SUGGESTED READING

1. A state under siege (copyrighted)

http://www.humansecuritygateway.com/showRecord.php?RecordId=33834

2. Countries at crossroads

http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7832-9.pdf

3. Crime and impunity

http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/33%20Guatemala%20----%20Squeezed%20Between%20Crime%20and%20Impunity.pdf

4. Democracy in Guatemala

http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala.php

5. Drug Trafficking

http://www.stevendudley.com/pdf/Wilson%20Center%20Central%20America%20Dudley%2005%2017%2010.pdf

6. Gang Assessment

http://www.usaid.gov/gt/docs/guatemala_profile.pdf

7. Guatemala on the Brink

http://muse.jhu.edu/journals/jod/summary/v021/21.2.isaacs.html

8. Looking the monster

http://www.fride.org/publication/815/looking-the-'monster'-in-the-face:-the-international-commission-against-impunity-in-guatemala

9. Org Crime Guatemala

http://www.wola.org/node/2019

10. The captive State

http://www.wola.org/publications/the_captive_state_organized_crime_and_human_rights_in_latin_america

Informe sobre el combate al Narcotráfico y Crimen Organizado durante el Periodo 2000-2010

Instalaciones en la ciudad de Guatemala:

Dirección: 8ª calle 3-11 zona 1,
Edificio Reynosa
Teléfonos: 2232-3208, 2220-0200, 2232-0454, 2232-4495, 2251-9037
Fax: 2220-0606
Página Web: www.gam.org.gt
Email:carpjuarez@gmail.com gam@gam.org.gt

Créditos sobre el informe:

Redacción de informe: Carlos Juárez y Mario Polanco
Revisado por: Mario Polanco
15 de octubre de 2010

Permitimos la reproducción parcial o total de este documento citando la fuente.

GAM

Grupo de Apoyo Mutuo
8a Calle 3-11 Zona 1
Ciudad de Guatemala

Informe sobre el combate al narcotráfico y crimen organizado durante la década 2000-2010

El combate al narcotráfico en Guatemala adquiere relevancia actualmente, ya que se vuelve a abrir el debate sobre la necesidad de implementar políticas integrales que puedan ayudar a eliminar el poder que los distintos carteles del narcotráfico y crimen organizado están ejerciendo en el país. Mientras en los altos niveles de decisión política se discute el aprobar nuevas leyes como la de extinción de dominio, con la cual el Estado no tendría mayores dificultades para incautar los bienes provenientes del narcotráfico y crimen organizado, el ciudadano guatemalteco se encuentra en una situación de inseguridad producto de la violencia.

No es para nadie un secreto que la delincuencia organizada es la principal causante de la escalada en la violencia, estos grupos se valen de la delincuencia común para cometer los ilícitos necesarios para la realización de sus intereses, sobre todo porque siendo Guatemala un país con alto porcentaje de desempleo, es el mismo narcotráfico el que se presenta para algunas personas como un medio para poder sobrevivir y también como una actividad que proporciona la remuneración necesaria para poder tener una vida digna. Muchas personas orilladas por la pobreza y marginación, encuentran en la colaboración con este tipo de bandas una forma de satisfacer las necesidades primordiales del ser humano, ya que el Estado se muestra incapaz de brindarlas.

Los carteles de la droga se encuentran cada vez con mayor presencia geográfica y de personal, la situación de la incursión de los denominados “Zetas” en territorio guatemalteco ha venido a provocar una verdadera crisis de ingobernabilidad, las autoridades del país no son suficientes para detener este tipo de organización delictiva.

Todo este panorama en que Guatemala se encuentra actualmente ha llevado a la sociedad guatemalteca al límite de la paciencia, una muestra de ello es que los linchamientos han ido incrementando cada día más, ya no es solamente una práctica que se lleve a cabo en los departamentos del país, sino que también la población del casco urbano ha empezado a realizar linchamientos que incluso han sido difundidos por la televisión a nivel nacional. Todo esto se está llevando a cabo mientras los diputados del Congreso de la República aprobaron la ley que nuevamente hace entrar en vigencia la pena de muerte a partir del año 2012, decisión que va en contra de los Tratados Internacionales que el Estado ha aceptado y ratificado.

La entrada en vigencia de la pena de muerte en Guatemala únicamente pone de manifiesto que el Estado aparte de no poder cumplir con uno de los deberes que constitucionalmente está obligado a cumplir, como lo es el brindar seguridad a los habitantes de la República, ahora se convertirá en un criminal arrebatando la vida de las personas que han cometido delitos.
El Grupo de Apoyo Mutuo considera que en lugar de aplicar la pena de muerte, el Estado debe garantizar los márgenes mínimos de seguridad para la población. Evitando que se cometan delitos será posible establecer los cánones mínimos de gobernabilidad y de consolidación de la democracia y no será necesario aplicar la ley en niveles que caen en la brutalidad.

En lugar de eso, las autoridades gubernamentales que actualmente dirigen los destinos del país, se han dado a la tarea de debilitar a la Policía Nacional Civil (PNC). Desde la llegada de Álvaro Colom a la presidencia de la República, se ha beneficiado al ejército y se ha perjudicado a la autoridad civil

Cuadro 1: Presupuesto de la PNC y transferencias que la han debilitado.

Año	Presupuesto asignado	Transferencia	Presupuesto ejecutado	Porcentaje ejecutado
2008	Q1,961,059,072.00	-Q296,957,093.75	Q1,634,813,392.24	83.36%
2009	Q2,469,170,460.00	-Q489,634,245.87	Q1,884,015,923.82	76.30%
2010	Q2,469,170,460.00	-Q207,882,635.00	Q1,339,240,518.87	54.23%
TOTAL	**Q6,899,399,992.00**	**-Q994,473,974.62**	**Q4,858,069,834.93**	**70.41%**

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

El anterior cuadro indica, que la prioridad del actual gobierno, no ha sido centrada en garantizar la seguridad de la ciudadanía, paulatinamente se ha debilitado a la PNC, dejándola en condiciones de extrema pobreza y marginación. En total le han retirado cerca de mil millones de quetzales, que han ido a parar a los distintos programas de la presidencia encaminados a mejorar la imagen del gobernante y de futuros candidatos y candidatas a puestos de elección popular.

Un aspecto que llama la atención, es que en 2010 el Ministerio de Gobernación ha sufrido una merma de Q200 millones, sin embargo la PNC ha tenido una reducción de Q207.8 millones. Esto significa que las transferencias internas del Ministerio en mención, han estado encaminadas a debilitar a la PNC.

Cuadro 2: Dependencias de la PNC que han sido debilitadas presupuestariamente. -

Dependencia	Presupuesto asignado	Transferencia	Presupuesto ejecutado	Porcentaje ejecutado
Salarios de PNC	Q2,169,600,271.00	-Q55,670,143.00	Q1,264,789,714.79	58.29%
Análisis e investigación antinarcótica	Q10,000,000.00	-Q1,102,043.00	Q5,493,271.43	54.93%
Academia	Q200,000,000.00	-Q113,290,158.00	Q53,784,087.14	26.89%
Hospital	Q22,500,000.00	-Q1,809,711.00	Q9,918,706.36	44.08%
Investigación criminal	Q6,115,000.00	-Q5,295,580.00	Q0	0%
Prevención del delito	Q6,000,000.00	-Q5,715,000.00	Q0	0%
TOTAL	Q2,414,215,271.00	-Q182,882,635.00	Q1,333,985,779.72	55.25%

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas.

Una PNC cada vez más debilitada, permite que sea permeable a que sus agentes cometan actos de corrupción o a que sea infiltrada por el crimen organizado, como pudo constarse el pasado 15 de septiembre de 2010, donde una acción policial fracasó frente a cámaras de diversos noticieros muchos ciudadanos. En donde además se han evidenciado actos de corrupción como robo de droga y dinero por parte de algunos agentes.

El Grupo de Apoyo Mutuo ante la actual situación de terror en la que el pueblo de Guatemala se encuentra inmerso así como la escalada en la ola de violencia, asaltos y muertes en general presenta a continuación los números relacionados con el combate al narcotráfico que durante los últimos diez años han realizado los gobiernos de turno en base a la información proporcionada por el Ministerio de Gobernación.

Cuadro 3. Números que reflejan el combate al narcotráfico durante el periodo 2000-2010[1].

Año	Drogas incautadas	Bienes decomisados	Dinero incautado	Detenidos	Total
2000	Q.275,221,834.09	Q.4,913,471.00	Q.13,953,646.02	855	Q.280,135,305.09
2001	Q.577,464,735.50	Q.9,482,872.00	Q.550,778.88	479	Q.587,498,386.38
2002	Q.445,746,398.75	Q.14,358,217.00	Q.13,686,535.63	6282	Q.473,791,151.38
2003	Q.1,193,168,225.35	Q.32,296,837.00	Q.176,099,822.15	5936	Q.1,401,564,884.50
2004	Q.963,287,744.37	Q.24,676,775.00	Q.16,368,103.22	6802	Q.1,004,332,622.59
2005	Q.1,071,394,550.99	Q.12,913,238.00	Q.4,940,295.30	6682	Q.1,089,248,084.29
2006	Q.841,460,980.09	Q.4,559,116.68	Q.913,249.07	3799	Q.846,933,345.84
2007	Q.5,281,020,373.12	Q.7,713,607.00	Q.353,119.78	2192	Q.5,289,087,099.90
2008	Q.9,888,739,108.77	Q.13,209,829.00	Q.720,407.59	2103	Q.9,902,669,345.84
2009	Q.16,354,664,418.43	Q.13,193,852.00	Q.13,634,720.91	1842	Q.16,381,492,991.34
2010	Q.17,029,505,137.19	Q.6,325,303.00	Q.7,525,263.27	1260	Q.17,043,355,703.46

Total	**Q.53,921,673,506.65**	**Q.143,643,117.68**	**Q.248,745,941.82**	**38232**	**Q.54,300,108,920.13**

Fuente: Datos proporcionados por la Dirección General de la Policía Nacional Civil.

Del anterior recuadro se pueden observar algunos datos muy interesantes, como por ejemplo que el rubro de incautación de drogas es el que más valor monetario representa, seguido del dinero incautado y por último se encuentra el rubro de los bienes decomisados producto de la lucha contra el narcotráfico. No se logró establecer si hay pruebas sobre la incineración de la droga o el destino de los recursos materiales y económicos que han sido confiscados.

Cuadro 4. Cifras del Combate al Narcotráfico por periodo presidencial.

Periodo	Drogas Incautadas	Bienes Decomisados	Dinero Incautado	Detenidos	TOTAL
2000 - 2004 FRG	Q 2,491,601,193.69	Q 61,051,397.00	Q 204,290,782.68	13,552	Q 2,756,943,373.37
2004 - 2008 GANA	Q 8,157,163,648.57	Q 49,862,736.68	Q 22,574,767.37	19,475	Q 8,229,601,152.62
2008 – 2010 UNE	Q 43,272,908,664.39	Q 32,728,984.00	Q 21,880,391.77	5,205	Q 43,327,518,040.16

Fuente: Dirección General de la Policía Nacional Civil.

Como podemos ver, las cifras en cuanto a la incautación de droga van subiendo cada periodo presidencial lo que nos podría dar una falsa imagen acerca de los esfuerzos hechos para frenar el tráfico de sustancias ilícitas, sin embargo los bienes incautados sufren una considerable baja cada periodo presidencial, lo que significa que cada vez es más difícil para las autoridades del Estado el hecho de rastrear los bienes y propiedades que se adquieren como producto del narcotráfico, y a la vez es una muestra que los carteles del narcotráfico año tras año son menos afectados en la incautación de bienes que poseen, los cuales representan un medio importante para continuar perpetrando el trasiego de drogas.

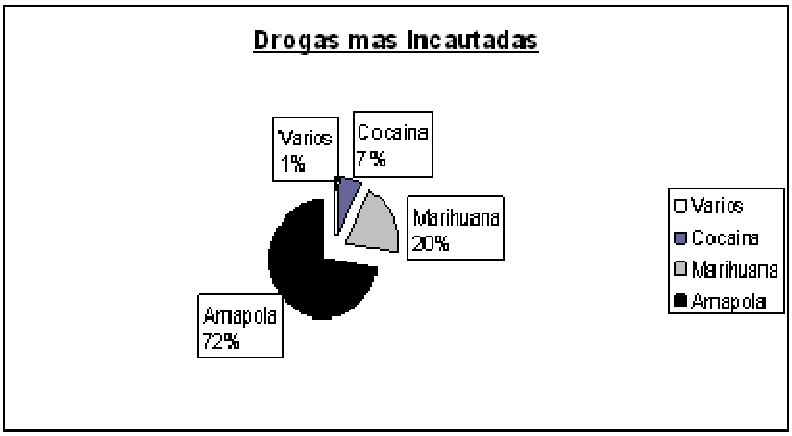
Una muestra de la situación tan frágil en la que se encuentran las autoridades encargadas de proveer seguridad y por ende debilitar el narcotráfico, es el hecho que desde el año 2000 el único rubro que ha ido incrementando en incautación es el de las drogas, lo cual es muestra que el aumento del trasiego de las sustancias ilegales de cualquier tipo esta aunado a los altos índices de muertes violentas y de la violencia en general, por lo que mientras más drogas se estén consumiendo o circulando por el país, la situación de violencia dentro de la sociedad guatemalteca alcanzará niveles terroríficos, solamente comparables a los vividos por Guatemala durante los 36 años que duró el Conflicto Armado Interno.

Otra situación de análisis que se visibiliza es el hecho de que los otros rubros que son objeto de nuestro monitoreo dan cuenta que desde hace 10 años los montos en cuanto a incautación de bienes y dinero decomisados cada vez disminuyen, escenario que aunado al aumento del trasiego de las sustancias ilícitas, de continuar este fenómeno el panorama que nos espera no es nada alentador.

Centrando la atención al panorama actual es necesario ver los números que dan cuenta del actual gobierno, ya que según las cifras proporcionadas por el Ministerio de Gobernación este periodo presidencial ha sido el que más droga ha incautado, llegando incluso a cuadriplicar en 32 meses de gobierno, la cantidad de drogas incautadas durante los 8 años anteriores en el cual estuvieron dos diferentes partidos políticos en el gobierno. **En detrimento de lo anterior se puede ver como la cantidad de personas capturadas es inferior a los capturados en los dos gobiernos anteriores.** Con estas cifras tan altas podría llegarse a pensar que el combate al narcotráfico ha sido una de las prioridades del actual gobierno, sin embargo la situación de violencia actual es cada vez peor y los niveles de corrupción que se viven en el país ubican a la nación, según el Índice de Percepción de Corrupción 2009[2] en el lugar 84 de 168 países en el cual el primero es el país mas transparente.

Cuadro 5. Drogas más incautadas porcentualmente expresadas. Periodo 2000-2010

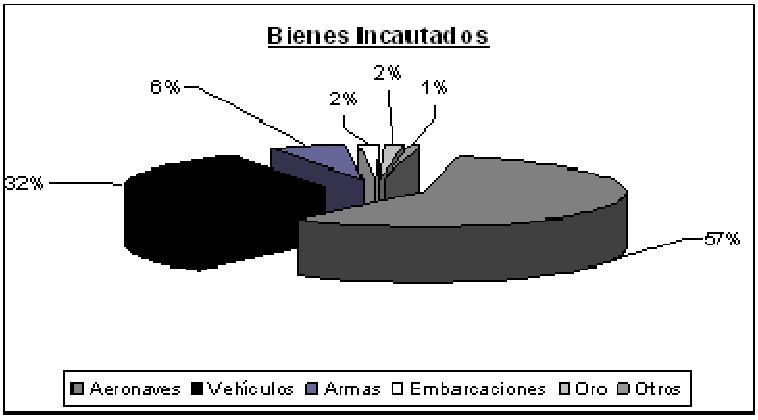
Droga	Monto en Quetzales
Amapola	Q 39,061,491,820.60
Marihuana	Q 10,706,931,240.61
Cocaína	Q 3,854,478,298.00
Varios	Q 298,772,147.44
TOTAL	**Q 53,921,673,506.65**



Fuente: Dirección General de la Policía Nacional Civil.

Cuadro 6. Porcentaje de bienes incautados. Periodo 2000-2010

Bienes	Monto en Quetzales
Aeronaves	Q 82,800,000.00
Vehículos	Q 46,050,000.00
Armas	Q 8,940,000.00
Embarcaciones	Q 2,300,000.00
Oro	Q 2,185,934.00
Otros	Q 1,367,183.68
TOTAL	**Q 143,643,117.68**



Fuente: Dirección General de la Policía Nacional Civil.

Cuadro 7. Monedas incautadas. Periodo 2000-2010

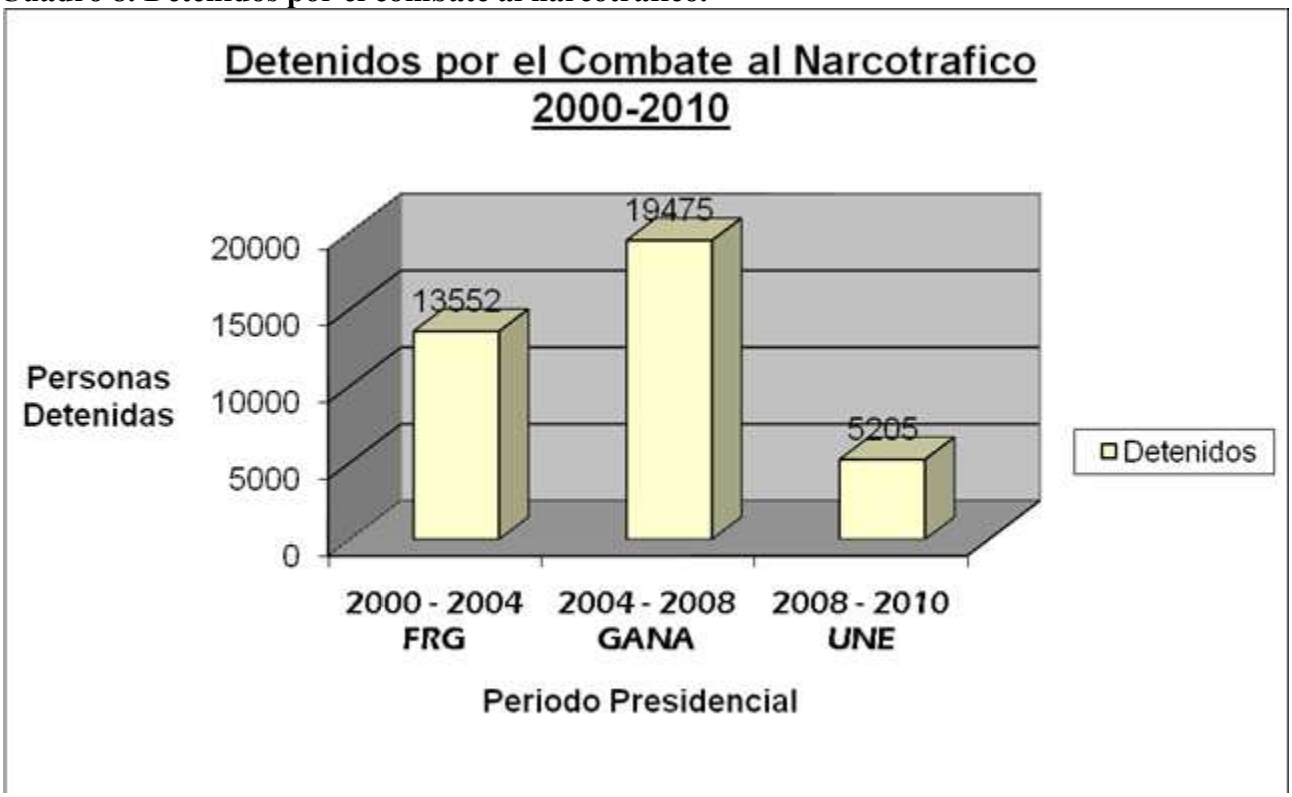
Moneda Extranjera Incautada	Monto en Quetzales
Dólares	Q 235,681,699.80
Pesos Colombianos	Q 6,463,494.75
Quetzales	Q 5,834,967.11
Euros	Q 489,008.89
Pesos mexicanos	Q 240,281.07
Colones costarricenses	Q 15,330.55
Lempiras	Q 6,580.50
Yenes	Q 5,012.62
Colones salvadoreños	Q 4,646.13
Liras Italianas	Q 2,154.69
Colones[3]	Q 2,001.17
Pesetas españolas	Q 686.24
Córdobas	Q 78.30
TOTAL	**Q 248,745,941.82**

Fuente: Dirección General de la Policía Nacional Civil

Además cuando nos ubicamos en el cuadro de detenidos por periodo presidencial la cifra es extremadamente baja en comparación con lo realizado por cada uno de los gobiernos anteriores, ya que en 32 meses de gobierno y con tanta droga incautada el actual gobierno no ha podido ser capaz si quiera de capturar la mitad de personas detenidas en alguno de los periodos presidenciales anteriores. Definitivamente estos datos deben de ser evaluados por las autoridades estatales e implementar políticas integrales que ayuden a combatir esta problemática que cada vez mas sumerge a la sociedad en un estado de ingobernabilidad.

Es necesario evaluar lo obtenido actualmente y reinventarse a si mismos en la implementación de medidas efectivas para combatir el narcotráfico, fortalecer el presupuesto de la Policía Nacional Civil -PNC- y no debilitarlo como se hizo en Junio del presente año cuando se trasladaron 200 millones de quetzales del presupuesto destinado a la PNC hacia otras carteras del Estado, sin que las autoridades pudieran dar explicaciones claras respecto al destino del dinero mencionado.

Cuadro 8. Detenidos por el combate al narcotráfico. -



Una de las acciones criticas tuvo lugar en uno de los centros comerciales concurridos por la población, el 15 de Septiembre, fecha en que el país celebraba 189 años de Independencia de la España colonialista, y que por ser asueto, provocó que la afluencia de personas se diera en gran cantidad, sin que todas estas personas supieran que estaban a punto de encontrarse en medio de fuego cruzado, cuando la policía había montado un operativo para lograr la captura del presunto narcotraficante Mauro Salomón Ramírez, quien era buscado por la justicia por ser aparentemente una de las personas que mas drogas ha ingresado a la República. El hecho fue digno de una película de acción en la que los delincuentes se refugiaron en el centro comercial y luego de un intercambio de disparos con arma de fuego, se logro capturar a algunos de los sujetos involucrados en la balacera, no así a Salomón Ramírez.

El saldo que dejó el hecho fue de un policía muerto, aparte de haber provocado crisis nerviosa a muchas personas que se encontraban dentro del centro comercial y que tuvieron que ser evacuadas. Luego de que la calma volviera al mencionado recinto, el portavoz de la Policía Nacional Civil dijo que se había montado el operativo pero que no se había logrado capturar a la persona a la cual se pretendía detener.

La confusión del hecho provoco que el Congreso de la República citara al Ministro de Gobernación para que diera cuentas sobre el hecho y sorpresivamente el Ministro declaro no tener conocimiento sobre el operativo que se había montado en el centro comercial de la

zona 11 capitalina. También argumentó que la persona que había actuado en la realización de este operativo es un oficial que se encuentra al servicio de la embajada de los Estados Unidos, debido a que el sujeto a quien se quiso capturar tiene orden de extradición por el país norteamericano.

Es ese el escenario en el que Guatemala se encuentra en la actualidad en relación a la lucha contra el narcotráfico, los distintos carteles de la droga han migrado de México hacia el país, las autoridades son insuficientes, mal formadas, con bajo presupuesto y víctimas de acciones de corrupción de funcionarios nombrados de manera política, como para tratar de controlar esta problemática, el gobierno debilita el presupuesto del Ministerio de Gobernación, y la Policía Nacional Civil es una de las instituciones que menos confianza debido al debilitamiento de que es objeto, además este es el periodo con mayor violencia registrada luego de finalizado el conflicto armado interno, siendo el séptimo gobierno de la era democrática, el proceso de consolidación de la misma debiera incrementarse, sin embargo ocurre todo lo contrario. La democracia se ha visto debilitada debido fundamentalmente a la improvisación y a los altos niveles de corrupción.

Guatemala, 15 de octubre de 2010

http://www.wola.org/node/2019

10. The captive State

http://www.wola.org/publications/the_captive_state_organized_crime_and_human_rights_in_latin_america

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

INFORME FINAL: APOYO PRELIMINAR A LAS ELECCIONES GENERALES DE 2011 EN GUATEMALA

Febrero– Abril de 2010

This publication was produced by IFES for the U.S. Agency for International Development concerning Associate Cooperative Agreement No. 520 A 00 10 00030 00 under Leader Cooperative Agreement No. DFD A 00 08 00350 00.

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS
IFES
SINCE 1987

INDICE

1. INTRODUCCIÓN 1

1.1. Antecedentes del Análisis y Estructura del Informe de la 1ra y 2nda Fase 1

1.2. La creación del RENAP y su impacto sobre el TSE 2

2. PRIMERA FASE 2

2.1. ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2009 – 2014 2

2.1.1. Introducción 2

2.1.2. El desequilibrio espacial y temporal en la organización y los procesos electorales 5

2.1.3. La estructura organizacional del TSE 8

2.1.4. Problemas existentes en el Padrón Electoral 8

2.1.5. El impacto de la creación del RENAP 13

2.1.6. El control de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales 15

2.1.7. La previsible polarización del proceso e incremento de competitividad 15

2.2. DIAGNOSTICO DE PROYECTOS PRESENTADOS Y SUGERENCIAS ADICIONALES 15

2.2.1. Introducción 15

2.2.2. Promoción de la Participación Ciudadana 15

2.2.3. Implementación de Brigadas de Registro de Ciudadanos en el área urbana/rural 17

2.2.4. Registro de Ciudadanos automatizado con enlace tecnológico TSE/RENAP 18

2.2.5. Fortalecimiento auditoría y fiscalización y control de organizaciones política 20

2.2.6. Modernización y fortalecimiento institucional del Tribunal Supremo Electoral 21

2.3. RIESGOS POTENCIALES PARA EL PROCESO ELECTORAL DE 2011 23

2.3.1 Los Principales Riesgos 23

2.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 26

3. SEGUNDA FASE 30

3.1. IMPORTANCIA DEL MONITOREO Y FISCALIZACIÓN DE DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS- La transparencia como herramienta del fortalecimiento democrático y del buen gobierno. 30

3.2. ANÁLISIS DE LA LEGISLACION ELECTORAL EN GUATEMALA – FUNCIÓN DEL TSE 31

3.3. ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2009 – 2014 32

3.4. SITUACIÓN DEL TSE CON VISTAS A LA ELECCIÓN DE 2011 34

3.4.1. La decisión del TSE 34

3.4.2. La cultura organizacional 34

3.5. RECOMENDACIONES 35

3.5.1. La Estrategia General 35

3.5.2. Acciones Específicas 36

4. AGRADECIMIENTOS 38

ACRONIMOS

DPI	Documento Personal de Identificación
FODA	Fuerzas, Oportunidades, Debilidades, Amanzanas
GN	Gobierno Nacional
IFES	International Foundation for Electoral Systems
IIDH/CAPEL	Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
ONG	Organización No-Gubernamental
PEI	Plan Estratégico Institucional
RENAP	Registro Nacional de las Personas
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCADE	Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico-Electoral

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes del Análisis y Estructura del Informe:

A fines de 2009, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (TSE) presentó a la comunidad de donantes su Plan Estratégico Institucional, acompañado por un paquete de 5 perfiles de proyectos para su potencial financiación. En Febrero de 2010, USAID firmó un convenio con la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) por el cual le encomendaba desarrollar una revisión del Plan Estratégico Institucional (PEI) y un Diagnostico de los perfiles de proyectos que lo acompañan, en el contexto del proceso electoral guatemalteco. El Diagnostico debía acompañarse de recomendaciones específicas, tendientes a reforzar la capacidad del TSE en vista a las elecciones de 2011. A esos efectos, IFES en coordinación con USAID/Guatemala y el TSE, desplazo una misión integrada por expertos en procesos electorales y en informática electoral[1], quienes desarrollaron la primera etapa de esta misión en Guatemala entre el 28 de Febrero y el 19 de Marzo.

El diagnostico realizado en la primera fase sea plantea en dos planos temporales diferentes; ello se debe al hecho de que la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) es, con frecuencia, excesivamente reglamentarista, y entra en aspectos detallados del funcionamiento de la institución. En la medida en que se trata de una ley constitucional, su reforma requiere de mayorías especiales, y no parece conveniente intentar modificarla en fechas tan cercanas al proceso electoral. Ello hace que sólo un número limitado de acciones o proyectos, particularmente aquellas que se refieren a reformas estructurales, puedan considerarse en los próximos meses y que acciones o reformas absolutamente necesarias sólo podrán encararse luego de concluido el proceso electoral de 2011. Sin embargo, su análisis y discusión pueden – y deben - comenzar a la brevedad a efectos de estar en condiciones de actuar apenas concluido el mencionado proceso.

Por otra parte, la segunda fase de esta misión en Guatemala tuvo lugar entre el 16 y el 24 de abril de 2010. Esta fase fue llevada a cabo por la experta de IFES en financiación de partidos políticos y campañas electorales[2] y conto con la colaboración de una experta local[3] contratada por el Proyecto de Transparencia e Integridad de USAID/Guatemala (ejecutado por ARD, Inc.), quien estuvo a cargo de la recopilación de material normativo y documental, y de la organización de la agenda de entrevistas. Además, asistió a todas las entrevistas y colaboró con la logística de la visita de la consultora de IFES.

El objetivo de la misión en esta segunda fase consistió en realizar un diagnostico sobre la situación del TSE con vistas al monitoreo y fiscalización del financiamiento de las campañas electorales de 2011, teniendo en cuenta la estrategia determinada por el propio TSE en su Plan Estratégico Institucional 2009-2014; por lo tanto, el informe sobre esta fase de la misión brindara una serie de recomendaciones especiales para mejorar el papel del TSE y su desempeño en la supervisión de la financiación de las campañas electorales.

Cabe destacar que tanto el diagnostico presentado por los expertos[4] de IFES en procesos electorales y en informática electoral durante la primera fase de esta misión, como el diagnostico que realiza la Experta en Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con la colaboración de la

[1] Horacio Boneo y Jaime Vargas, Expertos en procesos electorales y en informática electoral
[2] Delia Ferreira, Especialista en financiación de partidos políticos y campañas electorales
[3] Lic. Ligia Gonzalez Martinez
[4] Horacio Boneo y Jaime Vargas, Expertos en procesos electorales y en informática electoral

experta local de ARD, contribuirá directamente al Objetivo Estratégico de USAID/Guatemala: (SO) *Ruling Justly: More Responsive, Transparent Governance*, y al Resultado Intermedio 2(IR) *Greater Transparency and Accountability of Governements.*

1.2. La creación del RENAP y su impacto en el TSE

En diciembre de 2005, el Congreso de la República de Guatemala genera y promueve la Ley que dio paso a la creación del Registro Nacional de las Personas (RENAP), cuyas funciones son organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos civiles de las personas, y emitir y administrar el nuevo Documento Personal de Identificación (DPI) para reemplazar a la Cédula de Vecindad.

El RENAP formalmente inició la emisión de DPI con unos pocos ejemplares en la fecha prevista de enero de 2009, pero fue recién en el mes de septiembre de 2009 en que comenzó a emitirlo en cantidades significativas. Ello implica que, en la práctica, hay un retraso de 8 meses. Sin embargo, por el momento, la fecha prevista para completar la entrega de la nueva documentación a 6,5 millones de ciudadanos y el fin de la vigencia de la Cédula de Vecindad, continua siendo el 31 de diciembre de 2010. El RENAP ha informatizado y sistematizado las bases de datos antes dispersas en los 333 municipios, lo que hará innecesarios algunos de los complejos procedimientos que en la actualidad utiliza el TSE. Adicionalmente, la disponibilidad del nuevo DPI elevará el nivel de seguridad en la identificación de los ciudadanos, ya que para la fabricación del nuevo DPI se utiliza tecnología de última generación.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), ante el nuevo escenario tecnológico y operativo que introduce las formas de operación de la entidad que le proveerá toda la información que requiere la elaboración del padrón electoral, ha previsto también la actualización de sus recursos informáticos de tal forma de poder receptar la información del RENAP a través de un enlace dedicado sin inconvenientes y el informe busca también cubrir ese tema.

2. FASE I.

2.1. ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2009 - 2014

2.1.1. Introducción

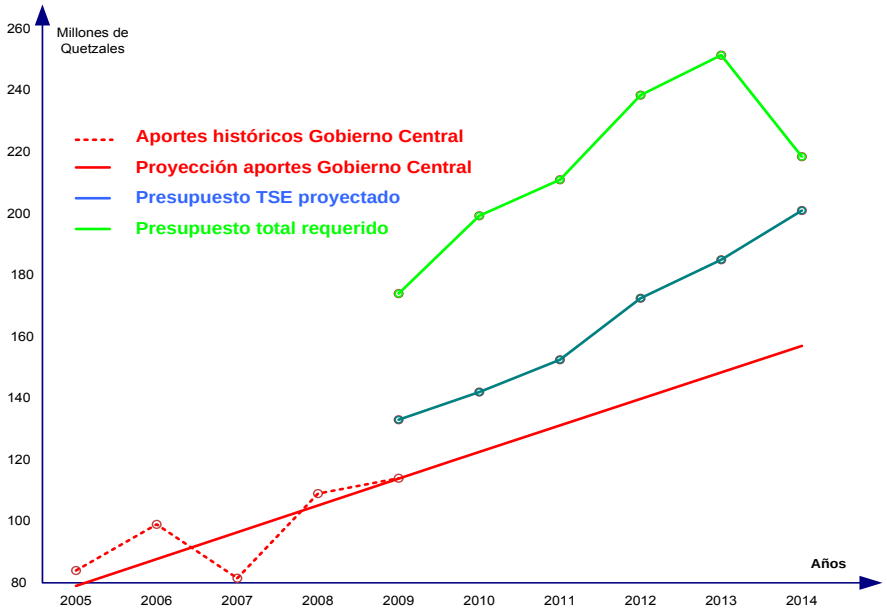
A fines de 2009, el TSE realizó un análisis sobre la situación del organismo electoral, que concluyó con la preparación de un Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2009-2014. Se trató de un proceso de autoevaluación y diagnóstico institucional, desarrollado como una tarea compartida, en ocho talleres, entre las nuevas autoridades y los funcionarios de carrera del Tribunal. Se utilizaron algunas herramientas organizacionales de reconocida utilidad, en particular el llamado análisis FODA (Fuerzas, Debilidades, Oportunidades, Amenazas); seguido por una evaluación del posicionamiento de actores externos clave. El análisis FODA se desarrolló en torno a cinco áreas claves, a saber:

- Proceso electoral
- Justicia electoral
- Organizaciones políticas
- Capacitación y divulgación
- Proceso administrativo-financiero

Del análisis se derivaron 9 áreas de Política Institucional, y para ellas se definieron 11 objetivos organizacionales, identificándose 34 estrategias específicas para lograrlos. El Plan incluye una Matriz de Actividades por Objetivo, que propone 82 actividades, con una estimación de los recursos necesarios para su implementación.

