La Policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial

REFORMA POLICIAL

La Policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial

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

9 La Reforma Policial: un asunto de Estado

17 La continuidad de la reforma policial

20 Agenda prioritaria de Reforma Policial para el año 2012

49 Conjunto de recomendaciones temáticas para mejorar los resultados institucionales de la Policía Nacional Civil

73 Acciones inmediatas

73 Presupuesto 2012

77 Financiamiento de la Reforma Policial

78 Doctrina Policial

87 Plan Estratégico 2012-2020

87 Eje I - Investigación Criminal

91 Eje II - Prevención del Delito

95 Eje III - Gestión y Profesionalización del Recurso Humano

99 Eje IV - Planificación Institucional

102 Eje V - Controles Institucionales: Inspectoría General

1 La reforma policial: un asunto de Estado

1 La reforma policial: un asunto de Estado

La reforma de la Policía Nacional Civil fue concebida como un asunto de Estado, condición que debía derivarse de un mandato legal específico y de un entramado de políticas institucionales que garantizaran apoyo político del Gobierno Central, respaldo del sistema de partidos políticos y presupuesto adecuado a las necesidades que presenta un proceso estratégico de largo alcance, condiciones mínimas que no están dadas en forma plena en este momento.

Uno de los defectos es que no existe un mandato legal fuerte y específico, pues en el Congreso de la República no avanzó el proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial; tampoco se generó un apoyo político multisectorial ni se tuvo acceso a suficientes recursos financieros.

Esta situación poco propicia, generada en gran medida por indiferencia y posiciones ideológicas divergentes, entre otras motivaciones, agudiza las circunstancias que impiden que la reforma policial se posicione y se consolide como un proceso de carácter estratégico para el país y la sociedad, y por supuesto pone en riesgo sus cimientos.

Como todos sabemos, la noción de reforma de la Policía Nacional Civil emergió, primero, de los Acuerdos de Paz, que promueven el carácter democrático de la seguridad y la implantación de un modelo único con carácter civil reforzado.

El historial de la institución demandaba acciones rotundas de cambio, a fin de dejar atrás la trayectoria de contravenciones a los derechos humanos, la sujeción al poder militar y superar el cúmulo de escándalos que ha envuelto a estructuras clave como antinarcóticos e investigación criminal, debido a la participación de algunos agentes y oficiales en actividades de la delincuencia organizada y delitos contra la vida, particularmente ejecuciones extrajudiciales.

Luego, esta necesidad se reforzó con la intensificación de la crisis en que cayó la institución, particularmente después del múltiple crimen cometido contra los diputados salvadoreños y su piloto, en febrero de 2007.

Los pasos que se dieron a finales de 2007 y el impulso logrado al incorporar el tema como uno de los puntos destacados del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ) propiciaron avances más formales que sustantivos en tres momentos específicos:

1. La constitución preliminar del proceso en diciembre de 2009, como una de las prioridades en la ejecución del ANASJ.

2. La realización del Programa "Gobernando con la Policía", en el primer trimestre de 2010, que constituyó el primer espacio de debate público sobre la situación de la Policía Nacional Civil, en el cual participaron oficiales y agentes de la institución. Del evento se desprendieron compromisos orientados a velar por el bienestar social del policía. Paralelamente, se realizaron mesas de consulta a nivel interno de la PNC, contemplando todas las escalas jerárquicas, con representación a nivel nacional. De este proceso se derivaron los principales insumos para el planteamiento de la reforma policial.

3. La oficialización de la Comisión de Reforma de la Policía Nacional Civil y la creación de la figura de la Comisionada Presidencial para la Reforma de la Policía Nacional Civil, a principios de 2011.

Desafortunadamente, esta sucesión de eventos se interrumpió y el proceso de reforma de la Policía Nacional Civil no alcanzó una posición de política de Estado, en tanto que no se cumplieron los supuestos mínimos para ostentar tal calidad.

Tampoco adquirió carácter estratégico en el listado de políticas, planes, decisiones y acciones que debieron ser implementadas para dar a la población una respuesta policial eficiente en la lucha contra los fenómenos criminales que afectan la vida, la integridad física, la salud mental y el patrimonio de los habitantes de este país.

De no corregir este derrotero de fragilidad e incertidumbre, el proceso de reforma de la Policía Nacional Civil alcanzará un estadío vacío y no tendrá posibilidades de remontar el cambio de Gobierno Central.

Con el afán de evitar un escenario como el mencionado, hemos preparado un Plan de Continuidad, que sometemos a consideración de los candidatos presidenciales, General Otto Pérez Molina y Doctor Manuel Baldizón, a efecto de que ellos y sus respectivos equipos evalúen su pertinencia, conveniencia y eventual puesta en práctica.

Este Plan de Continuidad guarda plena coherencia con el Plan Estratégico aprobado en 2011: se compone de una agenda prioritaria para 2012, incluye metas específicas en los cinco ejes de trabajo predeterminados y una propuesta presupuestaria.

Adicionalmente, se ha preparado un conjunto de recomendaciones temáticas que tienen como fin coadyuvar a que existan políticas institucionales orientadas a reforzar el trabajo de la Policía Nacional Civil, a manera de conseguir que su implementación eficiente permita a la institución policial ser exitosa en el cumplimiento de sus funciones legales y que la población perciba mejores resultados en la lucha contra la delincuencia, el crimen organizado y los diversos fenómenos que causan en la gente desasosiego, inseguridad y temor.

Siguiendo la línea programática del Plan Estratégico, los ejes del Plan de Continuidad plantean un orden jerarquizado en materia de prevención de delito, investigación criminal, gestión y profesionalización del recurso humano, planificación institucional y controles internos.

En especial, el Plan de Continuidad trata de recoger las aspiraciones más sentidas, tanto de los policías como de la población en general, e impulsar el desarrollo institucional. En resumen, este listado priorizado para 2012 propone poner énfasis en aspectos como:

- Consolidar el sistema de planificación estratégica y desarrollo institucional de la Policía Nacional Civil.

- Estabilizar la escala de mandos, en el marco de la carrera policial.

- Concretar el despliegue de investigación criminal.

- Implantar programas de prevención del delito y relaciones con la comunidad.

- Fortalecer el sistema de control interno para que el sistema disciplinario funcione, se apliquen las sanciones que corresponda y se impulse la depuración de la institución.

De manera simultánea será necesario atender y superar los factores adversos que obstaculizan la realización de la reforma policial, y para ello es indispensable tomar acciones clave, entre ellas:

- Dar vía a la discusión y aprobación del Proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial y apoyar el debate sobre la pertinencia de darle rango constitucional a la institución policial.

- Dotar del presupuesto adecuado a la Comisión de Reforma de la Policía Nacional Civil y al Plan de Continuidad 2012 con su agenda de prioridades. Para cubrir estas necesidades se requiere una inversión de Q57.5 millones, un poco más de los Q54 millones que ya están contemplados en el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos para el año 2012.

- Asegurarse de que el presupuesto para la reforma policial no mermará los recursos destinados a la operación cotidiana de la Policía Nacional Civil.

- Garantizar que dicho presupuesto no deberá ser menoscabado para financiar otros rubros de la institución policial o ser desviado a otras estructuras del Ministerio de Gobernación u otras entidades del Estado.

- Ejecutar acciones que fortalezcan el diario accionar de la Policía Nacional Civil, a efecto de dar respuestas institucionales adecuadas al clamor ciudadano por la seguridad y la lucha contra la delincuencia. En tal sentido, habrá que promover más y mejor inversión en cobertura y crecimiento de fuerza policial, adopción de infraestructura y tecnología informática y de comunicaciones, entre otros.

En relación con lo anterior, además del Plan de Continuidad, se hace la propuesta de poner en marcha siete recomendaciones temáticas orientadas a fortalecer, enriquecer y ampliar el trabajo de la Policía Nacional Civil y cuyos resultados, al mismo tiempo, redundarán en beneficio de la reforma policial, creando un ambiente más favorable de aceptación y credibilidad.

Esas siete recomendaciones temáticas son:

1: Aumentos y mejoras en remuneraciones y bonificaciones económicas

2: Desarrollo integral y bienestar policial

3: Construcción de instalaciones para la Academia de la Policía Nacional Civil

4: Construcción de edificios para la sede central de la Policía Nacional Civil

5: Remozamiento y construcción de edificios distritales, comisarías, estaciones y subestaciones de la Policía Nacional Civil

6: Construcción de hospital, policlínicas y puestos de salud

7: Tecnologías informáticas y telecomunicaciones (TIC)

En términos generales, lanzamos estas propuestas para llevar a la mesa de debate con los aspirantes a formar un nuevo Gobierno el devenir del proceso de reforma de la Policía Nacional Civil. Algunos temas y aspectos podrán ser aceptables, otros discutibles y podría haber incluso ámbitos que se quedarían al margen del proceso.

Lo importante es que los candidatos presidenciales ahora, y después, el Presidente de la República electo, posean información sobre la reforma policial, el plan estratégico y las propuestas para su continuidad. El propósito es que, previo a asumir la gestión gubernamental, puedan, en conjunto con su equipo de trabajo, tomar decisiones y empezar a definir un nuevo derrotero para las fuerzas civiles de seguridad.

2 La continuidad de la Reforma Policial

2 La continuidad de la Reforma Policial

La Reforma Policial fue concebida, desde su inicio, como un proceso sistémico de cambio institucional de largo aliento. Ello obedece a que la reforma policial implica la formación de nuevas actitudes, aptitudes y comportamientos por parte de todos los miembros de la policía que, además, conduzcan a una nueva forma de pensar, nuevos enfoques y nuevos mecanismos de retroalimentación para supervisar y evaluar objetivamente el desempeño policial. Además, un proceso de cambios de comportamiento de la población en general, de los actores políticos y de las autoridades de Gobierno.

Por eso, los efectos de cualquier reforma requieren un compromiso continuado y a largo plazo. De esa cuenta, la sostenibilidad de la reforma policial requiere un plan de acción racional que recoja las aspiraciones más sentidas, tanto de los policías como de la población en general, así como el modelo democrático a construir desde las reglas constitucionales. Adicionalmente, esa sostenibilidad demanda una clara voluntad política y presupuestaria para que, independientemente de los cambios de los actores políticos, se pueda seguir el plan de acción consensuado.

Con esa convicción, la Reforma Policial ha configurado un Plan Estratégico[1] que pretende erigirse como ese plan de acción sobre la ruta a seguir para la transformación de la institución policial. Este plan se organiza en torno a ejes que se estiman fundamentales para la nueva definición de la Policía Nacional Civil: la investigación criminal, la gestión y profesionalización del recurso humano, la prevención del delito, la planificación institucional y el control interno.

Derivado del Plan Estratégico 2012 - 2020, y con miras a lograr la continuidad del proceso de Reforma Policial, se identifica la necesidad de realizar, en el corto plazo, dos impulsos para el logro de sus propósitos. Por un lado, perfila el desarrollo institucional, orientado a responder a las necesidades sentidas de la entidad policial, a través de acciones priorizadas para el año 2012. Por otro lado, esa planificación estratégica también contempla un impulso que permita atender y superar los factores adversos que obstaculizan la realización de los resultados institucionales.

---

1 Este plan fue validado con autoridades del Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y representantes de sectores de la sociedad civil y presentado a la cooperación internacional durante el segundo semestre de 2010, siendo aprobado por el Presidente de la República en enero de 2011.

En ese contexto, se fijan como prioridades, en el marco de su plan estratégico para el año 2012: la estabilización de la escala de mandos de la carrera policial, el despliegue de investigación criminal, el sistema de planificación de estrategia policial, la implantación de la prevención del delito y relaciones con la comunidad así como el fortalecimiento del sistema de control interno.

La estabilización de mandos se promueve en el contexto de la carrera policial, cuyo desarrollo normativo debe incluir, como mínimo: los requisitos de ingreso; la jerarquía, categoría y grado; el escalafonamiento, los tiempos de servicio, la escala salarial, la evaluación de desempeño, el fin de la carrera y el bienestar policial.

Vinculadas a esta acción prioritaria, se identifican otras tres que debieran desarrollarse el próximo año: la remodelación y acondicionamiento de la academia actual y la creación de nuevas instalaciones académicas, la implementación de la reforma curricular y reingeniería administrativa del sistema educativo, así como el mejoramiento de condiciones en la infraestructura operativa.

Como segunda prioridad, se establece el despliegue de investigación criminal, cuyo soporte depende de la promoción y profesionalización de personal en investigación criminal, el desarrollo e implementación de la "Política y modelo institucional de investigación criminal" y la operativización del manual único para las instituciones que intervienen en la investigación.

La tercera prioridad se refiere al sistema de planificación de estrategia policial, para lo cual se contemplan elementos como un salto tecnológico en planificación y ejecución financiera, un sistema informático integrado y una integración del sistema georeferencial con planificación operativa.

Otro componente de la agenda prioritaria es la implantación de la prevención del delito, lo que implica la implementación de la política institucional, el modelo y una transformación cultural en la materia.

La quinta prioridad es el fortalecimiento del sistema de control interno, a fin de fomentar y proporcionar la cultura de legalidad y ética del personal policial, así como prevenir la comisión de faltas y delitos. Para ello, se fijan como acciones principales la definición de un nuevo reglamento disciplinario, la reingeniería de los tribunales disciplinarios y el establecimiento de un sistema de denuncias ciudadanas.

Para el desarrollo de estas acciones prioritarias, la Comisión Nacional de Reforma Policial requiere, en adición a la voluntad política y la toma de decisiones prontas, el siguiente presupuesto:

Tabla 1. Presupuesto de la agenda prioritaria de reforma policial y la Comisión Nacional de Reforma Policial (expresado en quetzales).

DESCRIPCIÓN	EJE I	EJE II	EJE III	EJE IV	EJE V	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
HONORARIOS	216,000.00	1,092,000.00	300,000.00	300,000.00	2,736,000.00	6,356,000.00	**11,000,000.00**
SERVICIOS BÁSICOS	2,615,875.00	5,656,750.00	3,001,300.00	6,705,000.00	3,776,290.00	19,781,285.00	**41,536,500.00**
SUMINISTROS	0.00	2,483,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**2,483,500.00**
EQUIPAMIENTO	2,530,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**2,530,000.00**
TOTAL	**5,361,875.00**	**9,232,250.00**	**3,301,300.00**	**7,005,000.00**	**6,512,290.00**	**26,137,285.00**	**57,550,000.00**

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente a esta agenda prioritaria, la Reforma Policial también plantea un conjunto de recomendaciones temáticas para mejorar los resultados institucionales de la Policía Nacional Civil. Estas recomendaciones se relacionan con tres grandes ámbitos del funcionamiento institucional: cobertura y crecimiento de la fuerza policial, infraestructura y tecnología informática y de comunicaciones.

Las recomendaciones en materia de recursos humanos se refieren a aumentos y mejoras en remuneraciones y bonificaciones económicas, así como el desarrollo integral y bienestar policial. En cuanto a infraestructura, se recomienda la construcción de instalaciones para la Academia, el Hospital, Policlínicas y puestos de salud y para la sede central. Además, se sugiere el remozamiento y construcción de edificios distritales, comisarías, estaciones y subestaciones. Finalmente, se recomienda la adquisición de tecnología de punta en informática y de telecomunicaciones.

Estas recomendaciones han sido evaluadas a nivel de perfil y las estimaciones de costos están presentadas en un formato de simulador de costeo o de escenarios, cuyo objeto es hacer posible la construcción dinámica de escenarios a partir de datos y variables de dichas recomendaciones, reflejando el impacto presupuestario que implicarían.

Desde la consideración de que ninguna reforma cambia la situación de forma inmediata, también se han formulado recomendaciones acerca de medidas de carácter inmediato, pero transitorias hacia el nuevo modelo policial. Así, se aborda el presupuesto institucional de la Policía Nacional Civil para el año 2012 y se sugiere su revisión para evitar el surgimiento de un déficit financiero. Además, se insta a la discusión sobre la doctrina policial.

En el mar de complicidades, resistencias, entramados y condiciones de posibilidad en el cual navega la reforma policial, y que obtura o bien habilita la implementación de ciertas intervenciones, el año 2012 ofrece una oportunidad para la continuidad y consolidación del proceso. Para ello debe darse la apropiación del plan estratégico que lo orienta, la implementación de la agenda prioritaria, la puesta en marcha del conjunto de recomendaciones para el mejoramiento de los resultados de la institución policial y la adopción de ciertas acciones inmediatas.

Agenda prioritaria de Reforma Policial para el año 2012

Con miras a facilitar la continuidad de la Reforma Policial durante el año 2012 se han identificado cinco prioridades que, de ser implementadas, dinamizarían el proceso de reforma al provocar cambios significativos en áreas que se consideran estratégicas.

Estas prioridades se derivan del plan para el período 2012-2020 y, de esa cuenta, se desprenden de los ejes temáticos de prevención de delito, investigación criminal, gestión y profesionalización del recurso humano, planificación institucional y controles internos, así como de las líneas de acción y proyección programática que éste define.

Para su individualización, se atendió a un proceso de reflexión que, partiendo de la experiencia acumulada durante los primeros nueve meses del proceso de reforma policial, permitió determinar las áreas en las que la problemática es más apremiante, por cuanto los vacíos o debilidades representan mecanismos de ineficiencia o inoperancia que impactan singularmente a la institución policial.

