de la población, en especial de los sectores más vulnerables y en particular de los excluidos. Todo lo anterior garantizando y efectivizando el pleno respeto y ejercicio de todos los derechos humanos (Silva & Rojas, 2013).

En Guatemala, los sectores más vulnerables a la criminalidad son los tradicionalmente excluidos de los beneficios de la Democracia. Por ende, los menos

⁶ Cuerpo policial creado exclusivamente para cuidar las aduanas.

⁷ Cabe recordar que ambos cuerpos armados del Estado fueron utilizados, en la lógica contrainsurgente, como herramientas de represión popular y con una fuerte vinculación al Ejército y sus dinámicas de guerra.

dispuestos a mantener una gobernabilidad que les es ajena. Que no los atiende, que no los involucra.

La Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales, FLACSO, ha estudiado a nivel continental esta temática. Y mucho de lo que se infiere de sus trabajos es que este fenómeno -si cabe el uso del término- está presente en la mayoría de los países de Latinoamérica. Se acentúa en países del triángulo norte de centro américa y en México. Posiblemente por ser corredores de mercancías ilícitas -incluido las drogas y estupefacientes- en ruta hacia los Estados Unidos de Norte América y ello incrementa en buena medida los niveles de criminalidad y conflicto social. Dirk Kruijt, asegura que “las democracias centroamericanas presentan líneas de falla estructurales. La primera línea de falla es el problema no resuelto de la profunda pobreza que sufren grandes segmentos de la población. Centroamérica es una región donde una parte importante de la población son, a la vez, pobres, informales y excluidos. La segunda línea de falla es la persistente violencia en áreas urbanas y en zonas rurales. Estas líneas de falla constituyen serios problemas de gobernabilidad en todos los países de Centroamérica” (Kruijt, 2013).

A lo anterior se debe adicionar el limitado -por decir poco- ejercicio de los derechos ciudadanos -civiles y políticos- que en Guatemala consigna la Constitución Política de la República. Una población que se siente excluida y marginada del sistema político -también social y económico- es más reacia de buscar soluciones pacíficas a los problemas y prefiere tomar “justicia por mano propia”. La percepción generalizada de que la PNC no cumple sus funciones es también sujeto de investigación.

Dennis Colindres, politólogo de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala realizó su tesis de grado en un trabajo versado sobre la percepción del fenómeno de la inseguridad. Ahí concluye que los medios de comunicación influyeron de manera significativa en las elecciones 2011 magnificando un problema en particular (Colindres, 2014). Siguiendo su trabajo esta

investigación se basa también la percepción ciudadana sobre el trabajo de la PNC y cómo ello influye en la gobernabilidad democrática.

Por otro lado, Lucía Dammert, es una investigadora que ha dado seguimiento al rol de las reformas policiales en América Latina. En su estudio, Reforma Policial en América Latina, ella asegura que “debido al incremento de la violencia y la criminalidad las policías adquieren un rol cada vez más central en la gobernabilidad de los países”. También expresa una preocupante situación: “Paradójicamente, el retorno de la democracia ha generado una mayor dependencia gubernamental hacia las policías, principal institución encargada del orden y la estabilidad pública. Sin embargo, este rol protagónico no se ha visto complementado por un cambio institucional que conlleve mayores niveles de profesionalización y eficacia” (Dammert L. , 2005).

2.2 La Nueva Policía: un experimento fallido

La experiencia de países europeos, así como en Norteamérica, muestra importantes cambios en aspectos de la función y doctrina policial. En general, estas reformas se realizan en dos vértices: la capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía) y la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos). De esta forma, se busca aumentar los mecanismos de fiscalización y control de las instituciones policiales, no sólo en términos de actuación en el marco de la ley sino también por la eficacia y eficiencia de las iniciativas desarrolladas (Dammert L. , 2005).

En América Latina también se revisó el actuar de sus fuerzas policiales. La sensación de inseguridad, la corrupción y la ineficacia del accionar policial mostró la necesidad de cambios. Ello aunado al historial de violación a los Derechos Humanos durante los distintos períodos de dictadura en los distintos países. Guatemala no es ajena a esta realidad. Es más, nuestro país vivió una etapa de

represión policial extrema. Al grado que se necesitó, como ya se dijo, de una refundación de la fuerza policial con objetivos democráticos.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, el gobierno se comprometió a “promover las reformas legales necesarias a fin de estructurar un nuevo cuerpo de policía que en su organización debería tener como características principales: constituir un ente policial único bajo la dirección del Ministerio de Gobernación; tener una estructura jerárquica, una cadena de mando definida y responsabilidades claramente establecidas; reflejar el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala en el reclutamiento, la selección, capacitación y despliegue del personal policial; así como a existencia de unidades especializadas para cumplir plenamente con sus funciones. Esto último se refiere a departamentos con tareas particulares enfocadas al combate al crimen organizado, el control fiscal y aduanero, el registro y control de armas, la información e investigación criminal, la protección del patrimonio cultural y el ambiente, la seguridad fronteriza, así como el tránsito y la seguridad vial” (Hernández, 2014).

Hernández también apunta que el relativamente rápido despliegue y consiguiente cobertura nacional de la nueva Policía supusieron un corto periodo de una especie de luna de miel entre la fuerza civil de seguridad y la ciudadanía. En un inicio, incluso se honró el inciso “c” del compromiso 26 del Acuerdo de fortalecimiento del poder civil, el cual establece que la fuerza policial emergente de los acuerdos deberá: “Hacer presente el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala en el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue del personal policial”. De esa cuenta, el despliegue policial y la designación de agentes a las distintas comisarías se hacían en función del conocimiento de los idiomas locales. Lo que representó una cercanía entre la Policía Nacional Civil y la comunidad, que no duraría mucho tiempo. Ni siquiera un año en práctica. Pronto las decisiones sobre el desplazamiento policial tuvieron otras lógicas y prioridades” (Hernández, 2014).

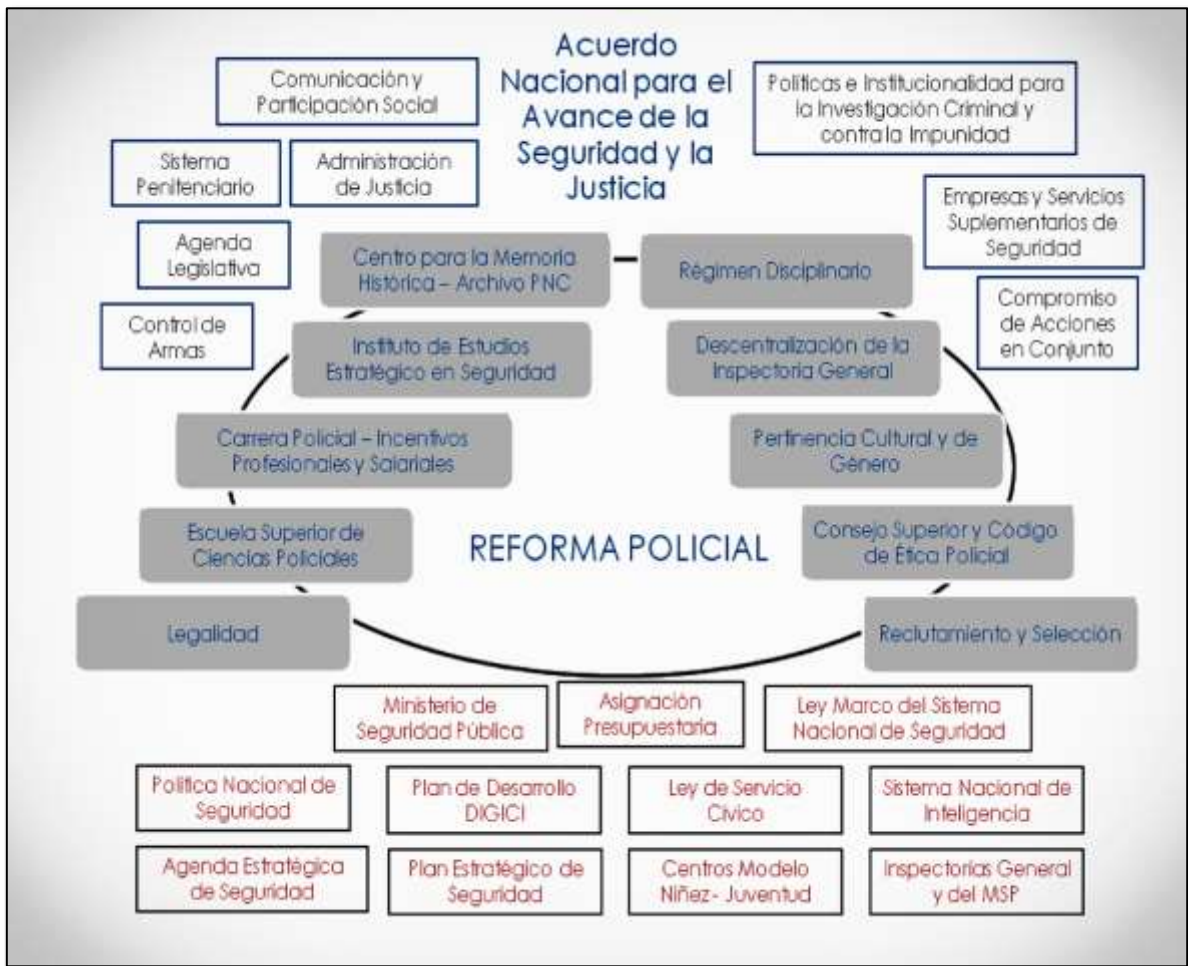
Luego de varias decisiones desacertadas, como el cambio en la Ley orgánica de la entidad, donde el Ministro de gobernación podía ahora nombrar al director de la PNC sin respetar la carrera profesional de los oficiales policiales, hasta los evidentes actos de violación a los Derechos Humanos de las fuerzas policiales durante el período presidencial 2004 – 2008 con resultados nefastos para la credibilidad de la institución policial y haciendo recordar la reciente época del conflicto armado en cuanto al uso de las fuerzas armadas por parte de otros intereses apartados del verdadero rol asignado a la PNC.

Aunado a lo anterior está la incursión, nuevamente, de fuerzas militares en tareas asignadas a las fuerzas policiales civiles. La dinámica internacional, con la guerra contra el terrorismo impulsada por los Estados Unidos, también contribuyó a que esta política se implantara sin problema, particularmente en la ciudad capital. Esto impactó, también, directamente en las finanzas de la institución. Para 2012 el ejército cobraba tres salarios mínimos por cada soldado que participaba en patrullajes, monto que no se entregaba a los soldados como tal, sino que ingresa a las arcas militares. Ello representaba un desplazamiento anual de cien millones de quetzales del presupuesto social al de defensa” (Hernández, 2014).

La desconfianza hacia la institución policial era evidente. Los medios de comunicación aportaron a la debacle de la credibilidad ciudadana en la PNC. Siguiendo a Colindres, la prensa ayudó a magnificar el fenómeno de la criminalidad, aportaron a desacreditar el trabajo de la PNC y aumentar la percepción ciudadana de forma negativa (Colindres, 2014). No cabe duda que el rol de la policía es aún más complicado allí donde su legitimidad y autoridad están en disputa. Al igual que ocurre en Guatemala, Lucía Dammert señala que “un elemento caracterizador de las policías latinoamericanas es la desconfianza de la ciudadanía hacia su accionar, lo que se debe a la poca eficiencia, la corrupción, y la baja profesionalización de sus miembros” (Dammert L. , 2005).