La implementación de ese Plan requiere un monto adicional (al Presupuesto proyectado por el TSE) de algo más de Q. 308 millones, lo que implica la necesidad de realizar gestiones para obtener apoyo del Gobierno Nacional (GN) y de la comunidad internacional de cooperantes. En el contexto de un diagnostico positivo del PEI, pueden efectuarse algunas observaciones: En primer término, es altamente probable que la brecha financiera en la implementación del PEI sea algo mayor a los 308 millones de Quetzales indicados en el PEI. En efecto, la brecha se calcula allí a partir del presupuesto proyectado por el TSE (p. 62). Ese presupuesto, en la medida en que exceda el aporte mínimo definido en la LEPP (0.5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado), podría llegar a no ser financiado por el GN en la magnitud requerida, particularmente teniendo en cuenta la crisis financiera que se enfrenta el país.

El Cuadro A. Efectúa una proyección aproximada a partir de los aportes históricos del Gobierno Central, lo cual es una hipótesis de razonable probabilidad, dada las experiencias anteriores y la situación actual de las finanzas nacionales.



CUADRO A - COMPARACIONES PRESUPUESTARIAS

Puede allí verse que, de continuar la tendencia histórica de los aportes efectivos del GN, el monto del financiamiento adicional requerido aumenta significativamente, como surge de la Tabla A.

TABLA A – Impacto Financiero del PEI, comparado con proyección aportes del Gobierno Central

Años	Presupuesto TSE proyectado	Costo anual estimado del PEI	Presupuesto total requerido	Proyección aportes históricos del gobierno	Presupuesto total requerido si se mantiene tendencia aportes	Ibídem, como porcentaje de la proyección de aportes históricos
2009	126.61	47.36	173.97	112.0	61.97	55.3%
2010	141.41	58.14	199.55	121.2	78.35	64.6%
2011	156.21	55.06	211.27	130.5	80.77	61.9%
2012	171.01	68.35	239.36	140.0	99.36	71.0%
2013	185.81	60.40	246.21	148.0	98.21	66.4%
2014	200.60	19.04	219.64	157.0	62.62	39.9%
	981.65	**308.35**	1290.00	808.7	**481.30**	59.5%

De continuar los aportes del GN con su tendencia histórica, el monto total de necesidades de financiamiento a ser cubiertas se incrementa considerablemente. En el período considerado, las necesidades de financiamiento pasan de 308,4 millones de Q. a aproximadamente 481.3 millones, lo que implica un aumento promedio del 59.5%. Puede también esperarse que en la discusión presupuestaria se argumente que muchos de los gastos requeridos para el PEI no tienen un carácter estratégico. Por ejemplo, no sería fácil argumentarlo para una actividad la elaboración de un Plan Operativo Electoral 2010-2012 (actividad 6.2). Esa actividad seguramente se ha realizado en ocasión de las elecciones anteriormente organizadas por el Tribunal. Seguramente se usarán argumentos similares para los 7 componentes de mayor magnitud incluidos en la Matriz de Actividades por Objetivo 2009-2014. Esos 7 rubros (que requieren más de 5 millones de Q.), representan un 88% del total requerido:

Actividad	Responsable	Monto	% Costo total PEI
• Auxiliares (permanentes) para las CEM	Dirección Electoral	103,350,000	(33.6%)
• Campañas divulgación	UCADE	75,000,000	(24.3%)
• Adquisición inmuebles para bodegas	Secretaría General	44,000,000	(14.3%)
• Eventos de educación cívico-culturales	UCADE	29,400,000	(9.5%)
• Proyectos relación informática c/RENAP	Dirección Informática	7,000,000	(2.3%)
• Capacitación juntas integradas	UCADE	6,640,000	(2.2%)
• Instructivos para Juntas	UCADE/Dir. Electoral	6,120,000	(2.0%)
ACTIVIDADES MONTO SUPERIOR A 5 MILLONES QUETZALES		271,510,000	(88.1%)

Tampoco resultará fácil argumentar aquí que la capacitación de las Juntas Integradas o la preparación de instructivos para las mismas son un gasto extraordinario. Es evidente que constituyen un gasto imprescindible e inherente al proceso electoral. El TSE podría razonablemente argumentar que esos dos gastos deberían ser cubiertos con el aporte extraordinario para la organización del proceso electoral que el TSE recibe en los años electorales e incluidos en el presupuesto especial para las elecciones.

En general, puede argumentarse que el PEI sufre alguna de las limitaciones que presenta el FODA como instrumento de análisis organizacional. Un problema omnipresente es la tendencia a compilar extensas listas de necesidades, sin identificar con precisión los reales problemas estratégicos, ni establecer

prioridades, o criterios para optar entre alternativas en caso de escasez. En caso de no poder obtenerse la totalidad de recursos deseados, ¿cómo priorizar entre las 82 actividades propuestas?

Los temas discutidos en los párrafos anteriores sólo tienen por objeto el contribuir a perfeccionar la presentación de los instrumentos ya elaborados. Tal vez la contribución principal que pueda efectuar este informe es el de plantear una serie de cuestiones que parecieran tener un carácter especialmente estratégico y que no han sido discutidas en el PEI o que, si lo han sido, no fueron desarrolladas con la profundidad necesaria, lo que se hará en las siguientes secciones.

2.1.2. El desequilibrio espacial y temporal en la organización y los procesos electorales

La actividad electoral tiene, tanto en Guatemala como en los restantes países del mundo, un carácter marcadamente estacional. Durante los meses previos al acto eleccionario y hasta tanto se completa el escrutinio y el repliegue del material electoral, las actividades son intensas. Pero en los períodos inter-electorales la carga de trabajo disminuye drásticamente. Muchos países han optado por mantener estructuras permanentes para que los ciudadanos puedan inscribirse en el Registro Electoral cuando llegan a la mayoría de edad, los llamados registros continuos. Pero esa medida es efectiva casi exclusivamente en aquellos casos en los cuales el voto es obligatorio[5] o en que el organismo electoral entrega un documento generalmente aceptado en la vida cotidiana como probatorio de identidad[6].

En otros casos, la carga de trabajo de los organismos electorales es más balanceada en cuanto hay elecciones intermedias más frecuentes o se requiere la cubertura de asientos vacantes o el organismo electoral organiza elecciones en otro tipo de entidades, como es el caso de Uruguay. En otros casos, las actividades electorales, de alta estacionalidad, se combinan organizacionalmente con otras de carga de trabajo más constante, como los Registros Civiles y la emisión de documentos de identidad, como en los conocidos casos de Colombia, Costa Rica y Nicaragua.

Este no es el caso en Guatemala, donde el voto no es obligatorio, y la constancia que se entrega al ciudadano no tiene ninguna otra utilidad que la electoral. No hay usualmente elecciones intermedias, ni el TSE se ocupa de elecciones en otro tipo de organizaciones. Tampoco se ocupa del Registro Civil o de la emisión de un documento de identidad, al haberse optado por crear una nueva institución, el RENAP, a quien se ha confiado el manejo de las bases de datos del Registro Civil y del documento de identidad.

Adicionalmente, si bien puede defenderse la decisión de optar por mantener un Registro de Ciudadanos que mantiene permanentemente disponible la opción de registración, no era en absoluto necesario que el TSE deba mantener una subdelegación en cada municipio lo cual, dado el muy diferente tamaño de las municipalidades, resulta en cargas de trabajo muy diferentes. La comparación de los 4 municipios mayores con los cuatro más pequeños pone en evidencia esas diferencias en forma dramática:

---

[5] En Australia o Ecuador el voto es obligatorio y los ciudadanos deben pagar una multa en caso de no hacerlo. En Ecuador, los ciudadanos reciben al votar una constancia que les es exigida en casi cualquier instancia de la vida civil. Esa constancia es requerida no sólo en los meses posteriores a las elecciones, como es lo usual en otros casos, sino durante todo el período inter-electoral. En ese sentido, la obligatoriedad del voto lleva implícita la de la registración y, en consecuencia, existen fuertes incentivos para hacerlo.

[6] En México, donde el documento entregado por la autoridad en el momento de registrarse ha cubierto el vacío existente en materia de documentación en ese país y, en consecuencia, hay un enorme incentivo por parte de los jóvenes en registrarse cuando cumplen 18 años.

Tabla B – Número de personas registradas por semana por municipio entre elecciones

Municipios	Padrones de		Incremento 2003-2007		Registros por semana
	2007	2003	Personas	%	
Santa Catarina Palopó	1,726	1,511	215	14.2	1.0
San José Chayaca	1,700	1,405	295	21.0	1.4
San Marcos La Laguna	1,240	1,115	125	11.2	0.6
Santa María Visitación	1,167	1,027	140	13.6	0.7
	5,833	**5,058**	**775**	**15.3**	**3.7**
Guatemala	787,452	755,856	31,596	4.2	151.9
Mixco	177,464	153,647	23,817	15.5	114.5
Villa Nueva	127,918	101,979	25,939	25.4	124.7
Quetzaltenango	88,214	76,688	11,526	15.0	55.4
	1,181,048	**1,088,170**	**92,878**	**8.5**	**446.5**

Dado que el TSE mantiene una sub-delegación en cada municipio, sin importar su tamaño, el costo de registrar un ciudadano en San Marcos La Laguna es astronómico: si el gasto mensual de mantener cada pequeña sub-delegación es de Q. 10,000, el costo unitario de cada una de las 125 operaciones de registro allí efectuadas entre 2003 y 2007 es de alrededor de Q. 4,000.

Durante las entrevistas se ha argumentado que el mantener abierta una sub-delegación en cada municipio, independientemente de la carga de trabajo prevista, es una obligación establecida por la ley, lo cual es ciertamente el caso[7]. Pero ello no quiere decir que justificación racional. Por supuesto, no se trata de un problema que pueda resolverse en el corto plazo. Pero ciertamente, transcurridas las elecciones, el TSE puede utilizar su iniciativa de ley para sugerir cambios en la absurda situación actual.

En lo temporal, la comparación entre el incremento del padrón entre elecciones con el número de registrados en 2008/9 (más Enero 2010) es similarmente indicativa.

Tabla C – Incremento del Padrón entre las elecciones de 1999 a 2007

Elecciones	Padrón	Crecimiento entre elecciones	
		Número	Porcentaje
1999	4,458,744	614,538 916,227	13.8% 18.1%
2003	5,073,282		
2007	5,989,509		

El cuadro anterior proporciona información sobre el crecimiento del padrón entre elecciones, lo que permite estimar que de mantenerse el ritmo de crecimiento del período 2003-2007, el padrón de 2011 incluirá a unos 7,070,000 ciudadanos - un incremento de 1,080,000 ciudadanos, a inscribirse entre 2007 y 2011. Ahora bien, en 2008/2009 sólo se inscribieron 165,590 personas, a un promedio mensual de

[7] Vale la pena señalar que no siempre fue así. La versión original de la LEPP incluía un artículo, el 170, que establecía: "De la creación de las subdelegaciones municipales. Para el establecimiento de las subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos, el Tribunal Supremo Electoral tomará en cuenta el número de ciudadanos y las necesidades electorales de cada municipio." Esa disposición fue derogada por el Decreto 74-87.

6,900 personas. Para compensar, en los 18 meses restantes deberían inscribirse 50,800 personas por mes. Pero ello no parece suceder: en Enero de 2010 sólo se inscribieron 6,580 personas. Si durante 2010 se inscriben otros 120,000 ciudadanos, sería necesario que se inscribieran 794,000 personas en seis meses de 2011 (antes del cierre del padrón), lo que equivale a un promedio de 132,000 personas por mes[8]. El desequilibrio temporal queda demostrado en forma aun más dramática recurriendo a los datos de los mismos municipios utilizados en el cuadro anterior.

Tabla D – Número de personas registradas por semana/municipio en períodos no electorales

Municipio	Padrón 2007	Padrón 31/1/2010	Incremento		Registros por semana
			Personas	%	
Santa Catarina Palopó	1,726	1,732	6	0.3	0.05
San José Chayaca	1,700	1,748	48	2.8	0.44
San Marcos La Laguna	1,240	1,256	16	1.3	0.15
Santa María Visitación	1,167	1,199	32	2.7	0.29
	5,833	**5,935**	**102**	**2.7**	**0.93**
Guatemala	787,452	795,257	7,805	1.0	70.95
Mixco	177,464	179,183	1,719	1.0	15.63
Villa Nueva	127,918	137,541	9,623	7.5	87.48
Quetzaltenango	88,214	91,753	3,539	4.0	32.17
	1,181,048	**1,203,734**	**22,686**	**1.9**	**206.24**

En el caso extremo de Santa Catarina Palopó, sólo concurrió en promedio una persona a registrarse cada 4,5 meses, con lo cual el costo de registrar cada uno de esos ciudadanos llegó a Q. 45,000! En el caso de Guatemala, si el incremento de ciudadanos que concurrieran a inscribirse fuera el observado nacionalmente entre 2003 y 2007 (18.1%), entre 2007 y 2011 deberían inscribirse alrededor de 142,000 ciudadanos, pero en los primeros 25 meses sólo se inscribieron 7,805.

A diferencia del anterior, este problema no es de fácil solución. La juventud guatemalteca (y, para el caso, la juventud de la mayor parte de los países) no tienen mayor interés en el proceso electoral Y, en cuanto el acto de registrarse sólo produce efectos electorales (y futuros, para el caso), no hay interés en hacerlo. Inclusive, quienes eventualmente están interesados lo dejarán para último momento. A efectos de votar en 2011, es lo mismo registrarse en Enero de 2008 que en Junio de 2011.

Cuando se planteó la emisión de un nuevo documento de identidad en Guatemala, se hubiera podido aprovechar esa oportunidad para generar una mayor motivación que incentive a los ciudadanos a obtener un DPI y aprovechar ese contacto con los ciudadanos. Lamentablemente se perdió la oportunidad, y el costo podrá evaluarse cuando el RENAP haya concluido su tarea. Pero el tema no es la oportunidad perdida, sino el cómo solucionar hacia el futuro los desequilibrios espaciales y temporales en la carga de trabajo del TSE y ese es uno de los desafíos realmente estratégicos del Tribunal.

[8] No hemos podido elaborar las estadísticas mensuales para los anteriores períodos entre elecciones por no haber recibido la información necesaria, es probable que el fenómeno descripto se haya verificado en el pasado.

2.1.3. La estructura organizacional del TSE

La estructura organizacional del TSE es discutida en cierto detalle en la misma LEPP. No es usual que, en una ley constitucional, se discutan aspectos de detalle de las estructuras organizacionales, ya que ello introduce considerable rigidez, pero tal es el caso de la ley guatemalteca. Esta situación ha llevado en el pasado a requerir la modificación de una ley constitucional para trasladar la función de "llevar el control de las actividades de las dependencias, delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos" del Secretario (como figuraba en la versión original del Decreto 1-85), al Director del Registro (de acuerdo a la versión vigente en la actualidad).

Los artículos 123 a 125 detallan la integración, las calidades requeridas, y las atribuciones y obligaciones del Pleno del Tribunal. Los cinco Magistrados titulares y los cinco suplentes deben tener las mismas calidades que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, esto es, ser guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser abogados colegiados, ser mayores de cuarenta años, y haber desempeñado un período completo como magistrado de la Corte de Apelaciones o de los tribunales colegiados que tengan la misma calidad, o haber ejercido la profesión de abogado por más de diez años. El artículo 125 asigna al Pleno como tal responsabilidad por prácticamente la totalidad de las decisiones relevantes del Tribunal. Las responsabilidades adicionales del Presidente/a del TSE son principalmente formales: fijar el orden en que deben tratarse los temas; dirigir las sesiones del Tribunal y ejercer su representación formal. La única de importancia de reingeniería de procesos es la de atribuirle "las funciones de jefe administrativo del Tribunal, de sus dependencias y de los órganos electorales."

Si bien las limitaciones de este análisis impiden profundizar en el diagnóstico de los problemas organizacionales, pueden señalarse algunos problemas de carácter general. La estructura actual y la definición de las calidades de los Magistrados fueron establecidas en 1985, y partían de concebir al TSE como una institución esencialmente jurisdiccional y a sus magistrados como jueces. El desarrollo de las tecnologías informáticas y, en general, la creciente complejidad técnica del proceso electoral someten a una dura prueba a los magistrados, particularmente en la etapa inicial de sus mandatos. Aún cuando se trata de un problema solamente resoluble en el largo plazo, y a través de una reforma de la ley, cabe plantear la necesidad de incorporar en futuros plenos calidades diferentes, al menos en alguno de los miembros del Tribunal. En el corto plazo, se sugiere en una sección subsiguiente la creación de un Comité Asesor/Consultivo que pueda contribuir a compensar esa "debilidad tecnológica" de la actual forma de integración.

Sin embargo, el aspecto más preocupante de la estructura organizacional actual es la ausencia de un Director General o un *primus inter pares*, de quien dependan los restantes Directores, y que constituya un nivel de coordinación entre Direcciones donde se resuelvan la mayor parte de los problemas inter institucionales. En el organigrama del Tribunal, pareciera que esa es la función del Secretario General, pero ello no condice con la definición de sus atribuciones en el artículo 144 de la LEPP. La primera impresión que se recoge es la de una estructura con características feudales, en la cual cada uno de los Directores rinde cuentas al Pleno y en la cual toda la carga de problemas vinculados a la coordinación intra-institucional recae en el Pleno y en su Presidenta.

2.1.4. Problemas existentes en el Padrón Electoral

De acuerdo al Plan Estratégico Institucional, una "fortaleza (del TSE) es la de contar con un registro electoral que se actualiza y depura periódicamente, en época no electoral así como electoral, para

garantizar la seguridad y certeza jurídica en cuanto a la identidad[9] de las personas que ejercen el derecho al voto." (p. 13) "El registro electoral, no obstante auditorías realizadas que avalan el padrón electoral como adecuado para la realización de las elecciones, requiere de esfuerzos de revisión y actualización, enfocados a establecer la existencia o no de sub-registros en relación con mujeres, indígenas y otros segmentos de población con bajo nivel de inclusión en el sistema político." (p. 14).

El Padrón actual se comenzó a construir en 1985, y se actualiza permanentemente a través de la presentación espontánea de los ciudadanos al llegar a la edad legal, y de depuraciones efectuadas a partir de la información sobre fallecidos que le proporcionan los registros civiles de las municipalidades o los juzgados en relación a las personas a quienes se les ha suspendido el ejercicio del derecho al voto. Aparentemente se utilizan algunos mecanismos especiales de depuración, como la investigación en el terreno de los casos de personas que superan una cierta edad y mecanismos similares. No existe ningún mecanismo para eliminar del padrón a las personas que han emigrado al extranjero. Hace algunos años el TSE hizo un llamado masivo a la población para que concurriera a actualizar sus datos, y un número considerable de ciudadanos así lo hizo. Pero ese esfuerzo no constituyó una depuración, ya que quienes no se presentaron continuaron formando parte del padrón bajo el rótulo de "no actualizados" y la única diferencia fue que continuaron figurando en los listados de las mesas ubicadas en las cabeceras municipales y no en los Centros de Votación descentralizados creados por el TSE para las elecciones de 2007.

Se nos informó que una auditoría de la OEA que le habría asignado una confiabilidad del 98%[10]. Es probable que ese valor se refiera a una medida que refleja el grado en el cual los registros en el padrón coinciden con los de la ficha original de empadronamiento, lo que suele llamarse la "exactitud" del padrón (el término usual en inglés es *accuracy*) los errores tipográficos en el proceso de transcripción de los datos recogidos en el terreno. En esa visión, la calidad del Padrón Electoral no constituye un problema estratégico de la institución, algo difícil de creer en un padrón de 25 años de antigüedad.

En los párrafos siguientes nos referiremos a otros dos criterios de evaluación de un padrón de mucha mayor importancia: su cubertura (*comprehensiveness*) y su grado de actualización (*currency*). La cubertura mide el grado en el cual la población está incluida en el padrón y la actualización mide el grado de coincidencia entre los datos del padrón y la realidad en el terreno. Hay una serie de indicaciones de problemas en relación a estos criterios. De acuerdo a un documento de Mirador Electoral[11] el Centro de Asesoría y Promoción Electoral IIDH / CAPEL efectuó una verificación del padrón en 1998, que reportó inconsistencias críticas en 13.6% de los casos examinados. Por su parte, Mirador Electoral realizó en octubre de 2003 una verificación del padrón vigente para las elecciones generales de ese año, utilizando la llamada metodología de doble vía, que es la que se utiliza habitualmente en México por parte tanto de los partidos políticos como de la sociedad civil para la verificación del padrón. La primera vía, "del padrón a las personas", parte de una muestra representativa al azar del padrón. Se procede a localizar a cada persona de la muestra en su domicilio, se la entrevista, y se cotejan sus datos

[9] En realidad, la finalidad del padrón es indicar que la calidad de ciudadano y la residencia a efectos electorales de la persona cuyo nombre figura en el padrón ha sido ya verificada. La identidad se prueba con la exhibición de un documento que la acredite, en el pasado la CV y en el futuro el Documento Personal de Identidad (DPI).

[10] A pesar de que la transparencia es definida como un principio rector del TSE, no nos fue posible obtener una copia de ese estudio, aunque se nos mostró la línea donde se mencionaba ese valor. Mirador Electoral, en el segundo informe de observación de las elecciones del 2007, señala que tampoco le fue posible obtenerlo.

[11] Segundo Informe correspondiente a la observación de las elecciones de 2007.

con los que aparecen en el padrón. Para la segunda vía, se parte de una muestra de viviendas[12]. En cada vivienda escogida se entrevista a una persona mayor de 18 años, nacida en el país y se verifica si se encuentra registrada, lo que proporciona una buena medida de la "cubertura" del padrón. Los resultados de Mirador Electoral (correspondientes al "más joven" padrón utilizado para las elecciones de 2003), son los siguientes:

Tabla E - Resultados de la primera vía: Padrón a personas - Elecciones Generales de 2003

Status	Total	%
Datos correctos	180	50.6%
Dirección incorrecta. La persona no vive ahí	60	16.9%
Dirección no existe	70	19.7%
La persona se mudó	28	7.9%
Fuera del país	8	2,2%
Fallecida	10	2.8%
Total	356	100.0%

Tabla F - Resultados de la segunda vía: Personas a padrón - Elecciones Generales de 2003

Status	Casos	%
Datos correctos	240	48,8%
Datos incorrectos	90	38,6%
No encontrados en el Padrón	62	12,6%
Total	492	100

Otra forma de evaluar a un padrón es a través de la utilización de comparaciones con datos demográficos. El primer y más evidente problema que surge de la comparación de la participación de las mujeres en el padrón y en la población en general. Las mujeres constituyen el 51.1% de la población[13], pero sólo representan el 47.45% del padrón. Si las mujeres se hubieran inscripto en la misma proporción que los hombres, el padrón llegaría a 6,610,579 personas. Ello indica, *prima facie*, un sub-registro de las mujeres en relación a los hombres de alrededor de 455,000 ciudadanas[14].

La situación se confirma si comparamos padrón y población por rangos etarios. Aún cuando los rangos etarios que utiliza el TSE en la información suministrada son algo inusuales[15], sólo afectan marginalmente a la comparación que se hace en el cuadro que sigue y que sólo busca describir la situación en sus rasgos más generales:

[12] Mirador Electoral aplicó el procedimiento de buscar en una vivienda vecina a la de cada una de las personas pertenecientes a la primera muestra. En otros casos se trabaja a partir de las viviendas existentes en una muestra de segmentos censales. Ambas metodologías son validas.

[13] La proporción de mujeres en la población mayor de 18 años es aún mayor, por ser las mujeres más longevas.

[14] Aún cuando se alegaran problemas en los datos censales, no debería haber un error significativo en la estimación de la proporción de mujeres en la población: el dato de Guatemala es consistente con el de países similares.

[15] Lo usual es utilizar rangos de 25-29, 30-34, etc. El padrón en cambio, utiliza rangos de 26-30, 31-35, etc.

Cuadro G. – Comparación estructura padrón y población por rangos etarios

Población		Padrón		Sub/sobre-representación	
Rango	**#**	**Rango**	**#**	**Subrepr.**	**Sobrerepr.**
18-24	1,785,603	18-25	998,009	787,594	
25-29	1,128,960	26-30	829,913	299,047	
30-34	913,192	31-35	751,166	162,026	
35-39	725,961	36-40	657,938	68,023	
40-44	580,303	41-45	608,624		(28,321)
45-49	475,449	46-50	576,826		(101,377)
50-54	393,702	51-55	462,760		(69,058)
55-59	350,124	56-60	375,157		(25,033)
60+	849,674	61+	896,137		(46,463)
Total	**7,202,968**		**6,156,530**	**1,046,438**	**(270,252)**

El promedio actual de cubertura del padrón es del 85%, algo inferior a los estándares internacionales. De acuerdo a la Enciclopedia ACE, lo aconsejable en términos de cubertura es superar el 90%[16] - valor al que no llega el actual padrón ni en promedio. Pero el promedio oculta problemas más serios: en los rangos etarios 18-40 años apenas se ha registrado un 70% de los ciudadanos en condiciones de hacerlo, mientras que en los rangos 41+ años se detecta un sobre-registro del 10%, proveniente de las dificultades de depuración y de la antigüedad del padrón.

Las cifras de "actualidad" de los datos de cualquier padrón son elevadas en relación a la mayor parte de datos que contiene, ya que los casos de cambios de nombre legal son poco frecuentes, los datos de filiación y fecha de nacimiento son inmutables, y el estado civil, aunque variable, es irrelevante a los efectos de emisión del voto. Pero el talón de Aquiles de los Registros de Ciudadanos es la información sobre residencia. En Guatemala el voto se ejerce en el municipio de residencia, y la residencia es definida en términos estrictos: "Se entiende por residencia electoral, habitar en una determinada circunscripción municipal en forma continua, por un período no menor de seis meses anteriores a la presentación de la solicitud de inscripción como ciudadano o de cambio de residencia." (Art. 5, Reglamento LEPP). La actualidad del padrón a este respecto es limitada, y tiene dos características: (1) que la información es proporcionada por el ciudadano bajo juramento y que nunca es verificada[17] y (2) que nunca se ha aplicado una sanción a un ciudadano por perjurio, que es el delito cometido en caso de declarar una residencia incorrecta, y que siempre ha estado penado por la ley guatemalteca.

Otra recomendación de la Enciclopedia ACE es que el registro sea inclusivo – esto es, accesible a todos los grupos y categorías de ciudadanos elegibles y señala que "es importante reconocer que la situación económica y social hace más difícil el registro para … residentes de áreas rurales; personas con bajos niveles de escolaridad; personas … económicamente privadas de su derecho a votar o que no tienen

[16] "Los oficiales electorales sugieren que una lista permanente debe estar 90% completa, 85% actualizada y 97% precisa. En otras palabras, el sistema debe esperar tener en la lista a 9 de cada 10 electores elegibles, tener actualizada la información de 8.5 de los casos por cada 10 y tener sólo 3 errores de captura por cada 100". (Entrada sobre Registro de Electores: Principios Guía)

[17] Aún cuando los procedimientos aplicados en otros países, como la presentación de factures de servicios públicos o contraltos de alquiler no sean de fácil aplicación en Guatemala, siempre es posible efectuar verificaciones en el terreno en una muestra limitada de casos.

vivienda; personas (con) tendencias culturales en contra de su participación en la política y asuntos públicos (por ejemplo las mujeres). … "La exclusión electoral funciona a través de mecanismos formales e informales, tener en cuenta esto se considera un acto de buena fe por parte de los administradores electorales." Similarmente, ACE recomienda evitar lo que llama "la exclusión administrativa de los electores elegibles" que se da "cuando el sistema de registro no promueve o facilita el proceso, y particularmente cuando hay barreras administrativas para los ciudadanos que cumplen con los requisitos para ser parte del registro electoral. Los electores pueden ser administrativamente privados de su derecho a votar en varios sentidos, todo lo cual, pone en peligro la legitimidad electoral". Entre los ejemplos que menciona están los casos en los que "la inversión de tiempo que los ciudadanos hacen para su registro puede ser demasiada cuando: recorren distancias largas para registrarse, pierden horas de trabajo o cargan con gastos de viaje." Como lo señalan uniformemente varios estudios especializados, el registro guatemalteco presenta ambos tipos de inconvenientes.

Puede también mencionarse brevemente una característica que distingue al padrón en el caso de Guatemala y que lo diferencia del resto de los países: la confidencialidad atribuida a los padrones de electores. El artículo 225 establece que "el padrón electoral es público, por lo que puede ser consultado por cualquier organización política y por cualquier interesado", definición que no presenta ambigüedad alguna. A pesar de ello, los padrones son considerados por el Tribunal como un documento de alta confidencialidad y son encriptados por la Dirección de Informática a efectos de evitar copias subrepticias.

Es generalmente aceptado que la exhibición pública es una forma usual de verificar el padrón y depurarlo. La entrega de los padrones a los partidos políticos, se efectúa no sólo para que planifiquen sus estrategias de contacto con los votantes, sino también para que contribuyan a su depuración, en particular denunciando casos de acarreo de votantes, fenómeno de singular importancia en elecciones municipales. El equipo de IFES no recuerdan un solo caso en la experiencia comparada en el cual el padrón electoral se considere un documento reservado, encriptado y rodeado de precauciones para evitar el acceso de los partidos políticos a los mismos.

Un último punto se refiere a propuestas recibidas por el Pleno de utilizar un padrón que incluya no sólo los datos tradicionales y el número del DPI para los ciudadanos que lo tengan, sino también el de incluir en el padrón una fotografía y la firma de los ciudadanos (o la huella digital, en caso de no firmar). Dado que la información estará almacenada en los servidores del TSE, no existe problema en hacerlo. Pero esa eventual decisión implicará costos de cierta magnitud: una más costosa impresión en colores, cuyo costo se multiplicaría en caso de aceptarse la propuesta de considerarlo un documento realmente público. El número de ciudadanos por página era de 10, pero si sólo se consignaran los datos alfa-numéricos se podría llegar a 30, con un considerable ahorro. Por último, suele ser costumbre en otros países proporcionar a los partidos el padrón en forma electrónica. Ello no sería sencillo, al menos en algunos distritos de gran dimensión, en caso de incluirse esos datos.

Pero la objeción principal se da en otros planos. La Misión Técnica no encontró alguna justificación para su uso <u>en el caso específico de Guatemala</u>. No hay, evidentemente, ninguna razón en el plano legal. Tampoco la inclusión de esa información biométrica, irrelevante desde el punto de vista del derecho al voto, resulta en ventaja en términos de identificación. La información a usar por el TSE fue suministrada por el RENAP y <u>duplica exactamente la información incluida en el documento</u> que el ciudadano debe <u>obligatoriamente</u> presentar para ejercer su derecho al voto. Si las autoridades de mesa pueden verificar la identidad del ciudadano observando su fotografía en el documento que presenta, ¿cuál es la necesidad de imprimir esa misma fotografía en el padrón? ¿En base a qué disposición legal se pueden

exigir una firma en su presencia para compararla con la que figura en el padrón? ¿Cómo podrían las autoridades de mesa verificar las huellas digitales que figuran en el padrón? ¿Tienen los equipos para entintar adecuadamente los dedos de los ciudadanos a los que se decida verificar? ¿Tienen la capacidad para comparar dos huellas digitales, algo que requiere conocimientos al menos básicos de dactiloscopia? ¿Qué se agrega la adición de esos datos? Las razones por las cuales se incluyen fotografías y/o firmas en los padrones suelen relacionarse con problemas o situaciones que no están presentes en Guatemala[18].

2.1.5. El impacto de la creación del RENAP

El Plan Estratégico Institucional no discute en profundidad el impacto a largo plazo de la creación del RENAP como entidad independiente, a cargo de las dos bases de datos poblacionales (Registro Civil y la base de respaldo para la emisión del DPI, futuro documento único de identidad) en las cuales se basa, en última instancia, la tercera base de datos poblacionales: el Registro de Ciudadanos, a cargo del TSE.