De esa cuenta, se fijan como prioridades para el año 2012: la estabilización de la escala de mandos, el despliegue de investigación criminal, el sistema de planificación de estrategia policial; la implantación de la prevención del delito y relaciones con la comunidad, así como el fortalecimiento del sistema de control interno.

A continuación, se brindan lineamientos sobre cada una de esas prioridades, señalando su importancia y la situación actual, las acciones principales que la integran, la estimación presupuestaria para su planteamiento y el impacto que se pretende generar con su adopción.

Prioridad 1: Estabilización de escala de mandos

Importancia y situación actual

En aras del mejoramiento de la funcionalidad de la Policía Nacional Civil, es indispensable retomar el control de la carrera policial. Siendo que ésta tiene como objetivo la promoción y desarrollo del personal, su fortalecimiento provoca un aumento en las líneas de mando, con personal seleccionado, formado y capacitado. Gracias a ello se alcanzarán mejores niveles de dirección, control del personal y cobertura de puestos con personal idóneo.

La Reforma Policial sólo es posible por medio de mandos con liderazgo, identidad institucional y capacidad para impulsar los cambios. La planificación y direccionamiento de los servicios policiales requieren de experiencia, conocimientos estratégicos y de gestión, así como de control, análisis, diagnóstico y reconocimiento de las demandas en materia de seguridad, responsabilidad que recae en las escalas jerárquicas de mando según corresponda.

Actualmente, la promoción de mandos está direccionada por el Ministerio de Gobernación, atendiendo a criterios políticos y no a las demandas sociales e institucionales. Con ello, se politizan los procesos de promoción, a través del tráfico de influencias y la corrupción, provocando desmotivación en el personal policial. Cabe mencionar que los procesos no están regulados por reglamentos objetivos y plenamente desarrollados, sino que más bien responden y obedecen a Acuerdos Ministeriales con poca estabilidad normativa, que varían según los criterios de la autoridad de turno.

Hoy en día, los servicios policiales son desarrollados mayoritariamente por personal con el grado de agente. Se carece de adecuados y suficientes cargos a nivel jerárquico y ello provoca indisciplina, falta de respeto y liderazgo en el actuar policial.

En ese orden de ideas, cabe destacar que el déficit de mandos forma parte de un déficit general de fuerza policial o de personal, el cual es insuficiente para cubrir la estructura existente. Así, al 19 de septiembre de 2011, la Policía Nacional Civil contaba con una fuerza de 24,728 efectivos, de los cuales tan sólo 14,277 estaban destinados al ámbito operativo consistente en servicios de seguridad directos hacia la población.

La situación descrita se agrava al considerar que esta fuerza se divide en tres turnos, por lo que, en un momento dado, únicamente 4,752 efectivos atienden las demandas de seguridad de una población de más de 14 millones de personas; de tal suerte que cada elemento (sin importar su rango) tiene a su cargo la protección de la vida, integridad, derechos y bienes de 3,000 personas en promedio. Agréguese a esta grave situación, que este número de efectivos tiende a disminuir en función de permisos, vacaciones o rebajas.

Aunado a ello, debe destacarse que, de toda la fuerza policial, únicamente el 9.6% de sus miembros integran las escalas de mando[2]. Esto provoca una horizontalidad que dificulta e incluso impide el control y supervisión de la acción policial. En esa línea, siguiendo el patrón de toda la fuerza policial, sólo una parte de los mandos se ubica en el ámbito operativo o de servicios de seguridad, lo cual equivale al 5.4% de la totalidad del personal como se observa en la siguiente tabla:

Tabla 2. Elementos policiales, escala de mandos y ámbito operativo.[3]

Rango	Cantidad total	En ámbito operativo
Comisario General	11	1
Comisario	30	21
Subcomisario	51	34
Oficial I	243	137
Oficial II	263	147
Oficial III	485	254
Inspector	486	257
Subinspector	818	494
Agentes	22,341	12,932
Total	**24,728**	**14,277 (4,752 por turno)**

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por la Subdirección General de Personal.

2 Desde subinspector hasta comisario general.

3 Estas cifras, contabilizadas por la Subdirección General de Personal hasta el 19 de septiembre de 2011, varían constantemente producto de bajas mensuales por diferentes motivos así como ascensos discrecionales provenientes de autoridades políticas (Ministerio de Gobernación) que no respetan procedimientos ni escalas.

De los 2,387 mandos existentes, 1,042 se ubican en puestos, roles y funciones de la estructura institucional y solamente 1,345 se ubican en el ámbito operativo. La estructura operativa que existe actualmente, demanda los siguientes rangos conforme niveles y roles:

Tabla 3. Demanda de rangos según estructura operativa actual.

Niveles de Escala Operativa	Rango Adecuado	Cantidad
Distritos (7)	Comisario General	7
Comisarías (27)		
→ Dirección (1 x 27)	Comisario	27
→ Apoyo de Dirección	Inspector	27
→ Subdirección (3 x 27)	Subcomisario	81
→ Departamentos (9 x 27)	Oficial I	108 [4]
	Oficial II	54 [5]
→ Equipos de trabajo (2 x 27	Oficial III	135 [6]
Estaciones (territorio/población) - (129)	Oficial I	129
	Oficial II (3 x c/estación)	387
	Inspector	129
Subestaciones (índices de criminalidad) -(453)	Oficial II	453
	Oficial III (3 c/subestación)	1,359
	Inspectores (3 c/subestación)	1,359
	Subinspectores [7]	2,700
Total de mandos necesarios		**6,955**

Fuente: elaboración propia.

4 Se requieren, por cada comisaría, 4 Oficiales I para manejar los 4 departamentos más importantes: servicio, investigación criminal, personal y apoyo y logística.

5 Se requieren, por cada comisaría, 2 Oficiales II para manejar dos departamentos: material móvil y núcleo de reserva.

6 Se requieren, por cada comisaría, 5 Oficiales III para manejar dos departamentos: régimen disciplinario y asistencia al personal y tres equipos de trabajo: de servicios, de investigación criminal y de apoyo y logística.

7 La cantidad de Subinspectores depende de la cantidad de agentes asignados a la Comisaría. Idealmente debe contarse con un Subinspector por cada 10 agentes. El promedio mínimo que debería tener cada comisaría es de 1,000 agentes. Ello implica 2,700 subinspectores, a razón de 100 subinspectores por cada una de las 27 comisarías.

Tan sólo la estructura operativa, que se insiste, es deficitaria respecto a la demanda, requiere para funcionar de 6,955 mandos de diferentes niveles, pero cuenta con un déficit de 5,610, distribuidos de la siguiente forma:

Tabla 4. Déficit de mandos a nivel operativo.

Rango	Cantidad necesaria	Cantidad actual	Déficit de mandos a nivel operativo
Comisario General	7	1	6
Comisario	27	21	6
Subcomisario	81	34	47
Oficial I	237	137	100
Oficial II	894	147	747
Oficial III	1,494	254	1,240
Inspector	1,515	257	1,258
Subinspector	2,700	494	2,206
Total	**6,955**	**1,345**	**5,610**

Fuente: elaboración propia.

Acciones prioritarias

Al identificar como una prioridad la estabilización de mandos, ésta únicamente puede enmarcarse dentro de la carrera policial, la cual requiere un diseño y desarrollo normativo que incluya, como mínimo: los requisitos de ingreso a la carrera policial, la jerarquía, categoría y grado, el escalafonamiento, los tiempos de servicio, la escala salarial, la evaluación de desempeño, el fin de la carrera y el bienestar policial.

Estos contenidos mínimos quedan descritos así:

Cuadro 1. Contenidos mínimos de la carrera policial

Requisitos de ingreso a la carrera policial
- Integración a la escala básica
- Integración de los oficiales de promoción interna y externa
- Integración a la escala de mando superior
- Integración a la carrera administrativa

Jerarquía, categoría y grado
Este aspecto define la escala gradual de orden ascendente y cadenas, cuyos eslabones unen al subalterno con el más alto grado jerárquico, desenvolviendo y circulando dentro de ella la disciplina. Además, conlleva:
- Establecimiento de los distintos grados jerárquicos por escala que comprende la carrera
- Promoción interna del personal a las diferentes escalas jerárquicas y sus respectivos reglamentos que regulen los procesos.

Escalafonamiento
- Categorización de las escalas de mando, evidenciando la antigüedad entre cada una de ellas.

Tiempos de servicio
- Se debe definir y reglamentar el tiempo de permanencia en el grado, tiempos máximos de servicio efectivo.

Escala salarial
- Debe establecerse, previo estudio, la remuneración acorde a la escala jerárquica, tiempos de servicio, riegos y desempeño.

Evaluación de desempeño
- Deben fijarse parámetros para medir el desempeño de los elementos policiales, cuyos resultados habrán de ser tomados en cuenta para los ascensos y para informar la política de formación continua.

Terminación de la carrera
Se puede dar por retiro o fallecimiento. El retiro puede ser temporal o absoluto.
- Para el retiro temporal, se deben definir los criterios para la aplicación de esta modalidad de término de carrera.
- El retiro absoluto debe contemplar el retiro voluntario, los que sobrepasan los criterios de retiro temporal, los separados del servicio por medidas disciplinarias, los que contrajeren enfermedades incurables que les imposibiliten para el servicio y los que cumplen con el tiempo de servicio.

Bienestar policial
- Beneficios de orden familiar: Debe contemplar todas las asignaciones presupuestarias orientadas a beneficiar el núcleo familiar del personal policial, cuando por situaciones del servicio tengan que incurrir en gastos (cambio de residencia, renta, alimentación).

- Beneficios de orden académico profesional: Dirigidos al personal policial que posea título profesional universitario y que se desempeñe en funciones propias de su profesión.
- Beneficios de orden policial: Dirigido al personal policial que se desenvuelve en unidades operativas de alto riesgo y que demuestren un buen desempeño acorde a las demandas del servicio.
- Beneficios de permanencia en el grado: Dirigido al personal de la Institución que supere los veinte años de servicio efectivo comprobable.
- Beneficios de orden médico: Dirigido al personal policial que se accidente en actos del servicio o se enferme a consecuencia de sus funciones, otorgándole la cobertura de atención médica, hospitalaria, quirúrgica, dental, ortopédica y demás similares relativos a su tratamiento clínico.
- Beneficios de orden jurídico: Dirigido a otorgar asistencia jurídica en las situaciones y formas que establezca la Institución a fin de procurar la función policial de manera efectiva.

Fuente: elaboración propia.

El retomar el control sobre la carrera policial hace necesario implementar planes continuos de promoción, formación y capacitación, de manera inmediata, a fin de dar respuesta a las demandas coyunturales a corto plazo, lo que conlleva enfocarse en el sistema educativo y la generación de condiciones mínimas para el desarrollo laboral, profesional y humano.

Atendiendo a esas consideraciones, la Reforma Policial identifica tres acciones principales que debieran desarrollarse durante 2012: la generación de infraestructura educativa, la implementación de la reforma curricular y reingeniería administrativa del sistema educativo, así como el mejoramiento de condiciones en comisarías, estaciones y subestaciones (infraestructura operativa).

Generación de infraestructura educativa

Esta acción tiene como objetivo el diseño de la infraestructura educativa, la cual debe ser proporcional a las metas de promoción, determinadas por la demanda y los déficits actuales de respuesta.

Actualmente, la Academia de la Policía Nacional Civil tiene capacidad para 1,700 personas en todos los niveles (agentes, ascensos y especialidades), conforme su oferta de aulas, mobiliario, personal y alojamiento. Como es apreciable, las condiciones de capacidad están muy por debajo de las demandas.

Tanto la promoción de mandos como el incremento del número de efectivos dependen de la inversión financiera en esta línea. Ello implica la remodelación y acondicionamiento de la academia actual y la creación de nuevas instalaciones académicas. Al respecto, cabe puntualizar que todas las academias contemplarían tres categorías de formación: formación (agentes y Oficial III), cursos de ascenso (escala básica, subalterna y superior) y la de especialidades (investigación criminal, fuerzas especiales, protección a la naturaleza, protección a personalidades, turismo, antinarcótico, inteligencia e inspectoría).

Implementación de la reforma curricular y reingeniería administrativa del sistema educativo

El desarrollo del sistema educativo policial deberá orientarse por la reforma curricular. Esta reforma reporta ya avances en cuanto al desarrollo de diagnósticos y la generación de insumos para el diseño de perfiles de ingreso y egreso de las escalas básicas y subalternas. Estos perfiles permitieron el perfeccionamiento del pensum, modificando y estableciendo contenidos mínimos que brinden insumos técnicos al personal para responder a las necesidades del servicio. Se reporta también el inicio del diseño de la malla curricular del curso básico y del Oficial III. Entonces, habrá de continuarse en la propuesta de creación de las condiciones mínimas para la promoción de agentes, mandos y especialistas con calidad y capacidad de respuesta.

Para esa reforma curricular, la Reforma Policial también recomienda la reingeniería de la estructura orgánica administrativa del Sistema Educativo Policial, por cuanto a través de ella se definen las líneas jerárquicas, puestos y funciones.

Mejoramiento de condiciones en Comisarías, Estaciones y Subestaciones (infraestructura operativa)

Esta acción tiene como objeto generar condiciones de infraestructura de las unidades operativas. Obedece a que la respuesta policial es esencialmente un acto humano en el que la motivación es central. Para obtener capacidad de instalaciones físicas acorde a las proyecciones y metas establecidas en materia de formación y capacitación, y para exigir eficiencia y eficacia a un mando y el personal a su cargo, es necesario que se cuente con condiciones mínimas y dignas de trabajo.

Ello implica acciones específicas con relación a más de 600 instalaciones (propias, en usufructo o alquiler), sin tomar en cuenta los edificios centrales y las instalaciones que será necesario crear para aumentar la cobertura de seguridad.

Estimación presupuestaria para el año 2012

La estimación presupuestaria responde al impulso de esta prioridad. Contiene el cálculo de honorarios y servicios básicos, donde cabe mencionar que se enfatiza el rubro de consultores debido a que el diseño de los proyectos, por su importancia y complejidad, requiere de personal experto en la materia para poder desarrollar las propuestas técnicas.

La estimación presupuestaria de este proceso prioritario es la siguiente:

Tabla 5. Estimación presupuestaria para el año 2012 para la Prioridad 1 (expresado en quetzales).

DESCRIPCIÓN	EJE III	TOTAL
HONORARIOS	300,000.00	**300,000.00**
SERVICIOS BÁSICOS	3,001,300.00	**3,001,300.00**
SUMINISTROS	0.00	**0.00**
EQUIPAMIENTO	0.00	**0.00**
TOTAL	**3,301,300.00**	**3,301,300.00**

Fuente: elaboración propia.

Impacto esperado

Al incidir en la carrera policial de forma positiva se busca generar desarrollo personal y profesional, que además de mejorar la efectividad de los servicios policiales se percibirá una motivación, espíritu de cuerpo y disciplina por parte del personal que conforma la institución policial.

En el ámbito educativo, el diseño de nuevas mallas curriculares, en sus distintas categorías de formación, atenderá las nuevas y crecientes demandas de la sociedad en materia de seguridad al brindar insumos técnicos a los elementos policiales.

La profesionalización del recurso humano conlleva a la realización personal y profesional, lo que refleja ante la sociedad más credibilidad y confianza, generando más interacción con los ciudadanos y posicionando a la Policía Nacional Civil como una opción atractiva de desarrollo humano.

Prioridad 2: Despliegue de investigación criminal

Importancia y situación actual

La Reforma Policial estima prioritario establecer bases para un correcto despliegue nacional de personal en investigación criminal que debe estar soportado por criterios técnicos[8], personal capacitado e información de inteligencia criminal, que permita tener los grupos especializados en los lugares donde realmente se necesitan. Asimismo, deberá contar con una estructura orgánica-funcional adecuada a las necesidades de los grupos operativos de investigación.

El despliegue de investigación criminal debe contemplar un cambio en la lógica tradicional. Por ello, el nuevo modelo de investigación criminal contempla que los servicios de investigación estén centralizados en las comisarías, para poder darle mayor integralidad al trabajo policial. Asimismo, esto daría mayor fortaleza y coordinación entre las unidades de prevención y de investigación.

El número de agentes dedicados a esta actividad dependerá de la incidencia delictiva de cada jurisdicción territorial. Según estándares internacionales[9] para Guatemala se requiere, como mínimo, tener el 12% del total de elementos policiales en funciones de investigación criminal. En Guatemala se cuenta con 900[10] efectivos dedicados a estas labores (4% de la plantilla general de la Policía Nacional Civil). Sin embargo, se debe considerar que del total de la plantilla, el personal debe dividirse en turnos de trabajo y situaciones especiales que hacen que la capacidad de respuesta de investigación disminuya. Considerando que idealmente un investigador debería atender por año como máximo 15 casos[11], el déficit de personal es una de las tareas pendientes y urgentes a resolver.

El Código Procesal Penal establece que la investigación criminal en el campo operativo[12] le compete a la Policía Nacional Civil. En ese sentido, la investigación criminal y su fortalecimiento son estratégicos para el combate de la impunidad, ya que la provisión de medios de prueba en la persecución penal de los delitos es elemento fundamental para el

8 La incidencia delictiva es el principal criterio para el despliegue de unidades de investigación. Sin embargo, podría considerarse también la demografía, cultura, idioma, etc.

9 La media establecida en los cuerpos de Policía en Latinoamérica considera un mínimo del 10% del total de su personal a labores de Investigación Criminal, atendiendo criterios de cobertura y productividad en las tareas asignadas por la autoridad judicial competente.