Es difícil pensar en una institución policial profesional, eficiente e inmune a la corrupción cuando el presupuesto asignado no es suficiente. Cuando las altas autoridades de gobierno han tomado decisiones encaminadas a minar la institución en lugar de fortalecerla. Por ello se justificó un proceso de reforma. Necesario para reenfocar esfuerzos y cumplir con el mandato de la PNC.

2.3 Camino retomado: Reforma Policial



Cuadro 1:
Reforma Policial: Diseño básico
 Fuente: documento base RP

Se debe asumir que casi todos los procesos o ámbitos contenidos en el Acuerdo Nacional influyen directa o indirectamente en la Reforma Policial, pero a la vez sin ésta su impacto o incluso su viabilidad se imposibilita.

El documento base de la Reforma Policial especifica que este proyecto “constituye un proyecto de Estado orientada a la transformación institucional y cultural de la PNC. Busca la integración de las gestiones humana, estratégico - política y técnico – programática implicadas, a la vez de establecer puentes sectoriales, interinstitucionales e internacionales para contar con el apoyo suficiente para avanzar y lograr un impacto sostenible”.

Asimismo, delinea los principales elementos del modelo policial, para lo cual esgrime que “La construcción de un modelo policial para Guatemala, con fundamentos doctrinarios, filosóficos y políticos consensuados a nivel nacional para la determinación orgánica, funcional y operativa de la PNC, es uno de los propósitos centrales que persigue la Reforma Policial” (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

1. Policía única: las funciones policiales de prevención del delito e investigación criminal le corresponden exclusivamente a la Policía Nacional Civil. 2. Policía civil: la seguridad ciudadana es materia policial, pero se entiende que la PNC y el Ejército pueden desempeñar un rol de complementariedad. Así, se estima necesario abrir una discusión acerca de cómo combinarlas. 3. Policía jerarquizada y disciplinada: la función debe ejercerse dentro de la estructura organizativa establecida en la ley y de acuerdo a la cadena jerárquica de mando. La disciplina interna debe ser asegurada en todos los niveles organizativos mediante los controles internos.

4. Policía profesional: la carrera policial debe basarse en mecanismos internos de selección, ingreso, formación, especialización, promoción interna y ascenso, atendiendo criterios de profesionalización y gestión descentralizada del servicio policial, en condiciones de bienestar humano, social y profesional. 5. Policía en relación con la comunidad: la policía es un servicio público a la comunidad para garantizar la vida, la integridad, el patrimonio y el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, partiendo del conocimiento de la comunidad y de sus necesidades de seguridad, obteniendo su confianza y apoyo en la prevención del

delito. 6. Policía respetuosa de la ley y de los derechos humanos: la efectividad en las labores de prevención del delito, disuasión e investigación criminal deben encuadrarse al marco constitucional y normativo (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

También esboza los criterios rectores del proceso de Reforma Policial, a saber, 1. Liderazgo de las autoridades políticas y mandos policiales en el impulso de decisiones y cambios a implementar. 2. Integralidad superando la parcialidad, fragmentación y aislamiento entre áreas y procesos. 3. Transparencia y rendición de cuentas en decisiones y cambios estratégicos emprendidos, difundiéndolos para el conocimiento, escrutinio y evaluación de la sociedad.

4. Progresividad con base a metas estratégicas y planificación. 5. Participación orientada a la formulación y apropiación policial del proceso. 6. Viabilidad política, técnica y financiera. 7. Contextualización del proceso con base al conocimiento de la realidad y sus condicionamientos, considerando experiencias positivas y buenas prácticas de procesos similares en otras latitudes. 8. Sostenibilidad de los avances para alcanzar impactos estructurales e irreversibles en el mediano y largo plazo (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

En dicho documento se dice que el proyecto de reforma sería llevado a cabo en distintas etapas para finalizarlo en 2020. Muestra seis ejes programáticos para el proceso de Reforma.

Así, Eje I Investigación Criminal. *“La Reforma Policial tiene como propósito favorecer que la PNC sea reconocida como el ente responsable y especializado en investigación criminal, bajo un trabajo coordinado y en equipo con el Ministerio Público (MP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF). Se busca que la investigación criminal se convierta gradualmente en la acción central de combate a la impunidad. Eje II Prevención del Delito. Se busca que la inversión de recursos, estrategia y operatividad de la actuación policial prioricen la*

prevención del delito, generando sistemas de alerta temprana que permitan disminuir los índices de criminalidad sostenidamente y aumenten la percepción de seguridad en la población. En este eje, es fundamental el involucramiento, participación, organización y coordinación de la PNC en las comunidades y barrios, para la atención y respuesta a requerimientos de seguridad” (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano. La Policía Nacional Civil requiere de una gestión de sus recursos humanos basada en un sistema de carrera policial, así como su bienestar tanto profesional como personal. La promoción y desarrollo del personal provocará un espíritu de cuerpo y de servicio que se reflejará en la pertenencia, vocación dignidad, calidad humana y profesionalidad de agentes, oficiales y mandos (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

La Reforma Policial busca que profesionales se interesen en integrar la institución policial a partir de ofrecerles estabilidad, oportunidades de crecimiento y beneficios.

Eje IV Planificación Institucional. La planificación tiene como objetivo establecer el diseño y formulación de políticas, mediante el planeamiento estratégico, operativo y administrativo, para el desarrollo de planes, programas y proyectos que contribuyan a la satisfacción de las necesidades de seguridad ciudadana. La PNC debe proyectar a la población, su modelo institucional en sus alcances y límites (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

Eje V Controles Internos. El sistema de controles internos debe fomentar y promocionar la cultura de la legalidad y ética del recurso humano; prevenir la comisión de conductas consideradas como faltas y delitos; ejercer el control disciplinario institucional, tanto en su fase preventiva como sancionatoria; velar por la eficacia de los sistemas de atención al ciudadano y propender por el respeto de los derechos humanos; garantizando la correcta administración de la institución (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

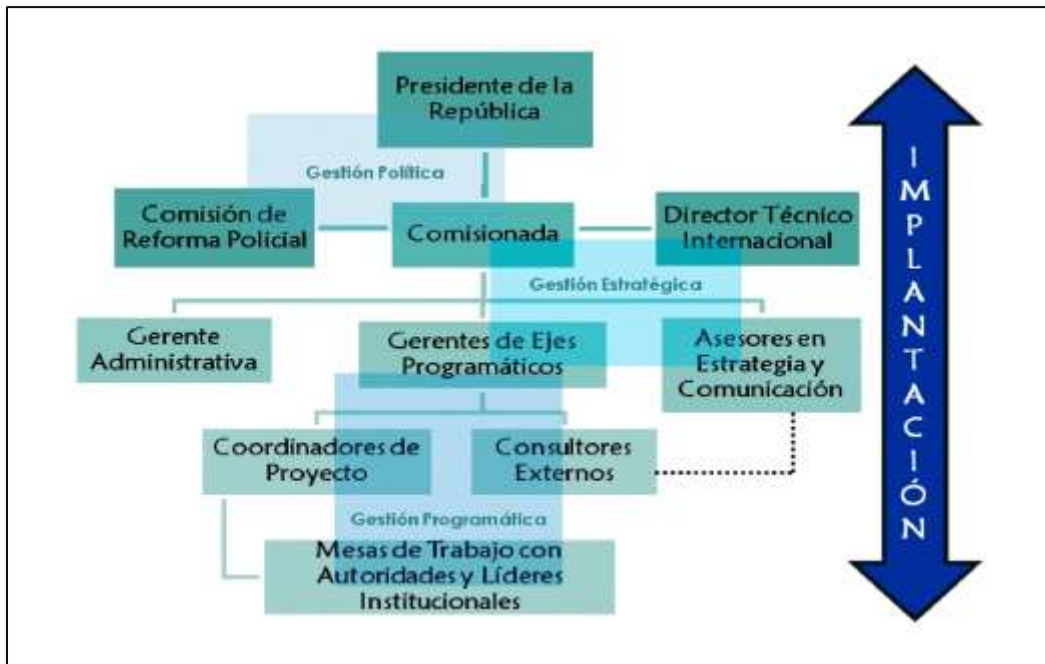
La Reforma Policial buscará que las orientaciones éticas y disciplinarias de la PNC, se aborden desde el sistema educativo policial, bajo un enfoque que promueva identidad, dignificación y carrera. Además, se persigue que los mandos sean responsables del control, prevención, neutralización y corrección oportuna y eficaz de conductas contrarias al régimen disciplinario, en alianza con la auditoría social y ciudadana (PNC/Comisión para la Reforma Policial, 2011).

Cabe señalar que estos ejes, de Investigación Criminal y Prevención del Delito, poseen un carácter sustantivo y se relacionan al mandato de la PNC (prevención, disuasión e investigación). Los otros tres (gestión de recursos humanos, planificación y controles) se orientan a procesos que orientan el funcionamiento del ente para la efectiva realización de su mandato.

Hasta ahí fue delineado el proceso de Reforma que la institución policial ha llevado a cabo, desde 2012 hasta que a finales de 2015 se presentó el “informe final” de la comisionada para la reforma policial, Adela Camacho de Torrebiarte.



Cuadro 2:
Ciclo de desarrollo propuesto para proceso de reforma policial
Fuente: documento base RP



Cuadro 3:
Estructura de gestión central del proceso de Reforma

Fuente: documento base RP

El cuadro dos muestra las distintas fases en las que se planteó el proceso de Reforma Policial. Siguiendo este esquema, el proceso se encuentra en la penúltima fase de Reforma, “expansión y desarrollo”. Si el proceso siguiera como está previsto solo faltaría el proceso de consolidación para dar por finalizado el proceso de Reforma propuesto.

El cuadro tres muestra la estructura de gestión central que permite visualizar los procesos y relaciones de trabajo básicos. Esta estructura buscaba, desde el diseño básico, ser incorporada orgánica, funcional y culturalmente en la Policía Nacional Civil. Esto es lo que comprende como implantación y es una condición necesaria para el logro de impacto esperado, algo que debió lograrse en el primer año de ejecución.

CAPÍTULO III

3. GOBERNABILIDAD EN CIUDAD DE GUATEMALA HOY: LA PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA Y EL ROL DE LA PNC EN EL MANTENIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD.

3.1 La PNC y su relación con la sociedad

En este apartado se consultó con diferentes expertos, asesores, funcionarios públicos y activistas de la sociedad civil. Todos ellos con amplia experiencia en el diseño, puesta en práctica, monitoreo y análisis de políticas públicas sobre la seguridad ciudadana y la gobernabilidad del país. Las entrevistas fueron valiosas y fortalecen los análisis aquí presentados.

A partir de este capítulo se busca dar respuesta a las preguntas generadoras de esta tesis. La pregunta generadora uno, cuestiona: ¿Qué rol ha jugado el proceso de reforma policial 2012 – 2016 en la interacción del trabajo de la PNC y la ciudadanía?

A partir de esta pregunta se buscó generar un contexto histórico sobre la Reforma Policial y se cuestionó a los entrevistados sobre la Reforma Policial y cuáles han sido sus principales metas.