Hay tres formas de construir un padrón electoral. La primera es la compilación de listas periódicas. Poco antes de las elecciones, el organismo electoral convoca a los votantes, estableciendo por períodos relativamente cortos numerosos lugares donde los ciudadanos pueden concurrir a registrarse y, sobre esa base, construye los padrones a utilizarse en las elecciones. La segunda, que ha sido la utilizada tradicionalmente en Guatemala, son los llamados registros continuos, donde la autoridad electoral mantiene una serie de oficinas donde los ciudadanos pueden concurrir a registrarse en cualquier momento en el período entre elecciones. Por último, están los padrones basados en Registros Civiles, en los cuales la información básica sobre los ciudadanos se recolecta y sistematiza en algún organismo estatal (que usualmente emite un documento nacional de identidad) y que proporciona al organismo electoral las bases de datos de los ciudadanos. A partir de esas bases, el organismo electoral aplica las correcciones del caso (eliminación de militares y policías, de personas cumpliendo condenas efectivas de cárcel, etc.) y las convierte en un padrón electoral. La situación ideal, es aquella en la que las tres bases de datos están bajo la responsabilidad del mismo organismo, como es el caso de Colombia, Costa Rica o Nicaragua, pero no fue esa la opción de los legisladores.

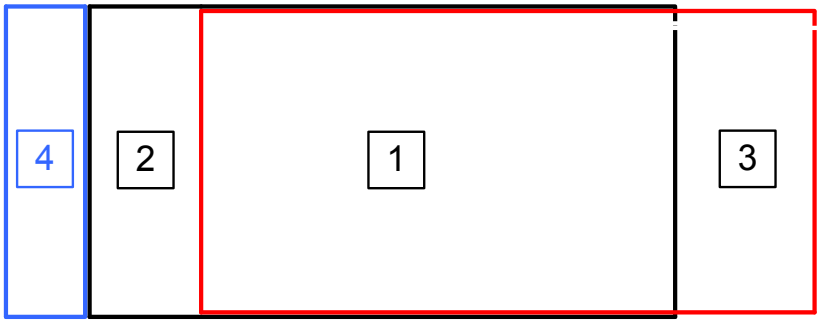
Lo que ha sucedido en la práctica desde ese entonces es una solución inédita – y de poca racionalidad gerencial ya que la convivencia simultánea de un padrón continuo, con un sistema de Registro Civil que funciona separadamente no permite optimizar recursos. De este modo, tanto el TSE como el RENAP mantienen una red de oficinas en cada municipio, y el ciudadano debe efectuar un doble trámite. En las discusiones sobre el tema con los funcionarios técnicos se nos ha indicado una razón para ellos inobjetable: que la inscripción en el Registro de Ciudadanos es un derecho y no una obligación. El Artículo 136 de la Constitución indica entre los derechos políticos de los ciudadanos el de "inscribirse en el Registro de Ciudadanos". Según se nos indicó, al tratarse de un derecho y no de una obligación, es el ciudadano el que debe ejercer la opción. Pero, al sugerirse la posibilidad de que, al final de la entrevista

[18] Así, por ejemplo, en los EEUU, donde no existen documentos de identidad nacionales, algunos Estados permiten el uso de las firmas para verificar la identidad, y de allí su inclusión en el padrón. No es ese el caso de Guatemala, donde ello no serviría para comprobar la identidad aunque se intentase hacerlo. En otros casos, la fotografía que se incluye en el padrón fue tomada por el propio organismo electoral, y sirve para evitar la suplantación de votantes por personas con documentos de identidad falsos. En el caso de Guatemala, ello no parece relevante, por las altas medidas de seguridad que contiene el DPI. Por último, en algunos casos se utiliza la fotografía incluida en el padrón para permitir el voto de personas que han perdido u olvidado sus documentos de identidad. Sería interesante ver la reacción de los partidos políticos guatemaltecos si el TSE propusiera este tipo de uso.

en el RENAP, se le pregunte si desea que sus datos sean transmitidos al TSE para su inscripción, lo cual formalizaría el carácter optativo de la inscripción, se nos informó que esa opción debe ejercerse ante el propio Registro.

En la práctica ello implica el mantenimiento de una doble red de oficinas municipales, a pesar de la limitada carga de trabajo que muchas de ellas tienen, y que se ha discutido más arriba. Para el ciudadano, implica un doble trámite – y el equipo consultor ha recogido evidencias anécdotales que indican que pocos ciudadanos optan por efectuar el segundo trámite. En términos lógicos, la relación entre ambas bases de datos, teniendo en cuenta la legislación vigente, es la siguiente:

CUADRO H - RELACIÓN LÓGICA ENTRE LAS BASES DE DATOS DPI Y REGISTRO DE CIUDADANOS



Ciudadanos que han recibido su DPI, de cubrirse metas RENAP
Ciudadanos inscriptos en Registro Electores, con CV o con DPI
Ciudadanos no han solicitado su DPI, ni se han empadronado

1	Esta área corresponde a ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral, que cuentan con DPI, y que en consecuencia pueden emitir su voto
2	Esta área corresponde a ciudadanos mayores de 18 años, que cuentan con DPI, pero que no están inscriptos en el Registro, y no pueden votar
3	Esta área corresponde a ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral, pero que no han solicitado su DPI. Aquí estarán los fallecidos no depurados, los emigrados y personas que no gestionado el DPI por problemas de salud u otros. Si el RENAP ha logrado cubrir la población, el área tenderá a coincidir con las imperfecciones del Registro Electoral.
4	En esta área están los guatemaltecos “que no existen”, que ni han solicitado documentos de identidad, ni se han registrado para votar.

El riesgo que corre el TSE es que el área 2 sea muy amplia, lo que proporcionaría una evidencia inobjetable de la falta de interés de buena parte de la población en la vida política. Es probable que, de haberse efectuado la consulta sobre la eventual inscripción en el momento de gestionarse el mucho más popular DPI, la dimensión del área 2 hubiera disminuido significativamente.

No hay nada que se pueda hacer al respecto con vista al proceso electoral del 2011, particularmente en la medida en que se requerirían reformas de una ley constitucional[19] pero es un problema que debe replantearse seriamente una vez concluido ese proceso.

2.1.6. El control de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales

Puede preverse que los problemas relacionados con el control de la financiación de partidos políticos y campañas electorales adquirirán creciente importancia, en vista a la introducción en el Código Penal de fuertes sanciones por delitos típicamente electorales. El tema no se trata aquí, en la medida en que se prevé la visita de una consultora especializada en el tema, la que elaborará un análisis y diagnóstico completo sobre el tema y efectuará las propuestas de acción que considere necesarias.

2.1.7. La previsible polarización del proceso y el incremento de la potencial competitividad

Para cerrar el análisis del Plan Estratégico Institucional, sólo queda por mencionar que en ninguna parte del mismo se menciona la previsible polarización del proceso y el incremento de la potencial competitividad, que colocará al TSE en el centro de la escena, sujeto a fuertes presiones desde los medios de difusión y de los propios partidos políticos. Las elecciones en estas condiciones son la pesadilla de los organismos electorales. Una situación de este tipo, unida a resultados electorales muy cercanos, casi hizo colapsar el sistema electoral mexicano, el cual sin duda alguna es uno de los mejores del mundo. Hay escenarios que es necesario prever, en modo de tener ya preparadas las respuestas potenciales. Entre las acciones posibles que se discuten en la sección respectiva, se menciona la posibilidad de una visita de alguno de los ex integrantes del Instituto Federal Mexicano, que pueda sugerir medidas al Pleno en relación a esos posibles escenarios.

Resultará también importante para el TSE contar con una adecuada estrategia comunicacional, para lo cual se prevé el aporte de un consultor especializado en la reformulación sugerida del proyecto de "Modernización y fortalecimiento institucional del Tribunal Supremo Electoral" discutido al final de la sección siguiente.

2.2. DIAGNOSTICO DE LOS PROYECTOS PRESENTADOS Y SUGERENCIAS

2.2.1. Introducción

El PEI incluye 5 perfiles de proyectos, que serán analizados, agregando ocasionalmente sugerencias. Lamentablemente, a pesar de haber solicitado reiteradamente información complementaria para refinar el análisis, sólo la hemos recibido en un número limitado de casos.

2.2.2. Promoción de la Participación Ciudadana

El Proyecto incluye un componente orientado hacia la formación cívico-ciudadana de estudiantes de educación media, y otro orientado a la promoción de la participación cívica de la mujer. Los grupos objetivo de ambos componentes son claves en términos de abstención electoral, y así lo señalan uniformemente los diversos estudios realizados. El perfil del Proyecto ha sido elaborado por la Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico-Electoral (UCADE) y será ejecutado en colaboración con el Registro de Ciudadanos (y con el Ministerio de Educación, en el caso de los estudiantes de enseñanza

[19] Consideramos que las soluciones propuestas en el texto o similares cumplirían perfectamente con los requisitos constitucionales. Pero es un tema que debe analizarse cuidadosamente.

media). La duración es de un año, y los presupuestos son de Q. 3,784,296 y Q. 3,113,969 respectivamente[20]. El proyecto busca estimular la participación político-electoral de esos grupos por vía de la realización de talleres con 30 participantes, en la confianza de que la discusión e intercambios en los mismos lograrían el objetivo perseguido. Las actividades se desarrollarían en tres fases. La primera, a realizarse en sede de UCADE, consistiría en "definir la temática a desarrollar en los distintos talleres/charlas; establecer la metodología y dinámicas a aplicar, preparar el material didáctico adecuado, seleccionar lecturas de apoyo, y preparar manuales de capacitación cívica." En la etapa subsiguiente, se "capacitará a los facilitadores - delegados departamentales, delegados auxiliares, sub-delegados municipales y sub-delegados auxiliares de la Dirección de Registro." Una vez concluida su capacitación, esos facilitadores quedarán a cargo de la última etapa - la realización de talleres en los centros de Educación Media de cada una de las jurisdicciones de los facilitadores, en el municipio donde ejercen sus funciones. En el caso de los jóvenes, habrá 8 talleres por facilitador, con lo que se alcanzaría a 79,920 estudiantes (8 talleres x 30 participantes x 333 municipios). En la versión recibida por el equipo, se agregan 18,900 jóvenes en el Depto. de Guatemala, cuya capacitación estaría a cargo de los 6 auxiliares que se prevé contratar en la nueva versión.

En el caso del componente dirigido hacia las mujeres el esfuerzo se centrará en mujeres del interior de la República que tienen alguna participación en organizaciones de carácter comunitario (ONGs, COCODES, COMUDES, Cooperativas, etc.), utilizando el mismo grupo de facilitadores y el mismo enfoque metodológico. En este caso sólo se realizarían 2 talleres, alcanzándose a 19,920 mujeres.

EL Proyecto, tal como formulado, presenta algunos problemas conceptuales derivados directamente del marcado desequilibrio existente en la estructura espacial de la organización. Su foco central es la utilización como facilitadores a los sub-delegados, definiendo como ámbito de su acción el municipio donde actúan. Dadas las diferentes dimensiones de los municipios, el porcentaje de jóvenes alcanzados es muy diferente. Así, por ejemplo, en los cuatro municipios de menor dimensión mencionados en la sección anterior se llegaría a capacitar a la totalidad de los jóvenes entre 15 y 19 años aunque, lamentablemente, es posible que en esos municipios solamente un porcentaje muy reducido curse educación media. En cambio, en Quetzaltenango esos mismo 240 capacitados apenas constituyen el 1.5% de los jóvenes de esa edad.

Una última consideración se refiere a los desequilibrios en el tiempo de la carga de trabajo de las oficinas municipales. Así, por ejemplo, en el capítulo anterior se señalaba que en Guatemala sólo se había inscripto 7805 personas desde las elecciones de 2007 hasta fines de Enero de 2010, mientras que en Mixco lo habían hecho sólo 1,719. Si el padrón para el 2011 creciera a la tasa ideal del 18%, quedarían por registrar, en el período restante, el 94.5 y el 94.6 % de ciudadanos en esos municipios, respectivamente. Lo mismo, en diverso grado, sucede en todos los municipios de la República, por la lamentable costumbre de dejar los trámites registrales para último momento. En otras palabras, la carga de trabajo relacionado con esos tardíos registros presenta cierta incompatibilidad con la dedicación necesaria para sus tareas como facilitadores de los talleres, que requerirán frecuentes ausencias de sus oficinas. Adicionalmente, no debe olvidarse que en pocos meses deberán comenzar las tareas más directamente vinculadas con la organización del proceso electoral.

[20] Los montos previstos en la presentación original eran de Q. 1,501,035 y 2,120,535, respectivamente. Las razones del fuerte aumento en el caso de los jóvenes se debe a la contratación de 6 auxiliares para cubrir mejor los municipios del Depto. de Guatemala, que resulta en un incremento en el número de jóvenes capacitados en 19,200; en el aumento del costo de los materiales a distribuirles de 8 Q. a 20 Q. y en la corrección de algunos errores aritméticos incluidos en la versión original.

La idea de que los sub-delegados desarrollen las "campañas permanentes de educación cívica en su jurisdicción y lo relacionado con la capacitación y divulgación electoral" a que se refiere el inciso d) del Art. 170 de la LEPP, tiene mucho mayor sentido en los años inmediatamente posteriores a cada acto electoral, pero es de difícil aplicación en los períodos cercanos al mismo.

Similares argumentos pueden hacerse respecto al componente orientado a las mujeres, aún cuando en este caso algunos de los problemas señalados se hacen sentir con menor intensidad, por el menor número de talleres. Cabe agregar que, en el caso de las mujeres, el objetivo identificado son mujeres que ya tienen alguna participación en organizaciones de carácter comunitario (ONGs, COCODES, COMUDES, cooperativas, etc.) que son las que tienen un mayor grado de movilización. Aún cuando no hay estudios al respecto, la experiencia de otros países sugiere que ese grupo específico une a su actuación comunitaria un mayor grado de participación político que el promedio de las mujeres. En ese sentido, en otros casos son precisamente esas mujeres (más que los sub-delegados) las que se recluta como facilitadoras, pero el componente no incluye fondos o mecanismos para asegurar la implementación de esta segunda ronda de difusión.

En pocas palabras, aún cuando es importante aumentar la participación de mujeres y jóvenes, la metodología propuesta para lograr ese objetivo presenta serias limitaciones. Creemos que se justifica una reformulación del proyecto, utilizando enfoques aplicados con éxito en otras latitudes, como los proyectos denominados "*Rock the Vote*" dirigidos a los jóvenes, la utilización de los ministros de cultos religiosos, u otros métodos similares. La reformulación sugerida del proyecto 5,"Modernización y fortalecimiento institucional del Tribunal Supremo Electoral" incluye los recursos necesarios para efectuarla, en estrecha colaboración con la UCADE.

2.2.3. Implementación de Brigadas de Registro de Ciudadanos en el área urbana y rural

El Proyecto, a pesar de haber sido presentado independientemente del proyecto de UCADE discutido en la sección anterior, persigue un objetivo similar, aunque con enfoque diferente. Busca disminuir la abstención primaria, incrementando el número de personas inscriptas en el Registro de Ciudadanos. A esos efectos, plantea el aumento de las bocas de atención al público a través de 75 brigadas de empadronamiento durante 10 meses, para inscribir por primera vez a toda persona que se presente a hacerlo con el DPI o con la Cédula de Vecindad (al menos hasta el 31 de diciembre, fecha en que la CV pierde vigencia); actualizar los datos de los ciudadanos ya inscriptos que así lo requieran, y brindar información a quien lo solicitare sobre los datos personales registrados en el Padrón Electoral. El objetivo es atender a 1,687,500 personas, si cada brigada atiende a 75 personas durante 10 meses.

Cada brigada incluye a dos empadronadores-operadores (con una laptop y una impresora) y con un Verificador de Datos, que concurriría al RENAP a efectos de verificar la existencia de las partidas de nacimiento de los ciudadanos que se intentan inscribir. Las brigadas se instalarán sus puestos en centros comerciales, comunidades y lugares de mayor afluencia de público. El costo estimado del proyecto es de 15,328,326 Q. En función de los datos y argumentos desarrollados en las secciones anteriores, parecería más razonable concentrar el esfuerzo de las brigadas adicionales en los cinco o cuatro meses anteriores al cierre del padrón, que es cuando puede esperarse que la mayor parte de los no inscriptos interesados en participar en las elecciones de 2011 buscará registrarse, y la capacidad de los centros existentes puede ser superada, particularmente en los municipios de mayores dimensiones. En forma similar, no resulta muy clara la necesidad de incluir en el equipo un "verificador de datos" que concurra a los Registros Civiles para verificar la partida de nacimiento. De concentrarse la operación de las brigadas en los últimos cinco o cuatro meses, la mayor parte de la población ya contaría con DPI, lo cual implica que esa verificación ya ha sido realizada. De integrarse los equipos con solo dos personas, y

el período a cinco o cuatro meses, el costo se reduciría drásticamente. El presupuesto detallado presentado no incluye los gastos de divulgación mencionados en el Perfil. Por último, se sugiere revisar y actualizar los costos de las laptops e impresoras. Esto permitirá contar con un presupuesto más real para esta actividad.

2.2.4. Registro de Ciudadanos automatizado con enlace tecnológico TSE/RENAP

El fundamento del proyecto es lograr que el TSE cuente con "tecnología que esté a la par de la implementada por el RENAP, para así aprovechar la información que se genera al emitir el DPI,… realizando de manera paralela, el registro o actualización de los datos personales que se requieren para el registro de ciudadanos por medio del empadronamiento". Esta última afirmación es incorrecta, ya que, como señalado, ello no sucede, y es el ciudadano quien debe realizar en la actualidad un trámite paralelo.

Antes se preveía originalmente utilizar alrededor de Q. 2,000,000 de los Q. 7,100,000 requeridos para adquirir equipo informático adecuado, que permita la transmisión de información de la base de datos del RENAP al TSE. Buena parte de los fondos restantes se destinarían para instalar en las sub-sedes un programa informático (en desarrollo en la sede) que permita incorporar el número de DPI así como entrenar al personal en su uso en vez del actual procedimiento, que requiere el envío de los formularios de quienes sólo tienen DPI a sede, y una sucesiva visita de la persona que se registra. Lamentablemente, el equipo de IFES no recibió los detalles presupuestarios ni otra información requerida por el especialista informática del equipo.

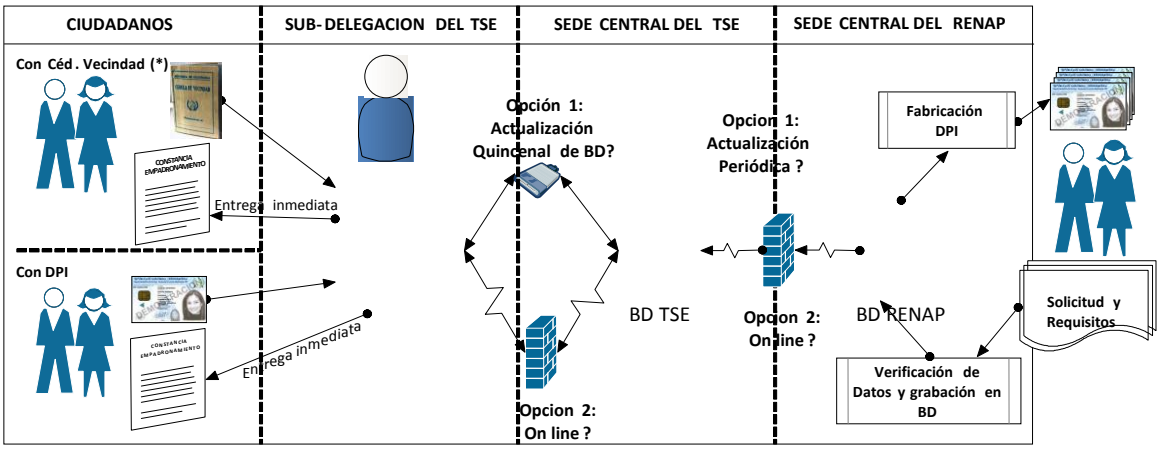
En cualquier forma, el equipo informático ya ha sido adquirido, y cualquier opinión, positiva o negativa al respecto, tendría carácter abstracto. Cabe señalar, con todo, que la adquisición de hardware debería obedecer a los resultados del análisis de factibilidad, funcional y diseño de un sistema, del que no ha sido posible obtener copia. En el caso que nos ocupa, según el Director de Informática, los equipos se han adquirido con antelación a lo necesario por la conveniencia de utilizar fondos que a fines del año pasado disponía el TSE. La capacidad de los equipos y su disponibilidad permite hoy solucionar problemas que ayer no existían, mientras que debiera haber sido la existencia de problemas lo que definiera las necesidades reales de equipo. De esta forma, la prioridad en este caso debió haber sido solucionar los problemas de las sedes en el procesamiento de datos de los ciudadanos, en su mayoría de 18 años, que sólo cuentan con DPI, ya quienes el TSE tiene dificultades en registrar, pues la doble visita hoy requerida no ayuda a lograrlo.

Por otro lado, el concepto de que el TSE debe tener equipos informáticos similares a los que posee el RENAP no es tan acertado, ya que las tareas y objetivos de los dos organismos son diferentes, y cada uno debe ajustar su infraestructura técnica de acuerdo a las funciones y necesidades de procesamiento que efectivamente existen. Dos ejemplos pueden ilustrar los criterios utilizados por la Dirección de Informática. El primero de ellos se refiere a la adquisición de lectores de chips y de huellas digitales a ser utilizados por las sedes en la verificación de la identidad de los ciudadanos. En el futuro, al concurrir el ciudadano con su DPI, el sub-delegado no se limitará a verificar su identidad con la fotografía incluida en el documento[21]. Pero ello no sería suficiente en el caso del TSE, y la Dirección de Informática ha optado por sugerir que se lea la configuración de la huella digital contenida en el chip y se la compare con la huella del ciudadano con el lector de huellas. Se trata de una verificación adicional inútil y que sólo agrega tareas adicionales a las sub-sedes. La segunda se refiere a la decisión de contar en los equipos del TSE suficiente espacio para almacenar las fotos, firmas y huellas digitales de los ciudadanos

[21] Como lo hace el cajero de un banco antes de abonar un cheque por un importe significativo.

que recoge el RENAP, por obvias razones propias de un sistema de identificación. Pero ese no es el caso del TSE, y no hay ninguna razón legal para disponer esa información[22]. Las posibles razones prácticas son dos. En primer lugar, la disponibilidad de las firmas será sin duda útil para el Depto. de Organizaciones Políticas para verificar las adhesiones para la formación de un nuevo partido. Pero el principal uso aparentemente se vinculará a la introducción de un padrón que incluya todos esos datos, lo cual, como argumentado anteriormente, no es legalmente requerido, es enteramente redundante en términos de identificación, y resultará en un significativo costo adicional.

En la medida en que el equipo informático ya ha sido adquirido, sólo queda del proyecto los aspectos referidos a la instalación en cada una de las sedes de una aplicación informática que permita atender a los ciudadanos que concurran sólo con su DPI, y que permita extenderles una constancia de empadronamiento, como en el caso de quienes tienen CV. En términos generales, esta aplicación no debería plantear dificultades mayores, su función fundamental sería la de verificar contra la base de datos provista por el RENAP, los datos del DPI presentados por el ciudadano y el registrar el centro de votación elegido por éste (ver diagrama al final del párrafo). Para su implementación, la Dirección de Informática bien podría diseñar un programa de auto-instalación, como los incluidos en programas comerciales. Pero de acuerdo al Director de Informática, ello no sería aconsejable y resulta necesaria la intervención de sus técnicos para asegurar el funcionamiento. Como en el caso de los equipos, el proceso de desarrollo ya se encuentra en curso, y se habría completado para fines de mayo.



(*): Mientras esté vigente la Cédula de Vecindad y el TSE decida aceptar inscripciones al Padrón con este documento .

Queda pendiente, como cuestión técnica, la configuración del vínculo entre las bases de datos del RENAP y TSE, que de acuerdo al borrador del convenio entre el TSE y el RENAP se proyecta implementarlo a través de un enlace de datos dedicado con comunicación ininterrumpida durante las 24 horas del día, los 365 días del año, lo cual resultará en un costo muy significativo, tanto para el TSE como para el RENAP. En opinión del equipo consultor sería suficiente una comunicación periódica una o dos veces por día. No parece justificarse un contacto permanente. Estos detalles técnicos se deberán incluir en el convenio.

En consecuencia, quedaría como ítem susceptible de ser objeto de contribuciones por parte de la comunidad internacional la capacitación de los sub-delegados en el uso del nuevo sistema. En la medida en que la modificación a introducir en los programas informáticos disponibles en las sedes se limita a la

[22] De la cual se deriva la necesidad de un equipo de 12 Terabytes, como el adquirido.

inclusión de un campo en el que incluir[23] la "dirección electoral del ciudadano", no resulta claro a el equipo de IFES en qué consiste la necesidad de una capacitación un tanto onerosa, pero se nos ha insistido en su existencia. Dado que no se ha recibido el presupuesto de detalle, no es posible estimar el costo de esta etapa.

Un tema que surgió durante la discusión fue la posibilidad de instalar el sistema desarrollado por la Dirección de Informática en aquellas sub-delegaciones en las que hay un volumen significativo de transacciones. No parece tener mayor sentido instalar los lectores de chips y de huellas digitales en pequeños municipios, como por ejemplo de Sololá, donde la concurrencia de público es de apenas una o dos personas por semana. En esos casos podría continuarse con el procedimiento manual actual, dado el limitado número de personas. Ello disminuiría el costo, al reducir el número de horas extras y viáticos probablemente incluidos el presupuesto que no hemos podido consultar.

Cabe una última reflexión, a partir de la situación descripta en los párrafos anteriores. Dada la conformación del Pleno del TSE, y las dificultades que experimenta al tomar decisiones sobre temas informáticos de alta complejidad, depende enteramente de las opiniones de la Dirección de Informática. Podría considerarse la posibilidad, de utilizar los servicios de un asesor informático externo, para poder evaluar mejor las solicitudes de esta área.

2.2.5. Fortalecimiento Auditoría y función de fiscalización y control de organizaciones políticas

El fortalecimiento buscado se centra en tres aspectos. Un primer componente busca realizar una revisión permanente de la base de datos del Registro de Ciudadanos, la verificación del proceso de registro, y el seguimiento a las actualizaciones del código geo-electoral, para lo que busca implementar un programa informático que permita detectar las inconsistencias existentes. Para estas actividades, incluido el diseño del programa informático, la capacitación del personal de la Auditoría, la adquisición de equipos y la validación y puesta en marcha del programa se prevé un costo estimado de Q. 200,000. Un segundo componente busca obtener asistencia técnica para el diseño de un sistema de monitoreo de la propaganda electoral en los medios de comunicación, así como apoyo para la adquisición de los equipos y la capacitación del personal, para lo cual se ha estimado una necesidad de Q. 150,000. Por último, un tercer componente, con un costo estimado de Q. 100,000, busca fortalecer la capacidad del personal de auditoría electoral a través del intercambio de visitas de trabajo a otros países con mayor experiencia en el tema, o por medio de la realización de eventos en los cuales expertos de otros países puedan viajar a Guatemala para transmitir conocimientos y experiencias. Como puede verse, los pedidos de la Auditoría Electoral son de singular modestia, y constituyen una pequeña fracción (apenas un 1.5%) del total solicitado en el conjunto de proyectos.

La LEPP asigna a la Auditoría la fiscalización y control del financiamiento público y privado que reciben las organizaciones políticas, tema sobre el cual la Auditoría no ha presentado ningún proyecto. Dado el incremento de las penas a ciertos delitos electorales introducidos a través de una reciente reforma del Código Penal (Decreto 4-2010) puede preverse que el tema adquirirá significativa importancia.

Por lo que hace al primer componente de la solicitud de la Auditoría, y tal como se ha discutido extensamente en la sección anterior, el Padrón Electoral presenta defectos de tal magnitud que se

[23] El número del DPI ya viene en la base de datos que le habrá de entregar el RENAP a través del enlace. Cuando se acerque un ciudadano con DPI, ingresará al sistema de consulta el numero de DPI y en la pantalla deberán desplegarse los datos del ciudadano, si son coincidentes, procedería a registrar el centro de votación de la preferencia del ciudadano.

considera necesario efectuar esfuerzo mayor. En consecuencia, entre los proyectos adicionales que se sugieren en la próxima sección, se incluye una auditoría de doble vía: del padrón a las personas, y de las personas al padrón, a través del uso de muestras representativas.

Se considera necesario, por otra parte, fortalecer significativamente el sistema de monitoreo de la propaganda electoral en los medios de comunicación y, en general, los esfuerzos a desplegar en relación a la fiscalización y control del financiamiento público y privado que reciben las organizaciones políticas. Vale la pena mencionar que la financiación de las campañas políticas también es uno de los componentes clave de los sistemas democráticos; por tal razón, los recursos económicos juegan un papel que sin lugar a duda influye en la legitimización de los procesos democráticos y en la gobernabilidad. La adquisición de fondos en las campañas políticas le puede permitir a los candidatos trasmitir al electorado con su mensaje, pero al mismo tiempo, si no hay supervisión o regulación, puede alterar la competencia política de los candidatos dada la inequidad de los recursos y además crear espacio para actos de corrupción o para el mal manejo de los fondos. Por último, la adecuada supervisión de recursos conlleva a que exista una mayor probabilidad a resistir las tentaciones de contribuciones ilegales dado a que la influencia de dinero indebido en la política puede crear un círculo vicioso de corrupción, causando la disminución de la confianza pública en el sistema político. Al final del mes de Abril, IFES presentará un informe con recomendaciones para fortalecer el TSE en su mandato de monitorear el financiamiento de las campañas políticas.

2.2.6 Modernización y fortalecimiento institucional del Tribunal Supremo Electoral

El último de los proyectos presentados busca revisar y analizar las funciones de las dependencias del Tribunal, su estructura organizativa, sus procesos, procedimientos, manuales, perfiles de puestos y otros, con la finalidad de proponer una reforma, actualización o modernización que permita al TSE ser más eficiente en la prestación de sus servicios. El producto esperado de las actividades es contar, al cabo de la tarea, con los siguientes resultados:

- Modelo organizacional
- Manuales de organización y funcionamiento por Unidad
- Manual de puestos actualizado
- Procedimientos mejorados con instrumentos e instructivos
- Normativa interna actualizada
- Programas de capacitación para el nuevo modelo
- Plan de implementación de cambios integral y por dependencia

El proyecto tiene un costo estimado de US$ 300,000, correspondientes a los honorarios para la contratación de aproximadamente seis consultores por un año, quienes tendrían a su cargo el desarrollo de las tareas descriptas más arriba, utilizando una metodología participativa trabajando en conjunto con los responsables de las diferentes dependencias del TSE en el análisis y elaboración de propuestas integrales de reforma y modernización del Tribunal. El Proyecto se vincularía directamente al pleno.

El equipo de IFES encontró que este proyecto es una pieza esencial de las reformas, aún cuando quisieran sugerir algunos cambios. Sería útil un enfoque diferente para la formación del grupo de consultores, ya que la contratación de seis consultores individuales, podría constituir un error. Creemos que sería mejor contratar a una empresa especializada en el tema, lo que proporcionaría no sólo cohesión, sino que aseguraría la definición y operación del equipo en forma coordinada y relacionada con los problemas experimentados por la organización.

Pero existe un problema más esencial: la relevancia de hacer reformas que, en la actual formulación, parecen concebir la reforma organizacional con el tradicional enfoque de OyM: formulación del modelo organizacional, definición de puestos, funciones y procedimientos, redacción de manuales, etc. Pero, ¿es posible asumir que, en líneas generales, la organización mantendrá aproximadamente la misma estructura actual? Cualquier modificación significativa requeriría una modificación de la LEPP que no parece conveniente encarar tan cerca de las elecciones. De ser así, ¿qué sentido tendría hacer un costoso trabajo de OyM en una organización que deberá sufrir ajustes de considerable profundidad apenas sea oportuno considerar una reforma de la LEPP?

Así, por ejemplo, no parece razonable pensar que será posible mantener la estructura básica actual después de las elecciones, tanto en el caso del TSE como en el del RENAP. Para ese entonces se habrá completado la distribución del DPI, aún en las hipótesis más pesimistas. Ello hará necesario replantear la razonabilidad de mantener dos lugares de atención al público en cada municipio. Una vez que el RENAP haya completado el grueso de su trabajo (la distribución del DPI al conjunto de la población mayor de 18 años), su clientela básica serán los jóvenes que cumplirán 18 años. Enfrentará, entonces, una situación similar a la del TSE en los municipios pequeños: un número insuficiente de clientes. En municipios como San Marcos La Laguna o Santa María Visitación, pocos jóvenes llegan a la edad legal por año. En más de la mitad de los municipios, el volumen de tareas no justifica una oficina permanente, ni aun cuando el TSE y el RENAP decidieran trabajar en conjunto.

Ello implicará, seguramente, que aún cuando el TSE y el RENAP no modifiquen su relación actual, el TSE deberá dejar de tener 333 sub-delegaciones municipales y, probablemente se moverá hacia una estructura territorial basada en un número reducido de oficinas y el uso de brigadas móviles y de presencias temporales en la mayor parte de los municipios. Y ello resultará en modificaciones aún más profundas de la estructura del TSE[24]. La disminución de personal en esas oficinas municipales, requerirá reducciones similares en las restantes unidades y puede predecirse que pasará a ser una organización más pequeña[25]. No tiene, en consecuencia, mayor sentido desarrollar diagramas de organización y definir puestos y funciones para una organización que cambiará tan radicalmente.

Pero también se planteará la real necesidad de un doble trámite, como sucede en la actualidad. Debería ser suficiente con preguntar al ciudadano si desea ser o no inscripto en el Registro de Ciudadanos en el momento de obtener su DPI, proponiendo, por supuesto, las necesarias modificaciones de la LEPP para hacer posible esa simplificación del trámite. Y en ese caso, el impacto sobre las dimensiones del TSE será aún más profundo. Los cambios pueden ir aún más lejos: podría, por ejemplo, considerarse la posibilidad de que, aun manteniendo al RENAP y al TSE como organizaciones funcionalmente separadas, estén bajo la supervisión de un pleno común.