10 La Subdirección General de Investigación Criminal tiene una plantilla de 1,500 elementos; sin embargo, de éstos sólo 900 están asignados a tareas de investigación criminal.

11 Según análisis del Equipo Técnico Policial de la Comisión de Reforma Policial y asesores de la Sección de Asuntos Narcóticos (NAS, por sus siglas en inglés) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), considerando criterios técnicos como los tiempos establecidos en el Código Procesal Penal, complejidad de los casos y recursos con que se cuentan.

12 Artículo 112, Código Procesal Penal guatemalteco.

esclarecimiento de los casos. A partir de ello, la Reforma Policial ha priorizado dentro de los ejes de trabajo la construcción de un servicio de investigación criminal profesional.

En este orden de ideas, la Reforma Policial ha contemplado que, toda vez que las primeras 72 horas son fundamentales para el esclarecimiento y persecución de un delito, el déficit en el personal de investigación hace imposible atender la totalidad de hechos delictivos.

Actualmente, el Departamento de Delitos contra la Vida (central) es la única unidad de la Policía Nacional Civil que tiene presencia en el 100% de las escenas del crimen. Sin embargo, los esfuerzos aún son mínimos ante la coyuntura. En promedio, el Departamento de Homicidios asigna 10 casos por mes a cada investigador, lo cual imposibilita darle el seguimiento adecuado a cada caso de investigación[13].

En Guatemala, durante el año 2010, ocurrieron más de 23 mil delitos graves[14]. Sólo esta selección de casos graves, al distribuirlos entre 900 investigadores, brinda un promedio de 25 casos por cada investigador, a los que hay que sumar los casos abiertos en años anteriores.

Al abordar el resto de Unidades de Investigación Criminal, la situación es aún más crítica: en Delitos Sexuales únicamente se cuenta con 38 investigadores, lo cual permite sólo atender el 50% de los casos denunciados[15]. En el Departamento de Crimen Organizado, a septiembre de 2011, de 1,468 casos de robos de vehículo únicamente se han logrado resolver 48, debido en parte a que se cuenta con menos de 40 investigadores[16]. En el caso del interior de país, el número de casos por investigador es mayor debido a que se despliegan grupos de investigación que atienden todos los delitos cometidos en su jurisdicción territorial.

Ante la problemática actual, la Reforma Policial ha establecido tres prioridades para el año 2012, que apuntan a fortalecer al servicio de investigación criminal en profesionalización, superación de déficit de personal y mejoramiento en la coordinación intra e interinstitucional.

Para el próximo año se recomienda que las autoridades de turno apuntalen política y financieramente las siguientes prioridades, ya que se convertirán en las bases que podrán desarrollar un servicio de investigación criminal eficaz y eficiente, dando así la ruta de cumplimiento de las metas estratégicas de la Reforma Policial.

13 Información Proporcionada por el Departamento de Delitos Contra la Vida hasta septiembre de 2011.

14 Datos de la Policía Nacional Civil.

15 Datos de la Subdirección General de Investigación Criminal.

16 En contraste, en este mismo departamento el 98% de los casos concluyen con la liberación de víctimas aunque no en la investigación de bandas de secuestradores.

Acciones prioritarias

Promoción y profesionalización de personal en investigación criminal

La formación y especialización adecuada es un aspecto fundamental para lograr la eficiencia en la investigación criminal; es por ello que se debe considerar como mínimo un año de formación para los investigadores[17], bajo el criterio que el proceso de enseñanza-aprendizaje sea esencialmente práctico y en el campo, propiciando, desde la formación, una mejora en la respuesta global de investigación policial.

Es necesario dar una respuesta inmediata ante el déficit que actualmente existe de personal. Así, según la proyección, como mínimo se necesitaría contar con 3000 investigadores para el territorio nacional[18]. Ante esto, es necesario impulsar un plan de profesionalización de nuevos investigadores.

Para superar el déficit actual se propone un programa de profesionalización proyectado a cinco años[19]. La inversión en cada alumno del curso de Investigación Criminal es aproximadamente de Q42,000 quetzales por año (alimentación, materiales, instalaciones y docentes, entre otros rubros). El despliegue efectivo conlleva una inversión de aproximadamente Q40,000 por cada investigador formado, con base a la experiencia de implementación de la Unidad de Delitos contra la Vida[20].

Para lo anterior es fundamental resaltar la importancia de la aprobación de una Ley de Carrera Policial, que permita darle al investigador la certeza y resguardo en el recorrido de su profesión. Asimismo, se debe considerar el tema de homologación y asimilación de profesionales especializados en técnicas científicas, para poder incorporarse al servicio de manera permanente. Para este fin, se deberá considerar la escala salarial que permita tener mejores condiciones para la profesión de investigador policial.

17 En el caso de Costa Rica, la formación básica de un investigador dura aproximadamente un año, mientras que en la Escuela de Formación de la Policía de Investigaciones de Chile, la formación básica es de aproximadamente cinco años.

18 Cálculo en base al 12% de la plantilla total de la Policía Nacional Civil.

19 La proyección se encuentra documentada en las metas físicas en recursos humanos del presente documento.

20 Proyecto subvencionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El estimado comprende equipo como arma de fuego, cámara fotográfica, cámara de video, escritorio, computadora, grabadora de voz y chaleco antibalas, entre otros implementos.

Desarrollo e implementación de la Política y Modelo Institucional de Investigación Criminal

- Modelo

El Modelo de Investigación Criminal es fundamental para dar sostenibilidad y proyección al fortalecimiento de la Subdirección General de Investigación Criminal. Es a través del desarrollo e implementación de dicho modelo que se garantizará una nueva estructura organizacional que establezca perfiles de puestos y funciones acorde a las necesidades del servicio de Investigación Criminal, enfocándose en el apoyo a los grupos operativos de investigación.

Al identificarle como prioridad, se espera que se defina y se creen las condiciones necesarias para implementar lo relativo a la cobertura de los servicios de investigación criminal, el establecimiento de una metodología de trabajo, la determinación de la infraestructura y el equipamiento necesarios para su ejecución; la provisión de lineamientos acerca de la coordinación interinstitucional sobre investigación criminal y la identificación de las reformas legales necesarias para viabilizar la implementación de las propuestas.

- Política

La política institucional de investigación criminal se define como el conjunto de lineamientos que la Subdirección General de Investigación Criminal establecerá como prioridades para la superación de las debilidades actuales en investigación. Ésta deberá ser formulada, aprobada y revisada periódicamente.

La Reforma Policial identifica la creación de esta política como una acción necesaria para el año 2012, toda vez que, al implementar dicha política, se establecerían las prioridades de la Subdirección General de Investigación Criminal.

Asimismo, el establecimiento de esta política permitirá la verificación con base a metas, que deberán verse reflejadas en las decisiones operativas y administrativas de la Subdirección General de Investigación Criminal, orientadas a superar las falencias en el funcionamiento.

Dentro de estas debilidades se encuentran, por ejemplo, las relacionadas con la Escuela de Investigación Criminal, cuya reestructuración debe incorporar la doctrina y filosofía del modelo en su pensum de estudios y extenderlo a todo el Sistema Educativo Policial (Academia, Escuela de Especialidades y cursos de ascenso).

La política también debiera establecer acciones para mejorar la coordinación interinstitucional y equipamiento de las unidades de Investigación Criminal.

En suma, la política de investigación criminal debiera girar en torno a los temas de personal y despliegue, coordinación, profesionalización y telemática.

En cuanto a personal y despliegue, debido al déficit de personal que actualmente existe, la política plantea como mínimo tener el 12% del total de elementos policiales en funciones de investigación criminal.

Sobre la coordinación, se propone que la política aborde el mejoramiento de las relaciones a nivel intra e interinstitucional, que deberán ser prioridad de las nuevas autoridades de la Subdirección General de Investigación Criminal. A nivel interno, se buscará una mayor coordinación con las unidades uniformadas, garantizando la fluidez en el manejo de la información que éstas obtienen durante los patrullajes que realizan. Asimismo, es fundamental que la política contemple la creación de mecanismos y procedimientos que faciliten el trabajo en conjunto con otras entidades del sistema de justicia.

Acerca de la profesionalización, la política debiera contemplar que la Subdirección General de Investigación Criminal establezca una estrecha relación con la Escuela de Investigación Criminal para mejorar la profesionalización del recurso humano.

Finalmente, en cuanto a la telemática, la política habrá de considerar que las comunicaciones y tecnología son herramientas fundamentales para aumentar la eficiencia y eficacia de los servicios de investigación criminal, por lo que debe haber una inversión importante en el establecimiento de mecanismos de comunicación modernos y tecnología que permitan al investigador tener una mayor cantidad de herramientas en el trabajo operativo.

Manual Único de Investigación Criminal

A través de un acuerdo entre el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala y la Reforma Policial, se ha iniciado la elaboración de un manual único que estandarizará procedimientos y delimitará los roles que cada institución cumple en materia de investigación criminal, superando el que dependa de la voluntad individual o interpretación personal de las leyes vigentes.

En el marco de este proceso que ya ha comenzado, el próximo año se deberán construir los protocolos de coordinación por delitos, lo cual permitiría contar con herramientas que sirvan como punto de partida para mejorar la coordinación entre fiscales y policías.

Las autoridades institucionales deberán impulsar y supervisar el cumplimiento de dicho manual, con la finalidad de iniciar el cambio cultural de coordinación entre instituciones, favoreciendo el logro de los siguientes indicadores de éxito: aumento en el nivel de coordinación técnica y procedimental; disminución de las duplicidades, contradicciones y desgastes entre entidades (política) y profesionales (roles); aumento en el índice de efectividad en la persecución de delitos, y aumento de la integración funcional y estratégica de las entidades.

Estimación presupuestaria para el año 2012

Estas decisiones requieren de un presupuesto específico y priorizado, tanto en la Comisión Nacional de Reforma Policial como en la misma institución policial, que deberá invertir para poder ejecutar las acciones que permitan el cumplimiento de dichas prioridades.

La Reforma Policial ha elaborado una proyección presupuestaria basada en honorarios y servicios básicos; la contratación de consultores se debe a que estas prioridades deberán ser afinadas y desarrolladas por expertos, manteniendo un enfoque constructivista con el personal policial.

Una vez que los diseños y propuestas sean aprobados por la Comisión Nacional de Reforma Policial, se deberán implementar las acciones que tendrán que ser incorporadas en el presupuesto de la Policía Nacional Civil.

Los requerimientos presupuestarios son los siguientes:

Tabla 6. Estimación presupuestaria para el año 2012 para la Prioridad 2 (expresado en quetzales).

DESCRIPCIÓN	EJE I	TOTAL
HONORARIOS	216,000.00	**216,000.00**
SERVICIOS BÁSICOS	2,615,875.00	**2,615,875.00**
SUMINISTROS	0.00	**0.00**
EQUIPAMIENTO	2,530,000.00	**2,530,000.00**
TOTAL	**5,361,875.00**	**5,361,875.00**

Fuente: elaboración propia.

Impacto esperado

El despliegue de unidades de investigación criminal no es sólo el reflejo tangible del proceso de Reforma Policial, sino la respuesta ante la coyuntura de criminalidad que actualmente existe. En esa línea, la profesionalización buscaría no sólo suministrarle herramientas técnicas y prácticas al investigador, sino que también serviría como una primera acción para implantar una nueva doctrina y filosofía en el trabajo operativo.

Prioridad 3: Sistema de planificación de estrategia policial

Importancia y situación actual

En el marco de los trabajos para el fortalecimiento y modernización de la Policía Nacional Civil, la Reforma Policial estableció como una de sus prioridades desarrollar un sistema de planificación estratégica policial. Éste se basa en el desarrollo de planes que pueden ser de corto, mediano y largo plazo, delimitando la competencia de cada unidad.

El ente encargado de la planificación estratégica en la Policía Nacional Civil es la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional, la cual, por ser de reciente creación, carece de herramientas y capacidades para desarrollar un sistema consolidado en sus diferentes niveles[21] y, por lo tanto, la problemática institucional se ha expandido a todas las áreas de trabajo, afectando a la institución policial tanto en su desarrollo como en la capacidad de dar respuesta a los servicios que presta a la ciudadanía. En este punto es importante destacar que, por la saturación de funciones en esta dependencia, se afecta directamente su función como tal.

Por ello, la Reforma Policial tiene previsto el rediseño institucional para fortalecer los diferentes procesos y procedimientos que den paso a un verdadero sistema de planificación.

En el marco del Acuerdo Gubernativo 97-2009, "Estructura Orgánica y Funciones de la PNC", el 14 de abril de 2009 se emite la Orden General 04-2009, "Organización y Funciones de la JEPEDI", la cual contempla el "Departamento de Planificación Estratégica Operativa", al que se le asigna la función de ser el ente rector y generador de la inteligencia policial y la planificación operativa institucional, además de constituirse como órgano asesor en materia administrativa de la Dirección General.

Al aplicar este sistema de planificación estratégica policial se puede establecer, con claridad, acciones orientadas al direccionamiento operativo, funcional, administrativo y de desarrollo institucional.

Para poder prever los cambios institucionales en materia de desarrollo institucional y planificación, se hace necesario contar con información y equipo tecnológico. En este sentido, las acciones priorizadas por la Reforma Policial contemplan elementos como un salto tecnológico en planificación y ejecución financiera, un sistema informático integrado y una integración del sistema de georeferenciación con planificación operativa.

21 Nivel estratégico, táctico y operativo.

Acciones prioritarias

La implementación del Sistema de Planificación Estratégica Policial de 2012 conlleva tres prioridades fundamentales: un sistema de georeferenciación con planificación operativa; un salto tecnológico en planificación y ejecución financiera y la unificación del sistema informático integrado.

Integración del sistema de georeferenciación con planificación operativa

Un sistema de información geográfica o GIS (por sus siglas en inglés) es un sistema de información que utiliza el posicionamiento o ubicación de un objeto en un espacio definido sobre la tierra, utilizando coordenadas (georeferenciación) como elemento primordial de funcionamiento.

Para la toma de decisiones, el despliegue y la respuesta policial en comisarías, se requiere contar con información para su correcta planificación, especialmente ante el déficit de recursos humanos y financieros.

La importancia de dicho proceso en la parte de planificación y operacional se vincula, principalmente, con un cambio cultural en el uso de recursos tecnológicos e información, para el aprovechamiento de planificación y el despliegue operacional de los escasos recursos disponibles.

Salto tecnológico en planificación y ejecución financiera

En los procesos de planificación (institucional, estratégica y operativa) y la ejecución financiera es urgente un salto tecnológico, que implica no solamente contar con equipo (computadoras) sino, también, diseñar o contar con un software que permita la adecuada gestión de los recursos administrativos, operacionales y financieros.

Ello responde a que un sistema de planificación estratégica permitirá la toma de decisiones acertadas, así como el discernimiento en cuanto a la eficacia y eficiencia de la aplicación de los recursos. También permitirá determinar si los recursos están enfocados a las necesidades urgentes y reales de la Policía Nacional Civil, con miras a su optimización.

Este proceso se basa en un diagnóstico de la plataforma tecnológica, el cual ha revelado la dificultad de integrar y ordenar diferentes fuentes -redes de información-, por lo que la toma de decisiones institucionales continúa siendo una práctica discrecional.

Unificación del sistema informático integrado

Un sistema informático integrado se basa en la capacidad de unificar la información transaccional almacenada en las distintas bases de datos, para efectos de sistematizarla, analizarla y difundirla conforme necesidades y utilidad. Así también, implica la integración con otros sistemas clave como el de georeferenciación.

Por ejemplo, la unificación del sistema informático permitiría la utilización de mapas digitales que posibiliten ver en una posición en el mapa de Guatemala, determinando qué municipio tiene un alto índice de criminalidad o poder realizar segmentos de zonas rojas o áreas críticas en el país.

Para que el sistema se interconecte, se necesita contar con diferentes recursos de software que permitan acceder a variados sistemas y bases de datos fuera de la entidad.

Un sistema informático integrado es la unificación de las distintas bases de datos que existen, para que se pueda tener la información integrada en un único núcleo, o utilizar herramientas de conexión a múltiples bases de datos que permitan generar un repositorio sobre los datos existentes.

Con su unificación, un sistema integrado permitirá la adecuada toma de decisiones y el correcto despliegue operativo, poder tener políticas de prevención de delitos, establecer comunicación con otras entidades gubernamentales, y sus sistemas, para compartir información que actualmente se maneja de forma escrita.

También permitirá que la información resguardada y consultada por medio del sistema pueda generar una bitácora de ingresos, consultas o eliminaciones, para poder deducir responsabilidades en casos de fuga de información, para aquellos que requieren se garantice la seguridad de su contenido. Es decir, la unificación del sistema también admitirá que únicamente las personas autorizadas puedan tener acceso y se pueda tener control sobre quién consulta y quién modifica o elimina datos.

Para que este sistema sea una realidad, se requiere de inversión en todas las áreas de tecnología: bases de datos, desarrollo de sistemas, auditoría, servidores y equipo de protección, seguridad de sistemas, capacitación del recurso humano, etc.

Estimación presupuestaria para el año 2012

La estimación presupuestaria de este proceso prioritario es la siguiente:

Tabla 7. Estimación presupuestaria para el año 2012 para la Prioridad 3 (expresado en quetzales).