María Fernanda Gálvez (Asesora en Reforma Policial): *Puede decirse que la Reforma Policial, fue creada principalmente con la finalidad de apoyar y mejorar el fortalecimiento de la institucionalidad de la Policía Nacional Civil, lo cual debe coadyuvar a su vez en las mejoras de todo el personal que la integran, sean operativos o administrativos.*

Álvaro Rivas (Experto independiente): *Es un proyecto que surge posterior a la firma de los acuerdos de paz, cuya finalidad era la de cambiar y fortalecer*

una institución que por muchos años presentaba muchas deficiencias operativas-administrativas. Como pilar fundamental la Reforma Policial surge con el propósito de poder apoyar en el desarrollo de todo su personal, al cual hay que dignificar y profesionalizar, para que realicen un mejor trabajo en materia de prevención del delito, y la ciudadanía cuente con una fuerza del orden público más eficiente y confiable.

Estas dos visiones nos dan una idea clara que dicha Reforma se basó, principalmente, en aspectos que aportaran a la dignificación del trabajo de los agentes. A buscar mejoras de distinta índole que eleven la moral de los agentes y que esto impactará también en una mejora del servicio.

Juan Andrés Gonzáles (Asesor Mingob): *La Reforma Policial es una comisión gubernamental, subordinada al Ministerio de Gobernación, bajo la dirección del Sr. Ministro, el 1er. Vice Ministerio; quienes se apoyan de un cuerpo asesor conformado por Coordinador del Consejo Asesor de Seguridad, el Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Director General Adjunto de la PNC, el Jefe de la JEPEDI, el Inspector General de la PNC, y un ciudadano notable. Esta Comisión en su conjunto, es la encargada de promover, proponer y dar seguimiento al cumplimiento a cabalidad de todas las metas, medidas, estrategias, proyectos, planes, y programas vinculados a la Reforma Policial, que coadyuven al proceso continuo de la modernización de la institución policial, y que a su vez estén orientados al fortalecimiento del Estado de Derecho.*

Francisco Jiménez Irungaray (Ex Ministro de Gobernación): *La Reforma Policial surge como propuesta y como una necesidad, a partir del año 2007, debido a una serie de eventos que prácticamente obligan al Estado de Guatemala a buscar la transformación de la Policía Nacional Civil. Entre los eventos más relevantes le puedo mencionar el crimen cometido en contra de*

los parlamentarios salvadoreños y su piloto, así como el crimen en contra de los policías involucrados en ese hecho.

El entrevistado coloca estos dos hechos sanguinarios, donde se pudo evidenciar sin cortapisas el nivel de cooptación de la fuerza policial por parte de bandas del crimen organizado/narcotráfico, que colocó al Estado guatemalteco en la picota de la opinión pública internacional y fue motivo de conflicto político con autoridades de El Salvador, así como un golpe muy fuerte a la imagen del país y del gobierno de Oscar Berger.

Básicamente surge una discusión entre varias personalidades sobre la institución policial y su actuar como fuerza del orden público; y el planteamiento inicial se da con el Grupo Garante del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (el G4), conformado en aquel entonces por el ex procurador de los derechos humanos, Sergio Morales; por parte de la Iglesia Católica, Monseñor Quezada Toruño; por parte de la Universidad de San Carlos, el Rector Estuardo Gálvez; y un delegado de la Alianza Evangélica (no recuerda nombre).

Entre estos personajes y básicamente con el apoyo técnico de la USAC, se crea la propuesta de la necesidad de hacer una refundación de la policía, planteando cerrar por completo esa institución y crear una “nueva policía”. Posterior a esta primera propuesta del G4, se agregan otras representaciones de la sociedad civil organizada, como la fundación Mirna Mack, Familiares y Amigos Contra la Delincuencia y el Secuestro FADS, Madres Angustiadas, entre otras, quienes en conjunto realizan un diagnóstico de la institución policial y surge la creación del acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia, y uno de los principales debates eran las reformas a la policía; y de 101 compromisos que se suscribieron, casi el 50% tenían que ver con esas reformas que se buscaban.

Ya en el 2009, cuando ya cobra vida el Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia, es en ese momento que se crea la Comisión de Reforma Policial, y en ese entonces yo me desempeñaba como el Secretario del Consejo Nacional de Seguridad, y como responsable de darle cumplimiento a ese Acuerdo Nacional, el presidente de la República me delega ver lo de la Reforma, y tras la discusión de varios puntos y temas, se acuerda que esa comisión sea de carácter presidencial, y se crea un acuerdo gubernativo que le da vida a la Comisión Presidencial para la Reforma Policial, y se decide colocar al frente a una persona que no tuviera ninguna vinculación directa en la vida política, que fuera más de la sociedad civil y se pudiera hacer cargo de un ente autónomo, y es así como se piensa en Helen Mack, y es desde entonces hasta el 2012 con una primera fase de la Reforma Policial.

Para ese momento un nuevo gobierno había sido electo: Álvaro Colóm Caballeros llegó a la presidencia de la mano del partido político Unidad Nacional de la Esperanza y se presentaba, al menos en los discursos oficiales, como un gobierno respetuoso de los Derechos Humanos y comprometido con las causas sociales. Se propuso, como compromiso de campaña, disminuir los índices delincuenciales utilizando la inteligencia por encima de la “mano dura” que ofreció su rival electoral.

Inicialmente se trazan varios objetivos, y puedo decir que uno de los más importantes, más que la restructuración en sí de la institución policial, era generar un debate entre los actores involucrados, de si se estaba REFORMANDO la Policía o si se estaba CREANDO una nueva policía, tomando de base que la Ley del 97 la institución no se crea sino se reforma, porque ese proceso de transición de PN a PNC, no se suprime a todo el personal y se comienza de 0 con nuevo personal. En lo personal considero que no se crea una nueva institución, porque no hay un verdadero proceso de reciclaje, sino que se absorbe el estado de fuerza total y únicamente se incorporan cuestiones netamente académicas.

Hay un debate entre la primera fase con Helen Mack y la segunda fase del 2012 al 2016 con Adela Camacho de Torrebiarte, en que se considera que en la primera había una programación más estratégica y en la segunda, que son cuestiones más operativas, aunque desconozco de donde surgen ambos criterios entre lo estratégico y lo operativo, porque de algo si estoy plenamente seguro, que la Reforma Policial nunca ha coincidido con los planes operativos de la policía nacional civil y nunca va a coincidir, ni mucho menos va a compaginar con los planes operativos del Ministro de Gobernación de turno⁸, y es que más que DIVERGENCIA lo que puedo apreciar es un PARALELISMO entre la fase uno y la dos, inclusive hay una fase tres que es en la que actualmente se encuentra el proceso, en que la Reforma Policial pierde mucho valor y mucho impulso desde el gobierno del ex presidente Otto Pérez Molina, debido a mucho tráfico de influencias con el entonces Ministro de Gobernación Mauricio López Bonilla quien llega a colocar a unas 59 personas allegadas a él dentro de la Reforma, lo cual trae sus severas repercusiones, ya que como recordará se da a conocer a través de los medios de comunicación de un gran escándalo a lo interno de la PNC, con la captura de varios de sus altos mandos, vinculados a un robo millonario del presupuesto de la institución destinado para muchas de las mejoras que la Reforma contemplaba; situación en la que la comisionada Torrebiarte no se vio involucrada, sino que fue algo netamente del Ministro Bonilla. De esa cuenta puedo decir que no hay mucha diferencia entre la primera y la segunda etapa en su agenda de trabajo, y que en la tercera etapa la Reforma no es más que un tema de cascarón, pura fachada, ya que no se abordan temas sustantivos y se convierte en algo de pura cotidianidad de la institución.

⁸ Para entender el contexto de esta respuesta hay que recordar que quien está siendo entrevistado desempeñó el cargo de Ministro de Gobernación y ha trabajado en otros puestos más dentro del Sistema Nacional de Seguridad. Aquí está expresando su experiencia personal y sus desavenencias con un proceso de índole institucional y de Estado, al que llama “paralelo” a la agenda gubernamental del partido político en gobierno que se siente obligado a cumplir metas propuestas en campaña política.

Llama la atención que uno de los expertos consultados tenga una clara impresión que el proceso de Reforma Policial no ha logrado contundencia en sus resultados, tanto de la primera como de la segunda fase. Llamativo es también que sus argumentos vayan dirigidos a establecer la cooptación del proceso de Reforma Policial para fines espurios por encima de las verdaderas necesidades de transformación y modernización que la ciudadanía demandaba de la PNC.

Por otro lado, luego del amplio contexto y base histórica del inicio del proceso de reforma, se indagó de forma directa por una valoración cuantitativa del proceso y el cumplimiento de las metas propuestas de 2012 a 2016:

María Fernanda Gálvez: *Se ha tratado de cumplir a cabalidad con la mayor cantidad posible de metas, pero por la falta de voluntad en la ejecución de su propio presupuesto, ha contribuido a que no se avance al ritmo que se desea.*

Álvaro Rivas: *Puedo decir que NO del todo, quizá actualmente se ha logrado concretar el cumplimiento de metas en un 80%.*

Juan Andrés Gonzáles: *NO, falta aún mucho camino por recorrer y falta la asignación de más recursos para el fortalecimiento de las áreas: Académica, Operativa, Administrativa y Tecnológica.*

Francisco Jiménez Irungaray: *Como le indicaba, en la fase uno y dos veo un trabajo en paralelo, y en la fase tres se perdió continuidad y se entra en un trabajo de fachada, con trabajo de forma y no de fondo.*

Es evidente que la voluntad política es un factor decisorio en cualquier proceso que el Estado implemente. La Reforma Policial no escapa a esta realidad. Las respuestas anteriores evidencian esta condición necesaria para el logro de los objetivos. Como lo asegura un documento de FLACSO refiriéndose a la dificultad de una convivencia democrática y que coloca la corrupción como uno de los

principales desafíos, junto a la voluntad política: *“La brecha de la implementación constituye uno de los principales obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos por parte de las personas y los pueblos indígenas. A esto debe agregarse la impunidad de la que gozan con frecuencia los responsables por el no cumplimiento de los derechos humanos, la corrupción en ciertos aparatos de administración de justicia y la falta de voluntad política. Cómo cerrar esta brecha de implementación constituye uno de los grandes desafíos para el futuro”* (Lux de Cotí, 2013).

Tomando en cuenta lo anterior, parte fundamental del trabajo fue indagar sobre los resultados del trabajo de Reforma Policial. Así, se cuestionó a los expertos sobre su apreciación de los resultados que dicho proceso arrojó en el período investigado. Cuestionamos si había aportado al fortalecimiento institucional.

María Fernanda Gálvez: *Definitivamente es un SI, no puede ser todo negativo. Es decir, si se observa dentro de una línea del tiempo, de cómo era la institución antes y cómo es ahora, podrá apreciarse que se han dado cambios significativos.*

Juan Andrés Gonzáles: *SI, a pesar de las limitaciones, ha sido posible dotar a la institución de algunas herramientas, por ejemplo, en el plano tecnológico, y se han mejorado algunos procesos a lo interno; también se ha logrado crear otras sedes académicas para incrementar las capacidades operativas. Pero se podría hacer mucho más.*

Álvaro Rivas: *Definitivamente SI, ya que por mandato legal y como institución a cargo de la seguridad ciudadana y el orden público, la Policía Nacional Civil ha tenido que avanzar al mismo ritmo de los tiempos. Ha sido posible la adquisición de nuevas tecnologías y varias de ellas se han dado a conocer a la ciudadanía, tal es el caso del sistema MI3 con el cual se puede identificar a una persona en tiempo real. Antes, cuando en la vía pública se*

realizaba un procedimiento de identificación de personas, se necesitaba coordinar con el Gabinete Criminalístico para la obtención de datos, y en casos más extremos, había que conducir al ciudadano a esa dependencia de la PNC para que, por medio de identificación de huellas dactilares, se pudiera establecer su identidad. Hoy por hoy con esa nueva herramienta, es posible optimizar los tiempos y los recursos.