Es por ello que consideramos que el proyecto de modernización y fortalecimiento podría desarrollarse en dos etapas. En una primera etapa, podría considerarse un equipo de consultores para apoyar al Pleno en la evaluación e implementación de ciertos temas de carácter técnico de cara al proceso electoral. Las tareas centrales de ese equipo deberían ser:

---

[24] Tal vez habría reformas aún más radicales, como cambiar la definición de las calidades de los magistrados para que alguno/s de ellos tenga formación y experiencias provenientes de campos más técnicos.

[25] El haber insistido, en los párrafos anteriores, en la probabilidad de una adecuación de las modalidades operacionales del TSE que resulten en una reducción de sus dimensiones, no implicará debilitarlo. Creemos firmemente que una institución más pequeña resultará fortalecida, al concentrarse en sus tareas esenciales.

- Supervisar la realización de una auditoría a fondo del padrón electoral que no se limitara a comparar la información recogida en el terreno con la transcripta en el padrón, ya que transmite una imagen de confiabilidad del padrón que no condice con su realidad. Tal auditoría debería hacerse utilizando el método de la doble vía y trabajando sobre muestras de adecuadas dimensiones.
- Planificación de un conjunto de actividades diseñadas específicamente para depurar el padrón electoral basado en los resultados de la auditoria.
- Proveer asistencia técnica en las diferentes áreas de administración electoral para fortalecer el próximo proceso electoral.

El equipo podría integrarse con cinco personas:

1. Un/a especialista en administración electoral;
2. Un/a especialista informático con amplia experiencia en padrones electorales, encargado del diseño de la auditoría del padrón;
3. Un/a especialista en temas legales electorales;
4. Un/a especialista en estrategia comunicacional, para aconsejar al TSE en esta crucial área; y
5. Un/a especialista en monitoreo del financiamiento de campañas políticas y análisis político.

El producto de su trabajo sería:

- una auditoría a fondo del padrón, que proporcione una imagen clara de su situación actual;
- apoyar y fortalecer el Pleno en la aplicación de tecnología en el proceso electoral;
- un análisis de los problemas estructurales y organizacionales del TSE, y propuestas de alternativas;
- un conjunto reformulado de actividades y soluciones, en condiciones de ser considerado inmediatamente por el Pleno para fortalecer el próximo proceso electoral.

En la segunda etapa, ese mismo equipo podría, simultáneamente, analizar y proponer alternativas para el tipo de reforma estructural que debería encararse inmediatamente después de las elecciones. De esa forma, el Pleno podría disponer de estudios y propuestas adecuadas una vez concluido el proceso de 2011. El análisis detallado de OyM, con sus propuestas detalladas, sería encarado luego de las elecciones, cuando el TSE y el Congreso hayan podido analizar y llegar a consensos sobre la futura estructura del TSE sus relaciones con el RENAP y la aprobación de las modificaciones de la LEPP y otra legislación relevante.

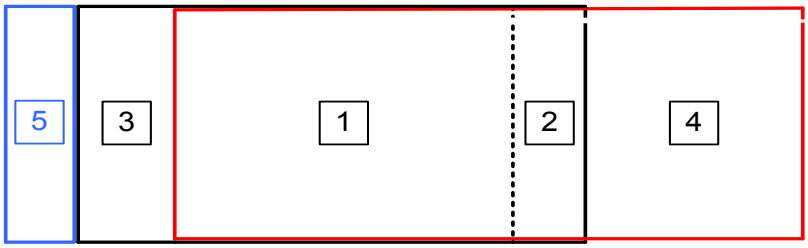
2.3. EL ESTADO ACTUAL DE PREPARACIÓN Y RIESGOS POTENCIALES PARA EL PROCESO ELECTORAL DE 2011

2.3.1 Los principales riesgos

No es posible discutir el estado de preparación para las elecciones de 2011 por la sencilla razón de que la preparación no ha comenzado en forma significativa. A la fecha, no se ha elaborado aún el presupuesto para las mismas. Ello es enteramente normal, ya que aún faltan casi 18 meses para las elecciones. Pero es bueno recordar que el TSE tiene una extensa y exitosa experiencia en organización de procesos electorales, habiendo realizado varias elecciones nacionales, dos referenda y elecciones municipales en sus 25 años de vida. Ese nivel de experiencia permite predecir una adecuada organización del proceso. Sin embargo, hay algunos factores y riesgos nuevos, que conviene destacar.

1. <u>El RENAP no llegue a cubrir la población prevista en la emisión del DPI</u>**:** Este es un temor generalizado entre los funcionarios del TSE. De acuerdo a la legislación vigente, la CV carecerá de valor a fin de año. Si el RENAP no llegara a cubrir la totalidad de la población, habría un cierto número de personas que no han podido obtener su DPI, pero que están inscriptos en el Registro de Ciudadanos, y podrían probar su identidad con la CV como era lo usual en las pasadas elecciones. El diagrama lógico es similar al anterior, pero con una línea punteada indicando que RENAP sólo ha cubierto en parte sus objetivos.

CUADRO I - RELACIÓN LÓGICA ENTRE LAS BASES DE DATOS SI RENAP NO CUMPLE SUS METAS



Ciudadanos que no han recibido DPI, por no cubrirse meta de emisión
Ciudadanos que han recibido su DPI
Ciudadanos inscriptos en el Registro Electores, con CV o con DPI
Ciudadanos no han solicitado su DPI, ni se han empadronado

1	Esta área corresponde a ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral, que cuentan con DPI, y que en consecuencia pueden emitir su voto
2	Esta área corresponde a ciudadanos inscriptos en Registro, que no han llegado a recibir el DPI, y sólo podrían votar con CV, de autorizarse
3	Esta área corresponde a ciudadanos que han obtenido su DPI, pero que no han concurrido a registrarse en el Registro Electoral.
4	Esta área corresponde a ciudadanos inscriptos en el Registro Electoral, pero que no han solicitado su DPI. Aquí estarán los fallecidos no depurados, los emigrados y personas que no gestionado el DPI por problemas de salud u otros.
5	En esta área están los guatemaltecos "que no existen", que ni han solicitado documentos de identidad, ni se han registrado para votar.

Si ese fuera el caso, sería razonable que se permitiera a los ciudadanos que se encuentran comprendidos en la situación correspondiente a la zona 2 votar con su vieja Cédula de Vecindad, y el TSE, utilizando su iniciativa de Ley, podría presentar un proyecto en ese sentido. Las fronteras entre la zona 2 y la zona 4 serán siempre borrosas y motivo de conflicto. No es probable que el TSE admita las limitaciones que presenta hoy el Registro de Ciudadanos y el elevado número de personas que han fallecido o que han emigrado y aún están incluidas. Más bien argumentará que el RENAP no ha completado su tarea y que la evidencia son precisamente esos ciudadanos que están en el padrón pero que no han recibido su DPI.

Ahora bien, ¿existe una alta probabilidad de que un elevado número de ciudadanos no pueda votar en Septiembre de 2011 por no hacer podido tener acceso al DPI? De acuerdo al RENAP, a fines de febrero habían gestionado su DPI 1,300,000 personas (aún cuando no todas ellas aún lo habían recibido). La capacidad de producción actual de documentos es de 350,000 mensuales, lo cual sugiere que a fin de año se habrían gestionado 4,800,000 DPI, algo por debajo de la meta prefijada. Pero en los seis meses adicionales hasta el momento en que se cierre la inscripción de ciudadanos en el Registro, se podrían procesar otros 2,100,000 documentos adicionales, con lo cual, a la fecha de cierre del padrón se habría cubierto la población, aún cuando el RENAP no

hubiera cumplido su meta de fines del 2010. De hecho el RENAP ha decidido incrementar su nivel de producción, y justamente hace unos pocos días recibió la aprobación de un importante crédito que le ayudará a ampliar su capacidad instalada para producir más de 500,000 DPI mensuales. Si así fuera, a pesar de las dificultades que se experimentan en la entrega de documentos y en la validación de los datos de numerosos ciudadanos, el número de ciudadanos en la zona 2 sería insignificante. La alternativa más racional parece ser la de esperar hasta fines del corriente año, para entonces tomar una decisión final. El TSE, por supuesto, debería seguir de cerca la evolución de la producción y entrega de DPI.

Por otra parte, si la zona 3, que corresponde a personas que han concurrido a obtener su DPI pero no han optado por registrarse es de dimensiones amplias, ello es síntoma de un problema mayor. En muy pocos casos se tratará de personas que no han ejercido su derecho constitucional a registrarse por cuestiones de principio. La mayor parte serán personas que no lo han hecho porque su motivación es insuficiente para efectuar un doble trámite cuya necesidad no comprenden, y que seguramente se hubieran registrado si hubieran podido hacerlo como parte del proceso de obtención del DPI. La magnitud de la oportunidad perdida para tener un registro con cobertura elevada se podrá entonces cuantificar con precisión. El TSE continuará con un padrón de alta confiabilidad en relación a la "certeza" de la transcripción de la información registral, pero de limitada cubertura y actualización.

2. La inclusión del número del DPI en el padrón: Otro riesgo potencial se relaciona con la inclusión del número del DPI en el padrón que será distribuido a las mesas receptoras de votos. Dado que las bases de datos del RENAP y la del TSE tienen en común un número considerable de campos, en particular el de la Cédula de Vecindad, no debería ser difícil agregarlo por la vía informática. La incapacidad de los programas de los que actualmente disponen las sub-delegaciones para incorporar el número del DPI no parece ser un problema mayor. El hecho es que el Director de Informática ya dispone, en Guatemala, de un programa que le permite hacerlo – y efectivamente lo hace, con la información que por escrito le envían las subdelegaciones en los casos de las personas que tienen su DPI pero no Cédula de Vecindad, en su mayor parte jóvenes. Pero argumenta que le resulta necesaria una cantidad importante de fondos para que los funcionarios de su Dirección puedan visitar cada una de las sub-delegaciones para instalar ese programa y capacitar al personal en su uso. En su opinión, no es posible el uso de alternativas que le fueron sugeridas por los miembros del equipo – usuales en la mayor parte de los programas comerciales. De acuerdo al proyecto presentado, sería necesario visitar, instalar programas y capacitar a sub-delegados en 333 municipios. La opinión respecto a estos temas ha sido abundantemente clara.

Será necesario especificar algunas cuestiones en la reglamentación. Por ejemplo, establecer que si en el padrón figuran tanto el número del DPI como el de la CV, el documento que debe ser exigido es el DPI, y los miembros de las mesas receptoras de voto deben recibir instrucciones claras y capacitación adecuada a ese respecto. Por las razones argumentadas en secciones anteriores, el agregar fotografías e impresiones digitales en los padrones para las elecciones de 2011 es absolutamente redundante y no cumple ninguna función electoral relevante. Si se tomara la decisión final de incluirlas, se asumiría un riesgo de pequeña entidad, pero riesgo al fin. Ciertamente se incurriría en un costo adicional significativo, que sugerimos el Pleno verifique cuidadosamente antes de aceptar la recomendación de la Dirección de Informática en ese sentido.

3. Descentralización de los centros de votación: Una de los temas planteados en el Plan Estratégico Institucional es el de expandir la descentralización en un 10%. El riesgo principal involucrado en esos esfuerzos es la obligación y necesidad de informar a los ciudadanos en las áreas geográficas cubiertas por la descentralización del centro de votación donde deberán votar – lo que fue resuelto en el pasado gracias a la campaña de actualización, actividad de significativo costo. Para limitar el riesgo se recomienda acotar la descentralización en lo posible, concentrándose en aquellas zonas donde los problemas son mayores, y previendo proveer facilidades de transporte para los ciudadanos que concurran al centro incorrecto. También recomendamos acompañar el proceso de descentralización con una campaña de información.
4. Monitoreo del financiamiento de campañas electorales: Un riesgo de extrema seriedad es el que enfrentará el Tribunal con las muy elevadas sanciones creadas para delitos de pre-campaña que son, frecuentemente, de difícil especificación. La presión que recibirá el Tribunal para aplicar sanciones en casos específicos, el número potencial de denuncias, y la dificultad de vincular hechos propagandísticos con candidatos (más allá del hecho evidente de que se benefician con ellos) ya que suele ser difícil de probar la responsabilidad de los candidatos por actos que los benefician. No debe olvidarse que en el período previo a las elecciones no sólo se busca favorecer la figura de determinados candidatos sino que es costumbre desprestigiar a otros, para lo que se usan hechos de difícil relacionamiento con una campaña electoral. Es posible que el TSE pueda avanzar en la materia y diseñar estrategias para minimizar los previsibles riesgos con el apoyo de la experta de IFES en esta materia durante su visita.
5. Competencia estrecha en las próximas elecciones: Por último, los analistas políticos coinciden en señalar la alta probabilidad de una competencia estrecha, así como un hecho inusual en la política guatemalteca: que el partido de gobierno tenga expectativas de triunfo, algo que nunca sucedió en elecciones pasadas. Es una situación de gran riesgo para cualquier organismo electoral, y no debe ignorárselo o minimizarlo. Una estrategia importante es una total transparencia – de allí la insistencia en dar al padrón electoral carácter público y efectuar una auditoría seria del mismo. Será también necesario particular cuidado con la transmisión de resultados considerar la posibilidad de comisionar conteos rápidos (como los que hace usualmente el Instituto Federal Electoral de México) que permitan anticipar muy rápidamente a un potencial ganador, en caso de que las proyecciones indiquen diferencias amplias) o anticipar que los resultados serán tan ajustados que puede ser necesario más tiempo para informar los resultados finales. El TSE debe apoyar clara e inequívocamente a los observadores electorales, sea nacionales o internacionales. Por último, y tal vez la recomendación más obvia, es que la estrategia comunicacional del TSE debe ser cuidadosamente pre-formulada, y tener en cuenta todos los posibles escenarios.

2.4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Etapa pre-electoral

- Teniendo en cuenta los aportes históricos del Gobierno Nacional al TSE se determina que para ejecutar las 82 actividades propuestas en El Plan Estratégico Institucional se necesitara 481.3 millones de Q. lo cual equivale a un 59.5% de los fondos presupuestados (308,4 millones de Q.) en el PEI. Por lo tanto, se recomienda priorizar entre las 82 actividades propuestas, teniendo en cuenta el análisis realizado en la sección correspondiente al PEI, en caso de no obtener los recursos deseados.

- El equipo de IFES recomienda que el padrón electoral sea de acceso público tal como lo establece la Constitución en el artículo 225, ya que se encuentra que los padrones son considerados por el TSE como un documento de alta confidencialidad y son encriptados por la Dirección de Informática a efectos de evitar copias subrepticias, el equipo de IFES no recuerda un solo caso en la experiencia comparada en el cual el padrón electoral se considere un documento reservado, encriptado y rodeado de precauciones para evitar el acceso de los partidos políticos a los mismos. La exhibición pública del padrón permite su verificación y depuración por los mismos votantes y los partidos políticos.
- El equipo de IFES no encontró justificación alguna, en el caso especifico de Guatemala ni en el plano legal, para el uso de un padrón que contenga adicionalmente información biométrica ya que en caso de optar por esta propuesta no solo implicaría costos elevados (impresión, capacitación, equipo para verificar huellas digitales), que a su vez se multiplicaría en caso de aceptarse la propuesta de considerarlo un documento público, pero también duplicaría la información incluida en el nuevo DPI.
- En vista de la previsible polarización del proceso electoral y el incremento de la potencial competitividad, que colocará al TSE en el centro de la escena, sujeto a fuertes presiones desde los medios de difusión y de los propios partidos políticos, se recomienda al TSE contar con un padrón depurado y de alta confiabilidad del electorado , continuar con el proceso de descentralización de las mesas de votación e implementar campañas de educación cívica para incrementar la participación de los electores en especial en las aéreas rurales, y realizar un adecuado monitoreo del financiamiento de las campañas políticas.

Etapa post-electoral

- El equipo consultor de IFES ha recogido evidencias anécdotales que indican que un doble tramite ante el TSE y el RENAP desmotiva a los ciudadanos a registrarse para votar, en especial este fenómeno corresponde a los ciudadanos mayores a 18 años que obtienen el DPI, pero que no están inscriptos en el registro y que por lo tanto no podrán votar, se considera que este problema se debe encarar en la etapa post-electoral.
- El hecho que el RENAP esté a cargo de las dos bases poblacionales (Registro Civil y la base de respaldo para la emisión del DPI) y que el Registro de Ciudadanos este a cargo del TSE implica el mantenimiento de una doble red de oficinas municipales y un doble tramite para los ciudadanos al tener que acudir al RENAP para obtener el DPI y luego al TSE para registrarse. Se recomienda al TSE desarrollar una estrategia de restructuración organizacional costo-efectiva que solucione los desequilibrios espaciales y temporales en la carga de trabajo del TSE y que tome en cuenta la creación del RENAP y las funciones atribuidas a esta entidad.
- Los consultores de IFES consideran que no parece razonable mantener la estructura básica actual del TSE; sin embargo, cualquier modificación significativa en su reforma organizacional, utilizando el tradicional enfoque de OyM, requeriría una modificación de la LEPP que no parece conveniente encarar en la etapa pre-electoral, y previo a considerar cualquier reforma, se debe tener en cuenta que la organización deberá sufrir ajustes de considerable profundidad.

Perfil de Proyectos

- EL Proyecto de Promoción de la Participación Ciudadana presentado en el PEI, tal como formulado, muestra algunos problemas conceptuales, que afectan su ejecución, derivados directamente del marcado desequilibrio existente en la estructura espacial de la organización. Se recomienda reevaluar estos desequilibrios así como también la metodológica propuesta para aumentar la participación de mujeres y jóvenes, utilizando enfoques novedosos y llamativos que cautiven el interés de estas poblaciones, por ejemplo "rock the vote," la utilización de ministros de cultos religiosos, u otros métodos similares.
- Con respecto a la propuesta sobre las Brigadas de Registro Ciudadano en el área urbana y rural, el equipo de IFES sugiere que es más costo-efectivo reducir las brigadas de 10 meses de duración a 5 o 4 meses anteriores al cierre del padrón, ya que durante este tiempo es cuando hay más interés de la población en registrarse, y al reducir el equipo de la brigada de 3 integrantes a 2 (empadronadores-operadores), el costo se disminuirá drásticamente.
- En cuanto al Registro de Ciudadanos automatizado con enlace tecnológico TSE/RENAP se recomienda, debido a que el TSE ya adquirió el equipo informático que permite atender a los ciudadanos con DPI, poner en marcha la instalación de la aplicación informática en las sedes del TSE, para lo cual se sugiere diseñar un programa de auto-instalación, como los utilizados en programas comerciales. Esto requiere implementar un programa de capacitación para los sub-delegados sobre el uso de este nuevo sistema que en consecuencia quedaría como ítem susceptible de ser objeto de contribuciones por parte de la comunidad.
- Si bien se proyecta que el TSE y el RENAP implementen un vinculo con comunicación ininterrumpida entre sus bases de datos, el costo de este enlace será elevado para las dos instituciones; por consiguiente, el equipo consultor de IFES propone reducir esta comunicación periódica a 1 o a 2 veces por día.
- IFES considera de gran importancia que el Pleno disponga de los servicios de un asesor informático externo que presente recomendaciones sobre temas y propuestas a nivel informático de alta complejidad, poniendo a consideración las ventajas y desventajas costo-efectivas de la implementación de componentes informáticos para que el Pleno pueda tomar decisiones imparciales.
- El equipo consultor de IFES considera que los montos presupuestados en el PEI para la Auditoría Electoral son de singular modestia, y constituyen una pequeña fracción (apenas un 1.5%) del total solicitado en el conjunto de proyectos; sin embargo, se encuentra que la Auditoria no ha presentado ningún proyecto sobre la fiscalización y control del financiamiento público y privado que reciben las organizaciones políticas, el cual le fue asignado por la LEPP. Dado el incremento de las penas a ciertos delitos electorales introducidos a través de una reciente reforma del Código Penal (Decreto 4-2010) puede preverse que el tema adquirirá significativa importancia.
- IFES considera necesario fortalecer significativamente el sistema de monitoreo de la propaganda electoral en los medios de comunicación y, en general, los esfuerzos en relación a la fiscalización y control del financiamiento público y privado que reciben las organizaciones políticas. Aunque la Especialista de IFES en financiación de partidos políticos y campañas electorales llevara a cabo un diagnostico sobre este tema del 16-24 de Abril y presentara recomendaciones, los consultores en la

primera etapa de esta Misión coinciden en la importancia del monitoreo de los dineros en las campañas políticas como componente democrático clave para el desarrollo de elecciones libres de corrupción.

- El equipo de IFES encontró que el proyecto "Modernización y Fortalecimiento institucional del Tribunal Supremos Electoral" es una pieza esencial de las reformas, que consideramos pudiese utilizar un enfoque diferente a la conformación individual del grupo de consultores , y por el contrario, sería más favorable contratar a una empresa especializada en el tema, lo que proporcionaría no sólo cohesión, sino que aseguraría la definición y operación del equipo en forma coordinada y relacionada con los problemas experimentados por la organización.
- Se considera que el proyecto de modernización y fortalecimiento podría desarrollarse en dos etapas. En una primera etapa, podría considerarse un equipo de consultores para apoyar al Pleno en la evaluación e implementación de ciertos temas de carácter técnico de cara al próximo proceso electoral. Las tareas centrales de ese equipo deberán ser:

  - ✓ Supervisar la realización de una auditoría a fondo del padrón electoral. IFES recomienda una auditoría de doble vía: del padrón a las personas, y de las personas al padrón, a través del uso de muestras representativas.
  - ✓ Planificación de un conjunto de actividades diseñadas específicamente para depurar el padrón electoral basado en los resultados de la auditoria.
  - ✓ Proveer asistencia técnica en las diferentes áreas de administración electoral para fortalecer el próximo proceso electoral.

  El equipo podría integrarse con cinco personas:

  1. Un/a especialista en administración electoral;
  2. Un/a especialista informático con amplia experiencia en padrones electorales, encargado del diseño de la auditoría del padrón;
  3. Un/a especialista en temas legales electorales;
  4. Un/a especialista en estrategia comunicacional, para aconsejar al TSE en esta crucial área; y
  5. Un/a especialista en monitoreo del financiamiento de campañas políticas y análisis político.

  El producto de su trabajo sería:

  - ✓ Una auditoría a fondo del padrón, que proporcione una imagen clara de su situación actual;
  - ✓ Apoyar y fortalecer el Pleno en la aplicación de tecnología en el proceso electoral;
  - ✓ Un análisis de los problemas estructurales y organizacionales del TSE, y propuestas de alternativas;
  - ✓ Un conjunto reformulado de actividades y soluciones, en condiciones de ser considerado inmediatamente por el Pleno para fortalecer el próximo proceso electoral.

  En la segunda etapa, ese mismo equipo podría, simultáneamente, analizar y proponer alternativas para el tipo de reforma estructural que debería encararse inmediatamente después de las elecciones. De esa forma, el Pleno podría disponer de estudios y propuestas adecuadas una vez concluido el proceso de 2011. El análisis detallado de OyM, con sus propuestas detalladas, sería encarado luego de las elecciones, cuando el TSE y el Congreso hayan podido analizar y llegar a consensos sobre la futura estructura del TSE sus relaciones con el RENAP y la aprobación de las modificaciones de la LEPP y otra legislación relevante.

3. FASE II

3.1. IMPORTANCIA DEL MONITOREO Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS.

La transparencia como herramienta del fortalecimiento democrático y del buen gobierno.

La preocupación por la transparencia en la relación dinero/política que se advierte en la agenda pública de muchos países en la actualidad, entre ellos Guatemala, está estrechamente ligada al problema de la corrupción que afecta las prácticas políticas.

La calidad misma de la democracia se ve menoscabada cuando la influencia del dinero en la vida política pone en duda la verdadera representación que ejercen los funcionarios electos. En efecto, ¿representan a la población, a los ciudadanos o son en realidad personeros de poderosos intereses económicos, aquellos que han contribuido a financiar su llegada al poder?

La transparencia se presenta como una estrategia esencial en la lucha contra la corrupción. La idea de transparencia se refiere no sólo a la publicidad o difusión o divulgación de información relacionada con campañas electorales o financiamiento de la política en general, sino que comprende un espectro más amplio de acciones y obligaciones, vinculadas con la participación, la integridad y el respeto del Estado de Derecho.

Con referencia a los procesos electorales y las campañas proselitistas, aplicar criterios de transparencia implica establecer un marco de actuación que incluya el juego limpio, el respeto de las reglas del juego electoral y de la vida partidaria, la eliminación del fraude, la honestidad y la probidad como regla de conducta de los funcionarios públicos y de los candidatos, el control y la sanción de las posibles desviaciones y también la apertura, el acceso a la información, la divulgación de la información pública.

Los estándares de conducta exigidos por la transparencia, así entendida, son más estrictos. Hay países que, por ejemplo, podrían acreditar el cumplimiento de la apertura y difusión de informaciones relativas al proceso electoral, sin embargo no garantizan el derecho de acceso a la información, ni la relevancia y oportunidad de la información publicada, ni su veracidad. La publicidad es sólo una faceta de la transparencia como criterio de integridad del proceso político.

Transparentar el financiamiento de la política contribuye a mejorar la calidad de la democracia; esencialmente porque la transparencia nos permite transformar al voto en un consentimiento informado. Es decir, permitir que el ciudadano cuando emite su voto cuente –para formar su decisión- con algo más que la imagen sonriente del candidato en los afiches de campaña, o el slogan de campaña que repite en cada entrevista. Saber quién está detrás de los candidatos, o detrás de los partidos políticos, permite descubrir la coherencia del discurso político y la consistencia de las propuestas de campaña.

La transparencia es, además, una herramienta esencial para el control de la gestión y la evaluación de las políticas públicas. Transparencia es dar a conocer y permitir que haya acceso a la información que sea relevante para después poder valorar la gestión pública de los

candidatos una vez electos, para poder calibrar si las políticas públicas que llevan adelante son inspiradas realmente desde el bien común, o son la respuesta y pago de favores a quienes han contribuido al financiamiento de la campaña.

Al aumentar el grado de transparencia sobre el financiamiento de los partidos y las campañas, aumenta el costo de la corrupción ya que el riesgo de que se descubran los actos corruptos es más alto. Por lo tanto, si bien las reglas de transparencia no garantizan por sí solas la desaparición de la corrupción, generan sí incentivos para que el juego político sea más limpio.

Los estándares y objetivos descriptos deben orientar la tarea de fiscalización, control, auditoría y verificación del financiamiento de los partidos:

- La fiscalización de los fondos partidarios **no es una mera verificación contable**, en la que basta saber que las cuentas cierran y que hay unos documentos respaldatorios.

- La fiscalización del financiamiento de la política apunta a descubrir el verdadero origen de los fondos que manejan los partidos, a verificar si quienes aparecen como donantes lo son realmente o son meros intermediarios para ocultar al auténtico financista.

- La fiscalización debe ser acompañada por una amplia difusión de la información, permitiendo a la ciudadanía, la prensa, las ONGs y los propios partidos acceder en forma oportuna, gratuita, sencilla a toda la información relacionada con el origen y destino de los fondos, los hallazgos y recomendaciones de la autoridad de control, las correcciones y ampliaciones de información presentadas por los partidos y eventualmente las sanciones aplicadas.

3.2. ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN ELECTORAL EN GUATEMALA– FUNCIÓN DEL TSE

La ley electoral vigente en Guatemala producto de la reforma de 2004 y la “armonización” de 2006 representó un avance en materia de control del financiamiento de la política.

Si bien es cierto que esa normativa podría ser objeto de reformas para ampliar y fortalecer las funciones de fiscalización del TSE, se debe reconocer que la generalidad con que se otorga la facultad al Tribunal tiene la ventaja de generar un ámbito de acción flexible y amplio que da margen al TSE -si existiera voluntad política y capacidad de gestión- para desarrollar un programa integral de transparencia en el financiamiento de la política.

El artículo 21 de la LEPP dispone que “corresponde al TSE el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el funcionamiento de sus actividades permanentes y de campaña. El reglamento regulará los mecanismos de fiscalización”.

De acuerdo al mandato legislativo:

- El TSE tiene la función de controlar y fiscalizar, lo que significa auditar, cruzar información para verificar los datos suministrados, contrastar lo informado por las organizaciones políticas con estudios y monitoreos realizados por otras fuentes, etc.

- Esa facultad abarca los fondos públicos y privados, es decir, la totalidad de recursos de las

organizaciones políticas.

- Todas las organizaciones políticas, sin importar su formato jurídico, están sujetas a la fiscalización y control del TSE.
- La fiscalización incluye el flujo de recursos para actividades ordinarias y de campaña.
- El propio TSE debe dictar la normativa de desarrollo de esta amplísima función.

El TSE no necesita una reforma de la LEPP para implementar un verdadero sistema de fiscalización. Con la misma estructura normativa, en las elecciones de 2007, el TSE puso en marcha un mecanismo de fiscalización que –aunque restringido en su alcance- significó un notorio avance. Esos mecanismos incluyeron la presentación y registro de rendiciones de cuentas de campaña, con indicación de listados de donantes y montos aportados, así como de gastos efectuados en diversos rubros. Se aprobaron Instructivos con el objeto de uniformar los balances de los partidos lo que permite la comparación de las presentaciones de las diversas fuerzas políticas. Parte de la información fue divulgada a través de la página web (por ejemplo, el listado de donantes). Todo ello contribuyó a aumentar la información disponible para la sociedad.

La cooperación internacional colaboró en la tarea facilitando la implementación del software necesario y capacitando al personal encargado de la auditoría. Lamentablemente estos dos recursos (infraestructura informática especializada y personal capacitado) ya no están en el TSE, según se nos informó en las entrevistas realizadas. En efecto, aunque varias fuentes corroboraron que se había desarrollado un sistema informático de tratamiento de datos y análisis de balances, cuando consultamos al Auditor sobre el procedimiento empleado en la actualidad para verificar los balances e informes de las organizaciones políticas nos dijo que todo el proceso se realiza "en papel" (presentación, hallazgos, recomendaciones, correcciones). En cuanto al personal entrenado fue despedido del Tribunal poco después de asumir la actual integración del pleno. La Presidenta del TSE nos informó que la decisión se había tomado porque ese personal no tenía el perfil necesario. Esta última circunstancia puede tener que ver con la "lógica contable" con que la nueva administración percibe la tarea de auditoría del financiamiento político.

3.3. ANÁLISIS DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2009 – 2014

El TSE ha preparado un plan estratégico (PEI) donde se menciona la función de fiscalización y control de las finanzas partidarias, como una de las líneas de acción.

En comparación con el desarrollo otorgado en el PEI a otros componentes del plan, el tratamiento otorgado al tema de la fiscalización del financiamiento de los partidos es sumamente elemental y desarticulado. La escasa atención prestada a este tema queda de manifiesto, por ejemplo, cuando se hace referencia los principios generales orientadores del plan de trabajo, uno de los cuales es el principio de transparencia. En la caracterización de ese

principio (PEI 6.3.6, pág. 39) sólo se hace foco en la emisión del voto y el resultado de las elecciones y no se dice absolutamente nada del tema de la fiscalización de las finanzas partidarias.

Entre las "Políticas Institucionales 2009-2014" (PEI 6.4, págs. 40-44) no hay referencia ni a la fiscalización y control del financiamiento político, ni al acceso a la información por parte de la ciudadanía. Simplemente el tema no aparece.

En la matriz de actividades, en el objetivo 8 (Fortalecimiento de los procesos de la Auditoría interna y electoral) se mencionan 2 actividades que tienen que ver con el tema aunque sin el menor desarrollo:

1. La puesta en marcha de un programa informático
2. La puesta en marcha de un programa de fiscalización.

Tampoco en este caso el desarrollo es equilibrado con el que el PEI asigna a otros temas o áreas.

Entre los proyectos que se acompañan en el Anexo del PEI, el primero se refiere al "Fortalecimiento de la Auditoría y su función de fiscalización y control de las organizaciones políticas". Las acciones concretas propuestas en este proyecto son 3 (PEI, Anexo, perfil proyectos):

1. Apoyo informático para la Auditoría del Padrón Electoral
2. Sistema de monitoreo de propaganda electoral en los medios de comunicación
3. Fortalecimiento de la capacidad del personal de la Auditoría Electoral

De esas acciones, la primera no tiene nada que ver con la fiscalización y control del financiamiento de las organizaciones políticas, sino que está orientada a la depuración del padrón. Un software destinado a este objetivo no puede satisfacer ninguna de las funciones de un software destinado al control y transparencia del financiamiento de la política. El software solicitado se refiere al padrón de electores y no a los registros contables de los partidos, o al cruce de información financiera.

Las siguientes dos acciones están más relacionadas con el tema. En cuanto al monitoreo de medios, nos referiremos al tema más adelante.

En cuanto a la actividad de capacitación del personal será necesaria en la medida que se ponga en marcha un proceso serio, ágil y moderno del financiamiento de las campañas. En cuanto a los partidos, tanto los reportes del TSE como los estudios del Mirador Electoral y Acción Ciudadana ponen de manifiesto que los partidos han cumplido con la presentación de lo exigido. La capacitación al personal contable de las agrupaciones políticas será necesaria siempre que se ponga en marcha un verdadero proceso de fiscalización.

La sola capacitación de personal interno y de las agrupaciones políticas no producirá un cambio en el proceso de reporte, registro y fiscalización de las finanzas de los partidos. Si el TSE tiene voluntad de establecer un auténtico proceso de fiscalización, control y transparencia del dinero y la política tiene que encarar un programa integral de acción, en el cual la capacitación es sólo un componente.

3.4. SITUACIÓN DEL TSE CON VISTAS A LA ELECCIÓN DE 2011

3.4.1. La decisión del TSE

La puesta en marcha de un verdadero sistema de fiscalización y control del financiamiento político requiere dos condiciones esenciales de parte del pleno del TSE: 1) voluntad política de abordar el tema de la relación dinero/política y 2) capacidad de dirigir y controlar el proceso.