DESCRIPCIÓN	EJE IV	TOTAL
HONORARIOS	300,000.00	**300,000.00**
SERVICIOS BÁSICOS	6,705,000.00	**6,705,000.00**
SUMINISTROS	0.00	**0.00**
EQUIPAMIENTO	0.00	**0.00**
TOTAL	**7,005,000.00**	**7,005,000.00**

Fuente: elaboración propia.

Impacto esperado

La integración del sistema de georeferenciación es de suma importancia, debido a que ayudará en el proceso de planificación. A su vez, eso permitirá el uso de recursos tecnológicos de información para el aprovechamiento del despliegue operacional. En igual manera, el salto tecnológico en planificación y ejecución financiera también coadyuvará a ello. La suma de estas acciones permitirá una gestión adecuada de los recursos administrativos y financieros para que se apliquen y enfoquen a las necesidades urgentes y reales de la Policía Nacional Civil.

De manera particular, el sistema de planificación estratégica policial impactará de forma significativa en la Policía Nacional Civil, coadyuvando en la toma de decisiones, captando y analizando cuantos datos e información tengan interés para la seguridad pública.

Prioridad 4: Implantación de la prevención del delito y relaciones con la comunidad

Importancia y situación actual

En el marco de la Reforma Policial, el objetivo central en el tema de prevención es fomentar la participación y organización ciudadana, provocando un cambio cultural en el policía para que cumpla con su trabajo desde una perspectiva en la que se reconozca como servidor público y parte de la comunidad. Esto se debe abordar desde la formación del policía y abarcando los diferentes sistemas institucionales (despliegue, investigación, inspectoría, etc.).

La implantación de la prevención del delito en la institución policial podrá observarse desde el momento en que el policía base sus servicios policiales en una dinámica activa y proactiva que se anticipa a la criminalidad, generando a su vez liderazgo y aptitudes directivas en espacios de coordinación y participación ciudadana.

En algunos países latinoamericanos, incluso donde el déficit de respuesta en seguridad es menos grave que la que se observa en el país, la prevención del delito posee centralidad en la respuesta policial. En la Policía Nacional Civil, sólo el 2% del personal realiza labores preventivas, todos asignados a la División de Prevención del Delito (DPD)[22].

La prevención del delito basa su proyección y efectividad en la relaciones con la comunidad y la coordinación con actores institucionales y sociales, en el que la institución policial debe cumplir con un rol claro, un liderazgo efectivo y perseguir objetivos definidos.

En contraste, en la Policía Nacional Civil sólo un aproximado de 100 elementos de la Sección de Intervención de Relaciones Comunitarias (SIRC), de la DPD, son los que cumplen tareas específicas y especializadas en esa línea.

Por ello es necesario comprender que este es un proceso de mediano plazo, en el que se requiere el compromiso de múltiples actores. Además, implica una estrecha cooperación entre instituciones a fin de permitir una complementariedad y coherencia de las medidas impulsadas por cada institución, así como el involucramiento en el ámbito de la cooperación público-privada.

El espacio o modelo a partir del cual la Policía Nacional Civil ha operado esta línea es el de la Juntas Locales de Seguridad (JLS), las cuales fueron conformadas sin tener criterios ni requisitos claramente establecidos por la institución, lo que evidencia que su conformación

22 Esta división, además, se organiza a partir de secciones que abordan múltiples y variados ámbitos: a) Relaciones comunitarias, b) Multiculturalidad, c) Equidad de género, d) Orientación preventiva (a nivel escolar), e) Cultura y deportes y f) Niñez y adolescencia.

fue coyuntural por querer organizar la sociedad o la comunidad. En 2010 se reportaba la existencia de 1,067 JLS; en 2011, luego de un proceso actualización y revisión de las JLS que cumplían con los requisitos establecidos para su conformación; según la SIRC, de la División de Prevención del Delito, existen 531 Juntas Locales de Seguridad[23].

Paralelamente a la Policía Nacional Civil, el Viceministerio de Apoyo Comunitario -VAC, del Ministerio de Gobernación, impulsó el modelo de Comisiones Locales de Seguridad -CLS-, lo que eventualmente provocó cierta duplicidad con las comunidades en donde también funcionaban las JLS, en virtud que los mismos vecinos no tenían claro el rol que desempeñaban al ser parte de ambas organizaciones.

Actualmente, el trabajo entre el VAC y la Policía Nacional Civil, en lo que respecta a la organización comunitaria, es complementario y bajo criterios claros de coordinación. Sin embargo, es necesario establecer la competencia de funciones de cada uno, en virtud que actualmente esta coordinación es subjetiva, lo que provoca que dependa en gran medida de lo que dispongan las autoridades de turno. En esa línea, lo que se pretende es delimitar el campo de acción de cada uno a fin de complementarse objetiva e independientemente de quienes ocupen los puestos de dirección.

Acciones prioritarias

Para generar un cambio de fondo y sostenible se han priorizado durante 2012 las siguientes acciones: implantación de la política institucional de prevención del delito, modelo de prevención del delito y transformación cultural.

Implantación de la Política Institucional de Prevención del Delito

La generación de esta política busca promover cambios en el ámbito institucional y social. En primer lugar, las soluciones deben ser abordadas de una manera integral, con un enfoque intersectorial e interdisciplinario. En segundo lugar, busca desarrollar métodos y tecnologías destinados a mejorar la gestión policial con otras instituciones ligadas a la prevención del delito en sus distintos niveles[24].

Esta política permitirá también distinguir entre los distintos tipos de prevención de acuerdo a su focalización, es decir que contempla la prevención primaria, que está dirigida hacia toda la población de forma general; la prevención secundaria, dirigida hacia las personas que tienen probabilidades de realizar comportamientos delictivos; y la prevención terciaria, dirigida a personas que ya han cometido hechos delictivos. En suma, la política también comprenderá desafíos orientados a generar una apertura de la institución policial hacia la comunidad y reconocer que es necesaria la colaboración de todos.

Además, la política perseguirá mejorar los niveles de coordinación, complementariedad y efectividad a lo interno y externo de la Policía Nacional Civil, estableciendo lineamientos generales y estrategias de prevención orientadas a generar un contexto preventivo, cumpliendo con el mandato esencial de toda Policía en relación a la prevención, en el que la prevención debe cobrar centralidad, dejando como último recurso la reacción. A lo externo, dicha política provocará en la ciudadanía espacios de convivencia más seguros en donde el ciudadano toma un rol activo en la seguridad.

La implantación de la política debe provocar gradualmente, entre otros aspectos, la formación y capacitación del personal policial que asumirán responsabilidades en la implantación de dicha política.

En ese orden, también debe propiciar un aumento en la cantidad de tareas preventivas que todo policía, independientemente del puesto y cargo que ocupe, debe cumplir. El policía debe convertirse en un agente de cambio, tendiente a la solución de conflictos y con la filosofía de un Policía Comunitario. De igual manera, habrá de promover la integración funcional con otras unidades institucionales, particularmente con la verificación que pueda realizar la Inspectoría General respecto a prevención, con el objetivo de que el ente fiscalizador pueda contar con las capacidades básicas para identificar una gestión policial eficiente y orientada a la comunidad.

La implantación de la política debe generar el traslado de información preventiva proveniente de la relación entre Policía Nacional Civil y comunidad, produciendo una incidencia directa en la toma de decisiones, planificando los servicios policiales en lo que respecta al establecimiento de servicios focalizados según la incidencia criminal y en relación al despliegue policial tomando en cuenta criterios de pertinencia cultural, para que la relación con la comunidad sea efectiva y sin limitaciones.

Modelo de Prevención del Delito

El Modelo es la expresión orgánica, funcional y operativa de la política institucional de prevención del delito. En esta línea, el fortalecimiento y proyección de la División de Prevención del Delito es de suma importancia para iniciar procesos de cambio estructural y funcional que permitan generar las condiciones necesarias para un cambio cultural.

Los procesos a impulsar son el replanteamiento del diseño institucional, la planeación estratégica, la capacitación y el acompañamiento de todo el personal policial de acuerdo a su nueva organización. Estos procesos abarcan una lógica integral, que comprende el establecimiento y desarrollo de su mandato con una visión de expansión nacional que incluye el ajuste del funcionamiento orgánico, procesos que a la vez son viables fortaleciendo las capacidades humanas de acuerdo al nuevo enfoque del modelo, sin dejar de lado el acompañamiento que permita evaluar, para posteriormente realizar los ajustes necesarios.

23 El ritmo de crecimiento ha sido de 231 JLS en 2001, 168 en 2003, 309 en 2007, 677 en 2008 y 1,037 en 2009. Años anteriores no fueron posibles de estimar por ausencia de registros oficiales, según estadísticas de la División de Prevención del Delito de la PNC.

24 Prevención Primaria, Secundaria y Terciaria.

El Modelo es fundamental para concretar y hacer real la prevención en la práctica policial, que implica un proceso de transición que lleva a un cambio cultural y, por ello, su diseño y desarrollo se consideran una acción prioritaria a emprender en el año 2012.

Transformación Cultural, desarrollo curricular en el tema del Sistema Educativo Policial (agentes, ascensos y especialidades)

Uno de los mayores retos para este proceso es el cambio de los hábitos, ritos y costumbres del personal policial. Transitar de una cultura reactiva hacia una preventiva implica generar un cambio en el pensar y sentir del policía. Esto es factible si se consideran criterios orientadores para la prevención desde la etapa formativa, como es el pénsum de estudios para agentes de la academia, el cual deberá comprender un importante porcentaje de contenidos de prevención del delito, que a su vez debe complementar la parte humanística.

Asimismo, para asensos y especialización, el tema preventivo también debe ser contemplado, lo que implica trabajar en los perfiles de egreso en los distintos niveles académicos (formación, especialización y ascensos), sin dejar de lado todo el acompañamiento y capacitación de los policías en servicio actualmente.

Al tomar los elementos antes mencionados, integrándolos bajo un mismo objetivo, se logrará un enfoque innovador de Gestión Policial con énfasis en la eficacia basada en la satisfacción de la ciudadanía, la ausencia del desorden, la calidad de los servicios policiales y un aumento en el nivel de rendición de cuentas por parte de mandos y personal policial hacia la comunidad.

Estimación presupuestaria para el año 2012

La estimación presupuestaria de este proceso prioritario es la siguiente:

Tabla 8. Estimación presupuestaria para el año 2012 para la Prioridad 4 (expresado en quetzales).

DESCRIPCIÓN	EJE II	TOTAL
HONORARIOS	1,092,000.00	**1,092,000.00**
SERVICIOS BÁSICOS	5,656,750.00	**5,656,750.00**
SUMINISTROS	2,483,500.00	**2,483,500.00**
EQUIPAMIENTO	0.00	**0.00**
TOTAL	**9,232,250.00**	**9,232,250.00**

Fuente: elaboración propia.

Impacto esperado

La cultura preventiva en la institución policial generará mayores nexos de acercamiento y comunicación hacia la población y, en consecuencia, redundará en un aumento paulatino de la aprobación y confianza social en el ente policial, así como el aumento en la percepción de seguridad[25].

Las relaciones policía-comunidad se convierten en un apoyo crucial para la eficacia del trabajo policial. Los cambios organizacionales y de paradigmas que afronta la institución son esenciales, sin dejar de lado un aspecto sumamente importante, que es contar con una concreta voluntad política que permitirá una verdadera transformación.

25 Es necesario realizar anualmente una encuesta de percepción que mida la confianza y aceptación de la población hacia la Policía, así como la percepción de seguridad.

Prioridad 5: Fortalecimiento del sistema de control interno

Importancia y situación actual

El sistema de controles internos tiene como principal objetivo fomentar y proporcionar la cultura de legalidad y ética del personal policial, así como prevenir la comisión de faltas y delitos.

La Reforma Policial busca que las orientaciones éticas y disciplinarias de la Policía Nacional Civil se aborden desde los mandos policiales, para hacer funcional dicho sistema; poner en práctica la prevención, neutralización y corrección oportuna de las conductas contrarias al régimen disciplinario.

La situación actual es grave y complicada. De 2007 a 2010 han sido sancionados 5,284 elementos, cuyas sanciones fueron impuestas de conformidad con el reglamento disciplinario vigente. En 2008 y 2009 se reportó una sensible baja en la imposición de sanciones, pero lo que se observa es que -a pesar de que el 21.32% del personal policial está sancionado- se siguen cometiendo faltas al reglamento disciplinario, lo que demuestra que las sanciones no son lo suficientemente coercitivas para los elementos policiales.

Actualmente, los policías no temen practicar acciones anómalas, ya que saben que el nivel de impunidad dentro de la Policía Nacional Civil es muy alto. Así, la posibilidad que una sanción o investigación en su contra es mínima, tanto por la carga de trabajo que tienen las unidades investigativas, como el ente encargado de imponer sanciones, como por las capacidades de éstas.

Los Tribunales Disciplinarios son otro asunto relevante y prioritario para la Reforma Policial, pues un reglamento disciplinario óptimo es inoperante si no se cuenta, al mismo tiempo, con un ente fortalecido para poder aplicar la normativa vigente al personal policial.

En esta línea, es de suma importancia fortalecer logísticamente y en materia de procesos y procedimientos a los Tribunales Disciplinarios de la Policía Nacional Civil. Asimismo, es de suma importancia fortalecer las unidades investigativas de la Inspectoría General y es de esta forma que se plantea la creación la unidad de Asuntos Internos. Esta unidad sería la encargada de dar seguimiento a todos aquellos hechos delictivos donde tienen participación elementos de la Policía Nacional Civil. Cabe destacar que una adecuada y funcional coordinación con el Ministerio Público es fundamental para poder obtener resultados en la desarticulación de bandas que operan en el interior de la Policía Nacional Civil.

Actualmente se cuenta con tres Tribunales Disciplinarios para todo el país, ubicados en la sede central (21 miembros), Zacapa (13) y Quetzaltenango (16). El objetivo inmediato de la Reforma Policial es contar con un tribunal por cada dos distritos departamentales y dos a nivel central (cinco en total). Esto es necesario ya que los Tribunales existentes reportan una sobrecarga de trabajo, lo que provoca que prescriban los procesos que conocen. Además, dada la distancia a que se encuentran los Tribunales de las diferentes sedes policiales, se genera un gasto excesivo de recursos y tiempo en el servicio policial.

La cultura de denuncia es otra estrategia que se debe implementar, ya que la participación ciudadana en este tema es fundamental y provocará un acercamiento con la Policía Nacional Civil, mejorando la imagen institucional.

Acciones prioritarias

Ante los problemas y desafíos planteados en esta materia, en el proceso de la Reforma Policial se propone priorizar las siguientes acciones fundamentales durante el año 2012:

Implantación del Nuevo Reglamento Disciplinario/Código de Ética

Con la modificación del Reglamento Disciplinario (Acuerdo Gubernativo 420-2003)[26], se aclaran aspectos relevantes como el ámbito de aplicación, competencia, procedimiento, derechos de las partes intervinientes, infracciones y sanciones disciplinarias, entre otros aspectos. Por otra parte, el Reglamento crea las figuras de responsable directo e indirecto, teniendo sanciones de acuerdo al grado de responsabilidad.

La implantación del nuevo Reglamento es fundamental junto con la creación del Código de Ética Policial[27], el cual forma parte de la doctrina policial vinculada al espíritu de servidor público, en el que los principios y valores se convierten en un deber en el actuar de todo el personal policial. Este es el primer aspecto que se debe abordar para poder comenzar a crear un verdadero Sistema de Control interno, ya que es punto de partida para la creación de la estructura de los Tribunales, así como procesos y procedimientos fundamentales en la aplicación de éstos.

Se contempla impulsar un proceso amplio de capacitación y retroalimentación a nivel institucional, con talleres periódicos de reforzamiento en lo ético y disciplinario, siendo estos los principios rectores de la conducta de los funcionarios públicos. La ética tiene como objeto los actos que el ser humano realiza de modo consciente y libre, mientras que la disciplina se refiere a la instrucción sistemática dada a los miembros policiales para seguir un determinado código de conducta u orden dentro de su actuar.

---

26 Existe un reglamento disciplinario que, por la burocracia de sus procesos y su confusa potestad sancionatoria, lo hacen de difícil aplicación. Esta situación ha contribuido a que se confunda el procedimiento disciplinario con uno netamente penal, que termina por neutralizar la capacidad correctiva de la entidad. Estas anomalías evolucionan hasta convertirse en estructuras internas de corrupción.

27 Anteriormente, existió una Orden General de Ética Policial No. 69-2007, que no se difundió y que por su categoría no logró ningún impacto en el personal.

En este esfuerzo, además de los 387 elementos de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, se necesitarán de 10 a 15 especialistas para la realización talleres a nivel nacional durante por lo menos 6 meses, a fin de cumplir con una fase inicial de implantación. Esto provocará, en el corto plazo, que el personal sancionado aumente para luego estabilizarse y por último tienda a la baja, a partir de provocar un cambio sostenible en la dinámica disciplinaria y de control interno de la Policía Nacional Civil[28].

Reingeniería de los Tribunales Disciplinarios

Los Tribunales Disciplinarios, actualmente, se encuentran integrados por tres vocales. En la propuesta realizada por la mesa técnica se planteó conformar las Juntas Disciplinarias por cinco autoridades, dos de sociedad civil y tres policías, con el fin que la propia institución retome el control y el saneamiento del personal[29]. Al respecto, es importante destacar la participación de la ciudadanía, a fin de incrementar la transparencia y restringir los abusos de poder en la imposición de sanciones.