Francisco Jiménez Irungaray: *A diferencia de la extinta PN, hoy se tiene una fuerza policial más profesional y más competitiva; aunque desde mi punto de vista, el tema de gobernabilidad y la presencia del Estado en su conjunto en todo el territorio nacional, es algo muy complejo, ya que no se puede evaluar o medir la gobernabilidad con la presencia de una sola institución, ni mucho menos en el tema de seguridad ciudadana; en ese sentido no se puede valorizar la presencia policial como un aporte para mantener la gobernabilidad, porque también habría que valorizar la presencia militar y es algo con lo que no estoy de acuerdo. Hay presencia del Estado, y quizás hay un aporte con la presencia de PNC, pero ese aporte no lo es la Reforma, ese proceso no es la causa.*

El análisis de la percepción de la ciudadanía tiene una importancia vital en el resultado final de este trabajo. Por ello es también parte fundamental en las entrevistas realizadas, al igual que en otras fuentes consultadas.

Como se mencionó anteriormente, la relación de la fuerza policial con la sociedad no había sido todo lo buena posible. Los antecedentes de represión y la utilización de métodos extremos de fuerza contra la población civil hicieron mella en la percepción que los ciudadanos tenían durante el Conflicto Armado Interno. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, y con la nueva PNC, esto mejoró. Tristemente no duró demasiado.

En un informe del CIEN en 2014, se muestra esta tendencia. “La confianza en la institución es baja y ha disminuido con el tiempo. Según datos de encuestas con representación nacional realizadas por Latino barómetro, en 1999, dos años después de la fundación de la PNC, la mitad de la población confiaba en ella, sin embargo, a medida que fue pasando el tiempo la confianza se fue deteriorando. En 2012, solamente un tercio de la población confiaba en la PNC. En los últimos años la confianza en la institución ha mejorado, pero aún no supera el 50%. Por ejemplo, una encuesta realizada por ProDatos, menciona que la aceptación de la PNC subió de 39% a 41% entre 2012 y 2013” (CIEN, 2014).

Esta tendencia se ha mantenido hasta la fecha. De hecho, en el Primer Índice Internacional de Seguridad y Policía, un estudio a nivel internacional sobre seguridad interna y seguridad realizado sobre 127 países -publicado en 2017-, Guatemala ha sido calificado en el lugar 107. Un reporte de la agencia EFE, publicado por el matutino Prensa Libre, explica que la calificación incluye una evaluación operativa, una administrativa, otra de capacidades y por supuesto de percepción ciudadana. El informe utiliza la categoría de *legitimidad* para calificar o evaluar la aceptación ciudadana a su fuerza policial, así también la confianza de la población en el trabajo policial (EFE, 2016).

Con ello en mente, cuestionamos: Si el Estado de Guatemala cuenta actualmente con una fuerza de seguridad pública más profesional ¿Considera que la ciudadanía puede interactuar con el personal de la –PNC- con libertad y sin temor?

María Fernanda Gálvez: *En mi opinión personal, puedo decir que la PNC es una institución moderna, pero lamentablemente el personal operativo muchas veces no actúa de la forma correcta, y eso hace que la ciudadanía aún tenga cierto temor de interactuar con su personal.*

Juan Andrés Gonzáles: *SI, aunque hay que fortalecer muchas áreas de la institución. En muchos casos la PNC no está a la vuelta de la esquina, lo que hace que el ciudadano se sienta desprotegido.*

Álvaro Rivas: *SI, actualmente la Policía Nacional Civil es una institución más profesional, y con más presencia a nivel nacional. Desde su proceso de formación en las aulas de la Academia, el agente de PNC tiene los conocimientos teóricos y prácticos para auxiliar al ciudadano, y que ese acercamiento sea recíproco.*

La perspectiva de estos analistas y funcionarios coincide totalmente entre ellos. Sí hay una mejora cuantitativa y hasta cualitativa en la interacción de la ciudadanía con la PNC. No obstante, esta “cercanía” con la ciudadanía, el análisis considera que el eslabón más débil de esta relación es la cantidad de agentes disponibles para generar mayor presencia, particularmente en áreas de alto riesgo. Esta falta de una cantidad de agentes que pueda ser considerada como apropiada hace que la población no perciba mayor confianza en la fuerza policial.

3.2 Percepción ciudadana:

La pregunta generadora número dos: ¿Cuál es la percepción que la ciudadanía, particularmente de la ciudad capital, tiene del proceder y rol encomendado a la PNC? permite explicar la subvaloración de los ciudadanos capitalinos al trabajo policial y por qué no se aprecia -en justa medida- su rol en la sociedad democrática.

Del 2012 al 2016, con el gobierno del general retirado Otto Pérez Molina, en la ciudad capital fueron implementados varios programas en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito; No obstante, la comunicación con la ciudadanía y que ésta conozca del trabajo y resultados de estos programas es vital para la percepción de (in)seguridad y de estabilidad social, por ello esta tesis buscó

entender si los vecinos tienen conocimiento de estos programas y sobre todo de sus resultados.

Álvaro Rivas: *No del todo, ya que no existe un protocolo establecido de divulgación de resultados. El ciudadano se informa a través de los medios de comunicación (radio, prensa o televisión) y con el incremento de la tecnología (internet) por medio de las redes sociales. Pero si se da cuenta, los datos a los que el ciudadano tiene acceso, es a los malos o negativos, a los hechos que constantemente se comenten en todo el territorio nacional, y no así a todas las acciones que la Policía Nacional Civil realiza para disminuir el delito.*

Juan Andrés Gonzáles: *No. Faltan programas eficientes que permitan una divulgación de los resultados de la Policía Nacional Civil. El ciudadano sólo percibe lo que los medios de comunicación les trasladan, que son notas rojas sobre los hechos delictivos del día. El Ciudadano debe estar enterado también de datos estadísticos sobre resultados obtenidos. No necesariamente podrían ser datos diarios, pero si quincenales o mensuales que permitan saber sobre indicadores e incidencia.*

María Fernanda Gálvez: *Si bien es cierto que la PNC ha implementado varios programas con el objetivo de fortalecer la prevención del delito, como Mercado Seguro o Escuelas Seguras⁹, con lo cual se ha buscado coadyuvar a que se reduzcan los índices delictivos, la ciudadanía sólo posee información a través de los diferentes medios de comunicación, sobre las acciones que se han implementado, o sobre resultados en materia de capturas, pero no tienen conocimiento de datos estadísticos, lo cual incide en la percepción del ciudadano, ya que por ejemplo solamente ven las notas rojas de los medios, con homicidios y capturas diarias, lo que podría*

⁹ Se refiere a dos programas de seguridad ciudadana, implementados por la PNC tanto en los alrededores de los mercados cantonales como en los alrededores de las escuelas públicas. Éstas a su vez han sido, en su momento, centros de formación alternativa para niños y jóvenes con el objetivo de mantener a la población juvenil fuera de las calles y darles una opción adicional para su formación integral.

traducirse para la población como que la violencia está desbordada o fuera de control; pero si tuvieran a la vista los datos estadísticos, podrían apreciar cómo los índices han cambiado positivamente en ese lapso de tiempo, del 2012 al 2016.

Este punto comprueba que efectivamente la percepción ciudadana es influida de forma decisoria por los medios de comunicación e información social. La corporación Latinobarómetro identifica a estas percepciones de individuos como *opinión pública*. Así, al respecto de la “Opinión Pública” cabe recordar que las percepciones, verdaderas o falsas se transforman en realidades y determinan el comportamiento de las personas. Conducir a la “Opinión Pública” es por ende una tarea de los actores sociales y políticos quizá la más relevante para la gobernabilidad y la consolidación de la democracia (Lagos & Dammert, 2012).

Continuando con esta temática, El “Clima de Opinión” es un estado de ánimo societal que se instala, incluso a veces a pesar de la evidencia contraria¹⁰. Hay varios tipos de clima de opinión, en general se puede decir que el clima de opinión se instala incluso cuando nadie lo conduce, es decir hay vacíos que se llenan. Son los medios de comunicación los que llenan los vacíos, cuando no hay conducción política, fijando agenda informativa. Por el contrario, cuando hay liderazgo político la agenda se llena con la conducción de esos liderazgos (Lagos & Dammert, 2012).

Es así como los problemas nacionales son el resultado de “climas de opinión”.

El clima de opinión en Guatemala está influenciado, principalmente con esa agenda informativa.

Son las redes sociales y los medios de comunicación quienes han influido en la percepción ciudadana. Al grado que, en un informe de Latinobarómetro (2012) se

¹⁰ Como en el caso de la disminución de índices delincuenciales objetivos en ciudad de Guatemala pero que la población no percibe una disminución de la criminalidad e inseguridad, por ende, el “clima de opinión” es contrario a esta realidad objetiva.

muestra que los guatemaltecos tienen la percepción de grado de violencia más alta en 19 países analizados de América Latina.

Tabla N°2: Percepción del grado de violencia.
*P. Para algunas personas, (país) es un país pacífico, pero para otros (país) es un país violento. En una escala de 1 a 10, donde 1 es "Muy pacífico" y 10 es "Muy violento". ¿Dónde ubica Ud. a (país)? *Aquí solo promedio.*

Pais	Nivel de violencia
Guatemala	7
El Salvador	6.4
Brasil	6.3
México	6.2
Honduras	6.2
Bolivia	6.1
Colombia	6
Argentina	6
Panamá	5.9
Costa Rica	5.8
República Dominicana	5.6
Latinoamérica	5.6
Perú	5
Venezuela	4.8
Nicaragua	4.8
Chile	4.8
Paraguay	4.7
Ecuador	4.6
Uruguay	4

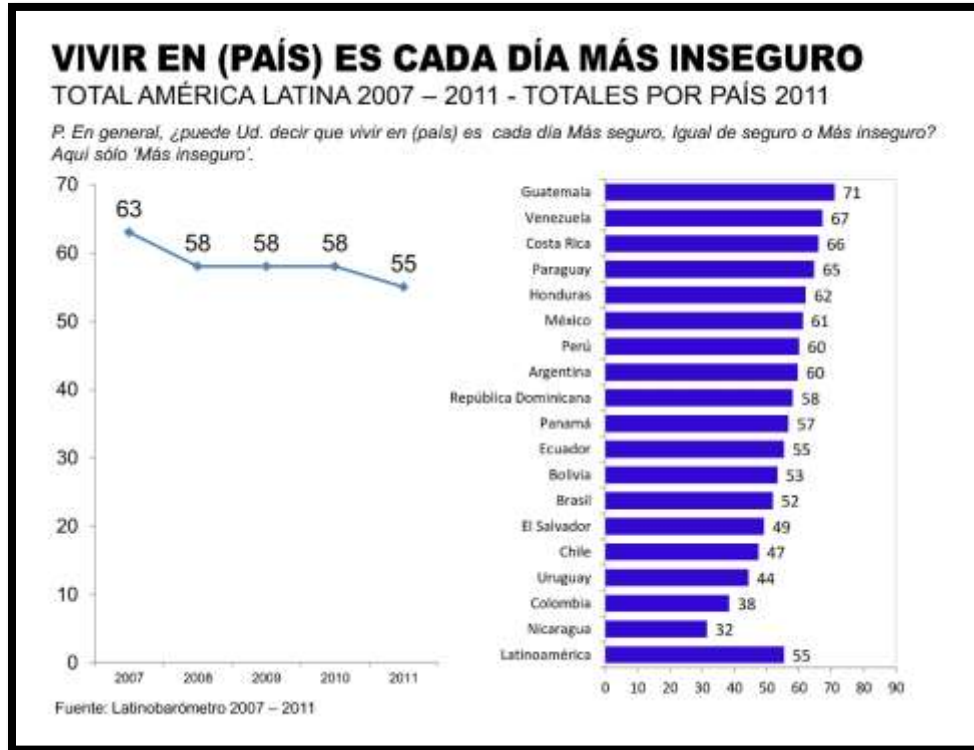
Fuente: Latinobarómetro 2008

Cuadro No. 4:

La percepción del grado de violencia en América Latina

Fuente: Latinobarómetro 2012

En el mismo informe de 2012, se muestra que la percepción del guatemalteco es que cada día es más inseguro vivir en el país. Poniendo de manifiesto una vez más el grado de temor con el que vive la población de este país alimentado por una sobre exposición a hechos delincuenciales trasladados por medios de comunicación, algunos especializados en la nota roja, y la mayor penetración que las redes sociales y las tecnologías de información y comunicación han tenido en la población.