De las entrevistas realizadas con magistrados y funcionarios del TSE parece surgir la voluntad de ocuparse del tema, aunque esa voluntad no haya quedado reflejada en el PEI. Otros actores políticos guatemaltecos dudan de la capacidad del TSE de acordar a nivel del pleno un programa serio en materia de financiamiento de la política. Los actores externos perciben en el pleno del TSE divisiones y alineamientos que responderían a condicionamientos políticos o afinidades partidarias. Varios entrevistados sostuvieron incluso que las alianzas internas no son rígidas, sino que varían en función de los temas o la coyuntura política. Por otra parte, la cabal comprensión de las aristas y complejidades de la fiscalización del financiamiento político requiere cierta especialización que varios de los entrevistados señalaron como una carencia en la actual integración del TSE.

El TSE y su presidenta deberían advertir que una decisión firme con el objetivo de transparentar el financiamiento político podría legitimar al TSE y fortalecer su imagen y la confianza que la ciudadanía tiene en la institución. La oportunidad es clara. Además las elecciones de 2011 pondrán el tema en el centro de la agenda y el TSE podría presentar sus esfuerzos en la materia como una contribución en la lucha contra la corrupción política.

No se trata tan sólo de tomar la decisión. Es indispensable que el pleno del TSE pueda “bajar” la decisión a los niveles de implementación para lograr que sus órdenes se cumplan. Si se toma la decisión, pero la implementación es deficiente, quien pagará los costos será el TSE y no el personal de línea.

3.4.2. La cultura organizacional

Otro problema que el TSE deberá enfrentar si se decide a fiscalizar seriamente el financiamiento político es el de la cultura organizacional que se percibe como reacia a la publicidad.

Para muestra vale mencionar que nunca se nos entrego ni hizo llegar el material que solicitamos en varias entrevistas con magistrados y funcionarios del TSE, a pesar de que todos se mostraron más que dispuestos a colaborar y prometieron enviar lo solicitado; por ejemplo, borradores de propuestas de reforma a la LEPP, informes de auditoría con relación a las presentaciones de los partidos. Pedimos la información a la Presidenta del TSE, a la Directora de Cooperación y al Auditor.

La otra dificultad que enfrentará el TSE en caso de lanzar un programa serio de fiscalización es la "lógica contable" que se percibe en la Auditoría. Fiscalizar y controlar el financiamiento de la política no es sólo ni esencialmente una tarea contable. Lo que se busca es mucho más que ver que las cuentas cierren.

Es indispensable solicitar información más amplia en todos los rubros, tanto de ingresos como de gastos, para poder cruzar información. Por ejemplo, en materia de aportes privados, los países más desarrollados en este tema exigen, domicilio, lugar de trabajo, actividad desarrollada, condición de registro tributario, entre otros datos. También se piden esos datos de los distintos proveedores de bienes y servicios.

Obviamente la cantidad de información requerida debe estar en consonancia con la capacidad de verificación del organismo. En este sentido, no es cuestión de replicar modelos de otros países, sino de tomar en cuenta esas experiencias y adaptarlas. El modelo del IFE de México (con sus casi 17.000 empleados permanentes) no es replicable en Guatemala. Pero se podrían adaptar las herramientas o revisar las experiencias de otros países como Brasil, Chile o Argentina que han avanzado en el control del financiamiento político.

La auditoría del financiamiento político está orientada a la transparencia como forma de control del verdadero origen de los fondos que financian las campañas y como mecanismo para brindar al ciudadano información relevante antes de votar y poner a disposición de la ciudadanía y a la prensa herramientas útiles al momento de evaluar las políticas públicas y las decisiones legislativas.

La lógica contable va acompañada -como quedó de manifiesto en las entrevistas- con la idea de que la tarea de auditar conlleva el "secreto profesional" entre el "cliente" -en este caso las organizaciones políticas- y el profesional auditor. Nada más lejano de la función de un auditor del financiamiento de los partidos. La transparencia y divulgación de la información es clave en la fiscalización de los fondos de los partidos.

3.5. RECOMENDACIONES

3.5.1. Estrategia General

Transparencia: Se aconseja implementar una política de transparencia en materia de financiamiento de la política, con amplia divulgación de los datos tanto provenientes de los reportes de los partidos, como de las investigaciones realizadas por personal del TSE, a través de la reformulación de la página web, la inclusión de datos "en crudo" y la implementación de buscadores que permitan trabajar con la información (formatos Excel, base de datos, etc.) y el establecimiento de un procedimiento ágil y preferentemente on line de pedidos de acceso a la información y la respuesta respectiva, intercambio que debería quedar registrado también en la web para otros interesados.

***Comunicación*: En** el PEI hay un fuerte componente orientado a la comunicación del TSE. El tema de la transparencia en el financiamiento de la política y la lucha contra la corrupción son excelentes temas para posicionar al tribunal ante la opinión pública. De encararse una seria

tarea de fiscalización, debería coordinarse la actividad con el área de comunicación para potenciar el alcance y repercusión del programa.

***Coordinación con otros actores políticos y sociales*:** Para ser eficiente en la tarea de fiscalización, el TSE debe crear redes de contacto y trabajo compartido por lo menos con los siguientes actores:

- Otros organismos del Estado: Contraloría General, Intendencia de Verificación Especial -IVE-, Superintendencia de Administración Tributaria – SAT

- Organizaciones de la sociedad: Mirador Electoral, Acción Ciudadana, Asíes, y la prensa en general

- Personas e instituciones que pueden dar apoyo y asesoramiento técnico: académicos, organismos electorales, ex-magistrados del TSE

3.5.2. Acciones específicas

Fiscalización de Financiamiento:

Debe tenerse presente que la fiscalización y control no son actividades limitadas al período electoral. Se trata de una actividad permanente que incluye el financiamiento de campaña y la rendición de cuentas en el período entre elecciones.

Se recomienda al TSE adoptar un programa completo de fiscalización del financiamiento político el cual deberá cubrir las siguientes acciones, o por lo menos, en función de las posibilidades del TSE y las circunstancias locales, el TSE podría priorizar algunas de estas acciones y ponerlas en práctica en forma gradual.

- Reformulación del Reglamento e Instructivos para el reporte de información de las organizaciones políticas

- Digitalización del proceso de reporte y auditoría de los fondos de las organizaciones políticas

- Establecimiento de un sistema de carga on line de los reportes de las organizaciones políticas

- Celebración de convenios de cruce de información económica y financiera con IVE y SAT

- Modificación de la página web. Carga total de datos en crudo y de información agregada. Accesibilidad. Actualización permanente

- Garantía de un proceso ágil y eficiente para facilitar el acceso a la información solicitada. Organización de diversos soportes de respuesta

- Capacitación de personal de auditoría y de los equipos contables de los partidos, en función de los nuevos procesos y herramientas antes mencionados

- Utilización y desarrollo de programas "open source" en todos los desarrollos informáticos

Monitoreo de medios:

- Subcontratación del seguimiento de medios con una organización especializada. No se debería gastar en desarrollos de software de seguimiento propios del TSE.

- Monitoreo de la propaganda contratada y también de la aparición de candidatos fuera de los espacios de propaganda

- Monitoreo de la pauta publicitaria oficial

- Concentración de la labor del personal de Auditoría en el análisis y cruce de la información y la divulgación de los datos recogidos en el monitoreo, los reportes de tarifas y contratación presentados por los medios y los estudios e investigaciones del TSE

AGRADECIMIENTOS

El equipo técnico de IFES expresa sus más sinceros agradecimientos a los Magistrados y a los funcionarios del Tribunal Supremo Electoral por su excepcional contribución a este informe. Así mismo, también se agradece aquellas otras personas que accedieron a entrevistarse con el equipo y respondieron lo que pareciese una lista infinita de preguntas. Cabe mencionar que el éxito de este diagnostico se debe al aporte y generosa colaboración de todos los entrevistados. Por último, el equipo de IFES desea extender un especial reconocimiento a la Misión de USAID en Guatemala y en envía una nota especial de gratitud al equipo de ARD en Guatemala por su apoyo incondicional, en especial a la Lic. Ligia Gonzales Martinez quien fue un factor central para el logro de los objetivos en la segunda fase de esta misión.

Participantes en la Ronda de Entrevistas Fase I.

Magistrada Presidenta TSE, Licda. Maria Eugenia Villagrán de León
Magistrada Representante ante la RENAP, Licda. Patricia Eugenia Cervantes Chacón
Magistrado TSE, Dr. Gabriel Antonio Medrano Valenzuela
Director de Informática TSE, Lic. Carlos Meléndez
Director Electoral TSE, Julio Solórzano
Director de la Dirección de Empadronamiento y Elaboración de Padrones
Directorio del Registro Nacional de las Personas y Directores Ejecutivos y Operativos
Directora del CENDOC, Licda. Ruth Jácome, Jefa de Centro de Documentación
Directora de la Unidad de Capacitación y Divulgación y Educación Cívico electoral, Licda. María del Rosario Velásquez
Director de Organizaciones Partidarias
Funcionarios de las Sub-Delegaciones del TSE en: San Lucas Sacatepequez, Sacatapequez; San Juan Comalapa y San Martin Jilotepeque, Chimaltenango; Santa Catarina Pinula, Fraijanes, y Mixco, Guatemala.
Presidente Comisión de Asuntos Electorales, Congreso de Guatemala, Cesar Fajardo
USAID/Guatemala, Todd Sloan y Carla Aguilar
Misión Indígena de Observación Electoral, Álvaro Pop
Mirador Electoral
NDI Guatemala, Especialista en temas electorales y de partidos políticos, Eduardo Núñez
ASIES, Raquel Zelaya
ASDI, Embajada de Suecia en Guatemala, Juana Maria Camposeco y Amgelika Broman
PNUD Guatemala, Representante Xavier Michon

Participantes en la Ronda de Entrevistas Fase II.

ARD, Álvaro Ferrandino
ARD, Wolfgang Ochaeta
Magistrada Presidenta TSE, Licda. Maria Eugenia Villagrán de León
Directora de Cooperación Internacional del TSE, Karla Alvarado
Inspector General del TSE, Lic. Hugo Rivera Castañeda
Magistrado de la Corte Suprema y ex Magistrado del TSE, Lic. Gabriel Medrano

Abogado – Especialista en temas electorales, Lic. Alejandro Balsells
Miembro de la Comisión de Asuntos Electorales, Partido Patriota, Dip. Valentín Gramajo
Abogado, Asesor del Partido Patriota, Lic. Carlos Contreras
Miembro de la Comisión de Asuntos Electorales – Ex presidenta de la misma comisión, Partido GANA, Dip. Virna López
Ex presidente del TSE, Lic. Oscar Bolaños
Ex auditor del TSE, Lic. Hermelindo Mayrén
NDI Guatemala, Especialista en temas electorales y de partidos políticos, Eduardo Núñez
Asíes, Ex magistrado suplente del TSE, Lic. Carlos Escobar Armas
USAID/Guatemala, Casey Wheeler, Todd Sloan y Carla Aguilar
Presidente de la Comisión de Asuntos Electorales, Dip. César Fajardo
Asesor de la Comisión de Asuntos Electorales, Lic. Luis Portillo
Presidente de Junta Directiva de Guatevisión y Presidente de Prensa Libre, Mario Antonio Sandoval
Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, ONG, Capítulo de Transparency International, Alejandro Urizar

Informe de Situación de la Reforma Policial

Guatemala, agosto de 2011

USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Informe de Situación de la Reforma Policial

Guatemala, agosto de 2011

Este material fue reproducido con fondos de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo el contrato DFD-I-08-04-00173-00
Los puntos de vista del autor expresados en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) o del Gobierno de los Estados Unidos

Índice

07 Presentación

13 Contexto de la Reforma Policial en Guatemala

19 Diseño de la Reforma Policial

31 Evolución del proceso de la Reforma Policial

61 Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Comisión Nacional de Reforma Policial

69 Obstáculos y desafíos de la Reforma Policial

76 Conclusión

Presentación

En la proximidad de las votaciones generales para elegir nuevas autoridades ejecutivas, legislativas y municipales, me permito presentar a la sociedad guatemalteca este informe de situación del proceso de reforma de la Policía Nacional Civil.

El momento es propicio para alentar el debate sobre el tema, considerando que en muy pocas semanas tendrá lugar el proceso de transición de gobiernos, y en ese marco, el futuro de la institución policial ingresa en una ruta crítica, porque se empezará a perfilar su futuro.

Este documento contiene un recuento de avances y obstáculos, y un perfil de desafíos a enfrentar en el futuro inmediato: los pocos meses de la ruta final del Gobierno del ingeniero Álvaro Colom, la etapa de la transición y, sobre todo, las primeras semanas de ejercicio del nuevo Presidente de la República.

No existe certeza sobre las particularidades que tendrán las acciones del nuevo gobierno respecto de la Policía Nacional Civil y el proceso de reforma, pero es seguro que la institución tiene que sufrir cambios profundos para estar en capacidad, numérica y cualitativa, de presentar a la población resultados en la prevención y el combate de los asuntos que afectan la seguridad ciudadana. Esos cambios deben responder a una línea estratégica de largo aliento, integral y enraizada en una política de Estado alrededor de la cual se congreguen esfuerzos de múltiples instituciones y sectores.

El déficit, el rezago y los riesgos que enfrentamos en materia de justicia y seguridad demandan la intervención del Estado en su conjunto para rescatar, fortalecer y modernizar a instituciones como la Policía Nacional Civil.

Es un desafío monumental en el tema policial, porque forzosamente es indispensable trabajar de forma simultánea varios ámbitos de fondo:

1. Eliminar espacios que permiten la manipulación y la utilización política, la penetración criminal, la corrupción y el mal desempeño.
2. Fortalecer estructuras internas que deben sustanciar investigaciones, sanciones y procesos penales, contra oficiales y agentes que resulten involucrados en crimen organizado, delincuencia común, corrupción, sicariato y ejecuciones extrajudiciales.
3. Depurar a funcionarios y eliminar canales de comunicación no pertinentes, que fomentan la manipulación y la utilización de la Policía Nacional Civil para servir a intereses y a grupos ajenos a su mandato legal.
4. Transformar aspectos estructurales y organizacionales como la doctrina, la formación y la capacitación para agentes y oficiales; los controles institucionales, la función especializada de investigación criminal, la carrera dentro de la institución, el despliegue y la infraestructura; además de otras consideraciones propias de un régimen laboral moderno acorde con los riesgos y peligros que conlleva esta carrera profesional.

En menos de ocho meses, la reforma policial muestra varios avances importantes para la fase que estamos desarrollando. Algunos de ellos son:

En materia de investigación criminal, existe en marcha un proceso que busca revitalizar la estructura policial auxiliar de la administración de justicia, con el fin de que cumpla plenamente con dicha función, pero atendiendo una doctrina y un conjunto de principios que saneen el ejercicio de sus funciones e impriman eficacia a su papel en la lucha contra la impunidad. También abarca la construcción de un manual único que estandarice los procedimientos, cuya ejecución más adelante, tendrá que ser coordinada con el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala.

En materia de prevención, se encuentra en marcha un proceso que sienta bases para la transformación cultural en el seno de la Policía Nacional Civil y la adopción de un papel específico en la prevención del delito. Lo relativo al cambio cultural ha empezado a ser ejecutado en diferentes regiones del país, teniendo como protagonistas centrales a los agentes policiales. En lo que respecta a la parte técnica, están en proceso de elaboración, las propuestas que incluyen programas de formación, herramientas básicas para la prevención y estrategias que incluyen un nuevo despliegue, la participación de la comunidad y una nueva orientación para la institución policial.

El bienestar del policía también es parte esencial de la reforma, para lo cual se ha gestionado un conjunto amplio de acciones que tienden a reducir las pésimas condiciones en que laboran los agentes y los oficiales. Este renglón depende en gran medida de disponibilidad financiera, pues demanda inversión en mejorar el equipo, las instalaciones físicas, los recursos de oficina, y todo lo relacionado con el bienestar como salario, prestaciones, seguros y facilidades para vivienda.

Otro aspecto de la importancia del recurso humano, que está más relacionado con la voluntad para tomar decisiones y cumplirlas, es la serie de instrumentos orientados a fortalecer la carrera policial y hacerla respetar, implementar sistemas de evaluación de desempeño y congregar recurso para promover constantemente la mejora en la educación y la formación de los policías.

En materia de planificación y desarrollo institucional, se han generado los primeros elementos que conducen a la implantación de un nuevo modelo policial. Esto incluye la propuesta de darle rango constitucional a la entidad, crear y fortalecer estructuras especializadas en el desarrollo y la planificación de carácter estratégico, la adopción de nuevas tecnologías, la consolidación del soporte informático y el fortalecimiento de la ejecución presupuestaria.

Figura también el eje de los controles internos, fundamental para impulsar la depuración de la institución, siguiendo las vías administrativas y legales predeterminadas. Se han formulado propuestas específicas para crear la Política de Control Institucional y reformar el reglamento disciplinario.

Este informe de situación se atiene a los ejes previstos en el Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial. Y en esta ruta crítica, han trabajado oficiales y agentes policiales que, pese a los diversos obstáculos y dificultades que enfrenta la reforma policial, han tenido un desempeño que yo reconozco y admiro. Se trata de personas que buscan dignificar a su institución y a su profesión, por la vía de transformar, mejorar, fortalecer y consolidar a la Policía Nacional Civil para poder cumplir en mejores condiciones sus funciones y mandato.

La burocracia y la falta de colaboración de algunos funcionarios son algunos de los varios factores que están deteniendo la reforma policial, pero confío en que este informe de situación abra espacios para una mejor rendición de cuentas de lo actuado; y que haya impulso suficiente para hacer que los engranajes políticos y administrativos empiecen a funcionar en aras de adquirir más dinamismo.

Finalmente, insisto en que la Reforma Policial sólo es posible con la participación, la apropiación y el liderazgo de mandos, oficialía y personal policial. Pero también se requiere del apoyo y el acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil, los empresarios, la comunidad internacional, entre otros actores sociales y políticos importantes.

Sobre todo, es fundamental que las instituciones del sistema de justicia, los partidos políticos y los tres poderes del Estado, conviertan a la reforma policial en un asunto de Estado y no un mero esfuerzo del gobierno de turno. Estamos frente a un proceso que debe trascender gobiernos, partidos políticos e ideologías.

Helen Mack
Comisionada Presidencial
para la Reforma Policial

1 Contexto de la Reforma Policial en Guatemala

1 Contexto de la Reforma Policial en Guatemala

El 15 de noviembre de 1995, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá firmaron el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, encaminado a instaurar nuevos comportamientos institucionales que hagan girar la seguridad en torno al bienestar social y el respeto por los derechos, las libertades y las garantías de que deben gozar las personas, según el derecho internacional.

Los Acuerdos de Paz recogieron aquel espíritu, particularmente en el que versa sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, que promueve un concepto de seguridad centrada en los seres humanos, sus libertades, derechos y oportunidades; y la supedita al imperio de la ley.

Dicho acuerdo fijó la necesidad de reestructurar las fuerzas policiales existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil (PNC), que tendría a su cargo el orden público y la seguridad interna; y que cumpliera con los objetivos de protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, la prevención y la investigación del delito, y una pronta y transparente administración de justicia. El propósito era el diseño de un nuevo modelo policial que se constituyera en parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

El 4 de marzo de 1997, mediante el Decreto 11-97, el Congreso de la República creó la Policía Nacional Civil y aunque contó con importante apoyo internacional en su conformación, no pudo superar dificultades en ámbitos como el normativo, el personal, la formación de oficiales, la existencia de patrones culturales y la debilidad o nulidad de los controles internos, entre otros múltiples factores.

La orientación y el accionar de la PNC han estado supeditados a coyunturas y a la voluntad política de los gobernantes, vía decisiones ministeriales, por encima de la autoridad y las necesidades de la institución policial. Incluso en la actualidad, hay aspectos como la formulación presupuestaria y la planificación del trabajo que no se realizan con pertinencia técnica desde la entidad policial, lo que impide su fortalecimiento desde una visión estratégica.

La posibilidad de cambiar las condiciones imperantes se abrió cuando, en 2007, se impulsaron procesos de diagnóstico, depuración y reestructuración de la PNC, que derivó en la necesidad de una reforma policial de carácter integral, que a su vez dependía de una reforma del sector de seguridad y justicia.

En el tiempo, todo esto coincide con la aprobación, en 2008, de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, compromiso derivado de los acuerdos de paz y que mantiene el rumbo de la seguridad democrática, a cargo de coordinar a las instituciones responsables de la seguridad, la defensa, la inteligencia y la gestión de riesgos.

Otro hecho relacionado ocurrió el 15 de abril de 2009, cuando los presidentes de los tres poderes del Estado y el Fiscal General de la República firmaron el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, que contiene 101 compromisos divididos en diez ejes. El Eje II está dedicado exclusivamente a la Reforma Policial y contiene 21 compromisos.

Una de las primeras acciones del presidente de la República, Álvaro Colom, fue designar a Helen Beatriz Mack Chang para iniciar las labores preparatorias que culminaron, en enero de 2011, con la creación de la Comisión Nacional de Reforma Policial y la juramentación de la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial.

Los primeros pasos en pos de la reforma policial estuvieron rodeados de condiciones de seguridad agravadas, y en medio de exigencias para hacer que las fuerzas civiles de seguridad den resultados adecuado al clamor ciudadano por seguridad y protección.

Con 48 homicidios por cada cien mil habitantes[1], Guatemala se encuentra entre los países más violentos de Centroamérica. Los índices de impunidad también son altos, pues diversos reportes indican que sólo se investiga entre un 5 y un 15 por ciento de los casos. En la dimensión regional, Guatemala junto con El Salvador y Honduras son ruta y territorio propicios para el tráfico de drogas y otras actividades de la delincuencia organizada.

Concretamente en Guatemala, el posconflicto fue escenario del desarrollo, crecimiento e intensificación de una fuerte tendencia de violencia, criminalidad de impunidad que está provocando problemas de gobernabilidad.

Aparte del número de víctimas mortales que son reportadas anualmente, se ha perdido el control sobre un amplio territorio nacional y han proliferado acciones de trasiego de armas, lavado de dinero y otros comportamientos criminales asociados a la debilidad o a la falta de presencia del Estado.

Por lo mismo, el tema de la seguridad es clave para el país, la gobernabilidad, la estabilidad política y la vigencia del Estado de Derecho, pero también se convirtió en el más grande desafío para personas y partidos políticos que compiten por los diversos cargos de elección popular. De esa cuenta, la continuidad del proceso de reforma policial depende de la evaluación que se haga sobre el trabajo desarrollado hasta ahora, por parte de quienes sean electos para gobernar al país en el siguiente cuatrienio.

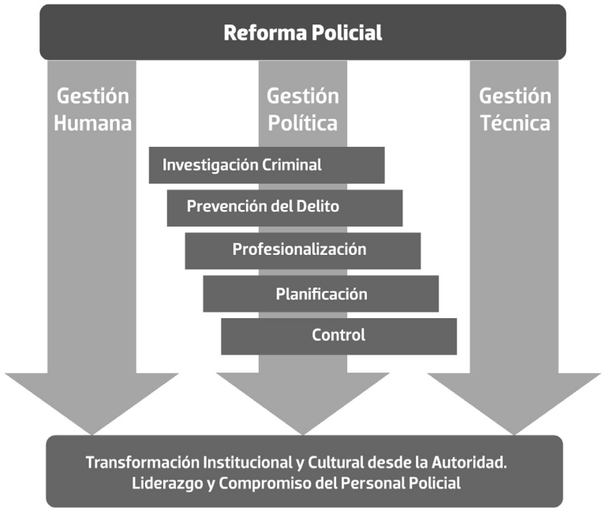
1 Ministerio de Gobernación (06/05/2011). *Gobernación traslada datos oficiales de incidencia criminal en el país.* Consultado en: http://www.mingob.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=1256:gobernacion-trasladadatos-oficiales-de-incidencia-criminal-en-el-pais&catid=71:eventos&Itemid=54

2 Diseño de la Reforma Policial

2 Diseño de la Reforma Policial

La Reforma Policial constituye un proyecto de Estado orientada a la transformación institucional y cultural de la PNC. Busca la integración de las gestiones humana, estratégica y política y técnica y 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.

Figura 1. Transformación institucional y cultural de la Policía Nacional Civil



Fuente: Elaboración propia.

Elementos del modelo policial

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.

Con base en una serie de fuentes conceptuales[2], se establecen los elementos de modelo policial con los que se orienta la Reforma Policial:

Policía única: las funciones policiales de prevención del delito e investigación criminal le corresponden exclusivamente a la Policía Nacional Civil.

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.

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.

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.

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.

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.

2 Para este efecto, la Reforma Policial se sustenta esencialmente en seis fuentes originadas en diferentes momentos históricos del país: Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (1996); Una nueva etapa de la Reforma Policial en Guatemala (2007); Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (2009); Estado de Situación de la Policía Nacional Civil (2010); Plan Estratégico de la Reforma Policial 2011 – 2020 (2010); Acuerdo de creación de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Criterios rectores del proceso de Reforma Policial

Liderazgo de las autoridades políticas y mandos policiales en el impulso de decisiones y cambios a implementar.

Integralidad superando la parcialidad, fragmentación y aislamiento entre áreas y procesos.

Transparencia y rendición de cuentas en decisiones y cambios estratégicos emprendidos, difundiéndolos para el conocimiento, escrutinio y evaluación de la sociedad.

Progresividad con base a metas estratégicas y planificación.

Participación orientada a la formulación y apropiación policial del proceso.

Viabilidad política, técnica y financiera.

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.

Sostenibilidad de los avances para alcanzar impactos estructurales e irreversibles en el mediano y largo plazo.

Ejes programáticos de la Reforma Policial

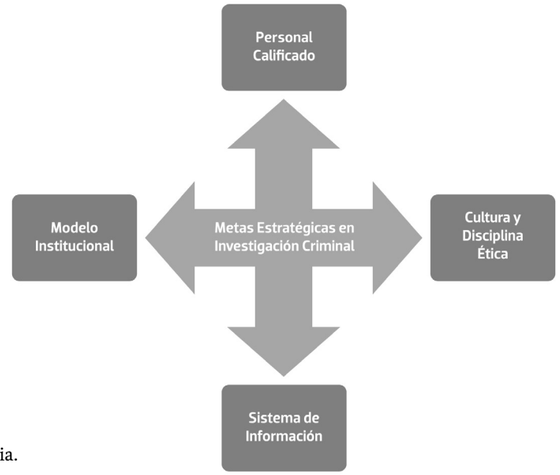
En el Plan Estratégico de la Reforma Policial 2011 – 2020[3] se identificaron los siguientes ejes programáticos:

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.

3 Este plan establece 17 metas estratégicas y 42 áreas de impacto programático – institucional, a partir del cual se orientarán más de 140 iniciativas de reforma y desarrollo. Este plan fue validado con autoridades del Ministerio de Gobernación, la PNC y representantes de sectores de la sociedad civil y de la cooperación internacional durante el segundo semestre de 2010, siendo aprobado por el Presidente de la República en enero de 2011.

Figura 2. Eje I Investigación Criminal



Fuente: Elaboración propia.

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.

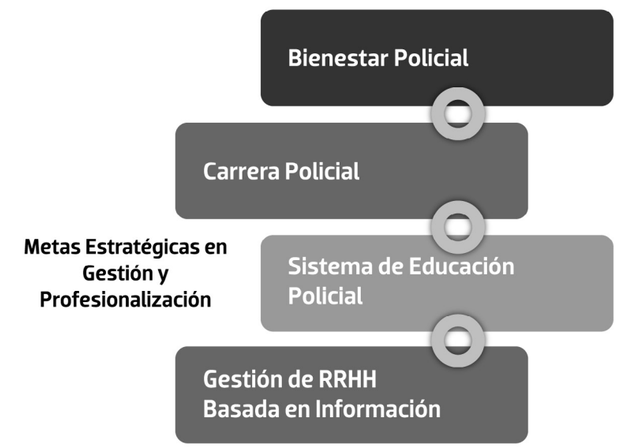
Figura 3. Eje II Prevención del Delit

Fuente: Elaboración propia.

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

Figura 4. Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano

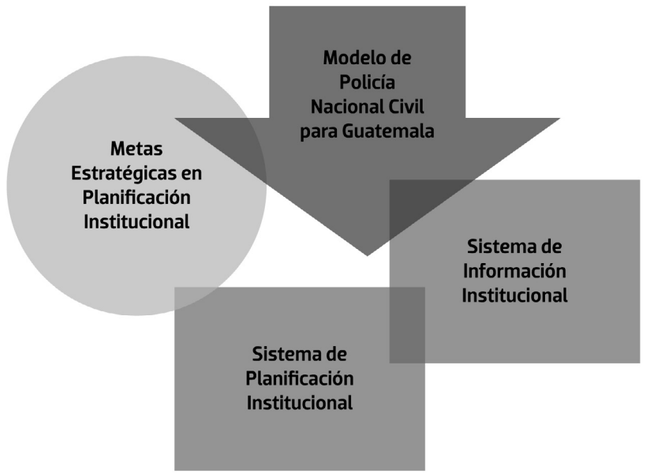


Fuente: Elaboración propia.

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, la comprensión de su modelo institucional en sus alcances y límites.

Figura 5. Eje IV Planificación Institucional



Fuente: Elaboración propia.

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.

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.

Figura 6. Eje V Controles Internos

Fuente: Elaboración propia.

De estos ejes, los 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 moldean el funcionamiento de la institución para la efectiva realización de su mandato.

Ciclo de desarrollo de la Reforma Policial

En la Fase 1 Preparación, se realizó el diagnóstico institucional y se formuló el Plan Estratégico 2011 – 2020, estableciendo la ruta estratégica. Esta fase culminó con la instalación formal de la Comisión de Reforma Policial y el nombramiento de la Comisionada Presidencial, lo que marca a su vez el inicio de la Fase 2 Diseño e Instalación, en la que se está actualmente. Esta consiste en la determinación de los procesos de cambio en los distintos ejes y la necesaria aprobación de los mismos por parte de las autoridades en el marco de la Comisión de Reforma Policial.

La Fase 3 Implementación y Ejecución implica la implantación de los cambios en la estructura orgánica, funcional y operativa de la entidad, de la mano con los procesos de cambio cultural que se pretenden. La Fase 4 Expansión y Desarrollo se orienta a lograr que los cambios se profundicen a todos los niveles de la estructura y proyección policial, siendo parte de su cotidianidad, pero a la vez evolucionando conforme las demandas de seguridad. Por último en la Fase 5 Consolidación, los procesos de reforma maduran al punto de ser irreversibles y estructurales.

Figura 7. Ciclo de desarrollo de la reforma policial

Fuente: Elaboración propia.

Metodología

La Reforma Policial plantea una metodología de trabajo que inicia con la instalación de mesas de trabajo con autoridades, personal y apoyo externo. En estas, se da la construcción colectiva de propuestas técnicas de reforma. Posteriormente, debe darse la implementación, monitoreo, evaluación y sistematización. Finalmente, procede la aprobación de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Cada uno de los pasos del método que se sigue para la Reforma Policial, posee una vocación participativa, en la que las autoridades y personal policial deben jugar un rol protagónico. Se estima que los cambios necesarios para la recuperación y fortalecimiento de la PNC, sólo son posibles desde una apropiación y liderazgo plenos de los mandos, que se traduce gradualmente en un espíritu de cuerpo y mística en el personal.

En este sentido la participación y construcción colectiva en la definición e implementación de reformas, es crítica y depende de la presencia de mandos medios y superiores de la PNC, que apoyados con personal técnico y gerencial, permite que las iniciativas posean calidades de efectividad y viabilidad.

3 Evolución del proceso de la Reforma Policial

3 Evolución del proceso de reforma policial: por ejes y procesos transversales

Durante los primeros meses de trabajo, se dieron pasos que permitieron el surgimiento de la Reforma Policial y condiciones básicas o iniciales para su impulso de corto, mediano y largo plazo:

La institucionalización del proceso a través dela creación de la Comisión Nacional de la Reforma Policial y el nombramiento de la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial.

Atención pública de la problemática de la Policía Nacional Civil, sensibilizando a importantes sectores sobre la necesidad de impulsar procesos inmediatos y sostenibles de fortalecimiento institucional.

Generación de credibilidad y confianza públicas en los representantes diplomáticos en el país y la cooperación internacional, articulando los primeros recursos de donación financiera, técnica y humana.

La Reforma Policial se hizo presente y vigente en la agenda pública nacional, en diferentes espacios de debate y discusión.

Se establecieron canales de comunicación y de acercamiento con el sector empresarial, con miras a alcanzar el involucramiento de amplios sectores de la sociedad en el proceso de reforma policial.

Se participó activamente en la creación de la instancia regional para el impulso de reformas policiales, de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Esta acción favoreció que la Reforma Policial se conociera regionalmente, haciendo evidente la necesidad de esfuerzos conjuntos, tanto por los países miembros del SICA como México, Colombia y Estados Unidos, entre otros.

Estos pasos poseen un valor estratégico y constituyen la base o plataforma mínima que ha permitido los avances que a continuación se presentan, ordenados por cada uno de los ejes programáticos y sus metas estratégicas.

Investigación Criminal

Importancia

La investigación de un hecho criminal es una de las expresiones más concretas del Estado de Derecho: se busca establecer la responsabilidad penal siguiendo procedimientos y garantizando derechos humanos pero a la vez, constituye un servicio público que le permite a la víctima conocer la verdad y obtener justicia y reparación.

La investigación criminal contribuye a la seguridad y la convivencia ciudadana, mediante el empleo de técnicas de criminalística y estudios criminológicos; así como el manejo de la información delincuencial, orientado a brindar apoyo oportuno a la administración de justicia, en la lucha contra la impunidad.