Los Tribunales cumplen con sancionar todas aquellas faltas cometidas por el personal con carácter grave y muy grave[30]. Constituyen una de las capacidades clave de la entidad para su autodepuración y saneamiento, en el marco de un verdadero sistema de control, articulado y coherente a las necesidades institucionales.

La reingeniería que se propone durará aproximadamente dos años e incluirá la evaluación del personal y las capacitaciones respectivas sobre las modificaciones a los procesos. Es así que se tiene proyectado realizar perfiles, flujogramas de procedimientos, toda la reglamentación interna de funcionamiento y el fortalecimiento sistemático que requieren los Tribunales Disciplinarios.

Fortalecimiento del sistema de denuncias ciudadanas

Con base a un diagnóstico de procesos y procedimientos administrativos de la unidad de recepción de denuncias, cuya capacidad actual es muy baja y en su mayoría proviene vía telefónica, se diseñarán los mecanismos institucionales que permitan responder con eficiencia y eficacia a las denuncias presentadas por la población.

28 Paralelamente, se requiere impulsar modificaciones a la Ley de Servicio Civil respecto a la PNC, que permita solventar el entrampamiento laboral que dificulta despedir al personal sancionado.

29 La honestidad o probidad de sus miembros se comprueba mediante pruebas de confiabilidad y la revisión exhaustiva de expedientes y hojas de vida.

30 La Inspectoría General sólo investiga, es la parte operativa y presenta las pruebas correspondientes para una sanción justa y apegada a la normativa vigente.

Este esfuerzo forma parte de la construcción de una cultura de legalidad y ética en el actuar policial, aspecto que complementa y además fortalece la parte reglamentaria[31]. Al efecto, deben realizarse las siguientes acciones específicas e iniciales en 2012, las cuales coadyuvarán a tener el primer insumo dentro de todo el proceso que requiere el sistema de Control Interno:

1. Creación de un centro de llamadas con un número de cuatro dígitos: Número telefónico donde las personas se puedan comunicar directamente a la Inspectoría General para recibir información de lugares donde pueda poner una denuncia o recibirla por esta vía, bajo estándares de la calidad de información.
2. Creación de una página web y redes sociales de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil: Procurará generar cercanía y mantener actualizados a los usuarios sobre los diferentes procesos que realiza la Inspectoría.
3. Capacitaciones para equipo de recepción de denuncias: Dada la complejidad de las denuncias que se reciben, es necesario impartir capacitaciones específicas al personal que tendrá el deber de recibir la información. Una de ellas es la atención a la víctima, luego una capacitación en realización de entrevistas y, por último, una capitación para utilizar los formatos existentes de vaciado de información obtenida.
4. Aumento del personal y equipo logístico para la recepción de denuncias: Debido a que actualmente no se cuenta con una capacidad de recepción masiva de denuncias, se tiene que fortalecer la oficina correspondiente en la Inspectoría General, para que éstas se puedan clasificar y derivar a las unidades que correspondan.

31 Cuando se instale, se dará un aumento gradual de recepción presencial de denuncias, lo que será un indicador y a la vez un mecanismo de generación de confianza ciudadana, además de favorecer la desarticulación de estructuras corruptas a lo interno de la Policía Nacional Civil. Este sistema permitirá también captar y sistematizar información importante para la División de Análisis Estratégico.

Estimación presupuestaria para el año 2012

Para realizar las acciones priorizadas dentro del proceso de fortalecimiento al sistema de control interno es necesario tener la siguiente disponibilidad presupuestaria:

Tabla 9. Estimación presupuestaria para el año 2012 para la Prioridad 5 (expresado en quetzales).

DESCRIPCIÓN	EJE V	TOTAL
HONORARIOS	2,736,000.00	**2,736,000.00**
SERVICIOS BÁSICOS	3,776,290.00	**3,776,290.00**
SUMINISTROS	0.00	**0.00**
EQUIPAMIENTO	0.00	**0.00**
TOTAL	**6,512,290.00**	**6,512,290.00**

Fuente: elaboración propia.

Impacto esperado

Al priorizar estas acciones, se comienzan a generar las condiciones necesarias para dar paso a una cultura policial respetuosa de la normativa institucional. En términos concretos, se espera que la puesta en marcha de estas acciones genere las bases de una institución con bajos índices de corrupción y faltas al reglamento disciplinario, gracias a la aplicación de un Reglamento Disciplinario construido acorde a las necesidades institucionales. También se espera que coadyuven a la realización de un saneamiento institucional con una normativa ágil.

Conjunto de recomendaciones temáticas para mejorar los resultados institucionales de la Policía Nacional Civil

La implementación de las mejoras en las diferentes áreas temáticas de la Reforma Policial, contempladas en los cinco ejes prioritarios del Plan Estratégico[32] y, en particular, las prioridades identificadas para ser echadas a andar en el año 2012, deben sumarse a una serie de medidas en las áreas de recursos humanos, físicos y tecnológicos.

Así, estas mejoras se refieren a la construcción de obra física a nivel central y a nivel nacional, incrementos en la plantilla de personal, en los montos de las remuneraciones, bonificaciones y beneficios del personal, en logística, en tecnología e igualmente en gastos recurrentes[33].

De esa cuenta, las metas estratégicas de la Reforma Policial deben complementarse con una serie de medidas vinculadas a tres grandes ámbitos del funcionamiento institucional: cobertura y crecimiento de la fuerza policial, infraestructura y tecnología informática y de comunicaciones.

A pesar de las carencias técnicas y operativas y de las limitaciones presupuestarias de la Policía Nacional Civil, la Reforma Policial estima que, para abordar decididamente la transformación y modernización institucional, estas inversiones deben ser impulsadas para mejorar los resultados institucionales.

Por ello, la Reforma Policial recomienda un conjunto de medidas temáticas para mejorar los resultados institucionales de la Policía Nacional Civil:

- Aumentos y mejoras en remuneraciones y bonificaciones económicas
- Desarrollo integral y bienestar policial
- Construcción de instalaciones para la Academia de la Policía Nacional Civil
- Construcción de edificios para la Sede Central de la Policía Nacional Civil
- Remozamiento y construcción de edificios distritales, comisarías, estaciones y subestaciones de la Policía Nacional Civil
- Construcción de hospital, policlínicas y puestos de salud
- Tecnologías Informáticas y Telecomunicaciones (TIC)

Estas recomendaciones han sido evaluadas a nivel de perfil. Ello implica que las estimaciones y costos obtenidos son de carácter preliminar. Sin embargo, sí constituyen un punto de partida para el análisis previo a la toma de decisiones.

32 Investigación Criminal; Prevención del delito; Gestión y profesionalización del recurso humano; Planificación institucional y Controles internos.

33 Agua, energía eléctrica, teléfono, arrendamiento, suministros de oficina, etc.

Las estimaciones de costos están presentadas en un formato de simulador de costeo o de escenarios, cuyo objeto es hacer posible la construcción dinámica de escenarios a partir de datos y variables de dichas recomendaciones, reflejando el impacto presupuestario que implicarían.

El prototipo de simulador de escenarios desarrollado para este Plan de Continuidad permite analizar escenarios con las siguientes variables: crecimiento de fuerza, eficiencia en el uso de la fuerza, impacto en indicadores delictivos e inversiones en remuneraciones y beneficios, infraestructura y tecnologías informáticas y de comunicaciones.

El simulador está conformado por varios tableros de control[34] que contienen información clave para tomar decisiones en los elementos indicados. Entre las posibilidades de variación que ofrece el simulador, se encuentra lo relativo al crecimiento de fuerza, la eficiencia en el uso de la fuerza, el impacto en indicadores delictivos, y las inversiones en remuneraciones y beneficios, infraestructura y tecnologías informáticas y de las comunicaciones.

Este tablero permite conocer el impacto presupuestario a diferentes niveles de incremento de fuerza, ya que este dato se encuentra asociado a los costos de sueldos, salarios, bonificaciones, prestaciones, equipamiento, formación, etc. Además, permite simular diferentes conformaciones de equipos operativos, como por ejemplo, cuántos mandos medios deberán tenerse para determinada cantidad de agentes a contratar y apreciar los costos implicados.

Asimismo, este tablero permite conocer la realidad del uso de la fuerza policial disponible tomando en consideración la distribución por especialidades (preventiva, investigación criminal, administrativa, etc.) pero, además, considerando su uso y destino: cuántos están asignados a tareas operativas, cuántos a tareas de vigilancia y seguridad a instituciones y funcionarios públicos, sedes diplomáticas, etc.

Además, el tablero permite construir escenarios a partir del impacto que desea alcanzarse en la disminución de alguna conducta delictiva o tipo de delito, por ejemplo: robo de celulares, robo de vehículos, hurtos, etc., y conocer qué cantidad y composición de fuerza policial sería necesaria para alcanzar dichas metas o modificaciones en los indicadores.

Finalmente, el tablero permitirá realizar mezclas entre distintas alternativas y opciones de inversión entre los siete proyectos identificados, observando inmediatamente el impacto presupuestario para los próximos cinco años, a través de las inversiones en remuneraciones y beneficios, infraestructura y tecnologías informáticas y de comunicaciones, que implican.

34 Son fichas que contienen información relevante a un tema decisional fundamental y que permite introducir cambios en "variables de entrada" y observar sus efectos en términos: presupuestarios, de cobertura, de eficiencia, etc., teniendo señalizadores que permiten visualizar riesgos inminentes mediante el uso de alarmas de colores tipo semáforo.

Cabe agregar que el simulador es una herramienta que podrá instalarse en la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional para llevar a cabo análisis y evaluación de decisiones en planificación y programación dentro de Policía Nacional Civil, que permitirá que tanto el Director General como el Ministro de Gobernación puedan tomar decisiones estratégicas, tácticas y operacionales basadas en información confiable.

A continuación, se hace una descripción de las medidas que la Reforma Policial identifica como prioritarias y estratégicas.

Recomendaciones en materia de Recursos Humanos

La cobertura de los servicios actuales de las fuerzas policiales en el país alcanza en la actualidad una tasa de 1.6 agentes policiales por cada 1,000 habitantes[35]. A partir de parámetros regionales se busca que la cobertura se sitúe como mínimo en 2.5 por cada 1,000 habitantes en el próximo quinquenio, conforme la siguiente proyección:

Tabla 10. Despliegue de fuerza policial proyectada.

CONCEPTOS	2012	2013	2014	2015	2016	Totales
Fuerza de Investigación Criminal a incrementarse (Actual 1,500)	300 (1)	580	613	899	939	3331
Fuerza Preventiva por incrementarse	2200	2170	2412	2428	2721	36931
Total Crecimiento de la Fuerza PNC	**2500**	**2750**	**3025**	**3327**	**3660**	**40262**
Fuerza disponible anual	27.500	30.250	33.275	36.602	40.262	
Población nacional proyectada según INE	15.073.375	15.438.384	15.806.675	16.176.133	16.548.168	
Relación de Fuerza PNC por cada 1000 habitantes (Base 1,6 en 2011)	1,82	1,96	2,11	2,26	2,43	

(1) Este dato se refiere al incremento de plazas de especialistas en investigación. Dichas plazas se ocupan mediante la formación de agentes que ya se encuentran en servicio y que toman los cursos de especialidad. Se hace esta diferenciación para efectos de cálculo de impactos presupuestarios, toda vez que los investigadores devengan un bono por especialidad.

Fuente: elaboración propia.

35 La fuerza real y operativa se ubica en 14,277, que distribuida en tres turnos deja en menos de 5,000 el personal policial que presta seguridad en el país. Esto ubica la cobertura en aproximadamente un elemento policial por más de tres mil habitantes. Ver Estabilización de Escala de Mandos en la Agenda Prioritaria 2012 de la Reforma Policial.

La línea de base es de 25,000 efectivos[36], sobre la cual se aplicó una tasa de crecimiento sostenido de 10% para todo el quinquenio. La relación de agentes por cada mil habitantes inicia en 2012 con 1.82, para llegar cerca de los 2.5 esperados a finales de 2016. El ejercicio tomó en consideración el crecimiento poblacional proyectado por el Instituto Nacional de Estadística –INE–.

Dado que las funciones principales de la Policía Nacional Civil radican en la prevención y en la investigación de hechos criminales, ésta debe crecer satisfaciendo estándares técnicos establecidos internacionalmente, tales como que la proporción entre fuerza preventiva y de investigaciones debe ser 88%-12% respectivamente. Este último se integra así: 10% investigadores y 2% apoyo técnico-administrativo.

Las cifras proyectadas para investigación criminal toman en consideración, además del 12% sobre los datos de fuerza incrementada anualmente, una tasa correctiva, ya que en la actualidad la fuerza de investigación criminal representa un 6%[37]. Los cálculos se observan en la siguiente tabla.

Tabla 11. Despliegue de fuerza policial en investigación criminal proyectada

EJE 1: Sistema de Investigación Criminal Profesionalizado, Eficaz y Eficiente		2012	2013	2014	2015	2016	
META ESTRATÉGICA	**RRHH**	METAS	METAS	METAS	METAS	METAS	
R.1.1. Modelo de Investigación Criminal PNC institucionalizado	Nuevos investigadores criminales	263	508	536	787	822	
	Nuevos mandos medios (IC)	30	58	61	90	94	
	Comisarios(IC)	8	15	15	22	23	
	Fuerza de investigación por contratar sobre Fuerza IC Actual (1,500)	**300**	**580**	**613**	**899**	**939**	**4831**
	Crecimiento Sostenido de un 10% sobre la Fuerza PNC Actual (25,000)	2500	2750	3025	3327	3660	
	Tasa de crecimiento de Fuerza IC	0,12	0,21	0,20	0,27	0,26	
	Total de elementos en el año, 10% + reposicion de bajas	27500	30250	33275	36603	**40263**	

Fuente: elaboración propia.

Como puede observarse en la penúltima fila del cuadro, para alcanzar el 12% establecido de fuerza de investigación criminal sobre el total de la fuerza de la Policía Nacional Civil, es necesario crecer por encima del 12% a partir del año 2013, alcanzando un 26% en 2016, año en el cual se alcanzará la tasa de investigación criminal deseada (4,831/40,263= 12%).

36 Al 19 de septiembre la fuerza es de 24,778 efectivos, según consulta a la nómina. Para efectos del ejercicio y facilidad en la estimación se redondeó a 25,000, lo que no afecta significativamente los cálculos.

37 Este porcentaje representa la totalidad del personal destinado a la Subdirección de Investigación Criminal (administrativos y operativos).

La desagregación de las cifras de fuerza de investigación criminal (cuarta fila) proyectadas se realizó con base a criterios de organización de escuadras a razón de: un oficial superior y cuatro mandos medios por cada cuarenta elementos, para mantener el mando y control en este tipo de organizaciones. El ejercicio permite saber cuántas plazas adicionales habrá que crear para alcanzar una cobertura de 2,5 agentes por cada 1,000 habitantes y cuántas para lograr alcanzar una proporción de 12% de fuerza en investigación criminal.

En este contexto, se diseñaron proyectos relacionados con los recursos humanos de la Policía Nacional Civil.

Aumentos y mejoras en remuneraciones y bonificaciones económicas

Desde la perspectiva de la Reforma Policial se ha previsto que la creación de condiciones dignas para los elementos de la fuerza policial es indispensable para mejorar su desempeño y disminuir los riesgos de corrupción. Lograr su dignificación implica la introducción de un sistema de carrera policial que propicie su estabilidad laboral y garantice su desarrollo profesional dentro de la institución, así como también la creación de condiciones laborales adecuadas y el establecimiento de programas de recreación, salud, seguridad vital, apoyo a la vivienda y otros beneficios y prestaciones laborales.

La introducción de la carrera policial implicará aumentos salariales que impactarán el rubro de remuneraciones, prestaciones y beneficios, en razón de que cada puesto dentro de la carrera establecerá un determinado perfil académico que requerirá grados de formación técnica, o profesionales a nivel de pregrado y de especialización policial. Por ello es previsible que los rangos salariales deban modificarse sensiblemente para soportar las necesidades de profesionalización de las fuerzas policiales.

El presente ejercicio no considera ajustes a los rangos salariales en este sentido, en virtud de que aún no se cuenta con un proyecto de carrera policial aprobado. Sin embargo, tomando en consideración la realidad nacional y presupuestaria, luego de una priorización, la Reforma Policial optó por escoger un proyecto para evaluar el impacto presupuestario de eventuales aumentos en la masa salarial, bajo tres escenarios, cuyas características principales se muestran a continuación.

Esta propuesta consiste básicamente en aumentar el monto de las asignaciones salariales para la institución en dos vías: el aumento de la fuerza, o bien de los incrementos salariales y de los montos asignados a las diversas bonificaciones ya existentes como complementos al salario.

La propuesta se plantea en tres escenarios o alternativas como se describen a continuación:

1. Escenario Uno: Crecimiento sostenido en un 10% anual de la fuerza policial para el quinquenio, lo cual resulta en un incremento en el monto total de la masa salarial para efectos de pago de los nuevos miembros que se integren a las diferentes categorías de puestos; no obstante, el valor nominal de los salarios y bonificaciones se mantienen como están en la actualidad.

2. Escenario Dos: Crecimiento sostenido del 10% de la fuerza policial para el quinquenio, más incremento de la remuneración en función del comportamiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC)[38].

3. Escenario Tres: Crecimiento sostenido del 10% de la fuerza policial para el quinquenio, más incremento de la remuneración en función del comportamiento del IPC, más un bono por transporte y un bono por alimentación.