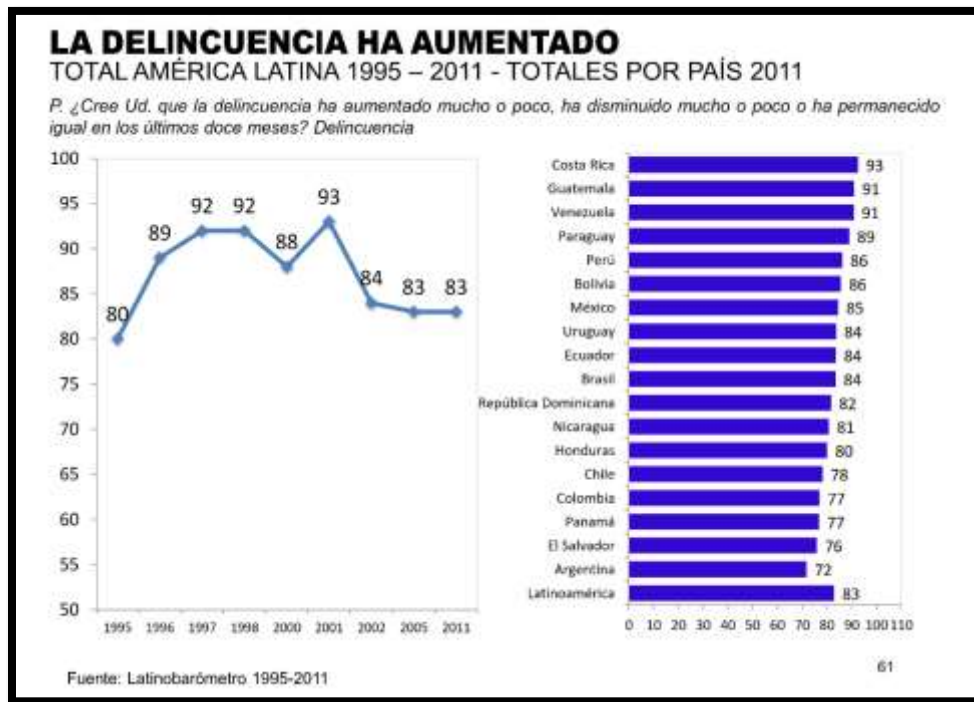
Cuadro 5:

Percepción de vida más insegura diariamente en Latinoamérica

Fuente: Latinobarómetro 2012

El cuadro cinco muestra que una vez más, los guatemaltecos están por encima de la media latinoamericana y tienen la peor percepción de lo difícil que es la convivencia democrática diaria. Muestra también que la institucionalidad pública ha sido incapaz de generar un mejor clima de opinión en la población.

Finalmente, en el siguiente cuadro se muestra que la percepción del guatemalteco sobre el aumento de la delincuencia está una vez más por encima de la media latinoamericana. A pesar de ser el segundo peor país en cuanto a lo que percibe la ciudadanía sobre el incremento delincriminal, termina de apuntalar el desgaste de la democracia y el riesgo que ello significa para la gobernabilidad. Sin duda ello contribuye a un desgaste mayor de las autoridades policiales, de la gobernabilidad democrática y de la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.



Cuadro 6:
Percepción sobre el aumento de la delincuencia en Latinoamérica

Fuente: Latinobarómetro 2012

Luego de constatar una realidad innegable, se quiso averiguar sobre el conocimiento de la ciudadanía de dos de los programas más exitosos en materia de seguridad ciudadana que se han implementado en algunas colonias de la capital, denominados “Barrio Seguro” y “Casa de la Prevención”¹¹. ¿Aportaron en la percepción ciudadana sobre la labor que realiza la PNC? A continuación, las respuestas obtenidas:

¹¹ El programa Barrio Seguro surge en el año 2010 como una propuesta conjunta entre autoridades de la Municipalidad Capitalina y el Ministerio de Gobernación, a efecto de desarrollar un programa para mejorar la prevención del delito y la disminución de la violencia, principalmente en colonias de la Zona 18, catalogada como "zona roja" o de alta vulnerabilidad por los altos índices delictivos. Actualmente el programa continúa en expansión, ya que se ha extendido a otras Zonas y Colonias de la Ciudad Capital.

El programa Casa de la Prevención surge paralelo a "Barrio Seguro". Es una propuesta enfocada a garantizar la protección de la niñez y la adolescencia, vinculando e incluyendo a niños, jóvenes y adultos para que puedan interactuar en actividades culturales, artísticas y de entretenimiento (productividad con trabajos manuales). En 2012 se inaugura en la Colonia El Limón Zona 18, y está a cargo de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, del Ministerio de Gobernación, y el objetivo primordial de este programa, es evitar el involucramiento de niños y adolescentes en "maras o pandillas" o en hechos de delincuencia común.

Álvaro Rivas: *No, y es precisamente por lo anterior, porque el ciudadano desconoce mucho de las labores que realiza la PNC como tal. En algunos casos se pensará que programas como Barrio Seguro o Escuela Segura son exclusivos de ciertas Zonas o áreas, pero lo cierto es que su ámbito de aplicación es a nivel nacional; el problema quizá radica en el desconocimiento del ciudadano sobre estos programas y su alcance, ya que por medio de los comités de vecinos se puede coordinar la implementación en sus barrios o colonias.*

Juan Andrés Gonzáles: *SI, esos y otros programas como Escuelas Seguras o Mercados Seguros han ayudado mucho a que el ciudadano se sienta más confiado de salir a las calles; aunque por limitaciones de recurso humano y logístico, esos programas no se pueden implementar en todas las áreas o zonas por igual. Se ha priorizado en las Zonas donde se tiene un mapeo de altos índices delictivos, o donde hay más presencia de maras y pandillas.*

María Fernanda Gálvez: *SI, aunque personalmente considero que quizá acá la percepción es a lo micro, y en la pregunta anterior la percepción es a lo macro; es decir, no es lo mismo que el ciudadano se sienta seguro en su colonia, a que se sienta seguro si se moviliza hacia otra zona de la ciudad donde habita, o si viaja hacia otro departamento de la república.*

¿Qué debe hacer la PNC para proyectar resultados y soluciones a la seguridad ciudadana y mantener la gobernabilidad?

Álvaro Rivas: *Como ya lo indiqué, la falla es por los canales de divulgación. Las autoridades del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil, deberían trabajar en conjunto y armonía con los diferentes medios de comunicación, ya que es por esa vía que la ciudadanía se entera del acontecer nacional. No todas las noticias son malas, y la población debe*

enterarse de los alcances que el gobierno tiene en materia de seguridad ciudadana, lo cual mejoraría la percepción del ciudadano del interés que existe por parte de las autoridades, para mejorar las condiciones en las que está el país.

Juan Andrés Gonzáles: *Fortalecer los canales de divulgación. Un Ciudadano bien informado puede ser como un agente multiplicador dentro de su barrio, colonia, lugar de trabajo o estudio. Trasladar buenas noticias a la ciudadanía permitirá mejorar la percepción y sobre todo fortalecer la confianza en la institución, lo que permitirá más presencia y mayor gobernabilidad.*

María Fernanda Gálvez: *Considero que la Policía Nacional Civil debe contar con una mayor presencia en todas las áreas catalogadas como ROJAS o vulnerables, porque acá se puede aplicar una fórmula muy simple: A MAYOR PRESENCIA, MAYOR PREVENCIÓN y MENOR DELINCUENCIA. Pero hay un factor que llama mucho la atención, y es el hecho de que hay mucho recurso humano mal aprovechado, es decir, de que sirve graduar cada año miles de nuevos agentes de PNC, si muchos de ellos van a realizar labores administrativas o de “oficina”, al servicio de funcionarios públicos como guarda espaldas, o cuidando sedes gubernamentales. Considero que una solución inmediata podría ser la de una reestructuración o “reingeniería”, al hacer uso de todo el estado de fuerza con que la institución cuenta, es decir, sacar a las calles a todo el personal que se encuentre operativo, y ubicarlos para reforzar en esas rojas o vulnerables.*

Las respuestas emitidas por expertos permiten corroborar lo que, en un primer momento, gracias a la observación del fenómeno estudiado se visualizó y organizaciones como Latinobarómetro han corroborado. La población tiene muy poco, por no decir nulo, conocimiento del trabajo que realiza una reformada PNC. Mucho menos se entera de los resultados positivos. Todos los entrevistados

apuntan a la necesidad de reforzar canales de comunicación. Incluso a la creación de un protocolo o método que aporte a la comunicación de la institución con la ciudadanía.

Llama la atención, por otro lado, que los canales de comunicación institucionales del Estado, entiéndase radio, televisión y prensa, por mencionar los convencionales, no sean mencionados. Ello es indicativo también de que la institucionalidad pública no tiene como primera opción utilizar o reforzar dichos medios. Más bien apuntan a gastos onerosos en medios privados de comunicación. Motivo de otro trabajo.

Por otro lado, en este trabajo de tesis se intenta, también, establecer una relación poco visibilizada entre el papel de la PNC en la prevención del delito y la gobernabilidad democrática.

La pregunta generadora tres, ¿Cuál es el impacto de la percepción que la ciudadanía tiene en función del mantenimiento de la gobernabilidad por parte de la PNC?, busca justamente entender esta relación entre percepción, trabajo policial y gobernabilidad.

Sobre esa base, este trabajo indagó cómo coadyuva esa Reforma a la PNC a fortalecer su institucionalidad, y si ese fortalecimiento institucional coadyuva a fortalecer la gobernabilidad. La primera respuesta aporta mucho.

Francisco Jiménez Irungaray: *Considero que la verdadera causa de la buena gobernanza en términos técnicos y que exista gobernabilidad en Guatemala, son meramente decisiones más estratégicas que se han ido tomando, no sólo desde la época de Mack o de Torrebiarte; ahora retornando al rol o desempeño en relación a la PNC, puedo decir que se han venido desarrollando por ejemplo nuevos modelos dentro de la policía en el ámbito de la investigación criminal, en la profesionalización (aunque a criterio personal aún le falta mucho), y otro tema importante son los cambios*

generacionales, ya que ahora en los cuadros de mandos ya no hay ningún PN, todos son PNC, lo cual ha venido a fortalecer a la institución, porque a diferencia de los anteriores mandos de la PN los mandos actuales ya no son sumisos y dependientes de disposiciones de entidades externas, y ya asumen responsabilidades, aunque insisto, todo esto no es como resultado de la Reforma.