Además, la investigación criminal constituye el mejor medio para disuadir y prevenir el delito, porque brinda certeza de que todo acto delictivo puede ser perseguido y sancionado eficazmente y revela a la comunidad el *modus operandi* de los responsables. En ese sentido, genera insumos para la adecuación del despliegue y cobertura policial, optimizando los recursos.

Si cuenta con los medios suficientes (científicos y técnicos), la profesionalidad necesaria y el personal suficiente[4], la investigación criminal aumenta la percepción de seguridad en la población, así como su confianza, credibilidad y legitimidad en todo el sistema de justicia.

Problemática institucional

Actualmente, el servicio de investigación criminal se basa en información dispersa, segmentada y compartimentada de la mano con prácticas improvisadas, empíricas, particulares y discrecionales de investigación e información criminal. En suma, existe un déficit metodológico. Entidades estatales y privadas que legalmente están obligadas a compartir información a la PNC, se resisten a brindarla por la porosidad, vulnerabilidad y corrupción institucionales en el resguardo y manejo de datos de investigación.

Se han provisto inversiones tecnológicas que resultan no compatibles con los sistemas informáticos y de información existentes. Además, conviven diferentes programas informáticos en la PNC que no permiten migraciones de datos. La información se compartimenta en lugar de integrarse bajo líneas comunes de averiguación, impidiendo una investigación eficiente y propiciando el florecimiento de actividades ilícitas en torno a su manejo.

Se evidencia dispersión y separación entre sistemas de información y de inteligencia – análisis que no logran coincidir en la investigación criminal. La Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) al conformarse principalmente por personal policial ubicado originalmente en investigación criminal, ha adquirido una línea similar a las unidades investigativas de la PNC. Así, eventualmente la sustituye en dicho rol. Con ello, se ha perdido la línea estratégica que retroalimentarían la investigación.

4 No menos del 10% de toda la fuerza policial, según estándares internacionales.

Si la integración entre entes de un mismo ministerio (PNC – DIGICI), se torna difícil, la coordinación con instituciones y servidores públicos de otros ámbitos como el MP y el INACIF, es aún más difícil. Ello obedece, en alguna medida, a confusión de roles, lo que provoca distancias, resistencias y cierta "territorialidad" en materia de investigación, contrario a la gestión sistémica que se requiere.

La profesionalización de personal policial en investigación criminal es predominantemente dispersa, cortoplacista y dependiente tanto de la voluntad política de autoridades de turno como de apoyos internacionales.

La experiencia acumulada de personal técnico se desperdicia por la rotación interna o hacia otras entidades del sistema de seguridad, o la búsqueda de mejores oportunidades dentro y fuera de la PNC. En general, las condiciones de carrera para investigadores son limitadas, a pesar de que la exigencia técnico profesional es mayor respecto a otros roles policiales. Esto desmotiva el interés del recurso humano calificado por incorporarse a la institución policial.

Los factores anteriores hacen que prevalezcan hábitos de trabajo que se orientan bajo el esfuerzo y lógica del investigador, sin el apoyo técnico, logístico y personal insuficiente para poder dar resultados eficientes en cada uno de los casos. Aunque se han dado avances en este sentido (por ejemplo, en la investigación de delitos contra la vida), la presión social y política por resultados, provoca que se mantengan ciertos patrones de trabajo y conducta.

Avances más relevantes del período

Sentando las bases y directrices para la investigación criminal

Como modelo de investigación criminal se interpreta la concepción filosófica, doctrinaria y normativa de la institución policial en su función de investigación criminal, con su expresión orgánica y funcional correspondiente. En esa línea, se ha brindado y recopilado insumos conceptuales, instalando mesas técnicas policiales en las que se ha propiciado el análisis con cooperación nacional e internacional en materia de seguridad y justicia. Además, se ha revisado la legislación correspondiente y se ha indagado sobre experiencias similares de otros países.

Se formuló una ruta crítica para la construcción participativa y técnica del modelo, que supone los siguientes elementos:

1. Componente filosófico que oriente esta función policial.
2. Replanteamiento de la estructura y organización, así como el despliegue y la cobertura de los servicios de investigación criminal.
3. Establecimiento de una metodología de trabajo en conjunto con el MP.
4. Determinación de infraestructura y el equipamiento necesarios para su implementación.
5. Provisión de lineamientos acerca de la coordinación interinstitucional sobre investigación criminal.
6. Definición del componente de profesionalización correspondiente.
7. Identificación de las reformas legales necesarias para viabilizar la implementación de las propuestas.

Se ha avanzado en cuanto a la formulación del componente filosófico-doctrinario, que constituye el fundamento del modelo. Así, se ha desarrollado el rol de la policía en un estado democrático de derecho, determinado por el principio acusatorio establecido por el Código Procesal Penal y por el compromiso para la transformación de la policía, plasmado en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Se han identificado y descrito los principios que habrán de regir la investigación criminal, que al constituir un mecanismo para garantizar el cumplimiento de los deberes del Estado y la protección de la persona, debe estar inspirada en los principios de legalidad, imparcialidad, respeto a los derechos humanos, respeto a las víctimas, necesidad, apoliticidad, orientación científica, economía, disciplina y jerarquía, y coordinación y colaboración.

Dentro de ese primer componente del modelo, también se ha estipulado que se aboga por una policía única para las funciones de prevención e investigación criminal y la importancia vital que para muchas investigaciones implica la información, vínculos y estructura provenientes de la prevención, por lo que debe superarse cualquier situación que aísle a las dos funciones. El modelo que se está impulsando, puede generar espacios reales de colaboración y de coordinación entre distintas funciones de policía.

La construcción del modelo también ha avanzado en cuanto a la definición de la estructura y organización de la institución para el desarrollo de la función de investigación criminal.

Se ha evaluado la estructura actual de la Subdirección General de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, al tenor del Acuerdo Gubernativo 97-2009, el Acuerdo Gubernativo 158-2009 y la Orden General 46-2009 así como las propuestas formuladas por la Narcotics Affairs Section (NAS) en el 2010, la que este ente internacional elaborara en conjunto con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el año 2011 y la realizada por la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal.

Con base en esos insumos, se procedió a determinar las unidades necesarias para asumir los niveles directivo, estratégico, táctico y operativo de la investigación criminal, expresadas en un organigrama que promueve innovadoras figuras que vendrían a dinamizar los procesos, tales como una plana mayor que asesora al Subdirector General de Investigación Criminal, un Subdirector General Adjunto de Investigación Criminal y cuatro divisiones: la División Administrativa, Financiera y Logística; la División de Apoyo Técnico y Científico; División de Análisis de Información Criminal; y la División Especializada en Investigación Criminal.

Se espera que este modelo coadyuve a reactivar la investigación criminal como herramienta para el combate a la impunidad, cuyos índices alcanzan un 98% de los casos en delitos contra la vida. Su diseño y fortalecimiento implican ajustes estructurales y funcionales que redefinan las responsabilidades operativas de investigación así como la alineación de lo estratégico, táctico y operacional.

Estandarizando los procedimientos en materia de investigación criminal

Es indispensable contar con un Manual Único de Investigación, como una herramienta que facilite la implementación de procedimientos adecuados y coordinados en materia de investigación criminal de la PNC, el MP y el INACIF. De esa cuenta, se ha formulado una propuesta técnica para la construcción conjunta de un manual único de investigación criminal, que permita de manera unificada un conocimiento pleno y dominio de los diferentes roles y criterios para su coordinación.

En la propuesta mencionada, se indica que para la elaboración del manual, es necesaria la integración de una Mesa Técnica Multidisciplinaria coordinada por la Comisión Nacional de Reforma Policial con funcionarios de los tres entes arriba mencionados. Además, se han enunciado los contenidos mínimos de ese manual:

1. Los principios que rigen la actuación de los funcionarios que intervienen en la investigación criminal en el marco del proceso penal.
2. Límites constitucionales de los funcionarios en la investigación del delito.
3. Concepto de investigación criminal.
4. Actuaciones de cada una de las entidades y sus funcionarios.
5. Medios cognoscitivos.
6. Protocolos específicos por delitos.

Este manual responde a los problemas de carácter organizativo, normativo y de comportamiento que hacen de la falta de coordinación interinstitucional, un factor de impunidad. Entre las instituciones encargadas de la investigación criminal, no se percibe una visión de proceso sino más bien una práctica desarticulada, carente de estrategias y acciones unificadas.

Se requiere un servicio de investigación criminal integral, con funcionarios suficientemente capacitados para el desempeño de las funciones técnicas, investigativas y operativas, que además apliquen correctamente los procedimientos y sean respetuosos de los principios que rigen las actuaciones procesales, los derechos y garantías de las personas.

Balance y proyección

Es importante valorar el respaldo institucional alcanzado a partir de construir canales de confianza, comunicación y coordinación con mandos medios de la Subdirección de Investigación Criminal, los cuales reconocen el proceso como una necesidad y oportunidad para el mejoramiento del servicio.

A través de espacios constantes de discusión y construcción colectiva, se han logrado iniciar diferentes procesos de desarrollo institucional. En esa línea, han participado miembros de todas las unidades de investigación criminal.

En los próximos meses se buscará intensificar los esfuerzos y acciones en el desarrollo e implementación del Modelo de Investigación Criminal, que implica cambios normativos, orgánicos y funcionales, que requieren en parte, aprobación a nivel legislativo.

Otro punto de importancia central es la aprobación de la Política Institucional de Investigación Criminal, que brindará marco y consistencia al modelo institucional antes indicado, garantizando el contar con personal adecuado y criterios de despliegue institucionalizados, entre otros aspectos. También se iniciará la adquisición de tecnología de punta y un aumento en las acciones de coordinación intra institucional (otras unidades), entre ejes de la Reforma Policial y a nivel interinstitucional (sector justicia).

Prevención del Delito

Importancia

Toda la policía debe hacer labores preventivas. La prevención es el ámbito donde se manifiesta la relación del policía con la comunidad. El policía se reconoce como un ciudadano y como parte de esa comunidad, legitimando su actuación frente a la población.

La prevención del delito limita el uso y empleo de la fuerza y armas de fuego, lo que deriva en la disminución general de la violencia. También hace evidente en la población que el uso de fuerza es el último y no el primer recurso a emplear, así como que, en caso de ser necesaria, debe hacerse observando principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Problemática institucional

Tanto en la operatividad y comportamiento policial, incluso desde el nivel de aspirantes, prevalece la cultura reactiva y represiva, enraizada en el conflicto armado interno; de tal suerte, que sólo un 2% del personal realiza acciones preventivas en la PNC. Aunado a esto, la percepción de la población sobre criminalidad, violencia y seguridad se limita a lo que capta a través de coberturas noticiosas que, por su naturaleza, reafirman socialmente la cultura de violencia.

La frustración social que se deriva de la criminalidad e impunidad imperantes se dirige principalmente al ente policial, provocando una sistemática pérdida de credibilidad que la aísla socialmente. A la PNC se le demandan medidas de fuerza, que excluyen o desplazan la línea preventiva y que al no satisfacerse, derivan en linchamientos y en rondas armadas.

Las acciones de prevención se postergan o desplazan, ante el imperativo de superar el déficit de reacción. Esta situación es correspondiente a la fragmentación o separación entre los roles de prevención y reacción del mandato institucional.

El déficit metodológico de la PNC en prevención contrasta con la diversidad y dispersión de iniciativas que en la materia se desarrollan en ámbitos institucionales, sociales y comunitarios. Dentro de estas puede mencionarse la proyección del Vice Ministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación, con sus acciones de prevención y relaciones con la comunidad. Ello genera cierta confusión de mandatos institucionales.

Girar hacia una cultura institucional de prevención, proximidad comunitaria y respeto de los derechos humanos, propio de un estado democrático, requiere de condiciones y esfuerzos consistentes por un período de tiempo suficiente, en función de superar los factores antes descritos.

Avances más relevantes del período

Instalando las bases para el cambio cultural que prioriza la prevención sobre la reacción

Se realizaron múltiples procesos formativos y de cambio cultural, que permitieron la adquisición de herramientas metodológicas para generar un acercamiento con la comunidad y la difusión de la Reforma Policial y sus ejes de trabajo, logrando a nivel nacional la formación de 35 agentes multiplicadores de la temática y un equipo de coordinadores temáticos. Para llevar a cabo estos procesos, se contó con el apoyo de la cooperación alemana, a través de PCON-GIZ.

La sistematización, difusión y réplica de las buenas prácticas ha favorecido la identificación de multiplicadores que a la vez generan confianza y credibilidad en el desempeño policial.

Los multiplicadores elegidos fueron sometidos a un proceso de selección minucioso, con el fin de buscar y certificar a los verdaderos líderes del cambio, con perfiles que tomaron en cuenta la pertinencia cultural y la distribución y representatividad geográfica. Esto habrá de provocar que la institución policial cuente con una capacidad instalada inicial.

La Reforma Policial persigue aumentar el porcentaje de elementos policiales que realizan labores preventivas, para transitar de una cultura reactiva hacia una de carácter preventivo que se anticipe a las faltas, delitos y conflictos, para lo cual se requieren agentes de cambio que provengan de las propias fuerzas policiales.

Transformando la cultura policial

Se elaboraron las guías para un “Proceso de transformación cultural en la Policía Nacional Civil de Guatemala”, las cuales establecen los lineamientos para reformular la institución policial a partir de su visión, misión y valores corporativos que se orientan a la participación ciudadana, una nueva cultura de trabajo, la potenciación del conocimiento, la formación policial, y la búsqueda de la vocación y el talento de la mujer y el hombre policía.

En esta línea, se han realizado encuentros con elementos policiales en los que se aborda la importancia de la transformación cultural para el cumplimiento de la misión de garantizar derechos y libertades de las personas. Estas actividades se han realizado en los departamentos de Alta Verapaz, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán y Quetzaltenango.

Estas actividades han permitido la promoción del liderazgo y compromiso de cambio dentro de la institución policial, que son la base para el impulso de la Reforma Policial.

Promoviendo herramientas de actualización para la prevención del delito

Siendo que el delito tiene una naturaleza multicausal y evolutiva, se hace necesario que los policías se mantengan en un proceso constante de capacitación y actualización.

En el período, se han desarrollado múltiples actividades para dotar a elementos policiales de herramientas actualizadas en diversos temas en relación con la comunidad. En apoyo al Proyecto Ventana para la Construcción de Paz y a través de la División de Prevención del Delito de la PNC, se realizaron varios encuentros formativos en las sedes regionales de Guatemala, Chiquimula, Alta Verapaz (Cobán) y Escuintla (Santa Lucía Cotzumalguapa), otorgándoles aproximadamente a 240 policías de la División, las herramientas de apoyo en temas como derechos humanos, multiculturalidad, equidad de género y niñez y adolescencia.

Este proceso permite aumentar las capacidades de la División de Prevención del Delito para multiplicar en las demás estructuras y unidades policiales, el relacionamiento con la comunidad y el abordaje de problemáticas vinculadas a los temas transversales señalados, a la vez de mejorar la imagen y confianza de la población hacia la institución.

También se desarrollaron procesos dirigidos a la institución policial en general, en función de instalar capacidades en el recurso humano policial. Puede citarse el proceso formativo con 1000 policías, en temáticas diversas. Además, en coordinación con la Asociación Alianza, se dotó a elementos policiales de herramientas especializadas para el abordaje en temas específicos como trata de personas y explotación sexual. Hasta ahora estas actividades se han desarrollado en tres distritos de la PNC y se espera haber cubierto todos los distritos en el mes de septiembre del año 2011.

Profesionalizando la formación en prevención del delito

Resulta necesario incluir en la formación y profesionalización del personal policial, programas regulares de amplio espectro en relación a la prevención del delito. En esa línea, con el apoyo de USAID/ Prevención del Crimen, se construye una propuesta para el diseño de un Diplomado en Prevención del Delito, el cual será impartido a elementos policiales y tendrá acreditación académica superior.

Este diplomado posibilitará mejores niveles de especialización en la materia, y será de utilidad para el desarrollo personal y profesional de los elementos policiales. Además, funcionará como punto de partida para la acreditación académica universitaria de otros proyectos de capacitación y especialización policial.

Orientando estratégicamente la labor policial preventiva

Para lograr mejores resultados, es indispensable generar esfuerzos coordinados, en especial por los escasos recursos humanos y financieros que se invierten en la elaboración de planes estratégicos. A partir de un trabajo participativo y de construcción colectiva, se apoyó en la formulación del Plan Estratégico de la División de Prevención del Delito de la PNC. Esto se logró a través de múltiples sesiones de trabajo con la División y todas sus secciones, el Viceministerio de Apoyo Comunitario y la Secretaría General de Planificación de la Presidencia, (SEGEPLAN).

Esta iniciativa es parte de los esfuerzos por fortalecer las capacidades institucionales y evitar así la duplicidad y contradicciones en la materia.

Involucrando a la comunidad

La seguridad ciudadana requiere de alianzas con las comunidades y los gobiernos locales para fomentar en la institución policial la aproximación hacia la comunidad, apoyar la labor preventiva y reencausar de manera conjunta los esfuerzos contra la criminalidad.

La Reforma Policial promovió la participación ciudadana y auditoría social en seguridad con los alcaldes comunales de los 48 cantones del municipio de Totonicapán, arribando a consensos que remarcan la importancia de la pertinencia étnico-cultural del servicio policial. Actualmente, se discute con ellos una propuesta de un modelo de policía comunitaria, que servirá de referente para su reproducción en otros departamentos.

Integración en despliegue policial y prevención

En el marco de la elaboración de un Plan Estratégico que definirá los lineamientos y estrategias para el despliegue territorial de la fuerza policial en las diferentes Comisarías del país, se brindan insumos a fin de identificar criterios específicos para este despliegue, en relación con la identidad étnico-cultural. En ese sentido, se está apoyando el trabajo de la Sección de Multiculturalidad de la División de Prevención, en recolectar y sistematizar información sobre el personal de las Comisarías 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 52, la cual será incorporada al Sistema de Información de Personal (SISPE).

De esta forma la institución policial contará con información actualizada en identidad étnico-cultural, para el diseño del Plan Estratégico de Despliegue Territorial, que repercutirá positivamente en la integración del policía con la comunidad.

Reduciendo la brecha existente en el servicio de prevención

Con apoyo de USAID/Prevención del Crimen, la Reforma Policial dirige el Diagnóstico de Capacidades Policiales con Enfoque en Prevención, para identificar el grado de comprensión, apropiación e incorporación de algunas prácticas preventivas en el servicio. Tras la identificación de esta problemática y la forma en que debe ser estudiada, la Reforma Policial generó los términos de referencia para la consecución de los fines del proyecto de estudio y calificó las propuestas de oferentes.

La información que se produzca en este diagnóstico, orientará la reestructuración de programas de capacitación y actualización enfocados al acercamiento con la comunidad, generando servicios focalizados que tengan mayor impacto en prevención.

Generando una visión interinstitucional en prevención del delito

Diferentes entidades gubernamentales, civiles y privadas impulsan iniciativas particulares y aisladas en materia de prevención, con resultados parciales y de corto plazo. Por ello, se requiere de un impulso nacional que articule y coordine los diferentes esfuerzos de manera integral y sostenible.
La Reforma Policial ha impulsado la integración de una Mesa Técnica con la participación del Ministerio de Gobernación, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y la PNC, generando una instancia permanente de consulta y coordinación para abordar lo relacionado con el modelo de prevención del delito. Al mismo tiempo, en esta instancia se ha comenzado a discutir la Política Nacional de Prevención del Delito, sobre la base de estudios aportados por las diferentes instituciones y otras entidades estatales y de cooperación internacional.

La Mesa se encuentra abierta a la incorporación de otras instituciones públicas y privadas que desarrollen esfuerzos en la materia. Los esfuerzos conjuntos propiciarán mayores impactos en la prevención del delito, a partir de una práctica sostenida de articulación y coordinación interinstitucional.

Sentando las bases del modelo de prevención

Como parte de la construcción conjunta del modelo de prevención del delito, se ha dado prioridad a la actualización de información y generación del conocimiento necesario para su diseño, propiciando el intercambio efectivo de visiones y concepciones entre instituciones especializadas.

La Reforma Policial analizó los fundamentos filosóficos resumidos en el documento aportado por N.A.S. "Análisis, Historia y Desarrollo de la Policía Comunitaria en Latinoamérica". En este documento, se refieren experiencias comparadas y permite que, para la construcción de un modelo guatemalteco, se tomen en cuenta las buenas prácticas internacionales.

Sobre este tema, se discutió en una serie de conversatorios, en el marco de la Mesa de Prevención. Se abordaron los modelos de prevención del delito y policía comunitaria de diferentes países (Colombia, Canadá, Alemania) y también se analizaron varias experiencias locales (Comisaría Modelo apoyada por NAS, Barrio Seguro).En estos conversatorios, las instituciones participantes aportaron sus puntos de vista y propuestas para el diseño del modelo, bajo una discusión y enriquecimiento colectivo.

Sistematización de experiencias piloto

El conocimiento de buenas prácticas de distinta naturaleza, hace necesaria la comparación e identificación de elementos comunes para ser tomados en cuenta en la elaboración del modelo policial preventivo.

Actualmente, se encuentra en desarrollo la Sistematización de Experiencias Piloto sobre Prevención del Delito apoyados por USAID/Prevención del Crimen. Dicho estudio abarcará cuatro diferentes áreas geográficas y diversos abordajes de prevención del delito, algunos liderados por instituciones, otras rescatando y priorizando el derecho consuetudinario y otras más desde el plano empresarial y de sociedad civil.

Se busca establecer las prácticas exitosas y lecciones aprendidas en cada ámbito, en función de la riqueza y efectividad del diseño de un modelo de intervención policial y su réplica en otros lugares.

Balance y proyección

Los avances a nivel formativo, de cambio cultural y acercamiento con la comunidad han sido considerables en el corto tiempo de impulso. Se valora la conformación de la Mesa de Prevención, instancia en la cual convergen las instituciones que abordan la temática y a la vez sirve de plataforma participativa e interinstitucional para los distintos ejes de la Reforma Policial.

Un punto clave en los próximos meses, será lograr acercamiento, consenso e integración entre los múltiples esfuerzos que se realizan en prevención del delito desde la Mesa de Prevención. Esta instancia posibilita la coordinación interinstitucional y la construcción e implementación en conjunto, de políticas, estrategias, planes y programas en la materia.

La gestión de recursos nacionales e internacionales para impulsar las acciones, al realizarse en forma coordinada, permitirá aumentar la confianza y oportunidades de acceso a recursos a la vez de propiciar mayor impacto y disminuir el desperdicio que genera la duplicidad y aislamiento de esfuerzos.

Gestión y Profesionalización del Recurso Humano

Importancia

La idoneidad a partir de la capacidad es un principio rector de toda policía y es lo que permite atraer e incorporar al mejor elemento humano. De acuerdo a este principio, la gestión del recurso humano policial debe basarse en una meritocracia inspirada en el servicio y cumplimiento en el desempeño y el desarrollo profesional; humanismo policial a partir de la promoción del individuo y de su entorno familiar; la potenciación del conocimiento a partir del talento y vocación personal y generación de oportunidades de especialización; y la garantía de los derechos laborales.

La recuperación de la PNC requiere promover la pertenencia, identidad y espíritu de cuerpo en el personal, de la mano con una gestión institucional que comparta, promueva y sostenga esta premisa.

Problemática institucional

El tema de bienestar policial se encuentra excluido de la estructura orgánica y funcional que rige la administración del recurso humano, siendo incluso considerado un gasto innecesario. Ello se refleja en condiciones deplorables de trabajo, palpable en la infraestructura, el equipamiento y otros. La situación es tan grave, que los mandos evitan asumir responsabilidad alguna sobre el bienestar y seguridad del personal a su cargo.

Las decisiones de despliegue pasan constantemente por alto, el bienestar e integración familiar del policía, especialmente en coyunturas políticas o sociales que exigen presencia policial. Este tipo de decisiones, a la vez, operan a través de malos tratos de jefes a subalternos, bajo una

concepción equivocada de disciplina. Paradójicamente, esto afecta la productividad y eficiencia de la respuesta policial.

Los fenómenos de corrupción, tráfico de influencias y negocios ilícitos vinculados a la contratación y nombramiento de personal, se encuentran extendidos en la PNC. Los intereses económicos, criminales y de espacios de poder prevalecen sobre los incipientes esfuerzos por instalar un sistema de carrera policial, provocando un escepticismo generalizado en el personal, que interpreta los ascensos como resultado de relaciones y habilidades políticas.

La administración del personal policial se ubica fácticamente desde el Ministerio de Gobernación y sus vice ministerios, que fungen como entes gestores, incluso dando autoridad a asesores.

A pesar de que la Ley de Servicio Civil estipula que los cuerpos de seguridad, entre los que se encuentra la PNC, forman parte del servicio exento que no está sujeto a sus disposiciones, en la actualidad, la administración de sus recursos humanos responde a la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC).

El desempeño promedio del personal policial se limita a cumplir con horario, órdenes y tareas quedando excluidos aspectos como la calidad, iniciativa y mejora continua, entre otros aspectos básicos de su desarrollo profesional. En el mejor de los casos, habrá elementos que estudien para obtener un título universitario que se valora por encima de la carrera policial. En ese contexto, toda evaluación resulta extraña, o bien, se repunta como una amenaza a la estabilidad laboral.

El aspirante a agente es de bajo nivel formativo, producto de la problemática estructural del sistema educativo nacional, con amplias diferencias entre ámbito urbano y rural. La educación policial se dificulta en esta realidad pero aún más, cuando el enfoque de las autoridades políticas respecto a la formación, se circunscribe a “producir” agentes que cubran el déficit operativo.

La formación es breve, débil y no es considerada estratégica dentro de la institución. Además, se percibe un divorcio entre la educación y la realidad policial. Asimismo, no hay articulación y transversalidad entre las áreas humanista, legal y policial.

A nivel administrativo, la mayor parte del personal se encuentra en puestos y funciones para los cuales no ha sido formado.

Las herramientas informáticas y de información de personal se encuentran subutilizadas y vulnerables a cualquier infiltración. Esto redunda en información dispersa, limitada o errónea sobre personal, traslados, rotación, ubicación o destinos.

Decisiones discrecionales sobre recursos humanos alimentan o propician el clientelismo, el tráfico de influencias, la corrupción y la penetración del crimen organizado, además de otras situaciones menos graves pero también perjudiciales, como la asignación de personal al cuidado de instituciones y personalidades, que disminuyen aún más la limitada disponibilidad operativa a la PNC.

Avances más relevantes del período

Fomentando el bienestar social del Policía

Durante la fase preparatoria de la Reforma Policial, con base en las necesidades sentidas del personal policial, se ideó, desarrolló, solicitó y gestionó un programa denominado Gobernando con el Policía, en el contexto del programa presidencial Gobernando con la Gente. De este, derivaron 32 compromisos de los cuales se han desarrollado 13, dentro de los que cabe destacar los proyectos de vivienda y los convenios para utilización de espacios físicos de recreación.

Sobre el tema de bienestar social policial, la Reforma Policial realizó un estudio - diagnóstico que dio origen a la Política de Bienestar Policial. Para este diagnóstico, se llevaron a cabo consultas, a través de entrevistas semi-estructuradas, con personal de distintas Comisarías. El diagnóstico aborda las condiciones de trabajo y bienestar de los policías, y la incidencia de estas en su situación de vida y su entorno familiar. Los hallazgos constituyen una línea de base, con sustento técnico, sobre el bienestar policial y constituyen un insumo para la construcción de la política correspondiente.

La Reforma Policial formuló una Política de Bienestar Policial que orienta las acciones y proyectos tendientes a garantizar y fomentar el equilibrio entre la vida personal, familiar y laboral del personal, que redundará en mejores niveles de eficacia y eficiencia en su desempeño.

La importancia del bienestar policial radica en garantizar las acciones tendientes a facilitar la comodidad, recreación y esparcimiento del elemento policial que orienta la eficacia y eficiencia del servicio policial. En particular, el bienestar policial recompensa el servicio que prestan los policías, potenciando su rendimiento y desempeño.

De la mano con la política, se elaboró una propuesta para la creación de una jefatura en la Subdirección de Personal a través de acuerdo ministerial, como condición para la instalación de un hospital, mejoras en las condiciones de trabajo y una unidad especial para la defensa de los derechos de los policías.

Para la gestión y administración eficiente de las iniciativas de bienestar policial, se estableció una estructura organizacional administrativa, que produjo también un nuevo Reglamento del Jardín Infantil, para el resguardo de los hijos del personal, mientras cumple con sus labores. En este reglamento, se norman la estructura administrativa del jardín, las funciones de las personas que desempeñan labores ahí, los requisitos de ingreso y los procedimientos.

Construyendo el sistema de carrera policial

Para garantizar la profesionalización, bienestar y dignidad del recurso humano policial, se requieren sistemas de promoción interna basados en la trayectoria laboral y profesional que tengan como referente la doctrina institucional.

En esa línea, la Reforma Policial ha formulado una propuesta de Reglamento de Carrera Administrativa. Esta normativa regulará las funciones del personal administrativo.

Además, la Reforma Policial está construyendo una propuesta de Ley de Carrera Policial, para lo cual, cuenta con un bosquejo de lo que debiera regular esta normativa: el escalafón, ingresos, ascensos, formación permanente y especialización y el régimen laboral (salarios, jornadas y horarios, descanso semanal, asuetos y vacaciones, licencias y permisos).

También, la Reforma Policial elaboró los perfiles de puestos de dirección y subdirección de la estructura de la Policía Nacional Civil.

La Reforma Policial ha analizado la legalidad de las convocatorias a cursos de ascenso. Por ello, produjo un documento que evalúa los acuerdos ministeriales que regulan esas convocatorias. Asimismo, elaboró un análisis sobre la conformidad de tales acuerdos con criterios técnicos y jurídicos. En ese contexto, asesoró y acompañó toda la formulación del proceso de ascensos a los distintos grados jerárquicos, donde se propuso e implementó un nuevo modelo de acuerdo ministerial para la convocatoria de ascenso, garantizando su transparencia.

Otro avance relevante fue establecer y valorar los logros de la gestión desarrollada por el personal en servicio activo de la Policía Nacional Civil, en un período determinado para formular perfiles ocupacionales y profesionales, establecer planes de capacitación, otorgar estímulos y ascensos, facilitar la reubicación laboral y asignar cargos.

Mejorando el desempeño policial

La Reforma Policial formuló una propuesta técnica de un sistema de evaluación de desempeño, que permite la medición objetiva del cumplimiento de las responsabilidades y deberes operativos y administrativos. Además, permite identificar fortalezas y debilidades en el desempeño individual y posibilitar la superación de los servidores públicos policiales. El diseño de este sistema responde a la necesidad de información objetiva que permita evaluar el desempeño con equidad y justicia, promover el liderazgo, facilitar la comunicación y la planificación participativa.

El sistema de evaluación del desempeño que propone la Reforma Policial comprende un instrumento que permite verificar el cumplimiento de las funciones y que es adaptable a cada puesto.

Al aprobar e implementar el Sistema de Evaluación del Desempeño que la Reforma Policial propone, se fortalecerá la gestión institucional y el logro de los objetivos estratégicos para una gestión de calidad en los servicios de seguridad de la Policía Nacional Civil.

El Sistema de Evaluación de Desempeño conforma un elemento fundamental del Sistema de Carrera Profesional, proveyendo certeza y estabilidad a la función policial, a la vez de contribuir al control del personal.

Desarrollando y actualizando la educación policial

La Reforma Policial formuló una Política Educativa que incluye la definición de una nueva misión y visión de la Academia de la Policía Nacional Civil.

Esta formulación obedece a la convicción de que, para el cumplimiento de una formación técnico – profesional acorde a las necesidades de seguridad del país, es necesario proveer al personal de instrumentos, conocimientos y capacidades que permitan una respuesta y desempeño eficientes.

Aunque se comprende la necesidad de incrementar el número de efectivos policiales, también se reconoce que es necesario mantener estándares mínimos de formación policial, lo que sólo es posible a través de un Sistema de Educación Policial estructurado, desarrollado y actualizado, como el que propone la Política formulada.

A partir de la puesta en marcha de la Política Educativa, la institución policial promoverá un modelo educativo policial, definiendo a partir del mismo, los planes tendientes al desarrollo y reconocimiento profesional, provocando gradualmente que los niveles de exigencia aumenten para los aspirantes.

En ese sentido, la Reforma Policial formuló un nuevo perfil de aspirante a agente, que determina destrezas, aptitudes, personalidad y vocación del postulante y de igual manera, el perfil de egresado de la Academia, con base a las condiciones físicas, a los conocimientos académicos y los valores ético - culturales con los que debe iniciar el ejercicio profesional.

La Reforma Policial también diseñó un nuevo proceso de selección de aspirantes, el cual reconoce la importancia que los procesos de ingreso y selección tienen para el fortalecimiento institucional, Este proceso responde a una propuesta metodológica rigurosa que debe garantizar un proceso objetivo y trasparente basado en perfiles.

Además, se establecieron las estrategias de difusión, publicidad y convocatoria así como las orientadas a formalizar el calendario de reclutamiento, evaluación y desarrollo del proceso formativo.

Asimismo, se presentó una propuesta para la regionalización del proceso de selección, aprovechando las comisarías y Centros de Salud de departamentos y municipios. Esto fue acompañado de su respectivo plan de capacitación para las unidades involucradas, el cual también fue implementado.

Especial atención ha tenido para la Reforma Policial el proceso formativo de la escala media de mando, para lo cual se elaboró un diseño inicial de perfiles de oficiales primero, segundo y tercero, con su respectiva malla curricular de ascenso, reorientada a las necesidades actuales. Dicho producto se desarrolló con la ayuda y acompañamiento de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP).