Los costos asociados a la propuesta en sus tres escenarios, según han sido descritos, se muestran a continuación:

Tabla 12. Costos asociados a aumentos y mejoras en remuneraciones y bonificaciones económicas (expresado en quetzales).

Escenario	Incremento en costos por años y quinquenio					
	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Uno	175,648,405	410,234,962	665,472,267	944,012,253	1,249,092,897	3,444,460,784
Dos	293,331,772	679,036,826	1,107,111,896	1,583,390,324	2,112,523,011	5,775,393,829
Tres	327,177,094	1,157,512,025	1,649,656,780	2,197,683,057	2,807,458,496	8,139,487,452

Fuente: elaboración propia.

38 El Índice de Precios al Consumidor (IPC) es calculado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el cual es utilizado en la propuesta como un factor de corrección del salario para mantener su valor adquisitivo real en el tiempo. El indicador aplicado es el 7% anual, el cual resultó de un análisis temporal del comportamiento de este indicador.

La propuesta persigue dos objetivos. En el escenario uno, la propuesta busca presentar los cálculos relativos a un incremento sostenido durante el quinquenio equivalente a un 10% de fuerza policial, para efectos de establecer los requerimientos presupuestarios implicados con dicho crecimiento.

Por otro lado, también se intenta mejorar las condiciones remunerativas de los elementos que integran las fuerzas policiales, a efecto de mejorar su nivel de vida y disminuir los riesgos de corrupción derivados de falta de capacidad (poder adquisitivo) de las actuales escalas salariales para satisfacer las necesidades de éstos y sus familias. Lo mismo se persigue con la creación de bonos de transporte y alimentación, los cuales serían elementos complementarios.

Esta propuesta se justifica, primeramente, por la necesidad de incrementar la fuerza policial hasta un punto en que la cobertura por cada 1,000 habitantes alcance el 2.5%, siendo este un índice internacional que sugiere un nivel adecuado de cobertura policial en países de similares condiciones económicas[39].

Aunado a ello, el espíritu de la Reforma Policial se basa en la necesidad de dignificar la función policial. En esa línea, uno de los elementos a considerar dentro de esa filosofía es el mejoramiento del nivel de vida para éstos y sus familias, a lo cual se espera que contribuyan las mejoras en salarios y bonos de apoyo económico propuestos.

Otro de los supuestos que sustenta esta propuesta es que, a mejor salario y condiciones económicas de los elementos policiales, disminuye la tasa de riesgo asociadas a recibir sobornos.

Derivado del contenido de los escenarios, se espera que la ejecución de este proyecto impacte en la disminución de los índices delincuenciales en razón de mayor presencia policial en las calles y los vecindarios; así como en la disminución de la tasa de denuncias de actos de corrupción, específicamente lo relativo a sobornos. Además, se estima que la adopción de esta recomendación coadyuvaría a la mejora en los servicios de seguridad ciudadana, dado que uno de los elementos que contribuyen en el ánimo y disposición del trabajador que presta dichos servicios es contar con remuneraciones adecuadas a las funciones y condiciones en que éstas se desarrollan.

39 Actualmente, en Guatemala, la tasa de cobertura es de 1.6 agentes por cada 1,000 habitantes.

Desarrollo integral y bienestar policial

Se ha considerado, a futuro, proponer un sistema de retiro que además de mejorar las condiciones de la jubilación, logre maximizar el aprovechamiento de la vida útil de los elementos policiales, reteniéndoles por más tiempo[40], ya que al momento de retiro aún se encuentran en plena etapa productiva. No obstante, para lograr este cometido sería necesaria la creación de un régimen especial de carrera policial, cuyo diseño y aprobación requerirá de por lo menos tres años.

Por ello, previo a esa propuesta, la Reforma Policial considera oportuno elaborar un proyecto inicial que, dentro del marco jurídico vigente, mejore los beneficios con que actualmente cuentan los elementos policiales.

La propuesta inicia por presentar las implicaciones financieras en los montos de inversión aplicados a los beneficios[41], en el caso de aumentar la fuerza policial en un 10% sostenido para el quinquenio, con el fin de establecer los requerimientos presupuestarios futuros en estos rubros de gasto.

Por otra parte, la propuesta plantea mejorar los beneficios laborales que actualmente poseen los elementos de fuerza policial dotándolos de un seguro de vida y desarrollando un programa de recreación; y luego, un programa de apoyo a la vivienda, con el objeto de analizar sus impactos presupuestarios.

Para esta propuesta se plantean, igualmente que en el caso anterior, tres posibles escenarios como se describe a continuación:

1. Escenario Uno: Mantenimiento de los programas de desarrollo y bienestar actuales, ampliados en un 10% correspondiente con el crecimiento sostenido de la fuerza policial para el quinquenio y el pago de un seguro de vida con una cobertura de Q100,000.00 por miembro policial.

40 Con base en la Ley del Servicio Civil Decreto 1748, luego de 20 años de servicio procede la jubilación con el 100% de la asignación correspondiente.

41 Actualmente existen los siguientes beneficios o bonos:
- Bonificación profesional
- Bonificación específica de la Policía Nacional
- Bonificación PNC
- Bono acuerdo gubernativo 66-2000
- Bono acuerdo gubernativo 66-2000 personal temporal
- Bono de antigüedad
- Bono de especialización de PNC
- Bono especial en la Dirección General de la Policía Nacional Civil
- Bono por antigüedad PNC
- Bono retributivo por servicios administrativos en la PNC
- Bono retributivo por servicios administrativos Renglón 011
- Complemento por calidad profesional al personal

2. Escenario Dos: Además de los beneficios otorgados en el escenario uno, se contempla considerar la implementación de programas de recreación en dos vías: las instalaciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en sus distintos centros recreativos y el otorgamiento de un plan de descanso en instalaciones recreativas a ser determinadas posteriormente[42]. Para hacer viable este escenario, se deben establecer convenios de contratación de los servicios con las instituciones involucradas. Los cálculos para el costeo se hacen con base en los montos que representaría el hospedaje y uso de instalaciones.

3. Escenario Tres: En este escenario, además de las variables correspondientes al escenario anterior, se proyecta la posibilidad de que el Estado contribuya a la mejora de calidad de vida de las familias de los miembros de la Policía, proporcionando las facilidades para la obtención de vivienda mediante el subsidio que se otorga a través del Programa de Fortalecimiento a la Demanda de Vivienda Popular, del Fondo Guatemalteco de Vivienda -FOGUAVI-, el cual está dirigido al segmento de población en situación de pobreza considerada "Sujeto de Crédito", por lo que el valor de la solución habitacional se compone del monto del subsidio directo, el aporte previo y el crédito bancario otorgado al beneficiario para el efecto[43].

El plan de financiamiento se muestra así:

Tabla 13. Costo de vivienda tipo A (expresado en quetzales).

Tipo de Solución	Subsidio FOGUAVI	Aporte del Beneficiario	Préstamo complementario Banca Privada	Valor de Solución	Tasa de Interés
Lote urbanizado con vivienda	Hasta 30,000	0	Hasta 170,000	Hasta 200,000	Tasa del mercado

Fuente: elaboración propia con información de FOGUAVI.

En este caso se recomienda que, en lugar que el aporte previo que deberían dar los miembros de la policía lo otorgue el Estado, incrementando el monto de subsidio en Q30,000.00 por vivienda, el beneficiario asuma la responsabilidad de un préstamo por el monto de Q170,000.00, con lo cual se completaría el valor de la solución estimada en Q200,000.00.

La tasa de amortización dependerá de las negociaciones que se hagan en el mercado y que el crédito se otorgue a 30 o más años, lo que representaría cuotas mensuales de entre Q500.00 y Q650.00.

42 Eventualmente podría entrarse en pláticas con empresas de iniciativa privada para implementar estos beneficios.

43 http://www.foguavi.gob.gt/WXFoguavi/

El programa incluiría la adquisición de lote con servicios completos, y aquella solución habitacional que cubriría una de las necesidades prioritarias en materia de bienestar individual y familiar, además de generar estabilidad laboral, mejora de la calidad de vida y del status social.

Para satisfacer la demanda de vivienda (estimada en 12,308 viviendas), se proyecta satisfacer la demanda en dos quinquenios. Para el año 2013 se podría estar subsidiando las primeras 1,000 viviendas y así, sucesivamente, hasta 4,000 en el año 2016. Esto significaría que el Programa continuaría hasta satisfacer la demanda total.

El costo de este beneficio le reportaría al Estado una inversión de Q30,000,000 para cada año, con lo cual estaría aportando al bienestar familiar del gremio de la Policía y la dignificación de sus miembros.

Tabla 14. Costos asociados al desarrollo integral y bienestar policial (expresado en quetzales).
Fuente: elaboración propia.

Escenario	Totales quinquenio Q	Costos totales por año				
		2012	2013	2014	2015	2016
Uno	4,935,349,338	701,954,068	830,954,068	972,854,068	1,128,944,068	1,300,643,068
Dos	5,273,794,113	701,954,068	903,496,183	1,052,944,933	1,217,311,108	1,398,087,823
Tres	5,393,794,113	701,954,068	933,496,183	1,082,944,933	1,247,311,108	1,428,087,823

Fuente: elaboración propia

Los costos de estos escenarios pueden conjugarse con los costos de otras recomendaciones mediante el uso del simulador referido, a efecto de conocer diferentes niveles de impacto presupuestario.

La propuesta persigue mostrar las implicaciones en los beneficios actualmente existentes al momento de incrementar la fuerza policial en un 10% sostenido durante el quinquenio, y mejorar los beneficios que actualmente gozan los elementos policiales en términos de un seguro de vida satisfactorio, un programa recreacional y un programa de apoyo para la adquisición de viviendas económicas.

El desarrollo integral y bienestar policial va encaminado a dignificar al elemento policial como base para desarrollarlo como ser humano, como individuo y como ciudadano para que, una vez mejorada su autoimagen, esté en condiciones adecuadas para cumplir su función en la sociedad.

Se espera que una mayor cantidad de beneficios y prestaciones permita valorar de mejor manera la oportunidad laboral y la carrera, con lo cual también se contribuiría a disminuir los riesgos de mal desempeño y corrupción. Por ello, el impacto esperado es: mayor mística de trabajo, aumento en el grado de identidad con la institución y mejor rendimiento laboral.

Recomendaciones en materia de infraestructura física

La Reforma Policial, con base en análisis efectuados, concluyó que la infraestructura existente no cumple con los requisitos de calidad y cantidades necesarias y, en algunos casos, la posesión de los inmuebles es ajena a la Policía Nacional Civil. Estos aspectos limitan las acciones de mejoramiento y de construcción en general.

Por lo anterior, se optó plantear, en materia de infraestructura, un escenario donde la condición fundamental para su dimensionamiento es el crecimiento proyectado de la Policía Nacional Civil, según se ha presentado en este documento, considerando que ello dará como resultado la cobertura de déficit de edificios, la ampliación de la cobertura de servicios y el desarrollo de la infraestructura idónea necesaria, como la única opción para alcanzar el nivel de apoyo y soporte que requiere la Policía Nacional Civil para prestar un servicio en condiciones adecuadas.

En ese contexto, las recomendaciones formuladas en relación con infraestructura se caracterizan por su ejecución en etapas:

1. Primera etapa, que se debe ejecutar desde el primer año y hasta la puesta en operación de la nueva infraestructura. Esta etapa consiste en remozar la infraestructura actual y el arrendamiento de nuevas, con el objeto de mantener los niveles de atención en condiciones similares a las actuales. Además, implica costos de reparaciones, arrendamientos, ampliaciones, mantenimiento preventivo, etc.

2. Segunda etapa, que debe iniciarse en forma paralela a la primera etapa ya descrita, y que consiste en la gestión de la ejecución de la obra nueva o idónea. Ésta considera la gestión de donaciones o adquisición de terrenos, estudios de pre factibilidad y factibilidad y procesos de contratación de los trabajos. Esta parte en la ejecución del proyecto conlleva procesos administrativos para la contratación de obras, bienes y servicios, regulados en la legislación guatemalteca. Además, requiere de fondos para su ejecución, con lo cual se prevé que tendrá una duración que alcanzará el segundo año del quinquenio.

3. Tercera etapa, que consiste en la ejecución de los trabajos de las obras nuevas hasta ponerlas en operación. Considerando el tipo y magnitud de las recomendaciones que se hacen, la implementación de éstas tendría una duración media de un año. En ese sentido, se prevé que, en su mayoría, pudieran entrar en operación a partir del cuarto año[44].

44 En cada uno de los informes relacionados con infraestructura se observan las actividades de cada etapa y el tiempo en que se ejecutarán.

Ello queda ilustrado así:

Tabla 15. Metas proyectadas de infraestructura policial.

PRODUCTOS	2012	2013	2014	2015	2016
	METAS	METAS	METAS	METAS	METAS
Edificios Distritales construidos			1	2	
Edificios Distritales reparados	2	2			
Comisarías construidas			4	5	
Comisarías reparadas	9	9			
Estaciones Tipo A construidas		11	11	11	10
Estaciones Tipo B construidas		13	13	13	
Estaciones Tipo C construidas		120	120	120	120
Edificios Académicos Construidos			4		
Hospital construido				1	
Policlínicas construidas				2	
Centros de Salud construidos					6
Edificio Sede Central PNC				1	

Fuente: elaboración propia.

Edificio para la Academia de la Policía Nacional Civil

La propuesta consiste en la construcción de un nuevo edificio académico, con un área construida nueva para la función académica de 3,159 m², área construida para administración de 1,016 m², área construida para servicios generales de 46,437 m² y área construida para accesos, parqueos y jardines de 15,000 m². Adicionalmente, también prevé el remozamiento de 10,665 m².

Las construcciones se han previsto que sean tres edificios modulares, de tres niveles cada uno, y un edificio de cuatro niveles con capacidad para albergar los programas de curso básico de formación de agentes, programa de formación de oficiales y programa de especialidades; las capacidades estimadas han considerado las necesidades futuras según las estimaciones de crecimiento estimadas en un 10% sostenido para el quinquenio. Este complejo educativo, que puede construirse modularmente conforme a las necesidades de crecimiento y posibilidades financieras, podrá atender a 5,658 alumnos.

El objeto de esta propuesta es proveer de estimaciones preliminares de costo a los decisores políticos y administrativos con relación a la necesaria construcción de edificaciones educativas adecuadas para desarrollar los programas de educación de la carrera policial, tanto de la parte académica como la administrativa.

El éxito de cualquier organización está basado en la calidad del recurso humano con que cuenta. En virtud de la inexistencia de programas de formación policial dentro del sistema educativo nacional que formen agentes, oficiales y especialistas en diversas áreas policiales, la Policía Nacional Civil necesita contar con una academia de formación y capacitación efectiva y eficiente que le provea del recurso humano idóneo y en condiciones óptimas de aptitud y actitud para todos los puestos de la carrera policial. En la actualidad, las labores de formación son llevadas a cabo en instalaciones que no cumplen con las condiciones pedagógicas mínimas.

Actualmente, la capacidad máxima de la academia es de 1,700 alumnos por ciclo. Ello implica que, si desde 2012 se aumentara la fuerza policial en 2,500 nuevos elementos, ya se tendría un déficit de atención de 800 alumnos, por lo que necesariamente deben seguirse utilizando las instalaciones de la Escuela Politécnica, en San Juan Sacatepéquez, para alcanzar la meta deseada. Además, en 2013 se tendrá un déficit de 250 unidades, lo cual continuaría agravándose en los años siguientes.

Invertir en nuevas edificaciones para la Academia de la Policía Nacional Civil incidirá en la calidad del proceso de enseñanza y, por ende, en la calidad de los egresados en los diferentes programas. Además, creará condiciones que, sumadas a otras de esta propuesta, atraerán postulantes de mejor nivel educativo, garantizando la calidad del recurso humano.

Edificios para la Sede Central de la Policía Nacional Civil

Las oficinas actuales de la PNC funcionan en lo que antiguamente fueran las bodegas de la Aduana Central de Guatemala. Éstas fueron remozadas y readecuadas para albergar oficinas administrativas durante el período 2004-2007. No obstante lo anterior, las instalaciones son totalmente inadecuadas en términos de seguridad industrial (iluminación, ventilación, etc.). Además, no es posible hacerle cambios estructurales por ser éstas un monumento nacional, al estar incluidas dentro del casco del Centro Histórico Nacional. Actualmente, las instalaciones albergan a 916 personas, pero se estima que el crecimiento de las fuerzas operativas impactará la plantilla de personal administrativo y técnico en un total de 182 personas en los próximos cinco años, con lo cual las actuales instalaciones se verán desbordadas en su capacidad.

Entre las principales causas para realizar las inversiones necesarias para construir nuevas instalaciones para Policía Nacional Civil puede mencionarse que las actuales instalaciones no reúnen las condiciones de salud, seguridad, funcionalidad y confort necesarias para realizar las funciones propias de la institución. Además, existe dispersión de dependencias del orden central en el perímetro de la ciudad que, por su naturaleza y funciones, debieran estar cercanas unas de otras en aras de facilitar la coordinación. Finalmente, las instalaciones actuales no propician el cambio de imagen que debe dársele a una institución policial renovada y modernizada.

En ese contexto, la propuesta plantea la construcción de nuevas instalaciones para la Policía Nacional Civil que reúnan en un área única los edificios de las oficinas centrales de los altos mandos y sus oficinas administrativas.