Ahora, en lo personal quiero ser bien puntual y crítico, ni la fase uno ni la fase dos ni lo que en apariencia se hace actualmente, han logrado realmente nada, por dos razones fundamentales:

1º.) Porque la Reforma desde sus inicios fue hacer algo sin considerar al cuerpo de policía como tal, el problema siempre ha sido de que no avanzarán las cosas si siempre las propuestas serán generadas por agentes externos, y es que la Reforma Policial se llenó de inicio con expertos y consultores pensando en la ineficiencia de la policía y al final se convierte en algo para sostener propuestas externas, y nunca se tomaron en cuenta propuestas internas; poco a poco fueron surgiendo proyectos externos y los internos nunca fueron a concretarse.

2º.) La Reforma se convirtió como algo natural dentro del esquema del Ministerio de Gobernación y no de la policía, es como una unidad más, nunca se desarrolló como una sola. Y eso se debe a los criterios y los conflictos entre las comisionadas y los ministros; Helen con Menocal y Torrebiarte con Bonilla, aunque entre estos dos últimos ella era más acorde a las disposiciones de Bonilla y le tocaba que ceder; y con el ministro actual (Francisco Rivas), se vino abajo todo, ya no hubo avances de fondo.

Entonces, hay un error de concepción que se sale de toda razón. Estamos hablando de casi 10 años, y no puede ser que una Reforma dure 10 años en consolidarse. No hay una verdadera implementación de lo aportado; habría

que analizar a profundidad y con detenimiento los proyectos en concreto, que de repente un proyecto ha tenido más influencia y efecto que otro, pero en concreto tengo mis dudas de que sea positivo el balance, entonces hago la siguiente pregunta: ¿Qué hubiera pasado si no hubiese existido la Reforma Policial? Estaríamos igual. No veo algún proyecto o programa que haya sido determinante o significativo para la policía, probablemente si hay más a detalle, pero honestamente no lo veo.

En el contexto de la Reforma se hizo la doctrina policial, pero también fue un aporte externo; el tema de formación-profesionalización y la carrea sigue siendo la misma, es un tema policial no es tema de la Reforma, se llenan la boca de que “ellos han trabajado el tema de inteligencia policial” pero no es cierto, es un proceso interno de la policía, el tema de DIPANDA -división contra las pandillas y extorsiones-, por ejemplo son otros temas que han avanzado, pero no son de la Reforma. Cuando se ven grandes resultados luego salen diciendo que es gracias a La Reforma, y no es cierto.

El entrevistado interpreta justamente que la implementación de Reforma no ha tenido el éxito que se espera de un proceso de más de 10 años de ejecución. Está implícito en la respuesta que la voluntad política no ha sido determinante. Al grado que minimiza su impacto diciendo que en realidad se ha convertido en una unidad más del Ministerio de Gobernación y no ha tenido una independencia real. Habla también que la gobernabilidad no es exclusiva de la Reforma, sino de la respuesta institucional global. Tratando de interpretar esta lógica, preguntamos entonces: Si se comprende que la Gobernabilidad es la presencia del Estado como tal en todo territorio nacional ¿Por qué la población no percibe buenos resultados en labor de la PNC en sus comunidades?

María Fernanda Gálvez: *Como lo indiqué anteriormente, esto se trata de una percepción en lo micro y en lo macro. No es lo mismo entre colonias, entre zonas, entre municipios y entre departamentos. Hay lugares que son*

más críticos que otros en materia de seguridad y vulnerabilidad. Un grupo de ciudadanos puede sentirse seguro en un área, en su colonia o en su zona, por ejemplo; y es porque quizá hay más presencia de PNC en el sector; pero si a ese mismo grupo de vecinos les pedimos que se muevan hacia otro lugar catalogado como rojo, le garantizo que lo pensarían más de dos veces. Entonces acá tenemos un factor en común, es decir, se aplica la fórmula: a mayor presencia, mayor prevención y menor delincuencia.

Juan Andrés Gonzáles: *Puede decirse que se han logrado buenos resultados, pero ha sido en pocos lugares, debido a la falta de voluntad en la no implementación de políticas institucionales, donde los mandos superiores de la PNC tengan que interactuar con los líderes comunitarios. Son pocos los mandos en algunas Comisarías los que por voluntad propia han buscado un acercamiento con la población, con la intención de generar confianza con líderes comunitarios y poder obtener mejores resultados.*

Álvaro Rivas: *La población si ve con optimismo el hecho de que exista más presencia policial en sus zonas o colonias. Pero como lo indiqué anteriormente, la escasa presencia en otras áreas hace que los mismos vecinos se organicen. Si hubiera más recurso humano y más presencia, habría más y mejores resultados, y por consiguiente la percepción ciudadana cambiaría.*

La auto organización de la población para tareas de seguridad comunitaria es una práctica cuyo antecedente más próximo se origina desde el mismo conflicto armado interno. Es una muestra palpable del bajo nivel de confianza ciudadana en la PNC. Siendo así, ¿Las fuerzas del orden público son vistas como la solución en materia de seguridad ciudadana y la prevención del delito?

María Fernanda Gálvez: *Si, esa es su función, para eso fue creada la institución.*

Juan Andrés Gonzáles: *Sí, pero se necesita más presencia, más recurso humano, insumos e infraestructura.*

Álvaro Rivas: *No del todo, ya que la ciudadanía aún cree y pide que se realicen patrullajes y labores combinadas entre la PNC y personal del Ejército de las unidades de Seguridad Ciudadana. Si se da cuenta, es la falta de recurso humano y logístico lo que hace que una fuerza combinada sea más efectiva, porque hay más presencia y cobertura.*

De las respuestas anteriores surge la duda: si la población percibe a la PNC como la institución encargada de velar por la prevención del delito, ¿Por qué la población rechaza la presencia de la PNC en zonas conflictivas?

María Fernanda Gálvez: *Lamentablemente, hay antecedentes del mal actuar o proceder de los miembros de la Policía Nacional Civil, quienes se han visto involucrados en hechos de diferente índole, que van desde estar involucrados en actos de delincuencia común, hasta de ser señalados de pertenecer a estructuras del crimen organizado.*

Juan Fernando Gonzáles: *Eso se debe a la poca o nula actuación en algunos casos. Hay que recordar que el PNC es un ser humano, es padre de familia, hermano, hijo, y saben que tienen limitaciones ante fuertes estructuras del crimen organizado, lo que los hace no actuar o reaccionar por el temor a perder la vida. Hay lugares donde no hay presencia de la PNC, porque ha sido la misma población la que encubre a los delincuentes, ya sea porque harán justicia por mano propia o porque son vecinos del mismo lugar, y cuando la PNC ha tratado de intervenir, los han vapuleado y hasta les han quitado su equipo.*

Álvaro Rivas: *Considero que los casos son muy diferentes. No es lo mismo que acontece en las comunidades del interior de la república, a lo que pasa en la ciudad capital. En el interior no hay presencia de autoridad policial como tal, porque los líderes comunitarios tienen organizada a la gente de tal forma, que ellos mismos son captores y jueces de los delincuentes, y la autoridad no puede intervenir porque se arriesgan a ser retenidos o en casos más extremos a ser vapuleados. En tanto en la ciudad capital la ciudadanía clama por más presencia de la PNC. ¿Quién no ha sido víctima o testigo de un asalto a transeúntes, o de otro hecho delictivo? Está comprobado de los resultados inmediatos de la PNC al actuar y capturar de inmediato al o los delincuentes, gracias a las oportunas denuncias de los ciudadanos.*

Estas respuestas apuntan a una actitud hostil hacia la PNC. Entonces, si hablamos de causa y efecto en materia de gobernabilidad y si no se llega a culminar el proceso de Reforma, ¿Cuál puede ser el costo político y social del rechazo y desconfianza en la fuerza policial?

María Fernanda Gálvez: *Como CAUSA podría decirse que un factor muy importante es la falta de transparencia en la ejecución presupuestaria, lo que ha llevado al debilitamiento institucional, ocasionando que no se asigne de forma idónea a cada unidad o dependencia los recursos financieros, y los recursos con los que se cuenta, sean malversados o utilizados en otras cuestiones. Si se asignaran los recursos como debe ser y se ejecutaran como corresponde, no se tendrían comisarías, estaciones y sub estaciones en malas condiciones, y el personal trabajaría en un ambiente óptimo para desempeñar sus funciones.*

Como EFECTO, tenemos un bajo rendimiento del personal, porque no se les dota de suficientes insumos, y los que se tiene, no son suficientes o están en mal estado (patrullas, unidades motorizadas, infraestructura), lo cual

repercute en el buen desempeño de las actividades de prevención del delito y en la respuesta al auxilio inmediato que se le debe brindar a la ciudadanía.

Juan Andrés Gonzáles: *Falta de voluntad política para fortalecer la institucionalidad de la Policía Nacional Civil. Las autoridades de turno en gobiernos anteriores se han preocupado por fortalecer más otras carteras, y no la que tiene una de las responsabilidades más delicadas: la de garantizar la seguridad de la población.*

No son cambios de forma los que se requieren, son de fondo. De nada sirve tener sedes policiales bien pintadas e iluminadas, si a su personal no se le dota de más recursos tecnológicos y logísticos, o si no se dignifica la labor que realizan. Un agente mal pagado, mal dormido y mal comido, es candidato a ser reclutado por el crimen, y le interesará más tener sus bolsillos llenos para proveerle a su familia, que atender la seguridad de la ciudadanía.

Álvaro Rivas: *Esto es más simple de explicar de lo que parece: tenemos identificada una CAUSA: personal de PNC mal pagado y en malas condiciones laborales. No hay una verdadera dignificación por la labor que los agentes realizan, lo que ocasiona un rebote con un inmediato EFECTO: escasa, nula o mala prestación de servicio hacia la ciudadanía.*

Entonces, ¿Qué debe hacer la PNC para mejorar esta imagen?

María Fernanda Gálvez: *Considero que lo que se necesita son cambios de fondo y no de forma, es decir, se necesita una reingeniería. En principio se deben mejorar y optimizar los controles internos que tiene la institución.*

Desde el proceso de selección para ingresar a la Academia de la PNC, para que gente con verdadero interés y vocación de servicio a la ciudadanía, sea la que posteriormente se incorpore al estado de fuerza operativa (confianza

ciudadana), pasando por los procesos establecidos para ascender al grado inmediato superior (oportunidades de hacer carrera policial), hasta llegar a ocupar cargos en mandos superiores y directivos (profesionalización). Debe ampliarse la presencia policial en las áreas establecidas como rojas o de alta vulnerabilidad. Deben fortalecerse las instancias a cargo de la supervisión y monitoreo del personal, a efecto de completar los ciclos de auto-depuración (Inspectoría General y la Oficina de Responsabilidad Profesional).

Juan Andrés Gonzáles: Considero que los casos son muy diferentes. No es lo mismo que acontece en las comunidades del interior de la república, a lo que pasa en la ciudad capital. En el interior no hay presencia de autoridad policial como tal, porque los líderes comunitarios tienen organizada a la gente de tal forma, que ellos mismos son captores y jueces de los delincuentes, y la autoridad no puede intervenir porque se arriesgan a ser retenidos o en casos más extremos a ser vapuleados.