Promoviendo la excelencia docente en la formación policial

Con base en la nueva malla curricular para el curso de agentes, se estableció una metodología para la selección de docentes – facilitadores, con base en el perfil específico para la formación inicial. Paralelamente, se han iniciado conversaciones con universidades para determinar la posibilidad de suscribir convenios, que permitan carreras policiales de nivel superior.

El esfuerzo en el plano formativo y académico busca promover un policía nuevo, profesional y humanista, con aptitudes y capacidades suficientes para desempeñarse con propiedad en la aplicación de la doctrinaria y técnica policiales, en el marco de la legalidad y respeto por los derechos humanos.

Mejorando la gestión del recurso humano policial

Se brindó acompañamiento a la auditoría del sistema informático (proceso desarrollado por el Eje 4 Planificación), el cual tuvo como objetivo conocer todos los aspectos operativos y logísticos bajo los cuales se desenvuelve actualmente.

La sistematización de información en material laboral, a través de la utilización de mecanismos modernos y ágiles, es una condición sin la cual no es posible la toma de decisiones y el control sobre la gestión de recursos humanos.

Simultáneamente, se generaron los insumos técnicos para la creación de un nuevo módulo en la herramienta informática del sistema de personal (SISPE) en la Academia, con el fin de sistematizar toda la información, tanto del personal que aspira a ingresar como de aquel en proceso de formación.

Balance y proyección

En el campo del sistema de educación policial, y en acciones clave como la construcción de una nueva malla curricular, se ha puesto énfasis en el cambio de enfoque técnico – cultural sobre los proceso de selección e incorporación a la entidad.

Los puntos centrales de proyección pueden identificarse en dos aspectos. Por un lado, la creación de un ente de Bienestar Policial, a partir del cual se operen los procesos de desarrollo institucional que se deriven de la política correspondiente. Por el otro lado, el análisis y propuesta de Ley de Carrera Policial, que resulta fundamental para la institución y que se concretará a través de sistemas como el de Evaluación del Desempeño.

Para la continuidad de la ruta trazada por el Plan Estratégico de la Reforma Policial, se considera crítico en los próximos meses la articulación de esfuerzos, especialmente los que se orientan a formación, capacitación y entrenamiento de personal.

La comprensión y apropiación de los procesos de transformación al más alto nivel de mandos y autoridades será central, de la mano con su difusión educativa hacia la sociedad en general, posicionando el criterio que la respuesta a las demandas de seguridad, sólo son posibles con un personal policial profesional y eficiente.

Planificación Institucional

Importancia

La planificación es básica para el direccionamiento de la PNC, porque permite realizar proyecciones y escenarios que facilitan y hacen efectiva la conducción estratégica, táctica y operacional de los dos roles centrales del mandato policial.

Es a través de la planificación que se establece el crecimiento de la fuerza y capacidad policial, el despliegue y los recursos financieros y logísticos necesarios, a la vez de compilar, ajustar y difundir la doctrina policial para mejorar el desempeño y servicio policial.

La planificación permite la dignificación del hombre y mujer policía, a partir de provocar una acertada toma de decisiones respecto al destino, promoción, estímulo y calidad de vida del personal.

Problemática institucional

La presión política y social por los niveles de impunidad y violencia, posterga consensos de fondo o con perspectiva nacional y de largo plazo, que es lo que se requiere respecto a la definición de un modelo de PNC para Guatemala. Los medios de comunicación pero también las dinámicas políticas (como la electoral), pueden tender a exacerbar emotivamente la problemática criminalidad y seguridad, haciendo que los beneficios y alcances de procesos como la Reforma Policial pierdan atención pública.

La filosofía y doctrina policiales se rige por concepciones diversas, difusas, particulares y dependientes de coyunturas, además de arrastrar hasta la fecha enfoques del conflicto armado interno. Diferentes iniciativas de desarrollo institucional, se han basado en particulares modelos de policía o seguridad provenientes de otros países, generando una segmentación de la estructura, funcionamiento y cultura institucionales.

La penetración e influencia de poderes fácticos y criminales en decisiones políticas e institucionales, contrasta con el actuar de los mandos ocupados y concentrados en tareas operativas y demandas inmediatas. Feudos construidos por actores y grupos con control sobre información, personas y recursos, son los que ejercen el poder al servicio de intereses externos.

El control de información y bases informáticas de utilidad policial se concentra en el Ministerio de Gobernación bajo dinámicas semioficiales de enlace y traslado de datos. Esta situación hace lenta y burocrática la obtención de datos que se requieren para decidir y operar con efectividad acciones de seguridad. Esto se agrava ante la multiplicidad y compartimentación de mecanismos de obtención, procesamiento y análisis de información, incluso sobre una misma fuente. La integración y análisis de datos es pervertida mediante la duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos.

En materia de planificación se impone la cultura inmediatista y operativa que predomina en todo el Estado, cuya tarea central consiste en la elaboración del Plan Operativo Anual (POA), con algún nivel de monitoreo, evaluación y generación de estadísticas sobre su ejecución.

La planificación estratégica se ubica en la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional (JEPEDI), cuyo personal, en su mayoría, ha sido formado para ejercer funciones policiales, por lo que la planificación la realiza bajo un aprendizaje empírico, con herramientas inadecuadas y bajo nivel de sistematización y sistematicidad. El conocimiento y experiencia que acumula con el tiempo se pierde al momento de darse rotaciones.

La planificación estratégica y programática que se orientan a procesos de desarrollo institucional, no son llevadas a cabo por la JEPEDI, bajo dinámicas de proyecto disgregadas y aisladas funcionalmente, con ritmos e impulsos diferentes. Por encima del orden, unidad y dirección que debe producir la planificación, se impone la dispersión, segmentación y contradicción interna.

Avances más relevantes del período

Estableciendo las bases del modelo policial

Mediante la creación de una propuesta de elementos clave y alcances del modelo de policía, que recoge los principios, valores y tradiciones de una institución policial, así como los elementos que se traducen en la descripción doctrinal y filosófica, se han generado los elementos del modelo de policía, conforme a las necesidades del servicio y la realidad del país, pero observando los referentes universales, interamericanos y constitucionales. Estos referentes orientan a proteger, prevenir, investigar y garantizar el orden público; el respeto y garantía de los derechos humanos; y, en suma, la prevención e investigación.

La Reforma Policial ha generado insumos acerca del diseño de un modelo policial, que permitirá a la institución evolucionar de manera integral a su fortalecimiento y modernización, conforme los nuevos desafíos del entorno. Estos insumos se han discutido en una mesa técnica institucional, con miras a retomar el modelo policial diseñado en el marco de los Acuerdos de Paz, para que la entidad cumpla con su misión y sus funciones institucionales. Para el efecto, es necesario recoger los más elevados principios, valores y tradiciones de la institución, generando la doctrina policial.

Impulsando la inclusión de la PNC en rango constitucional

En el marco del proyecto de reforma constitucional que promueve la Universidad San Carlos de Guatemala (USAC), la Universidad Rafael Landívar (URL) y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) ante el Congreso de la República, la Reforma Policial elaboró y presentó una propuesta de reforma constitucional, orientada al respeto de elementos esenciales de su naturaleza.

Es necesario otorgarle rango constitucional a la institución, para que su calidad de ente profesional, de naturaleza civil, jerarquizado, disciplinado y obediente, adquiera cierta estabilidad y corresponda a los preceptos de Estado Democrático de Derecho.

Se busca que el ente policial consolide su subordinación a las autoridades civiles, como se señala en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y la propia Constitución Política de la República de Guatemala, en lo concerniente a legitimar y limitar el poder frente al derecho de personas y grupos, precisando las responsabilidades en caso de abuso o arbitrariedad.

Es oportuno destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sentado jurisprudencia determinando que es obligación del Estado "organizar todo el aparato gubernamental y, en general a todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"[5].

Consolidando el soporte informático institucional

A través de un estudio, se identificó y estableció la utilización de distintos sistemas informáticos dentro de la Policía Nacional Civil, con diferentes servidores y administradores, documentando la existencia de "islas informáticas" y la necesidad de formular un plan de acción orientado al fortalecimiento del Departamento de Tecnología y Modernización.

Se persigue la integración, modernización y estabilización de los sistemas informáticos en una sola red informática y centro de datos con mayor capacidad y seguridad, que lleve al establecimiento del Sistema de Información Policial. A través de esta acción, se pretende superar la actual dispersión que limita el acceso y utilización de la información, en función del quehacer policial, así como de la planificación y la toma de decisiones.

Buscando la integración de los sistemas de seguridad y justicia

La Reforma Policial elaboró un mapeo de los sistemas informáticos y metodologías del sector de seguridad y justicia. Para su construcción, se llevaron a cabo una serie de visitas a las distintas instituciones que integran el sector justicia y entrevistas a los funcionarios encargados, a fin de establecer el tipo de herramientas y la tecnología utilizada en dichas instituciones. Este mapeo reflejó las diferentes experiencias institucionales y el panorama global del esquema informático de sector justicia.

A través de este esfuerzo, se permite; por un lado, establecer lecciones aprendidas sobre este tema; y por el otro lado, identificar las condiciones que permitirán, en un futuro, que la PNC pueda incorporarse a una interrelación y colaboración entre sistemas con otras instituciones.

Desarrollando el soporte informático de información de personal

La auditoría al Sistema de Información de Personal de la Subdirección de Personal de Policía Nacional Civil (SISPE) se concentró en determinar la calidad y el alcance del software en su estado actual, para aplicar mejoras, sugerir cambios o migración a una nueva tecnología de software y la realización de una versión nueva del sistema con mejoras.

5 Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.* Sentencia de 28 de julio de 1988, Serie C Nº 4, párr. 166.

Este análisis permite el fortalecimiento del sistema de personal cubriendo distintas áreas y puntos vitales para el buen funcionamiento del sistema, necesarias para el registro y control del recurso humano. Como resultado, se creó una propuesta de implementación y actualización, aunque su ejecución depende del fortalecimiento de la red informática y del departamento de Tecnología y Modernización.

Fortaleciendo la administración de la tecnología y modernización

Se elaboró una propuesta de reestructuración del Departamento de Tecnología y Modernización de la PNC, para que cuente con una estructura moderna y estable que incluye áreas básicas como la de administración, bases de datos, desarrollo, servidores y otras.

Esta estructura permitirá establecer las bases con las que se necesita dotar a la PNC, para que cuente con un sistema informático moderno, seguro y confiable. Recientemente, se integró una mesa técnica interinstitucional para el fortalecimiento informático (conformada por personal de la PNC, del Ministerio de Gobernación, NAS y del equipo de la Reforma Policial), la cual acompañará el proceso de reestructuración y modernización tecnológica de la PNC.

Impulsando las TIC (tecnología, información y comunicaciones)

Diferentes estudios sirvieron de base para elaborar una propuesta de Sistema de Información Único, la cual se centra en la necesidad de eliminar la dispersión de información, que pone en riesgo información importante de la institución. Esta propuesta fue construida en coordinación con el Departamento de Tecnología y Modernización de la PNC y contempla el fortalecimiento de la red informática y el centro de datos de la institución.

Se cuenta con un informe sobre el estado situacional de las TIC en la PNC, elaborado a partir de un trabajo de campo en las unidades vinculadas con el tema informático. Esta investigación fue realizada por una representante de la Oficina de Telemática (Telecomunicaciones e Informática) de la Policía Nacional de Colombia, en el marco de un convenio de cooperación con la Reforma Policial.

Fortaleciendo la ejecución presupuestaria de la PNC

Como parte del proceso de fortalecimiento del sistema de planificación y ejecución presupuestaria de la Policía Nacional Civil, se realizó un diagnóstico general sobre las debilidades de las unidades ejecutoras. Con base a sus resultados, un equipo técnico financiero elaboró una propuesta de ajuste al Plan Operativo Anual 2011 de la PNC, conformando un equipo de ocho profesionales técnicos de carácter permanente, para apoyar el desarrollo de procesos en finanzas y logística.

La incorporación del personal de apoyo en las áreas específicas de la Unidad de Planificación Administrativa y Financiera (UPAF), Sección de Presupuesto, Tesorería, Compras y Mesa de Entrada, ha mejorado significativamente los procesos, así como en la actualización en registros contables de años anteriores. El personal de apoyo cuenta con mucha experiencia, lo que ha permitido transmitir conocimientos útiles al personal existente de planta.

Actualmente personal de apoyo ha ampliado sus funciones dentro de la UPAF, hacia actividades específicas: presupuesto, registro de gastos realizados por la sección de compras, cuadros de proyecciones tanto presupuestarias como financieras; gastos realizados por medio de viáticos, caja chica de todas las unidades administrativas a nivel nacional; mesa de entrada de recepción de documentos por concepto de gasto; elaboración de bases de cotización y licitación, como compras directas, entre otras actividades.

Los procesos en este eje son múltiples y se encuentran en su mayor parte en una etapa inicial, por lo que en términos de proyección es necesario impulsar su seguimiento para su aprobación e implementación.

Estratégicamente, se apuesta a futuro, a la reestructuración orgánica de la PNC, para lo cual habría que llevar a cabo un diagnóstico en dos direcciones. Por un lado, habría que evaluar las funciones que se requiere desarrollar para el pleno cumplimiento de la misión de la PNC; y por el otro lado, determinar que unidades son necesarias para el desempeño de esas funciones, confrontándolo con las unidades actuales, para determinar su vigencia y pertinencia.

Asimismo, habría que reestructurar las funciones de JEPEDI, a fin de que pueda llevar a cabo procesos de planificación oportunos y con precisión técnica.

También, para poder determinar el papel y ubicación organizativa de la inteligencia policial en la PNC, será pertinente realizar un estudio acerca del estado situacional de los servicios de inteligencia en diferentes dependencias.

Controles Internos

Importancia

La prevención y la disciplina, a lo interno de la institución, sólo son posibles a partir del control. Los principios centrales para ejercerlo son los de ética y legalidad, que deben prevalecer en cada acto policial y en la entidad en su conjunto.

El control se justifica en la rendición de cuentas que la policía le debe a la población respecto al servicio y atención que presta. La población a su vez, debe velar porque su marco de actuación sea el respeto, garantía y protección de los derechos humanos. Así, al control debe corresponderle la denuncia ciudadana ante cualquier acto que contradiga o vulnere la moralidad y legalidad de la actuación policial.

Problemática institucional

En general, el liderazgo a nivel político – institucional se encuentra en sentido adverso al cambio cultural y disciplina ética que se busca en la PNC. Un régimen disciplinario exclusivamente reactivo, sin mecanismos preventivos (controles, fiscalización y otros), provocan que la disciplina se asuma y funcione por fuera de la relación jefe – subalterno, por lo que se inhibe el sentido de responsabilidad sobre el personal a su cargo, sustituyéndose por el amiguismo, la camaradería mal entendida y las relaciones interpersonales. Al no estar claramente definida la operatividad de las líneas directas del Ministerio de Gobernación y del MP sobre personal policial, se crean tensiones y vacíos en cuanto al manejo de la disciplina.

Faltas y hábitos de trabajo contrarios a la legalidad y ética profesional se toleran excesivamente en la entidad, al punto de hacer parte de la cotidianidad policial. El policía con buena actuación policial, se encuentra desamparado institucionalmente frente al contexto.

El personal policial percibe a la Inspectoría de la PNC (IGPNC) exclusivamente como un ente que le persigue o sanciona, en parte porque en el plano público se ubica más a la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP). El mandato y funcionamiento de la IGPNC es aún dependiente de la voluntad política de autoridades y se subordina a mandos superiores. La autonomía funcional requiere de cambios normativos y procesos graduales de implantación que pueden llevar un tiempo considerable.

El régimen disciplinario y sancionatorio es conocido sólo por la IGPNC y algunos otros entes, sin extenderse a nivel de los mandos policiales, quienes tienden a buscar aval por temor a ser sancionados y delegar su responsabilidad de controlar y corregir el orden ético y disciplinario de subalternos, lo que recarga el trabajo y desvirtúa el mandato de la IGPNC y del régimen disciplinario en general. Lo más grave de esta situación es que provoca que la institución policial no aplique ni cumpla lo relativo a lo ético y disciplinario.

Avances más relevantes del período

Creando el sistema institucional de control interno

Con la formulación de una propuesta de Política de Control Institucional se han determinado lineamientos, estrategias, directivas, principios, conceptos y normas, que permiten organizar los procesos continuos de control e inspección. La política busca institucionalizar el sistema de control interno en forma articulada al complimiento de la misión y las funciones de la entidad y observando principios de trasparencia, legalidad y eficiencia policial que deben observarse en todo el quehacer institucional.

Una vez implementada, la política ayudará a corregir las deficiencias y coadyuvará a una mejor toma de decisiones a nivel de los altos mandos institucionales, estableciendo los criterios para definir, delimitar y medir los estándares de control, construyendo un marco regulador y confiable.

La Política fue realizada con el apoyo de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP), la Fundación Myrna Mack, la Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad (IGSNS) y las distintas dependencias policiales que tienen relación con el tema, estando pendiente de aprobación por parte de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Mejorando la reglamentación disciplinaria

Nuevamente con el apoyo y participación de las instituciones indicadas en el anterior avance, se preparó una propuesta técnica de Reformas al Reglamento Disciplinario, centrada en la mejora de aspectos relevantes como el ámbito de aplicación, competencia, procedimiento, derechos de las partes intervinientes, infracciones y sanciones disciplinarias (con énfasis en las muy graves) y órganos disciplinarios.

Al respecto, cabe indicar que la Policía Nacional Civil dispone de un Reglamento Disciplinario que no se apega a las necesidades reales de la institución, con procedimientos burocráticos de difícil aplicación, lo que repercute negativamente en la disciplina y el saneamiento institucionales.

La propuesta de Reforma al Reglamento Disciplinario (Acuerdo Gubernativo 420-2003) está pendiente de aprobación por la Comisión Nacional de Reforma Policial y así continuar la ruta para su aprobación.

Esta iniciativa es fundamental para la depuración institucional y la retoma por parte de mandos de su responsabilidad en el cumplimiento de las funciones de sus subalternos, lo que se traduce en mejores conductas, recuperación de los valores éticos y más acierto y control en la toma de decisiones de saneamiento institucional.

Generando confianza en la ciudadanía

Actualmente son limitados los mecanismos y herramientas institucionales para que la ciudadanía pueda cumplir su rol externo en el sistema de controles de la policía, lo que provoca el mantenimiento de abusos de poder y atropellos por parte de malos elementos policiales. En este contexto, la Reforma Policial ha diseñado una Estrategia de Cultura de Denuncia Ciudadana por la cual se crean mecanismos adecuados para poder reducir los abusos e irregularidades que se cometen dentro y fuera de la institución.

Esta estrategia contempla una fase inicial de fortalecimiento de las dependencias encargadas de responder a estos hechos. Seguidamente se divulgarán a la ciudadanía sus derechos frente a la autoridad policial, a fin de prevenir los abusos de ésta, así como los mecanismos existentes para denunciar situaciones anómalas. Posteriormente, a lo interno de la institución, se hará una gestión adecuada de la denuncia ciudadana para derivarla hacia el ámbito de competencia correspondiente. Por último, se retroalimentará y rendirá cuentas ante la ciudadanía sobre las acciones tomadas, cultivando así la confianza.

Con el apoyo de la cooperación alemana (GIZ), la Reforma Policial está evaluando el trámite y gestión de las denuncias, lo que contribuirá a fortalecer técnica y funcionalmente las distintas dependencias de la Inspectoría en lo concerniente a legalidad, control – prevención y transparencia - rendición de cuentas. Esto mejorará la imagen institucional y los niveles de confianza ciudadana hacia la institución.

Fortaleciendo la aplicación de la normativa policial

Los tribunales disciplinarios son una pieza importante en el sistema de autodepuración de la Policía. La creación y organización de los mismos es un avance significativo para la institución en materia disciplinaria. Sin embargo, pese a su relevancia, aún presentan algunas debilidades en su funcionamiento derivado entre otras causas de la indiferencia institucional; además, aunque los tribunales le dan a la ciudadanía una participación activa en su integración, ésta no se ha logrado consolidar, afectándose así la legalidad, la transparencia y la auditoría social.

En esta línea, con el apoyo de IMASP, se realizó un Diagnóstico de los Tribunales Disciplinarios, para lo cual se conformó un equipo de trabajo que bajo una metodología establecida, recopiló la información mediante visitas de campo, revisión documental y estadística, entrevistas profundas con miembros de los Tribunales Disciplinarios, talleres con operadores del régimen disciplinario, autoridades policiales, autoridades locales, actores claves de sociedad civil, entre otros.

Derivado del diagnóstico se identificaron algunas áreas en donde era necesario fortalecer determinados procesos, lo que permitió que se tomaran las medidas correctivas pertinentes para solventar dichas falencias y agilizar los procedimientos disciplinarios. Sus conclusiones y recomendaciones orientan el fortalecimiento de los tribunales disciplinarios, a fin de que éstos apliquen efectivamente el Reglamento Disciplinario de la PNC, lo que repercutirá en mejores resultados para regular la conducta policial respetando los debidos procesos y lograr un mejor servicio a la ciudadanía, así como para el saneamiento institucional.

Reconstruyendo la historia del control interno

El tema de controles internos ha tenido diferentes impulsos y variantes en la historia de la institución, lo que evidencia su desplazamiento en términos de prioridad, impidiendo la formación de doctrina policial en la materia. Desde 1997, con el nacimiento de la PNC, se elimina la Inspectoría General (creada en 1925), quedando solamente la ORP. Ello provoca una línea exclusivamente reactiva con serios vacíos en materia de control y prevención de las faltas y delitos. El tema de control policial apenas se retomó en el 2005, cuando vuelve a surgir la IGPNC con la promulgación de un acuerdo gubernativo.

La Reforma Policial, a través del Archivo Histórico de la Policía Nacional y de entrevistas a personal de la ORP, recopiló información magnética e impresa de la historia de la institución que se plasmó en un informe. El establecer la historia de la IGPNC permite contar con una fuente importante para el diseño de su modelo institucional, evitando errores del pasado derivados de abusos de autoridad en aplicación de sanciones y control de la entidad.

Fortaleciendo capacidades para el control interno

La especialización del recurso humano policial en materia de control interno resulta prioritaria para mejorar los resultados en investigaciones internas. La Reforma Policial, con el apoyo de IMASP y autoridades de la IGPNC, realizó un diagnóstico de expedientes disciplinarios formados en la ORP, a la vez de aplicar un test de aptitudes en la investigación disciplinaria a investigadores. Como resultado, se elaboró el Protocolo de Investigación Interna, efectuándose además varias actividades de capacitación sobre los mismos, impartidos por instituciones y especialistas en la materia.

En seguimiento a esta capacitación, a través de una alianza estratégica con IMASP y el Centro de Análisis Forense de Ciencias Aplicables (CAFCA), se viene impulsando la especialización del personal de la Inspectoría General, concretamente en el tema de Gerencia en Investigación Criminal con Enfoque en Asuntos Internos, lográndose especializar a 25 investigadores y 5 multiplicadores de la ORP.

Estas actividades han permitido potenciar y dotar de herramientas al recurso humano en las tareas cotidianas del control interno, sentando además las bases para el diseño de la malla curricular de la especialidad en la Academia de la PNC. Asimismo, propiciaron el monitoreo, seguimiento y ajuste a las metodologías impartidas al personal. En seguimiento a estas capacitaciones, se elaboró un plan actualización permanente, para el personal destinado a investigación de las diferentes dependencias de la IGPNC.

Balance y proyección

El trabajo conjunto logrado desde la mesa técnica conformada por representantes de la sociedad civil organizada, mandos de la IGPNC, diferentes departamentos de la PNC, Inspectoría General del Sistema Nacional de Seguridad y departamento jurídico del Ministerio de Gobernación, entre otros actores importantes, ha favorecido la construcción e impulso de diferentes procesos, provocando un avance técnico – programático, que se encuentran, en su mayor parte, en una fase de aprobación política e institucional.

La PNC ha sido y es actor protagónico de estos procesos a diferentes niveles, apropiándose del impulso de los procesos y generando capacidad instalada. Se han fortalecido diferentes áreas del sistema de control interno institucional, que favorece el saneamiento de la entidad por sus propios medios, en el que serán claves la Política de Control Institucional y la reforma al Reglamento Disciplinario, herramientas sobre las cuales se han presentado propuestas técnicas, que una vez aprobadas e iniciada su implementación favorecerán la implantación de valores y controles que se han deteriorado con el trascurrir de los años, como la responsabilidad, la ética profesional y la obediencia – disciplina.

La consolidación y desarrollo de los niveles de coordinación alcanzados entre los actores involucrados, será un punto de interés central en los próximos meses, especialmente por el desafío que implica hacer que la IGPNC active plenamente el componente preventivo, sin descuidar el correctivo.

Un esfuerzo especial estará en las acciones de difusión sobre la normativa y herramientas de control que regirán en la entidad policial. El régimen disciplinario debe ser percibido como parte de las acciones encaminadas a lograr el cambio cultural que se necesita, reafirmando la moral, ética y responsabilidad, implicadas en el cumplimiento de deberes y el cuidado de la imagen institucional. En definitiva, es necesario superar interpretaciones que se enfocan exclusivamente en el carácter coercitivo del régimen disciplinario.

Procesos Transversales

Inventario de bienes inmuebles y regularización de tierras de la PNC

Este proceso busca la identificación plena y la certeza jurídica sobre el estado patrimonial y registral de los bienes inmuebles de la PNC, tanto los que están en uso como otros que han sido cedidos, donados o traspasados para el funcionamiento de la entidad en diferentes puntos del territorio nacional, pero que aún están pendientes de utilizarse, sea por desconocimiento de su existencia o porque los procedimientos legales para su registro a nombre de la institución, aún no se han realizado.

Importancia

Este esfuerzo es de gran importancia para los planes orientados a ampliar la cobertura de servicios así como el mejoramiento de la infraestructura, tanto para el buen funcionamiento de las fuerzas operativas como de las administrativas y de apoyo a nivel distrital, municipal y local. La certeza sobre el estado patrimonial permitirá realizar construcciones y mejoras conforme lo estipulado en la Ley de Contrataciones del Estado.

Problemática

En buena parte de los bienes inmuebles utilizados actualmente por la Policía Nacional Civil, no es posible llevar a cabo mejoras (ampliaciones y remozamientos) o realizar construcciones (cuando son terrenos), en virtud de las restricciones legales planteadas por la Ley de Contrataciones del Estado.

Las erogaciones en concepto de arrendamientos en este momento se limitan a una mejor distribución y uso de los recursos aumentando los rubros de costos fijos. Adicionalmente, cuando desea abrirse una nueva sede no siempre es fácil obtener una propiedad en arrendamiento en atención a diversas causas.

Avances más relevantes del período

Inventariando los bienes inmuebles de la PNC

A partir de recolectar información proveniente tanto del Registro de la Propiedad, como de la Dirección de Bienes Inmuebles del Estado y los registros de la PNC, relativa a los bienes inmuebles, se contrastó y determinó objetivamente su estado de situación en términos de naturaleza jurídica. Este inventario permitió conocer la cantidad de localidades en arrendamiento, usufructo, en propiedad y aquellos cuya situación jurídica era necesario regularizar.

El inventario orientará los esfuerzos de la Policía Nacional Civil para legalizar la posesión de bienes inmuebles y con ello hacer posible remozamientos y ampliaciones, para identificar los lugares en donde puede construirse y disminuir los costos de arrendamiento a la vez de mejorar la infraestructura y con ello las condiciones de trabajo de los elementos policíacos.

Dando certeza jurídica a los bienes inmuebles de la PNC

A la fecha, se ha concluido el registro de 46 propiedades. El despliegue de esfuerzos implica la visita a corporaciones municipales y la localización de personas individuales para complementar los traspasos de la propiedad, así como la inscripción a favor del Estado. En otros casos implica la titulación supletoria y en otros la continuación de procesos de legalización iniciados a los que no se les ha dado seguimiento.

Balance y proyección

Esta iniciativa es de gran impacto en los planes y programas de ampliación de cobertura de servicios y de mejoramiento de la calidad de la infraestructura,tanto en función de las fuerzas operativas de la PNC como de las oficinas administrativas y de apoyo a nivel distrital, municipal y local. La finalidad del proyecto es contribuir tanto en mejoras de las condiciones de trabajo policial, como de la imagen misma de la institución, así como en una disminución el uso de recursos en arrendamientos.

Modelo de Gestión del Equipo Técnico de Apoyo

Este modelo establece los criterios de organización y gestión para el Equipo Técnico de Apoyo de la Reforma Policial en el desarrollo y ejecución de sus tareas, en el marco de lo estipulado en el acuerdo de creación y funcionamiento de la Comisión de Reforma Policial y el nombramiento de la Comisionada Presidencial. El modelo de gestión define entes y actores conforme la estructura de la Reforma Policial, así como una estrategia organizacional para disponer de los recursos gerenciales, técnicos y administrativos del Equipo Técnico de Apoyo, bajo la dirección y coordinación de la Comisionada Presidencial. El orden en las líneas de decisión, responsabilidad y comunicación permite control, coherencia e integración de la Reforma Policial.

Manual de Organización del Equipo Técnico de Apoyo

El manual desarrolla en detalle las funciones por puesto y el modelo de gestión aprobado para el Equipo Técnico de Apoyo, estableciendo roles, responsabilidades y atribuciones. La principal contribución de esta herramienta administrativa está relacionada con la coordinación, a partir de aportar pautas claras para alcanzarla, supervisarla y mantenerla, necesario para evitar duplicidad, contradicción o incumplimiento de funciones, tareas o resultados, que debilitan la dirección y medran la obtención de resultados.

Proyección, asistencia y cooperación técnica internacional

En atención a los compromisos adquiridos en el marco de la XII Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, celebrada en octubre de 2010, la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial, solicitó la cooperación técnica policial a la República de Colombia, concertándose la ejecución de un plan quinquenal para capacitar integralmente a mandos y estrategas policiales de la PNC de Guatemala.

Esta asistencia está actualmente en ejecución, específicamente en las áreas Estructura Organizacional y Doctrina, Seguridad Ciudadana, Antidrogas, Investigación Criminal, Inteligencia y Sistema Educativo Policial.

En el 41 periodo de sesiones de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizado en San Salvador, el tema desarrollado fue el de la Seguridad Ciudadana en las Américas, evento en el cual la Comisionada Presidencial, presentó tanto al Secretario General de la OEA como al Secretario de Seguridad Multidimensional, tres proyectos relacionados con la proyección y posicionamiento de la Reforma Policial.

1. Escuela Centroamericana de Altos Estudios Estratégicos Policiales, para la profesionalización y especialización estratégica de oficiales superiores y generales de los cuerpo de policía de El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice (rectángulo norte), buscando potenciar la capacidad de conducción estrategia, táctica y operativa que les permita enfrentar y combatir las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, que afectan la seguridad ciudadana.

2. Inventario de capacidades y buenas prácticas de la MAPP/OEA en materia de Seguridad Ciudadana - Policía Nacional Civil de Guatemala, buscando establecer un inventario de las capacidades de la PNC de Guatemala y la referencia de buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana, para implementar cambios y ajustes legales, organizacionales, funcionales y técnicos, a partir del inventario de capacidades y buenas prácticas en materia de seguridad ciudadana.

3. Relatoría Especial para la Seguridad Ciudadana en las Américas, mediante la creación de una instancia que vele por la garantía y protección de los derechos humanos en el marco de la seguridad ciudadana, ampliando el rango de protección y garantía de los derechos y libertades establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mediante la exigibilidad de los mínimos precisados en el “Informe sobre Seguridad y Derechos Humanos”, elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual especifica la profesionalización de los cuerpo de policía y la misión complementaria de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad ciudadana.

4 Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Comisión Nacional de Reforma Policial

4 Presupuesto y Ejecución Presupuestaria de la Comisión Nacional de Reforma Policial

En la fase de elaboración del Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial, se presentó un presupuesto que contenía las necesidades básicas y fundamentales para el funcionamiento de la Comisión, contemplando acciones que permitirían cumplir con compromisos como Gobernando con la Policía; mantenimiento preventivo y remozamiento de las sedes policiales, que no fueran parte de aquellas vinculadas a las organizaciones no gubernamentales; equipamiento informático; capacitaciones, entre otros. El presupuesto que se presentó, contenía lineamientos claros por eje: honorarios, servicios básicos, suministros y equipamiento (ver cuadro):

Tabla 1.

PROYECCION DE PRESUPUESTO 2011
EQUIPO TECNICO COMISION NACIONAL DE REFORMA POLICIAL
(EN QUETZALES)

GRUPO DE GASTO	EJE I	EJE II	EJE III	EJE IV	EJE V	EQUIPO ADMO	TOTAL
HONORARIOS	1,439,920.00	1,453,076.00	2,027,956.00	2,622,416.00	1,048,912.00	3,705,112.00	12,297,392.00
SERVICIOS BASICOS	8,609,781.00	1,498,722.00	10,023,927.00	6,912,887.00	2,420,468.00		29,465,785.00
SUMINISTROS	95,200.00	85,200.00	103,700.00	103,700.00	85,200.00		473,000.00
EQUIPAMIENTO	10,181,431.00	305,633.00	6,591,505.00	398,118.00	287,136.00		17,763,823.00
TOTAL	**20,326,332.00**	**3,342,631.00**	**18,747,088.00**	**10,037,121.00**	**3,841,716.00**	**3,705,112.00**	**60,000,000.00**

Fuente: Elaboración propia.

Al efectuar el análisis se puede determinar que los requerimientos se fundamentan estratégicamente en función el cumplimiento de los planes de trabajo trazados para el año 2011:

Eje I Investigación Criminal. Se destinaron 20,3 millones de quetzales, el cual se presenta de la siguiente manera:

- Honorarios 1,4 millones 7.1%.
- Servicios básicos 8,6 millones 42.4%
- Materiales y suministros 0,95 millones 0.5%
- Equipamiento 10,1 millones 50.1%.