Las dependencias a ser incluidas en estas instalaciones corresponden específicamente a: la Dirección General de la Policía Nacional Civil y las subdirecciones generales, y todas las demás dependencias técnico-administrativas.

El área estimada de construcción para los tres edificios nuevos es de 46,000 metros cuadrados de construcción, con un costo aproximado de Q5,500 por metro cuadrado, lo que equivaldría un costo de Q253,000,000, lo cual incluye el costo por instalaciones especiales con las que contarían estas instalaciones. Estas instalaciones tendrán capacidad para albergar a 1,098 personas.

La propuesta persigue brindar estimaciones preliminares de espacio y costos a las autoridades políticas y administrativas que intervengan en las decisiones relativas a la reforma y modernización policial, relacionadas con la construcción de nuevas instalaciones para las Oficinas Centrales de la Policía Nacional Civil, lo cual incidiría en una mejora sustancial de las condiciones de trabajo, en la coordinación y en la proyección de una imagen corporativa renovada y moderna de la institución.

Entre los impactos relevantes que eventualmente provocaría la implementación de la presente propuesta figuran: una mejor imagen institucional ante la ciudadanía y los mismos elementos policiales; mejora en las condiciones de trabajo en términos de seguridad, salud y confort; mejora en la comunicación y coordinación entre dependencias que integran la organización de la Policía Nacional Civil; y disminución de los costos de desplazamiento entre éstas y, asimismo, disminuyendo costos de transporte.

Edificios distritales, comisarías, estaciones y subestaciones de la Policía Nacional Civil

La propuesta consiste en proveer de instalaciones adecuadas a la PNC, a nivel distrital, de comisarías, estaciones y subestaciones a nivel nacional, tomando en consideración tanto las actuales instalaciones como las que sea necesario construir en virtud del crecimiento sostenido de un 10% de la fuerza policial para el próximo quinquenio. En la tabla siguiente se observan los tipos de acciones requeridas en términos de mejora de infraestructura según el tipo de edificación policial:

Tabla 16. Edificios por tipo de servicio.

Tipo de Servicio	Edificios que considera		Personal de PNC previsto	Características de la infraestructura	
	Nuevos	Reparados		M^2 de construcción	Terreno requerido M^2
Distritos (7 edificios)	3	4	37	566	1000
Comisarías (27 edificios)	9	18	598	9610	4900
Subestación Tipo A (43 edificios)	43	0	100	981	1000
Subestación Tipo B (39 edificios)	39	0	97	950	1000
Subestación Tipo C (480 edificios)	480	0	68	666	1000
Total (594 edificios)	574	22	900	12773	8900

Fuente: elaboración propia.

En la propuesta se desprende, del cuadro anterior que se llevó a cabo luego del levantado de información primaria, que es evidente que existen algunas instalaciones susceptibles de ser reparadas y remozadas en virtud de su estado actual.

Se planea sustituir los alquileres por nuevas y adecuadas edificaciones y no remozar o mejorar los inmuebles en renta, dadas las limitaciones existentes según la Ley de Contrataciones del Estado. La decisión de sustituir inmuebles arrendados por propios tendrá un impacto positivo en el mediano y largo plazo en las finanzas de la Policía Nacional Civil, lo cual le permitirá concentrar los recursos en otros rubros de mayor impacto en la prestación de los servicios.

A diferencia de las otras propuestas de infraestructura, en ésta se contó con prototipos y modelos ya existentes dentro de Policía Nacional Civil[45], por lo cual fue posible revisar las tablas de requerimientos de espacio físico y adecuarlas a los planteamientos actuales, por lo que en esta estimación existe un mayor grado de exactitud en los cálculos de espacio y costo. El objeto de esta propuesta es otorgar elementos técnicos y presupuestarios preliminares

45 Orden General PNC No. 45-2009

sobre las magnitudes necesarias de edificaciones policiales a nivel nacional para albergar y dar soporte a las áreas operativas y, asimismo, los montos de inversión para el quinquenio 2012-2016, tomando como base un incremento sostenido de la fuerza policial de un 10% hasta alcanzar la meta deseada de 2.5 agentes por cada 1,000 habitantes.

En la actualidad, las condiciones de la infraestructura policial a nivel operativo son extremadamente precarias. Es notorio el descuido estatal y la carencia de inversiones en dicho sentido. Por esas razones fundamentales es que se hace necesario invertir en mejorar las instalaciones y, también, porque su estado proyecta en el imaginario social un estado de abandono, suciedad y, por ello, indigno de confianza y credibilidad.

Además de mejorar las condiciones de prestación del servicio a los usuarios, y de alojamiento y seguridad a los elementos policiales, también favorecerá la creación de identidad y autoimagen de éstos y, asimismo, proyectará una imagen de renovación y cambio en las comunidades, lo cual facilitará interactuar y establecer lazos de comunicación y cooperación.

Hospital, policlínicas y puestos de salud

La propuesta consiste en mejorar el programa de salud de la Policía Nacional Civil, que actualmente cuenta con un hospital y consultorios médicos en 12 comisarías, aunque cinco de éstas no funcionan por falta de personal médico y cuatro más se encuentran distribuidas en diversas dependencias de la institución policial.

La propuesta se orienta en el sentido de mejorar las capacidades actuales del programa de salud, ampliando su cobertura y mejorando las instalaciones médicas mediante la construcción de un edificio para el hospital, dos policlínicas y seis puestos de salud. Su ubicación se determinará de acuerdo a criterios técnicos de distribución a ser discutidos y aprobados.

Éstos estarían ubicados estratégicamente conforme a la distribución de las fuerzas policiales a nivel nacional.

Cabe destacar que estos servicios no pretenden sustituir los servicios que presta la red hospitalaria nacional y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sino complementarlos y dar una atención especial a los elementos de las fuerzas policiales y sus familias. La atención médica que se dará en las Policlínicas y los Centros de Salud estará encaminada al primer y segundo nivel de la pirámide de atención en salud. Si la patología o el caso médico son muy complejos, éste deberá referirse a la unidad médica de alta especialidad (hospital o policlínica) que estará ubicada en la ciudad de Guatemala. No obstante lo anterior, podrán atenderse emergencias en cualquier momento a la población policial, o en general, cuando sea necesario.

Para este proyecto se estableció, como premisa fundamental, tomar en consideración el crecimiento sostenido de la Policía Nacional Civil para el próximo quinquenio, por lo que se estructuró en un único escenario, el cual se muestra a continuación:

Tabla 17. Edificios por tipo de servicio.

Tipo de servicio	Edificios que considera nuevos	Personal de PNC previsto	Características de la infraestructura	
			M² de construcción	Terreno requerido M²
Centros de Salud	6	40,263	8,316	2,600
Hospital	1	40,263	5,210	10,000
Policlínicas	2	40,263	3,516	7,500
Total	**9**	**40,263**	**17,042**	**20,100**

Fuente: elaboración propia.

La propuesta busca mejorar las condiciones de sanidad y apoyar el desarrollo del bienestar de los elementos policiales y sus familias, mediante la mejora de las capacidades del Programa de Salud que actualmente existe en la Policía Nacional Civil.

Ello responde a que una de las maneras de manifestarle a los elementos de fuerza policial el valor que tienen para la sociedad y el Estado es creando, ampliando y mejorando los programas orientados a preservar y desarrollar el bienestar policial. La propuesta es importante en el marco de la filosofía de rescatar la dignidad y fortalecer la autoestima de los funcionarios y elementos policiales, creando así condiciones idóneas para el correcto desempeño de las funciones atribuidas a la Policía Nacional Civil.

El impacto directo de esta propuesta se verá reflejado en la tranquilidad mental y física de los elementos de fuerza policial y, por ende, en la calidad de los servicios prestados por Policía Nacional Civil. Esto debiera ser así, ya que al contar con servicios adecuados para cuidar la propia salud y la de la familia se descargará de preocupaciones y de gastos a los elementos de la fuerza. Con la mejora de los programas de salud, mediante la adopción de esta propuesta, se espera tener una fuerza sana y en óptimas condiciones de salud para la prestación de los servicios de seguridad ciudadana.

Recomendaciones en materia de proyectos en tecnologías informáticas y de comunicaciones

La incorporación de tecnología de punta irá de la mano con el favorecer procesos que permitan, al recurso humano, superar la barrera cultural que conlleva el cambio hacia la modernización. La instrumentación tecnológica se orienta por dos vertientes: las herramientas informáticas y las tecnologías de la comunicación. Las primeras entrañan la necesidad de concentrar los sistemas de información en uno solo, en función de maximizar su uso, procesamiento y resguardo (hardware y software).

Las metas trazadas en este tema son:

Tabla 18. Metas proyectadas de tecnologías informáticas y de comunicaciones policiales.

PRODUCTOS	2012	2013	2014	2015	2016	TOTALES
	METAS	METAS	METAS	METAS	METAS	METAS
Sistema Único de Información Integral PNC			1			1
Data Center		1				1
Centro Alterno			1			1
Distritales en Red		7				7
Comisarias en Red		27				27
Estaciones en Red			128			128
Subestaciones en Red				434		434
Sitios de Repetición para Radio	17	30	19			66
Repetidoras	46	30	26			102
Radios	9146	3427	3427			16000

Fuente: elaboración propia.

La Reforma Policial plantea la integración de un sistema único de información para la Policía Nacional Civil, y la implementación de un Data Center y un Centro Alterno de tipo espejo[46]. Estas acciones debieran tomar lugar entre los años 2013 y 2014. En cuanto a la comunicación por radio, se impulsará en dos etapas: una inmediata en 2012 y otra de extensión nacional de la red. A finales de 2014 se tendría una red de comunicación de 16,000 radios[47] a nivel nacional.

46 El Data Center se refiere a la integración de un almacén único de datos que reciba, en tiempo real, la data de todas las bases de datos de los sistemas informáticos de la Policía Nacional Civil. El Centro Alterno es un sistema de seguridad tipo Back Up, que en el caso de un siniestro entra a funcionar automáticamente y que tiene una copia fiel de las bases de datos residentes en el Data Center.

47 Esta cantidad corresponderá con las necesidades operativas en el año 2016 (debe tenerse en cuenta que en dicho año la fuerza sería de 40,262). Además, contempla cantidades de reserva en casos de despliegues especiales, como por ejemplo: semana santa y festividades de fin de año, pero también pérdidas, deterioro por uso y reposición de carga mientras otros están en uso.

Tecnologías Informáticas y Telecomunicaciones (TIC)

La propuesta en materia de tecnologías de la información se plantea en dos etapas. La primera se refiere al fortalecimiento del área de sistemas informáticos existente en la actualidad. La segunda tiene que ver con establecer un sistema informático único, el cual integrará todos los sistemas estratégicos, tácticos y operativos de la Policía Nacional Civil, para maximizar el uso de la información y de los recursos asignados para su procesamiento, así como garantizar su protección física y la integridad de los sistemas y de la información existente.

En materia de comunicaciones también se plantean dos etapas: primero, fortalecer la infraestructura y redes existentes y luego ampliarlas hasta conectar por radio a todo el país.

Para la formulación de las recomendaciones en materia de tecnología también se consideró lógica y procedente la presentación de un único escenario, en virtud de la situación encontrada y la urgente necesidad de tomar decisiones al respecto. El escenario único plantea la idea "Acción imperativa", ya que no se concibe una institución policial moderna sin un sistema de información único, robusto y eficiente, así como sin un sistema de radio con capacidad de enlace a nivel nacional.

La propuesta de desarrollo tecnológico en el área informática plantea el fortalecimiento de las TIC en la Policía Nacional Civil, que debe iniciar por establecer el alcance que deben tener los sistemas de información. En esa línea, se propone que durante el primer año únicamente se invierta en el hardware que permitirá mantener en condiciones óptimas el funcionamiento de las aplicaciones que actualmente están en uso y se inicien las actividades necesarias para diseñar, desarrollar e implementar el Sistema Único de Información Institucional.

También se recomienda que la inversión fuerte en hardware, para fortalecer tanto al centro de datos, el centro alterno y la red de telecomunicaciones, se realice después de terminar el diseño del Sistema Único de Información Institucional por razones de cambio tecnológico y conocimiento de necesidades específicas.

Por otro lado, en materia de comunicaciones, el sistema de radio que utiliza la Policía Nacional Civil en la actualidad está conformado por 18 sitios de repetición, con 42 repetidoras, 6,000 radios, existiendo un déficit aproximado de 2,200 radios, tomando en consideración la fuerza policial actual y los turnos de servicio. En tal virtud, en cuanto al mejoramiento de las comunicaciones radiales, se plantean los siguientes escenarios:

1. Opción MPT-1327: El protocolo MPT-1327 es de uso universal y responde a estándares internacionales. Utiliza los sistemas de repetición, siendo éstos más versátiles (UHF/800MHz) puede utilizar radios portátiles y móviles de varios fabricantes, provee

la capacidad de crear multisitios (cobertura extendida) y soporta aplicaciones de datos como LAV y mensajería lista, entre otras ventajas.

En una primera etapa utilizando este protocolo se pretende implementar una nueva red con un total de 47 sitios de repetición, con 76 repetidoras, 9,146 radios con tecnología MPT1327, que cubriría el distrito central y metropolitano (departamentos de Guatemala, Antigua Guatemala, Chimaltenango y Escuintla) y con formato convencional en el interior del país.

En una segunda etapa (2012 – 2013) se implementará el formato Trunking MPT-1327 a nivel nacional, con 17 sitios de repetición adicionales y 57 canales. El equipo convencional se utilizará para dar cobertura a las aldeas más remotas de Petén, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz.

El detalle de los costos estimados se muestra, en matriz integrada de costos por escenario, al final del apartado de inversiones en infraestructura y tecnologías de la comunicación, los cuales pueden conjugarse con los costos de otros proyectos mediante el uso del simulador desarrollado.

2. Opción Digital: Los beneficios de utilizar tecnología digital son, principalmente: mayor velocidad de transmisión y capacidad para transmitir video y conversaciones escritas en tiempo real. En el país ya se cuenta con facilidades para comunicación digital. A efecto de conocer el impacto presupuestario si se optara por esta modalidad, en la matriz de costos de los siete proyectos se presentan los resultados de un ejercicio con precios de mercado si se conectaran 16,000 radios[48].

La propuesta persigue mostrar el detalle de las inversiones necesarias a realizar en equipamiento y sistemas, tanto en tecnologías de la información como en comunicaciones, para lograr una integración de redes a nivel nacional durante el quinquenio, las cuales son básicas para la coordinación y la gestión de operaciones tanto administrativas como operativas.

Esta propuesta obedece a que las fuerzas de seguridad pública ciudadana deben contar con tecnología adecuada para estar en igualdad de condiciones con las redes de crimen organizado y narcotráfico. En la actualidad, las herramientas informáticas y de comunicaciones son de importancia estratégica dentro de cualquier organización gubernamental o privada, para la coordinación de las acciones en los ámbitos tácticos y operativos.

48 Esta cantidad corresponderá con las necesidades operativas en el año 2016; debe tenerse en cuenta que en dicho año la fuerza sería de: 40,262. Además, contempla cantidades de reserva en casos de despliegues especiales, como por ejemplo: semana santa y festividades de fin de año, y también pérdidas, deterioro por uso y reposición de carga mientras otros están en uso.

La Policía Nacional Civil no cuenta con un sistema de información que responda de manera integral a las necesidades de las diferentes dependencias administrativas y operativas. Por el contrario, cada dependencia ha desarrollado sus herramientas informáticas para automatizar el flujo de información de los procesos administrativos. De esta manera, algunas dependencias cuentan con una base de datos relacional y las aplicaciones para su administración y consulta. Sin embargo, la mayoría de unidades llevan los registros en bases de Excel o archivos manuales.

Las aplicaciones informáticas que actualmente se encuentran en la Policía Nacional Civil funcionan de manera aislada. Asimismo, en las comisarías, estaciones y subestaciones no cuentan con sistemas informáticos que apoyen la gestión policial.

El establecimiento de un sistema informático potenciará significativamente el acierto en la toma de decisiones hasta el grado de anticipar los hechos criminales o administrativos. Asimismo, se podrá construir una red de gestión, impactando los servicios operativos y administrativos.

La mejora en las comunicaciones radiales hará posible las coordinaciones operativas de la Policía Nacional Civil en la prestación del servicio preventivo y de investigación criminal.

El detalle de los costos estimados se muestra en la matriz integrada de costos, a continuación, al final de este apartado de inversiones en infraestructura y tecnologías informáticas y de las comunicaciones. Estos costos pueden conjugarse con los costos de otros proyectos mediante el uso del simulador.

Tabla 19. Matriz integrada de costos del conjunto de recomendaciones temáticas para mejorar los resultados institucionales - Reforma Policial.