En tanto en la ciudad capital la ciudadanía clama por más presencia de la PNC. ¿Quién no ha sido víctima o testigo de un asalto a transeúntes, o de otro hecho delictivo? Está comprobado de los resultados inmediatos de la PNC al actuar y capturar de inmediato al o los delincuentes, gracias a las oportunas denuncias de los ciudadanos.

Álvaro Rivas: Considero que podría implementarse un proyecto piloto denominado “Policía Comunitaria”, quienes serían los encargados de tener mayor contacto con la ciudadanía, para generar más confianza en la institución y poder de esta forma ganar más espacios. Cuando el ciudadano tenga más confianza hacia la PNC, se incrementará la cultura de denuncia, lo que permitiría tener más resultados positivos, y menos incidencia delictiva.

Todas las respuestas apuntan a la necesidad de un fortalecimiento institucional. Justamente apelan a esa “voluntad política” imprescindible para la consecución de

objetivos trazados. A un involucramiento y compromiso político que se traduzca en más y mejor presupuesto, más y mejor certeza y dignificación del trabajo policial, y por supuesto, a buscar desde el gobierno una PNC fuerte desde lo interno para que refleje esa fortaleza externamente.

Los índices objetivos de seguridad, como se indicó anteriormente, muestran un descenso de la criminalidad y de la victimización. No obstante, la población no llega a percibir estos buenos resultados.

CAPITULO IV

4. LA COMUNICACIÓN: HERRAMIENTA PARA LA GOBERNABILIDAD

4.1 Una necesidad impostergable.

En el capítulo tres se pudo apreciar toda una fisonomía interna, valga la analogía, del proceso de Reforma Policial. Salen a relucir los aspectos positivos del trabajo realizado y, por supuesto, algunas áreas donde los esfuerzos deben ser reforzados.

Llama la atención que, a pesar de que los planes operativos, junto a las distintas prácticas administrativas y de otra índole están generando buenos resultados y que éstos se reflejan en una mejora de los índices delincuenciales objetivos, éstos no se reflejan en la percepción de la ciudadanía. Más llamativo es aún que los mismos funcionarios estén al tanto de esta situación y que desde la institución no se esté trabajando en mejorar dicha situación.

Quizá en este punto vale la pena retomar lo mencionado en el marco teórico conceptual, relacionado a la percepción: La percepción incluye la interpretación de sensaciones, dándoles significado y organización (Matlin & Foley, 1996). La organización, interpretación, análisis e integración de los estímulos, implica la actividad no sólo de los órganos sensoriales, sino también del cerebro (Feldman, 1999).

Se entiende entonces que la percepción va asociada a procesos cognitivos donde la psiquis, el yo interno, tiene mucho que ver en la interpretación que el ser humano le da a los hechos y eventos que forman parte del ambiente en que se desenvuelve. Pero también entran en juego, en estas interpretaciones, algunos factores externos. Por ejemplo, el contacto con escenas e imágenes de hechos sangrientos a través de los medios de comunicación. El contacto con los estímulos adecuados para

nuestro cerebro genera en el ser humano distintos tipos de percepción (Colindres, 2014).

Todos los entrevistados para este trabajo, tanto de forma oficial como informal -si cabe- tienen una percepción distinta a los resultados objetivos. Al buscar información para esta tesis encontramos que uno de los mayores inconvenientes es la falta de datos estadísticos confiables, tanto de victimización como de denuncias ante la autoridad. No obstante, cuando se entabla conversación con cualquier ciudadano, y se toca el tema de la seguridad ciudadana, la tendencia irremediable será vilipendiar el trabajo policial y por ende el desempeño gubernamental de turno.

Los medios de comunicación tienen un rol decisivo en la formación de esos procesos cognitivos que dan forma a las percepciones. Al estar expuestos a tanto bombardeo mediático sobre hechos de criminalidad común -y organizada- los guatemaltecos perciben que nada se conseguido con el trabajo policial. Invisibles son los argumentos sobre temas estructurales que puedan dar sentido a la creciente percepción generalizada que cada día la situación empeora.

4.2 La PNC y la gobernabilidad hacia el 2020

Con ello en mente y para reforzar el análisis de esta tesis se preguntó: ¿Cómo aprecia la ciudadanía ese trabajo de la PNC; se aprecia un cambio para bien o se piensa que se sigue en lo mismo? Uno de nuestros expertos, con amplia trayectoria en temas de seguridad ciudadana responde así:

Francisco Jiménez Irungaray: Yo pienso que, si hay un cambio, porque se nota en varios momentos de crisis, donde uno nota los comentarios de la gente, por ejemplo, yo he asistido a varios programas de radio o de televisión donde la ciudadanía llama para expresarse y hay mucha participación. La gente no está diciendo que las cosas en materia de seguridad han cambiado, que la situación sigue siendo igual, pero sí le puedo decir que hay un mayor

beneficio de la duda alrededor de la policía, es decir, la policía ha mejorado en mucho sus procesos, ¿por qué razón? Porque en algunos de los ámbitos y en algunos temas está respondiendo, y le puedo hablar en concreto que la unidad de inteligencia policial ya rebasó por mucho a la Inteligencia Civil. En ese sentido, hoy por hoy la PNC ha tenido muy buenos logros o resultados en materia de prevención y combate delictivo.

Y es que quienes más critican a la policía son los militares, y es que acá hay algo muy importante, que la policía ya sacó a los militares del escenario de seguridad ciudadana, más allá de que haya sido una decisión del presidente o del ministro, se sabe muy bien que en los operativos grandes el ejército ya no juega un papel importante.

Hay quizá una minoría de la población que indican que es mejor el trabajo que se realiza en materia de seguridad ciudadana con el uso de fuerzas combinadas, pero eso no refleja una verdadera percepción de la ciudadanía. Por ejemplo, cuando me ha tocado estar en mesas de trabajo con militares, yo siempre les pregunto: ¿En dónde están los indicadores de su presencia? Y la respuesta que me dieron en un evento fue: que no es la metodología adecuada; pero yo les vuelvo a decir que deben existir indicadores específicos.

El tema de la percepción ciudadana es muy difícil de medir, ya que no se tienen datos estadísticos por ejemplo en encuestas de victimización, ni ninguna otra herramienta de medición, lo que sí es cierto es que a la policía todavía le falta mucho.

Definitivamente, la percepción ciudadana es algo complicado de medir. No existen datos confiables del tema ni gran cantidad de investigaciones a nivel nacional. Como se dijo anteriormente, llama la atención que las mismas autoridades no le presten la atención debida, o no sea parte de la priorización de su planificación. También

llama la atención que esa planificación o priorización no incorpore la comunicación estratégica para buscar mejorar esa percepción social.

Para finalizar, preguntamos entonces ¿Qué debe hacer el Estado para contribuir a que se fortalezca más los temas de seguridad, para cambiar un poco más la percepción del ciudadano, y que exista más gobernabilidad en función de presencia? La respuesta a esta cuestionante arroja una postura específica que incluso riñe con esta tesis.

Francisco Jiménez Irungaray: *En términos técnicos no se combina la Gobernabilidad con la Seguridad, no se hace esa combinación, y es que me preocupa que la gobernabilidad se está manejando como un concepto de estabilidad, y eso es conceptualmente equivocado y es políticamente muy peligroso, porque si es así, se está entendiendo como que la gobernabilidad es ausencia del conflicto y la gobernabilidad no es ausencia de conflicto. Gobernabilidad es la existencia del conflicto, solo que, manejado de acuerdo a los términos democráticos, y en este orden de ideas, la Policía Nacional Civil no está para dar estabilidad, el ejército no está para dar estabilidad, la estabilidad la da la Democracia y las normas democráticas, que es el respeto al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos y ese conjunto de aspectos son los que dan gobernabilidad.*

Entonces entender la gobernabilidad como el recurso que tiene el Estado para crear orden público y crear estabilidad donde no hay conflicto es un enfoque de hace 20 o 30 años, es decir, la claridad que se debe tener es que la policía no está mandada para hacer eso, la policía es un elemento intermediario en un conflicto, pero no resuelve conflictos, ni mucho menos debe imponerse en el tema de los conflictos. Es una concepción de la policía contemporánea, por eso es que ya no se usa el concepto de gobernabilidad-estabilidad. Y es que en términos de estabilidad no se usa desde la caída del muro y es que desde los años 90's sobre todo en el 94 cuando sale el informe

de desarrollo humano mundial se replanteo el término de SEGURIDAD, no el término seguridad-estabilidad, ni el termino Defensa del Estado, sino la seguridad en términos de seguridad de las personas; sobre todo la seguridad humana, luego surge el concepto ya desarrollándose en Centroamérica, el concepto de seguridad democrática con un enfoque totalmente distinto, donde el enfoque ya no es la estabilidad, es decir, la policía y el ejército ya no tienen la función de darle estabilidad al Estado sino darle resguardo al ciudadano, a la persona. Y bajo esa lógica se acepta que la gobernabilidad es que las sociedades no pueden entrar en conflicto. El problema no es el conflicto sino cómo el Estado tiene la normativa, la certeza jurídica para la resolución de los conflictos, y la seguridad no es un hecho, la seguridad es un conjunto de condiciones, y la inseguridad son hechos concretos, en ese contexto digamos, los delitos generan conflictos, y obviamente desarticulan. Por eso la policía es fundamentalmente preventiva, y es una discusión que se inició con la REFORMA con la primera fase y posteriormente se quedó abandonado.

Ahora hablan del modelo de policía comunitaria, pero es un tema más de fachada que del modelo como tal; no es que deba haber una policía dentro de la policía, es un ente único, por eso es que la presencia policial es importante. Ahora en esa lógica, la policía si colabora en cuanto al fortalecimiento del Estado de Derecho, se les ha criticado mucho quizá por abusos y corrupción, pero los abusos en extremo o el rompimiento del Estado de Derecho o en temas de Derechos Humanos ya no se da como antes.

En un contexto en que se entiende que gobernabilidad no como estabilidad sino gobernabilidad como ese conjunto de normas que el Estado proporciona en el Estado de Derecho, el respeto de los Derechos Humanos para la resolución de los conflictos en un contexto de paz y de democracia, la Policía Nacional Civil cada vez está jugando un papel muy importante, pero no en términos de estabilidad.

CONCLUSIONES

1. Basado en el objetivo específico uno: ***Analizar el proceso de Reforma Policial como catalizador del fortalecimiento de la Policía Nacional Civil –PNC- en Guatemala durante el período 2012 – 2016***, Este trabajo planteó, desde su marco teórico conceptual, la gobernabilidad como la respuesta, o capacidad de respuesta, de la institucionalidad del Estado a ese cúmulo de demandas sociales. Así también que, para lograr niveles de gobernabilidad, el Estado debía contar con actores estratégicos.

Siguiendo este postulado, esta tesis concluye que efectivamente la PNC es un actor estratégico en la generación y mantenimiento de niveles aceptables de gobernabilidad, particularmente en la ciudad capital. Los datos recopilados, tanto a nivel bibliográfico como las entrevistas demuestran que la reforma policial ha generado cambios cualitativos y cuantitativos que aportan al papel estratégico que la PNC desempeña en el mantenimiento de la gobernabilidad democrática de Guatemala.