Eje II Prevención del Delito. Se proyectaron 3,3 millones:

- Honorarios 1,4 millones 43.5%
- Servicios básicos 1,4 millones 44.8%
- Materiales y suministros 0,85 millones 2.5%
- Equipamiento 0,30 millones 9.1%

Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano. Se solicitó 18,7 millones:

- Honorarios 2,0 millones 10.8%
- Servicios básicos 10,0 millones 53.5%
- Materiales y suministros 0,10 millones 0.6%
- Equipamiento 6,5 millones 35.2%

Eje IV Planificación. Se proyectó la cantidad de 10,0 millones:

- Honorarios 2,6 millones 26.1%
- Servicios básicos 6,9 millones 68.9%
- Materiales y suministros 0,10 millones 1.0%
- Equipamiento 0,39 millones 4.0%

Eje V Controles Internos. Fue requerido la suma de 3,8 millones:

- Honorarios 1,0 millones 27.3%
- Servicios básicos 2,4 millones 63.0%
- Materiales y suministros 0,85 millones 2.2%
- Equipamiento 0,28 millones

En la parte administrativa de destino 3,7 millones de Quetzales, honorarios 3,7 millones de Quetzales 100%.

Al realizar el análisis global se determina que fue presentado para funcionar como Comisión Nacional de Reforma Policial, la cantidad total de 60,0 millones de Quetzales distribuidos de la manera siguiente:

- Honorarios 12,2 millones 20.5%
- Servicios básicos 29,4 millones 49.1%

- Materiales y suministros 0,47 millones 0.8%
- Equipamiento 17,7 millones 29.6%.

Se asignaron 60,0 millones de Quetzales para el funcionamiento de la Comisión Nacional de Reforma Policial. Al consultar el presupuesto aprobado, se determinó su distribución analítica únicamente en dos renglones presupuestarios, contratación de personal 20,0 millones de quetzales 33.3% y para compra de armas 40,0 millones de Quetzales 66.7%.

Para realizar exitosamente el proceso de Reforma Policial, no se requiere de un presupuesto elevado para contratación de personal, el cual fue incrementado 7,7 millones de quetzales, provocando un desfase en funcionamiento por la misma cantidad, así mismo para este proceso no es necesario la compra de armas por la cantidad aprobada de 40,0 millones.

Al iniciar el ejercicio fiscal 2011, fue necesario realizar un movimiento presupuestario que permitiera actualizar el presupuesto a las necesidades reales de la Comisión, teniendo como parámetro principal el Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial, que por razones legales no es posible ajustar a la realidad el presupuesto.

Tomando en consideración que para contratación de personal se requirieron 12,2 millones de quetzales y fueron aprobados 20,0 millones de quetzales, con el impedimento legal de transferir recursos de contratación a funcionamiento, no permitió realizar adecuadamente la distribución como fue solicitado. El desfase financiero en recursos para funcionamiento es de 7,7 millones de quetzales.

Actualmente y durante la ejecución del presupuesto se han presentado más 80 requerimientos que sobrepasan los 20,0 millones. En la actualidad solamente han sido atendidos aproximadamente 20 requerimientos, los cuales se encuentran en calidad de compromiso representando 5,2 millones de quetzales. Muchas de las dificultades que se presentan para la ejecución presupuestaria asignada a la Comisión de Reforma Policial, se debe a procesos burocráticos extensos, solicitud de documentos innecesarios, rechazos superfluos, falta de decisión, desconocimiento contable gubernamental, obstáculos por parte de las autoridades ministeriales y policiales, entre otras.

Lamentablemente el presupuesto de la Comisión se encuentra bajo la figura financiera de la Unidad de Planificación, Administrativa y Financiera de la Policía Nacional Civil. Esta figura no permite tomar decisiones directas sobre el presupuesto, considerando que son las autoridades de la Policía Nacional Civil quienes deciden que debe comprarse y a quienes. Esto no permite el cumplimiento de los planes estratégicos y de trabajo trazados para el presente año, al no poderse agilizar la obtención de insumos, servicios, materiales y otros.

En la actualidad se presenta una proyección de gastos de agosto a diciembre, con énfasis en resultados atendiendo las necesidades fundamentales e imprescindibles de cada uno de los ejes, principalmente aquellos que son compromisos adquiridos con anterioridad, tales como el mantenimiento y remozamiento de las sedes policiales, capacitación a nivel nacional, contratación de profesionales y técnicos para la realización de determinados productos, suministros de materiales

para actividades profesionales como administrativas, equipamiento informático, entre otros (ver cuadro siguiente página).

Tabla 2.

PRESUPUESTO EQUIPO TECNICO COMISION NACIONAL DE REFORMA POLICIAL EJERCICIO FISCAL 2011 (EN QUETZALES)							
DESC	VIGENTE	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	TOTAL PROGRAMACION
HONORARIOS	20,000,000.00	856,381.00	906,381.00	892,832.62	876,381.00	876,381.00	4,408,356.62
SERVICIOS BASICOS	30,660,500.00	492,276.80	1,649,359.60	4,122,474.40	16,023,306.60	691,240.00	22,978,657.40
SUMINISTROS	2,533,500.00	288,620.00	91,200.00	37,700.00	78,850.00	2,000.00	498,370.00
EQUIPAMIENTO	6,806,000.00	147,940.00	2,433,596.70	3,107,294.28	4,526,876.00	1,171,790.00	11,387,496.98
TOTAL	60,000,000.00	1,785,217.80	5,080,537.30	8,160,301.30	21,505,413.60	2,741,411.00	39,272,881.00

Fuente: Elaboración propia.

Las necesidades proyectadas son de 39,2 millones de quetzales, distribuidas de la siguiente forma:

- Honorarios 4,4 millones 11.2%
- Servicios básicos 22,9 millones 58.5%
- Suministros 0,49 millones 1.3%
- Equipamiento 11,3 millones 29.0%

Con las proyecciones presentadas se pretende cumplir con más del 80%, de los planes estratégicos elaborados para el primer año financiero de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Es importante mencionar que a pesar de todos los tropiezos y dificultades encontrados a lo largo de estos meses, se lograra un crecimiento importante, es decir, la baja ejecución presupuestariano ha sido impedimento en el avance institucional de logros claves que se presentan, los cuales han iniciado la transformación de las distintas unidades administrativas de la Policía Nacional Civil.

Tabla 3.

PRESUPUESTO EQUIPO TECNICO COMISION NACIONAL DE REFORMA POLICIAL (En Quetzales)						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
DESCRIPCION	SOLICITADO	ACTUAL	COMPROMETIDO	PROYECTADO	EJECUCION ACUMULADA (3 + 4)	% (5 / 1)
HONORARIOS	12,297,392.00	20,000,000.00	5,109,645.73	4,408,356.62	9,518,002.35	77.4%
SERVICIOS BASICOS	29,465,785.00	30,660,500.00	120,938.00	22,978,657.40	23,099,595.40	78.4%
SUMINISTROS	473,000.00	2,533,500.00	45,571.67	498,370.00	543,941.67	115.0%
EQUIPAMIENTO	17,763,823.00	6,806,000.00	0.00	11,387,496.98	11,387,496.98	64.1%
TOTALES	60,000,000.00	60,000,000.00	5,276,155.40	39,272,881.00	44,549,036.40	74.2%

Fuente: Elaboración propia.

El análisis concluyente a las asignaciones presupuestarias de la Comisión Nacional de Reforma Policial, será iniciar con fortalecer el presupuesto de equipamiento con las economías generadas de servicios básicos y suministros. En el cuadro anterior, se evidencia que existe equidad entre el presupuesto ejecutado acumulado con el Plan Estratégico del Equipo Técnico de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

5 Obstáculos y desafíos de la Reforma Policial

5 Obstáculos y desafíos de la Reforma Policial

El proceso de Reforma Policial surgió con un amplio apoyo político, especialmente cuando definieron los primeros esbozos a mediados de 2007 y, después, cuando se discutió y suscribió el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Fue concebida como un proceso de largo plazo, con visión estratégica e integral, orientado a lograr que la institución policial pueda, paulatinamente, hacer frente a los retos y desafíos que trajo consigo el posconflicto, así como la intensificación de fenómenos de alcance transnacional como la delincuencia organizada.

Los obstáculos no han faltado. Algunos son relativamente fáciles de superar con voluntad política, y otros requieren de una resolución compleja por estar enraizados en patrones ideológicos, políticos, históricos y culturales que generan tensiones, rechazo y hasta sabotaje. También se requiere una fuerte inversión del Estado y la convergencia de numerosas instituciones que deben incorporar el tema a su agenda específica. Todos esos elementos han provocado dificultades y, en diferentes momentos, el pesimismo y el optimismo se han mezclado.

Obstáculos más relevantes

Para ilustrar esos temas, situaciones y momentos de dificultad, se mencionan algunos en forma resumida.

1. La resistencia a los cambios se reportó en diversos sectores, no sólo en los estamentos que reciben ya directamente el impacto de la reforma. En el caso concreto de los policías, el miedo a ingresar a rutas desconocidas y enfrentar desafíos que ponen en riesgo incluso la vida y la integridad física, así como perder el confort de la rutina, provocó al principio rechazo.

   Paulatinamente, los oficiales de la Policía Nacional Civil se han familiarizado con el proceso y muchos de ellos han asumido responsabilidades en los diferentes ejes de trabajo, otorgando así legitimidad a los productos. Persisten, por supuesto, focos de rechazo; y hay quienes se muestran indiferentes porque no ligan los cambios que se impulsan con una mejoría sustancial en su situación personal.

2. El fortalecimiento de los controles institucionales, en particular de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, ha hecho que algunos agentes y oficiales conciban este eje como una serie de cambios amenazantes.

   La meta de eliminar la debilidad en esta área y de combatir el sentido corporativista con que se ha aplicado el régimen disciplinario y de control interno infunde temor por eventuales represalias y acciones de revancha o venganza; obviamente causa rechazo a quienes están involucrados en corrupción y acciones ilegales. También inquieta a los oficiales y agentes que deben asumir la responsabilidad de conducir los procesos internos de fortalecimiento estructural, investigación de sus colegas y sustanciación de denuncias.

   Pese a esa situación de rechazo y temor, son numerosos los integrantes policíacos que han adoptado una posición de apoyo, pues conciben el fortalecimiento de los controles internos como un paso indispensable para recuperar la dignidad de la institución y su papel en la sociedad.

3. Hay segmentos de población que, quizá por falta de información, confunden un proceso de Reforma Policial con la definición y la ejecución de planes operativos destinados a combatir en la calle la violencia y la criminalidad. Esperan que la Reforma Policial lleve a barrios, colonias, comunidades suburbanas y rurales controles sobre la criminalidad, y al no obtenerlo rechazan el proceso, se tornan escépticos, críticos inclementes y, finalmente, indiferentes. No advierten que son ámbitos separados y que, en el mediano y largo plazo, habrá una Policía Nacional Civil fortalecida, moderna y eficiente como producto de los cambios que se están gestando ahora, y que habrá una mejor capacidad para enfrentar las amenazas de la violencia y el crimen.

4. La escasa inversión en la Policía Nacional Civil, y la casi nula inversión en la Reforma Policial, constituye uno de los obstáculos mayores, pues sin el financiamiento del Estado será imposible avanzar sustancialmente en etapas que requieren de mucha elaboración técnica y de programas integrales de capacitación, especialización y profesionalización, tanto para mejorar la oferta de la Academia para agentes como para crear la Escuela de Oficiales.El financiamiento amplio en la educación y la formación de elementos policiales es fundamental para apuntalar la respuesta institucional de cara a las necesidades de la población, y para consolidar la carrera policial.

5. La falta de recursos impacta negativamente también en otra área esencial: la investigación criminal. La ausencia de dinero impide a la institución formar técnicos y especialistas en la materia, capaces de conducir la institución a cumplir con éxito su papel de ente auxiliar de la administración de justicia. Además, sin recursos no será posible incrementar y expandir la presencia, en las diversas regiones del país, de la estructura policial dedicada a la investigación criminal.

6. La tendencia creciente que muestran la violencia, la criminalidad y la impunidad demandan que diversas instituciones del Estado de Guatemala sumen sus esfuerzos para combatir dichos fenómenos, en forma general en todo el territorio nacional y en forma focalizada en los departamentos con mayor incidencia delincuencial. Esto deriva en la reestructuración de la inversión, y la Policía Nacional Civil es castigada constantemente.

7. La participación del Ejército Nacional en tareas de seguridad ciudadana sigue siendo un tema controvertido, especialmente cuando los argumentos sólo tienen como base una posición ideológica que tacha o defiende este tipo de acciones militares. Destaca el que no haya espacios donde se genere una discusión sobre la complementariedad del Ejército Nacional y la PNC.

8. Un obstáculo hasta ahora insalvable es la indiferencia y el rechazo con que la mayoría de jefes de bloque y diputados del Congreso de la República recibieron el concepto de Reforma Policial, y la propuesta de darle rango de política obligatoria del Estado con la aprobación del proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial. Sin este cuerpo normativo, la Reforma Policial seguirá pendiendo de la discrecionalidad del Ministro de Gobernación de turno, de la voluntad o no de los jefes policiales y de la atención que deseen dar al tema otros funcionarios.

Desafíos más relevantes

1. En relación con la resistencia a los cambios, el desafío es delinear dinámicas de comunicación a lo interno de la institución, para que todos tengan acceso a información sobre el contenido, los avances y los obstáculos de la reforma.

   Es necesario que los miembros de la institución puedan visualizar en la reforma una oportunidad para mejorar en aspectos como las condiciones de trabajo, el bienestar personal en términos laborales, las ventajas de la capacitación y la profesionalización, y la dignificación de sus funciones.

2. Los segmentos de población reacios, indiferentes y escépticos deben ser abordados también con estrategias de difusión, información y comunicación en general, a efecto de haya una comprensión clara de la Reforma Policial y las metas a futuro, y cómo esto beneficiará finalmente a la población.

3. El miedo, el rechazo y la inestabilidad que en mayor o menor grado afectan a los integrantes de la Policía Nacional Civil, en relación con el fortalecimiento de los controles institucionales, resulta indispensable utilizar diversos vehículos y herramientas institucionales para introducir nuevas nociones en materia de doctrina policial, valores personales, ética profesional. La continuidad en la depuración de los agentes y oficiales sospechosos de tener vinculaciones criminales o mal desempeño laboral, también debe tener prioridad.

4. En cuanto al tema presupuestario, resulta urgente resguardar la asignación que el Congreso de la República aprobó para la Reforma Policial, a manera de cumplir con lo que dispone el decreto respectivo y atender las expectativas de profundizar los avances. Aunado a esto, es imperativo que las estructuras administrativo financieras que manejan los renglones presupuestarios en el Ministerio de Gobernación y en la Policía Nacional Civil, remuevan todos los obstáculos y las trabas que impiden ejecutar la asignación creada para la reforma.

5. Urge remontar los problemas generados por la inestabilidad que por mucho tiempo afectó al Ministerio de Gobernación y a la Policía Nacional Civil, a efecto de que las autoridades cumplan fehacientemente con implementar una política institucio-

nal de apoyo a la Reforma Policial. Esto deberá estar acompañado de respaldo político a los oficiales y agentes involucrados en el proceso, espacios para que la cúpula policial y los mandos medios conciban la reforma como un proceso orgánico de la institución.

6. El desafío más importante es lograr que la reforma de la Policía Nacional Civil se convierta en una política del Estado de Guatemala y para eso es indispensable accionar en diversos ámbitos.

   Por un lado, es preciso retomar -sin dilaciones- las discusiones con jefes de bloque y diputados de las distintas bancadas del Congreso de la República en torno al proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial, presentado por la Comisionada Presidencial, Helen Mack, en 2010. Por otro lado, el Presidente de la República está obligado a reiterar el apoyo del Ejecutivo a este proceso tan estratégico. Finalmente, hay que trabajar con los secretarios generales de los partidos políticos, empresarios y representantes de los diversos sectores el país, para ganar apoyo social para el proceso de reforma.

6 Conclusión

Conclusión

El proceso de reforma policial afronta un momento crucial, pues en pocas semanas los nuevos gobernantes definirán el curso a seguir con la Policía Nacional Civil, el proceso de reforma y otros aspectos relacionados con la entidad responsable de la prevención, la investigación criminal y la seguridad ciudadana.

Precisamente porque se acercan momentos de definición terminante, es impostergable impulsar el debate sobre la situación de la reforma policial, revisar el grado de ejecución del Plan Estratégico y evaluar la evolución de los procesos que se desprenden de dicho plan.

El propósito ha de ser presentar a la opinión pública en general, pero en particular a los nuevos gobernantes, la información y los análisis pertinentes, para que las decisiones que sean tomadas al respecto tengan como base una información completa, veraz y verificable.

A lo largo de este informe de situación, se han planteado esbozos y perfiles de cómo ha ido evolucionando el proceso de reforma policial, en particular desde que en enero de 2011, quedó instalada la Comisión Nacional y la Comisionada Presidencial inició formalmente su gestión.

Los avances que están mencionados en cada uno de los ejes constituyen, en su conjunto, un estado evolucionado de la reforma policial en comparación a los planes y las ideas que había años atrás. Sin embargo, este mismo informe revela que hay mucho camino por recorrer, pues estamos ante un proceso que consta de muchas fases y etapas, mismas que no pueden ser superadas en el corto plazo.

La expectativa es dejar instalado un proceso proyectado a diez años plazo, capaz de empezar a mostrar resultados por eje, fases y etapas en tiempos relativamente cortos. Esto no significa que la población deba esperar una década para contar con una institución policial capaz, eficiente, moderna, especializada, profesional y muy bien equipada, e integrada por personal idóneo.

Es lógico que este tema congregue múltiples interpretaciones del problema de la institución policial y que existan numerosas propuestas para hacer frente a los fenómenos de violencia y criminalidad en Guatemala, pero lo importante es que los guatemaltecos forjemos consensos sobre la ruta a seguir. En ese contexto, es irreversible la convicción de que debemos hacer cambios en la Policía Nacional Civil y que deben constituir una política de Estado.

El gran desafío para los próximos meses es lograr que el peso político del Estado, el trabajo de sus estructuras y la inversión de sus recursos sean debidamente orientados, idealmente a través de un decreto legislativo, a forjar una fuerza policial capaz de enfrentar con éxito las amenazas que originan el crimen organizado transnacional, la delincuencia común y las múltiples expresiones del conflicto social y la confrontación política mantienen al país fragmentado.

Bibliography that may be useful in preparing proposals

USG public documents

- Community policing in Central America: The Way Forward http://cairo.directrouter.com/~usaidcar/downloads/CARSI-TSS-Community-Policing-English.pdf
- Public-private partnerships for crime and violence prevention http://cairo.directrouter.com/~usaidcar/downloads/CARSI-TSS-PPPs-Report-English.pdf

Peace accord on the strengthening of civil power and the role of the armed forces in a democratic society: http://www.hartford-hwp.com/archives/47/144.html

Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia http://www.iepades.org/acuerdo_de_seguridad_y_justicia.pdf

UNDP regional report on citizen security http://hdr.undp.org/en/reports/regionalreports/latinamericathecaribbean/name,19660,en.html

OECD handbook on security sector reform http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf

LAPOP project http://www.vanderbilt.edu/lapop/

Two documents by WOLA http://www.wola.org/images/stories/Organized%20Crime/aqarticle_fall2010.pdf http://www.wola.org/index.php?option=com_content&task=viewp&id=588&Itemid=2

One article on CICIG: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/GuatemalaOct.pdf

One article on drug trafficking http://wilsoncenter.org/topics/pubs/Drug%20Trafficking%20Organizations%20in%20Central%20America.%20Dudley.pdf

Annex 7

PART 1 : Abstract of Program Description on Transitional Justice

Supporting Ch'umilal Jab' (Justice, Harmony and Well-Being)[1]

A. Introduction

The strategic framework for Democracy and Governance (DG) Office, which includes the CAM Strategy as amended by the Operational Plan contains the objectives, approaches and indicators needed to result in a "Strengthened Rule of Law" with the purpose of contributing to "A more responsive, transparent Governance" (Intermediate Result and Strategic Objective of the CAM Strategy). The 2008 Operational Plan, under Program Element 2.1.3, Justice System, includes the following language: "USAID may also support activities oriented towards the victims of Guatemala's previous internal armed conflict". Program Element 2.1.4, Human Rights, also states that: "USAID may continue supporting the reparations of human rights violations". These two documents (the CAM Strategy and the Operational Plan) constitute the strategic and financial framework for a new human rights activity. The DG draft strategic paper acknowledges that one of the origins of the weakness of the Guatemalan Democratic institutions is the impunity that can take the form of "the evasion of justice by persons who have committed crimes or serious human rights abuses". The internal armed conflict left behind serious human rights abuses, which are now being addressed by the National Reparations Program (Spanish acronym PNR). However, the information found by the Program regarding human rights violations has only been timidly shared with the justice authorities for prosecution purposes. The human rights abusers and their networks have become very complex and diversified as a result of the impunity enjoyed for the last 30 years. The information stemming from the reparations process, such as the testimonies of massacres, disappearances and torture, along with the evidence obtained through exhumations, may have considerable potential in helping bring human rights violators, and hence leaders of criminal networks, to justice.

The United Nations Development Program (UNDP) designed a new Human Rights Program called Ch'umilal Jab' in early 2009. Ch'umilal Jab' is a comprehensive program that includes support to exhumations, the prosecution of past human rights abuses and the recuperation of the historical memory. The integration and design of Ch'umilal Jab is, as mid 2009, still a work in progress. At the time of this Program Description, Ch'umilal Jab includes 10 results, which may change, and are loosely translated as follows: **Result 1** Management and Coordination promoted; **Result 2** Capacities of the Peace Secretariat developed; **Result 3** Capacities of the Prosecutor's Office developed; **Result 4** Capacities of the HR Ombudsman's Office developed; **Result 5** Exhumations conducted and

[1] Ch'umilal Jab' is Maya K'iche and means Rain of Stars or Rain of Essence, Life Missions and Destinies, in Spanish: Lluvia de Estrellas - Justicia, Armonía y Bienestar

associated legal accompaniment provided; **Result 6** Inter-ethnic dialogue supported; **Result 7** Virtual Historic Memory Museum implemented; **Result 8** Network of Community Organizations recuperates Mayan philosophy as a means for a harmonic life in areas affected by the conflict; **Result 9** Indigenous authorities contribute to the recovery of human dignity and to the universal consciousness of our Planet; **Result 10** strengthened Civil Society Organizations seeking justice in human rights violation cases and providing psychosocial accompaniment associated to exhumation processes.

USAID's support to Ch'umilal Jab will include those results related to exhumations, related psycho-social accompaniment and prosecution of human rights violations as described below.

B. Purpose

The purpose of this program is to combat impunity through supporting activities that involve reparations of the armed conflict human rights violations and that document said violations, creating potential to sustain judicial cases against perpetrators.

Specific Objectives (O), Expected Results (R) and corresponding activities (A) of USAID assistance:

O1. Support the exhumation processes: The grantee shall support the continuation, development and sustainability of exhumation processes, as well as their coordination with national policies and efforts on this matter, and support the provision of associated mental health services.

R1.1 At least 50 exhumations finalized during the first year, and no less than 35 during subsequent years, for a total of 190 exhumations during the life of the program.

A1.1.1 Provide information to families and communities, accompany their claim for exhumations to the Prosecutor's Office, provide follow up for the Prosecutor's authorization, and organize and prepare the exhumation-inhumation processes.

A1.1.2 Search and recover bodies and evidence in at least 190 cases of exhumations, analyze the bodies and the evidence, elaborate expert reports for the Prosecutor's Office, and realize the inhumation of the bodies.

R1.2 Psycho-social accompaniment provided to at least 35 exhumations during the first year and no less than 25 during subsequent years.

A1.2.1 Identify organizations in areas where exhumations are conducted with adequate experience in providing psychosocial accompaniment in exhumation-inhumation processes in coordination with the Guatemalan Forensic Anthropological Foundation (Spanish acronym, FAFG) and other

organizations, and with acceptance among the families and in the communities. Establish alliances for providing psychosocial accompaniment to the exhumation-inhumation processes in coordination with involved organizations, based on lessons learned in previous projects.[2]

O2. Seek the use of information about human rights violations resulting from the exhumation processes or other sources by public or adhesive prosecutors in order to advance cases on human rights violations.

R2.1 At least five paradigmatic cases of human rights violations being prosecuted per year, even if they do not reach the trial stage that same year. However, at least one paradigmatic case of human rights violations is expected to reach the trial stage per year.

A2.1.1 Provide technical assistance to create or improve coordination, communication among the key institutions and public officials involved in prosecuting the paradigmatic cases, including prosecutors, forensic experts and adhesive prosecutors. The Human Rights Ombudsman may also be considered as part of these key institutions.

A2.1.2 Provide training, technical assistance and limited commodities to the Prosecutor's Office for the investigation and prosecution of paradigmatic cases and (psychosocial) attention to victims of intimidations and death threats related to these investigations. These activities shall be coordinated with other USAID programs that support the Prosecutor's Office.

A2.1.3 Provide training, technical assistance and limited commodities to civil society organizations with relevant experience and knowledge in prosecuting on human rights violations and in providing psychosocial accompaniment to human rights defenders and victims. These activities shall be coordinated with other USAID programs as appropriate.

O3. Facilitate coordination, articulated approach and technical consistency among the different results sought by the Ch'umilal Jab' project, and other donors. Ch'umilal Jab is a work in progress. Its complexity and scope are not fully defined yet. However, USAID acknowledges the need for management activities that have an adequate technical perspective, to help coordinate its different and politically sensitive components internally and externally.

R3.1 At least one public policy initiative is developed as a result of coordination and articulation amongst Ch'umilal Jab' components per year for a total of no less than five public policy initiatives for the life of the program. These initiatives

[2] DIGAP: Dignifying and Psychosocial Attention to war victims (2004-2009)

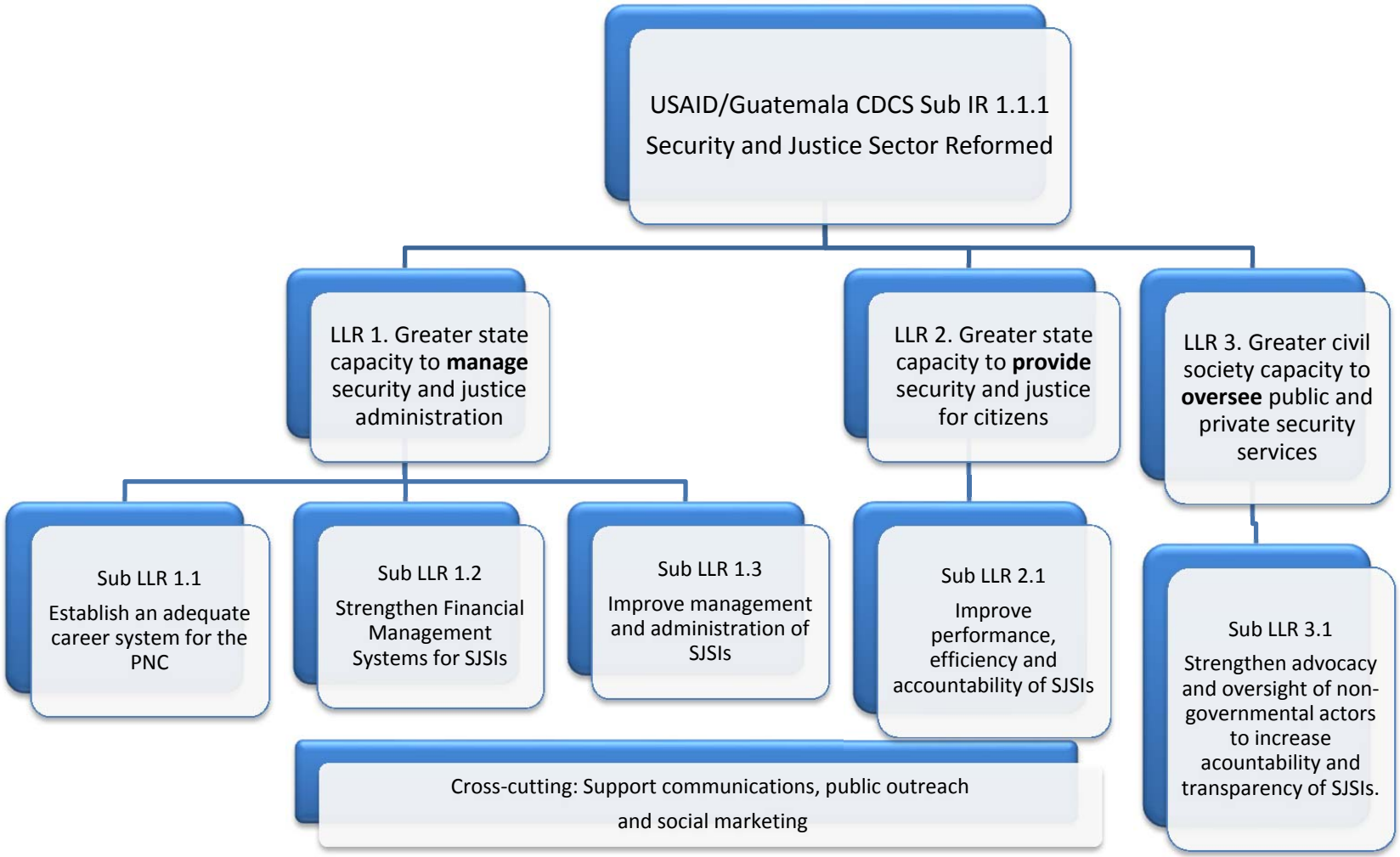
shall focus on prosecution of human rights violations, the right to truth, the right to reparations or the right to guarantees and assurances of non-repetition.

A3.1.1 Provide technical assistance to Ch'umilal Jab components and sub-grantees to maintain the program's strategic coherence.
A3.1.1 Provide technical assistance to Ch'umilal Jab components and sub-grantees to maintain a productive and meaningful coordination with key public officials and institutions

PART 2: Summary of USAID's approach to supporting the prosecution of serious crime

1. USAID ha apoyado el mejoramiento en la persecución de delitos de homicidio a través de su Programa de Justicia (1999-2004), Programa de Estado de Derecho (2004-2009), y Proyecto Justicia contra la Violencia, conocido por sus siglas en inglés PAVI (2009-2012)
2. PAVI ha definido los siguientes delitos graves como enfoque de su trabajo: a. homicidio, artículos 123 y 124 del Código Penal; b. infanticidio, artículo 131 del Código Penal; c. asesinato, artículo 132 del código penal; d. crímenes sexuales, artículos 173 y 174 del Código Penal; e. crímenes contra el patrimonio cultural y el medio ambiente: artículos 332, incisos A, B y C, 346 y 347; f. delito de asociación ilícita, artículo 4 de la Ley contra la delincuencia organizada.
3. La unidad más beneficiada por USAID, bajo este enfoque, ha sido a la Fiscalía de Delitos contra la Vida, para mejorar la persecución de los homicidios.
4. El mejoramiento en la persecución de los delitos graves no está ligado únicamente a mejores tácticas y estrategias de litigio en casos particulares. También está ligado a una mejor organización de los equipos de las fiscalías, a la adopción de mejores metodologías de supervisión y seguimiento a las asignaciones en equipos de trabajo, y al uso apropiado de las herramientas informáticas del Ministerio Público.
5. Este mejoramiento también está vinculado con las relaciones que la fiscalía en cuestión tenga con el Instituto Nacional de Ciencias Forenses, INACIF, para una mayor eficiente colaboración forense en los casos, la Unidad de Análisis del Ministerio Público, para una mejor conexión de casos que parecieran estar aislados, y con los detectives de la Policía Nacional Civil, para una eficiente investigación criminal.
6. Si bien varios de estos aspectos han sido atendidos por los proyectos de USAID, y ha habido mejoras sensibles en ellos, la sostenibilidad o incremento de esas mejoras no está del todo clara. En ocasiones, las mejoras dependen del liderazgo de alguna o algunas personas en particular, y el Ministerio Público aún no ha consolidado mecanismos institucionales para garantizar que las mejoras no se reviertan, o bien, que se vuelvan obsoletas o desfasadas.

7. Uno de los mecanismos institucionales prometedores para consolidar esas mejoras era la Secretaría de Coordinación técnica, cuyos integrantes, los coordinadores técnicos, tenían la misión de asistir a las fiscalías en un uso más eficiente y eficaz de sus recursos para la persecución de casos de alto impacto. Esta Secretaría, no parecía lograr sus objetivos adecuadamente y fue disuelta en el año 2010, y su mandato absorbido por la Secretaría General, donde todavía es muy temprano para determinar si el modelo de coordinadores técnicos podrá ser exitoso.


USAID/Guatemala CDCS Sub IR 1.1.1
Security and Justice Sector Reformed
LLR 1. Greater state capacity to **manage** security and justice administration
LLR 2. Greater state capacity to **provide** security and justice for citizens
LLR 3. Greater civil society capacity to **oversee** public and private security services
Sub LLR 1.1
Establish an adequate career system for the PNC
Sub LLR 1.2
Strengthen Financial Management Systems for SJSIs
Sub LLR 1.3
Improve management and administration of SJSIs
Sub LLR 2.1
Improve performance, efficiency and accountability of SJSIs
Sub LLR 3.1
Strengthen advocacy and oversight of non-governmental actors to increase acountability and transparency of SJSIs.
Cross-cutting: Support communications, public outreach and social marketing

Annex XIII

The guidelines for implementing partners on the USAID LAC environmental mitigation plan (EMP), can be found in the following links.

English version:

http://www.usaid.gov/gt/docs/emp_format.pdf

Spanish version:

http://www.usaid.gov/gt/espanol/docs/emp_format_spanish.pdf