Se concluye que efectivamente El Estado de Guatemala posee una fuerza policial mucho más profesional que la inicial PNC de los acuerdos de paz y que debió re-estructurar una institución acusada de cometer constantes violaciones a los derechos individuales y colectivos, pero que no fue sometida a un verdadero proceso de depuración, sino que se comete el error de implementar una re-ingeniería, haciendo uso del mismo recurso humano lo que implica un elevado costo, que traería sus consecuencias, y llevó a la nueva institución policial a un proceso muy desgastante a lo largo de los veinte desde de su creación.

2. Con relación al objetivo específico dos, ***medir la percepción de la ciudadanía sobre el rol de la Policía Nacional Civil –PNC- en la seguridad democrática***, esta tesis concluye que: La macro percepción de

la ciudadanía en torno a la Policía Nacional Civil y la labor que realiza, ha cambiado considerablemente. Actualmente no se le considera como un aparato contrainsurgente del Estado, como lo fue durante el conflicto armado interno. Su labor preventiva ha contribuido a la disminución de los índices delictivos y ha tomado un rol más protagónico como actor estratégico (positivo) dentro de un escenario actual de gobernabilidad y seguridad democrática.

No obstante, lo anterior, se concluye también que no a pesar de no ser contrainsurgente, y tratar de no vulnerar los Derechos Humanos de la población, la ciudadanía no tiene la percepción de resultados positivos, particularmente con el proceso de Reforma Policial, el cual es desconocido por la población. La agenda informativa genera constantemente un “estado de opinión” negativo a los intereses de aportar a la gobernabilidad democrática.

3. Respondiendo al objetivo específico tres, ***Contrastar los niveles de eficiencia policial antes y después de la reforma policial en el período 2012-2016***, se concluye que: Los resultados que la PNC ha podido obtener en materia de prevención del delito, combate a la delincuencia común y al crimen organizado, no es algo que se le atribuya exclusivamente al proceso de Reforma Policial, ya que como institución de gobierno a cargo de una de las funciones más complicadas en la administración pública, -la seguridad- ha tenido que acoplarse al ritmo y mutación de los fenómenos delictivos; aspectos que la Reforma Policial en poco o nada ha contribuido, ya que más que cambios sustantivos, pareciera que se ha convertido en una unidad asesora de fachada, atendiendo más aspectos de forma que de fondo.

Se concluye además que: Es necesario que el Ministerio de Gobernación busque la articulación, en el corto plazo, de una mesa técnica de alto nivel que sea vinculante e incluyente, con la participación de sectores de la

sociedad civil organizada, representantes del G4, y autoridades relacionadas al tema de la prevención, persecución penal y aplicación de la justicia, a efecto de realizar un diagnóstico sobre los diez años de funcionamiento de la Reforma Policial, que permita establecer metas y logros alcanzados, así como estancamiento en procesos, a efecto de plantear si es viable o no una refundación de la Reforma Policial para trazar un nuevo rumbo. Si las recomendaciones de la Mesa Técnica arrojan a una refundación y replanteamiento de la Reforma Policial, se considera necesario la conformación de una Comisión Multisectorial de acompañamiento, conformada por un representante de cada una de las instituciones o entidades que conformaron la Mesa Técnica, que establezca un nuevo cronograma de metas y objetivos, para la realización de evaluaciones periódicas que permitan medir resultados que coadyuven a una verdadera y progresiva Reforma Policial.

4. Finalmente, a partir de la investigación se concluye que el mismo Gobierno no está al tanto del valor efectivo que la PNC puede generar, en cuanto a índices de credibilidad y aportes significativos a la gobernabilidad democrática. Ello se demuestra con la poca prioridad que se le da a la divulgación eficiente de los buenos resultados que su labor pueda obtener. Se recomienda generar una campaña de divulgación de los resultados positivos de la reforma policial. Así como el trabajo que ha logrado ser efectivo y permite generar una positiva percepción de la PNC. El Estado cuenta con diversos medios de comunicación donde se puede incrementar el trabajo de divulgación. Finalmente, invertir en recursos -de diversa índole- para aprovechar de mejor forma las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (Tics) con el objeto de transformar la percepción ciudadana actual. Ello puede contribuir significativamente a los resultados de la institución.

BIBLIOGRAFIA

- ACCION CIUDADANA. (2012). *¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral Guatemala, 2011*. ACCION CIUDADANA. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Berganza, G. (2004). *De verdad Influyentes: los efectos de los medios en las elecciones 2003*. Guatemala, Guatemala: Asociacion DOSES.
- CARDOSO, B. /. (1979). *La política y el poder* (primera ed., Vol. 7). San Salvador, El Salvador: UCA/EDITORES.
- CIEN. (2014). *Avances y Desafíos de la Reforma Policial*. Guatemala: Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. Recuperado el 10 de septiembre de 2017
- CIEN. (septiembre de 2014). *Avances y Desafíos de la Reforma Policial*. Guatemala, Guatemala: CIEN.
- Colindres, D. (Agosto de 2014). *Prensa y Seguridad Ciudadana, El caso de los medios de comunicación escrita en la segunda vuelta del proceso electoral 2011 (TESIS)*. Guatemala, Guatemala: USAC.
- Dammert, L. (Otoño de 2005). *Reforma Policial en América Latina. Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*(12), 53-64. Recuperado el 05 de septiembre de 2017, de www.redalyc.org/articulo.oa?id=52001205

EFE. (24 de noviembre de 2016). Guatemala entre los peores calificados en seguridad y policía. *Prensa Libre*, pág. 2. Recuperado el 10 de septiembre de 2017, de <http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/guatemala-entre-los-peor-calificados-en-seguridad-y-policia>

Feldman, R. (1999). *Psicología*. Mexico, D.F.: McGraw Hill.

García Lirios, C. (Julio/Agosto de 2009). La estructura de la percepción de la inseguridad pública. *Revista Electronica de Psicología Política*(20), 2-13.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (1991). *Metodología de la Investigación*. Mexico D.F.: McGraw-Hill Interamericana.

Hernández, I. (2014). La Policía Nacional Civil de Guatemala: vida, pasión y muerte de una institución desdeñada. *PERSPECTIVAS*(7), 2-16. Recuperado el 08 de septiembre de 2017

Kruijt, D. (2013). Gobernabilidad en C.A.: Pobreza, informalidad, exclusión y violencia en el "corredor de la muerte". En P. Silva, & F. Rojas, *Gobernabilidad y Democracia en América Latina* (págs. 61-84). San José, C.R.: FLACSO.

Lagos, M., & Dammert, L. (2012). *La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina*. Corporación Latinobarómetro, Banco de Datos en Línea. Lima: Latinobarómetro. Recuperado el 10 de noviembre de 2017

Lux de Cotí, O. (2013). Desafíos de la convivencia democrática en América Latina: Pueblos Indígenas. En FLACSO, S. Sáenz Breckenridge, & J. Guzmán León (Edits.), *Gobernabilidad Convivencia Política y Seguridad* (págs. 107 -126). San José, Costa Rica: Perspectiva Digital S.A. Recuperado el 10 de noviembre de 2017

- Matlin, M. W., & Foley, H. J. (1996). *Sensación y Percepción*. Mexico, D.F.: Prentice Hall.
- Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP18, Suiza: No Publicado.
- Pansters, W. G. (2013). La gobernabilidad en México y los agujeros negros de la Democracia. En P. Silva, & F. Rojas, *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales* (págs. 105-126). San José, C.R.: FLACSO.
- PNC/Comisión para la Reforma Policial. (2011). *Reforma Policial, sistematización de la experiencia*. Guatemala: USAID.
- PNUD. (2009). *Informe de Desarrollo Humano para C.A. 2009-2010 "Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el Desarrollo Humano"*. Colombia, Colombia: D'vinni S.A.
- Poulantzas, N. (1979). *Estado Poder y Socialismo*. Mexico, D.F.: Siglo XXI.
- Ramírez, A. (2017). *"El papel del Estado de Guatemala en la escena internacional al frente del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas de América Latina y El Caribe (2012-2014)"*. USAC. Guatemala: USAC. Recuperado el 04 de septiembre de 2017
- Silva, P., & Rojas, F. (septiembre de 2013). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las Dimensiones regionales, nacionales y locales*. San José, Costa Rica: FLACSO.

Tilly, C. (1998). Conflicto Político y Cambio Social. En P. Ibarra, & B. Tejerina, *Los Movimientos Sociales* (págs. 25-30). Madrid, España: Trotta S.A.

Anexos

Cuestionario para entrevista

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Licenciatura en Ciencia Política
Guía de entrevista estructurada



Proyecto de investigación de grado: “A veinte años de los Acuerdos de Paz:
La reforma policial en el período 2012-2016 y su impacto en la gobernabilidad
democrática”

Nombre del Entrevistado: _____

Cargo e institución a la que pertenece: _____

Lugar y Fecha de la entrevista: _____

Equipo de documentación: Grabador de audio

Block de notas

Pregunta Generadora 1

¿Qué rol ha jugado el proceso de reforma policial 2012 – 2016 en la interacción del trabajo de la PNC y la ciudadanía?

- 1.) ¿En principio, podría dar una breve descripción sobre lo que es la Reforma Policial y cuáles han sido sus principales metas?
- 2.) ¿del 2012 al 2016, considera que se ha cumplido a cabalidad con las metas de la Reforma Policial?
- 3.) ¿Cómo proyecto de Estado, considera que esa Reforma ha coadyuvado significativamente en el fortalecimiento institucional de la –PNC-?
- 4.) ¿Si el Estado de Guatemala cuenta actualmente con una fuerza de seguridad pública más profesional, considera que la ciudadanía puede interactuar con el personal de la –PNC- con libertad y sin temor?

Pregunta Generadora 2

¿Cuál es la percepción que la ciudadanía, particularmente en ciudad capital, tiene del proceder y rol encomendado a la PNC?

- 1.) ¿Del 2012 al 2016 fueron implementados varios programas en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito; cree que los vecinos tienen conocimiento de estos programas y sobre todo de sus resultados?

- 2.) ¿Considera que el alcance de los programas implementados en algunas colonias de la capital, como “Barrio Seguro” y “Casa de la Prevención” han coadyuvado en la percepción ciudadana sobre la labor que realiza la PNC?
- 3.) ¿Qué debe hacer la PNC para proyectar resultados y soluciones a la seguridad ciudadana y mantener la gobernabilidad?
- 4.) ¿Considera que los vecinos se sienten más seguros en su colonia, luego de los programas implementados y los resultados obtenidos?

Pregunta Generadora 3

¿Cuál es el impacto de la percepción que la ciudadanía tiene en función del mantenimiento de la gobernabilidad por parte de la PNC?

- 1.) ¿Si se comprende que la Gobernabilidad es la presencia del Estado como tal en todo territorio nacional; considera que la población percibe buenos resultados en labor de la PNC en sus comunidades y por qué?
- 2.) ¿Las fuerzas del orden público son vistas como la solución en materia de seguridad ciudadana y la prevención del delito?
- 3.) ¿Por qué la población rechaza la presencia de la PNC en zonas conflictivas?
- 4.) ¿Qué debe hacer la PNC para proyectar resultados y soluciones a la seguridad ciudadana y mantener la gobernabilidad?
- 5.) Si hablamos de causa y efecto en materia de gobernabilidad; ¿Cuál es el costo político y social del rechazo y desconfianza en la fuerza policial?

Firma entrevistador:

Firma entrevistado y fecha