No.	Proyecto	Costeo (Inversión proyectada por año),					Total Quinquenio (Q)
		2012	2013	2014	2015	2016	
1	Remuneraciones y Bonificaciones Económicas	Q327.177.094	Q1.157.512.025	Q1.649.656.780	Q2.197.683.057	Q2.807.458.496	Q8.139.487.452
2	Programa Integral de Desarrollo y Bienestar Policial	Q701.954.068	Q933.496.183	Q1.082.944.933	Q1.247.311.108	Q1.428.087.823	Q5.393.794.115
3	Edificio de la Academia de la PNC	Q336.440.000	Q363.390.060	Q599.460.400	Q682.408.400	Q877.526.640	Q2.859.225.500
4	Edificio Central de la PNC	Q125.748.154	Q166.622.643	Q208.780.786	Q198.531.786	Q166.092.586	Q865.775.955
4,1	Edificio Central	Q125.748.154	Q166.622.643	Q208.780.786	Q198.531.786	Q166.092.586	Q865.775.955
5	Edificios Distritales, Comisarías y sub estaciones de PNC	Q1.017.830.380	Q588.448.280	Q715.829.280	Q692.389.230	Q662.970.830	Q3.677.468.000
5,1	Edificios Distritales	Q3.771.660	Q1.562.160	Q4.969.560	Q4.714.860	Q4.375.260	Q19.393.500
5,2	Comisarias	Q68.132.750	Q35.653.100	Q185.557.100	Q182.674.100	Q179.791.100	Q651.808.150
5,3	Sub estaciones	Q945.925.970	Q551.233.020	Q525.302.620	Q505.000.270	Q478.804.470	Q3.006.266.350
5.3.1	Tipo "A"	Q98.025.910	Q52.845.660	Q45.782.460	Q39.944.510	Q36.020.510	Q272.619.050
5.3.2	Tipo "B"	Q96.469.500	Q55.542.000	Q49.462.000	Q48.084.500	Q38.999.500	Q288.557.500
5.3.3	Tipo "C"	Q751.430.560	Q442.845.360	Q430.058.160	Q416.971.260	Q403.784.460	Q2.445.089.800
6	Edifico Hospital, Centros de Salud y Policlínicas para la PNC	Q9.045.280	Q6.477.075	Q78.051.500	Q20.928.400	Q133.036.600	Q247.538.855
6,1	Policlínicas (Guatemala, Quetzaltenango)	Q3.763.500	Q812.375	Q15.818.000	Q4.650.200	Q30.566.400	Q55.610.475
6,2	Centros de Salud (Escuintla, Alta Verapaz, El Progreso, Suchitepequez, Sololá, Izabal)	Q4.074.280	Q1.597.200	Q34.754.000	Q1.808.200	Q54.860.200	Q97.093.880
6,3	Hospital (Guatemala)	Q1.207.500	Q4.067.500	Q27.479.500	Q14.470.000	Q47.610.000	Q94.834.500
7	Tecnologías, Informáticas y Telecomunicaciones	Q32.148.300	Q99.440.900	Q90.079.200	Q8.780.515	Q9.235.260	Q239.684.175
7,1	Sistema Único de Información Institucional	Q960.000	Q1.378.000	Q1.528.000	Q1.240.000	Q852.000	Q5.958.000
7,2	Data Center y Centro Alterno		Q5.308.000	Q5.268.000	Q967.100	Q967.100	Q12.510.200
7,3	Comunicación por Radio	Q26.250.000	Q75.500.000	Q24.780.000	Q6.326.500	Q6.326.500	Q139.183.000
7,4	Implementación de Comisarias	Q4.938.300			Q246.915	Q246.915	Q5.432.130
7,5	Implementación de Estaciones		Q17.254.900			Q842.745	Q18.097.645
7,6	Implementación de sub Estaciones			Q58.503.200			Q58.503.200

Valores expresados en quetzales y en US$ dólares de Estados Unidos de Norteamérica.
Tipo de cambio para referencia US$1= Q7.80.

Fuente: elaboración propia.

3 Acciones Inmediatas

3 Acciones inmediatas

La Reforma Policial reconoce que, aunque con voluntad política, las acciones prioritarias identificadas pueden arrancar en el año 2012 y el conjunto de recomendaciones temáticas, para mejorar los resultados institucionales, también pueden ponerse en marcha en un tiempo corto. Las necesidades en materia de seguridad demandan acciones inmediatas que fortalezcan a la Policía Nacional Civil.

De esa cuenta, la Reforma Policial propone el análisis del presupuesto institucional para el año 2012, a fin de detectar aquellas falencias que sean subsanables, así como el inicio de una discusión profunda sobre la doctrina policial, que proporcione un fundamento teleológico a la institución.

Presupuesto 2012

La asignación presupuestaria para el año 2012 es insuficiente.

El Presupuesto de la Policía Nacional (Q2,406,598,301) representa el 65.96% del presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación (Q3,648,303,480) y el 4.04% del Presupuesto Nacional que se busca aprobar para el ejercicio fiscal 2012 (Q59,547,384,408). En sus grandes rubros, se estructura de la siguiente forma:

- 71.32% es para el pago de sueldos y salarios: Q 1,716,448,563
- 27.95% para gastos de funcionamiento: Q 672,524,738
- 0.23% para inversión: Q 5,625,000
- 0.50% para contratación de personal temporal: Q 12,000,000

En estos recursos descansa centralmente la prestación de servicios, satisfacción de necesidades y obtención de resultados para todo el país.

El presupuesto de la Policía Nacional Civil se financia por ingresos corrientes en un 88.52%, ingresos tributarios IVA Paz en un 8.22%, ingresos propios 1.68% y remanente de ingresos propios 1.58%.

Con base a las estimaciones que el Ministerio de Gobernación proyectó para 2012, se puede concluir que la asignación está por debajo del gasto real de nómina, funcionamiento y necesidades de inversión, además de fallas en su distribución.

Sueldos y salarios

Actualmente existen 26,809 puestos creados de personal operativo (personal policial), que representará en el año 2012 un gasto real de Q1,730 millones (Q1,540 millones en salarios y Q190 millones en prestaciones). Al agregar otros rubros como bono de antigüedad, complemento específico y gastos de representación, el monto total asciende a unos Q1,773 millones.

En el presupuesto 2012 se han solicitado Q1,690 millones, lo que implica un déficit inicial de Q83 millones.

Tabla 20. Sueldos y salarios de la Policía Nacional Civil para el año 2012 (expresado en quetzales).

No.	NOMBRE	TOTAL PLAZAS CREADAS	TOTAL COSTO ANUAL SUELDOS	TOTAL COSTO ANUAL PRESTACIONES	TOTAL ANUAL
1	AGENTE POLICIAL	23,086	1,233,900,528.00	147,935,088.00	1,381,835,616.00
2	SUBINSPECTOR DE POLICÍA	756	48,172,320.00	6,138,720.00	54,311,040.00
3	INSPECTOR DE POLICÍA	791	57,853,740.00	7,664,790.00	65,518,530.00
4	OFICIAL TERCERO DE POLICÍA	1,102	90,981,120.00	12,408,520.00	103,389,640.00
5	OFICIAL SEGUNDO DE POLICÍA	403	37,067,940.00	5,170,490.00	42,238,430.00
6	OFICIAL PRIMERO DE POLICÍA	389	39,444,600.00	5,601,600.00	45,046,200.00
7	SUBCOMISARIO DE POLICÍA	163	18,063,660.00	2,603,110.00	20,666,770.00
8	COMISARIO DE POLICÍA	89	10,701,360.00	1,561,060.00	12,262,420.00
9	COMISARIO GENERAL DE POLICÍA	22	2,852,520.00	420,420.00	3,272,940.00
10	SUBDIRECTOR GENERAL	6	1,377,000.00	142,500.00	1,519,500.00
11	DIRECTOR GENERAL ADJUNTO	1	259,920.00	26,820.00	286,740.00
12	DIRECTOR GENERAL	1	290,340.00	29,890.00	320,230.00
	TOTAL	**26,809**	**1,540,965,048.00**	189,703,008.00	1,730,668,056.00

Fuente: elaboración propia con información presupuestaria.

La situación se agrava al observar que no se estimaron recursos para nuevas plazas y ascensos, a pesar de que en el Plan Operativo Anual de la PNC se contempla la promoción de 5,000 agentes y el ascenso de 1,000 subinspectores (para cubrir en parte el déficit de mandos)[49]. Los ascensos en los demás niveles de la estructura (sin incluir subinspectores) representará, en el año 2012, un impacto financiero en nómina de Q6 millones[50]; la promoción de 5,000 agentes unos Q22 millones y la promoción de 1,000 subinspectores, Q47.9 millones.

49 El curso básico para agentes nuevos es de 10 meses y su impacto en la nómina es en diciembre 2012; para el curso de ascenso de Subinspector es de 3 meses, el impacto en la nómina será a partir de mayo 2012.

50 Los gastos en nómina inician inmediatamente después de haber contado con los documentos que sustentan la aprobación del curso, lo que significa que el impacto en nómina es cada tres meses, por diferencia salarial entre cada puesto.

Estos montos, sumados al anterior déficit en salarios y prestaciones (Q83 millones), acumulan un déficit, referido únicamente a nómina, que llega casi a los Q160 millones.

Tabla 21. Presupuesto y Gastos 2012 (expresado en quetzales).

RESUMEN PRESUPUESTARIO Y GASTOS				
DESCRIPCION	PRESUPUESTO SOLICITADO 2012	GASTO PROYECTADO		
PERSONAL PERMANENTE	795,439,652.00	842,653,248.00	-47,213,596.00	
BONO DE ANTIGÜEDAD	41,709,420.00	42,000,000.00	-290,580.00	1/
COMPLEMENTO PROFESIONAL	4,500.00	4,500.00	0.00	2/
COMPLEMENTO ESPECIFICO	674,768,851.00	697,699,800.00	-22,930,949.00	
GASTOS DE REPRESENTACION	468,000.00	612,000.00	-144,000.00	
AGUINALDO	86,279,081.00	92,170,604.00	-5,891,523.00	
BONO 14	86,279,081.00	92,170,604.00	-5,891,523.00	
BONO VACACIONAL	4,975,200.00	5,361,800.00	-386,600.00	
TOTAL	**1,689,923,785.00**	**1,772,672,556.00**	**-82,748,771.00**	

1/ Gasto de bono de antigüedad corresponde a tiempo de servicio, no es componente de plazas

2/ Gasto bono profesional, no es componente de plazas

La proyección de ascensos es secuencial y progresiva, programando tres cursos anuales, los cuales se imparten dentro de la Subdirección General de Estudios de la Policía Nacional Civil.

Los gastos en nómina inician inmediatamente después de haber contado con los documentos que sustentan la aprobación del curso, lo que significa que el impacto en nómina se proyecta para cada tres meses y son por diferencia salarial entre cada puesto.

La siguiente tabla muestra los gastos por cada tres meses. Estos recursos no están incluidos en el proyecto de presupuesto.

Tabla 22. Costos nómina 2012 (expresado en quetzales).

RESUMEN	COSTO NOMINA TOTAL	FIJO A PAGAR 3 MESES	FIJO A PAGAR 2 MESES	FIJO A PAGAR 3 MESES	FIJO A PAGAR 4 MESES	TOTAL 12 MESES	DIFERENCIA
RENGLÓN 011	842,653,248.00	210,663,312.00	140,753,150.00	211,574,952.00	282,689,292.00	845,680,706.00	- 3,027,458.00
RENGLÓN 013	-	-	-	-	-	-	-
RENGLÓN 014	-	-	-	-	-	-	-
RENGLÓN 015	697,699,800.00	174,424,950.00	116,375,800.00	174,694,950.00	233,099,600.00	698,595,300.00	- 895,500.00
RENGLÓN 063	612,000.00	153,000.00	102,000.00	153,000.00	204,000.00	612,000.00	-
RENGLÓN 071	92,170,604.00	22,916,734.87	15,395,387.50	23,267,575.21	30,918,357.67	92,498,055.25	- 327,451.25
RENGLÓN 072	92,170,604.00	69,253,869.13	17,109,997.75	7,587,252.79	-	93,951,119.66	- 1,780,515.66
RENGLÓN 073	5,361,800.00	1,333,125.14	893,633.33	1,347,774.86	1,787,266.67	5,361,800.00	-
TOTAL	**1,730,668,056.00**	**478,744,991.14**	**290,629,968.58**	**418,625,504.86**	**548,698,516.33**	**1,736,698,980.91**	**(6,030,924.91)**

No incluye el bono de antigüedad y complemento profesional, éste fue calculado en el estudio de nómina.

Fuente: elaboración propia, con información presupuestaria.

Funcionamiento

Se analizaron los rubros considerados críticos para la Policía Nacional Civil, sobre los cuales habrá necesidad de realizar ajustes presupuestarios para cubrir gastos prioritarios e indispensables. Es importante tener presente que los recursos que se destinan son insuficientes (techos), lo que obliga a la Policía Nacional Civil a excluir suministros y servicios, necesarios para un buen funcionamiento, para cubrir aquellos que son imprescindibles.

Sólo con base a estos últimos se estiman Q322 millones de déficit, o "agujero" financiero en materia de funcionamiento.

Inversión

Del presupuesto solicitado, se proyectó apenas el 0.23% en inversión (Q5 millones 625 mil), que se distribuyó en tres rubros: equipo de comunicación (Q2 millones), equipo de computación (Q3 millones) y adquisición de otros equipos (Q625 mil).

Tabla 23. Resumen de necesidades y montos no financiados (expresado en quetzales).

Área de necesidades básicas	Monto
Nómina sin cubrir	82.748.771
Impacto en nómina de ascensos y nuevos puestos (5,000 de agente y 1,000 de subinspector)	76.253.581
400 nuevos vehículos con su combustible y equipamiento (rotulación, defensa, luces y sirena policial).	82.560.000
Mantenimiento de patrullas	1.320.000
Arrendamiento de radios y GPS	6.000.000
Seguro de vida de personal PNC	34.000.000
Fase II, cámaras de seguridad en paradas de buses	134.000.000
Uniformes de comando y diario (dotación de 2 al año)	40.000.000
Armamento y municiones de nuevos agentes	25.360.000
Total	482.242.352

Fuente: elaboración propia, con información presupuestaria.

De mantenerse el presupuesto en esta línea, el déficit de respuesta en seguridad de la Policía Nacional Civil aumentaría, pues además está imposibilitada para sumar nuevos elementos (5,000 agentes), ante el agujero presupuestario de casi 83 millones en nómina.

En el caso ideal de que se obtengan recursos suficientes para solventar la nómina y graduar nuevos agentes, se tendría que obtener Q65 millones adicionales para cubrir las demandas de uniformes, armas y municiones, sin los cuales el personal no puede operar.

Las 400 nuevas patrullas, con su combustible y equipamiento, responden ayudan en parte a cubrir las que anualmente se destruyen o descomponen por múltiples razones, por lo que el despliegue disminuiría cuando la demanda social y política es de una mayor presencia en las calles. Debe considerarse aquí el impacto que tendrá el déficit de Q1 millón para el mantenimiento de vehículos.

El dejar de cubrir el arrendamiento de radio y GPS perjudicaría el control interno, propiciando espacios y oportunidades a la corrupción y penetración del crimen. En una línea similar estaría el dejar de cobertura de seguro a gran parte de los elementos (34 millones), que los desmotivaría, afectaría su desempeño y los expondría a la corrupción.

Es importante mencionar que dentro de la aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2012, no debe existir impedimento legal para la creación de puestos tanto administrativos como operativos en la Dirección General de la Policía Nacional Civil, esto con la finalidad de poder atender la gran demanda de puestos.

Financiamiento de la Reforma Policial

Para el impulso del proceso, el Ministerio de Gobernación ha recomendado Q54 millones en el año 2012. Sin embargo, con base a necesidades programáticas, a la que se suman sus necesidades de funcionamiento y el mantenimiento del impulso global de los diferentes ejes, se aprecia un déficit de Q3.5 millones.

Tabla 24. Necesidades de la Reforma Policial (expresado en quetzales).

DESCRIPCION	EJE I	EJE II	EJE III	EJE IV	EJE V	ADMINISTRATIVOS	TOTAL
HONORARIOS	216,000.00	1,092,000.00	300,000.00	300,000.00	2,736,000.00	6,356,000.00	**11,000,000.00**
SERVICIOS BASICOS	2,615,875.00	5,656,750.00	3,001,300.00	6,705,000.00	3,776,290.00	19,781,285.00	**41,536,500.00**
SUMINISTROS	0.00	2,483,500.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**2,483,500.00**
EQUIPAMIENTO	2,530,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	**2,530,000.00**
TOTAL	**5,361,875.00**	**9,232,250.00**	**3,301,300.00**	**7,005,000.00**	**6,512,290.00**	**26,137,285.00**	**57,550,000.00**

Fuente: elaboración propia.

Tabla 25. Contraste entre el presupuesto solicitado y las necesidades para el año 2012 (expresado en quetzales).

DESCRIPCION	SOLICITADO 2012	NECESIDADES	TOTAL
HONORARIOS	6,000,000.00	11,000,000.00	**-5,000,000.00**
SERVICIOS BASICOS	42,986,500.00	41,536,500.00	**1,450,000.00**
SUMINISTROS	2,483,500.00	2,483,500.00	**0.00**
EQUIPAMIENTO	2,530,000.00	2,530,000.00	**0.00**
TOTAL	**54,000,000.00**	**57,550,000.00**	**-3,550,000.00**

Fuente: elaboración propia.

De lo expuesto, la Reforma Policial recomienda que, tanto su presupuesto como el de la Policía Nacional Civil, para el año 2012, sean revisados a fin de evitar que ocurran déficits financieros que afecten su estabilidad y su capacidad de reacción y operación.

Doctrina Policial

La Reforma Policial estima que es urgente que se dote a la Policía Nacional Civil con una doctrina policial.

En atención a que la Policía Nacional Civil no cuenta con un cuerpo de doctrina policial estructurado, que le permita ejercer integralmente la misión legal para la cual fue creada, se hace necesario trazar los lineamientos de doctrina policial que desarrollen, proyecten y consoliden los valores, los principios, las creencias, las normas constitucionales y legales, la política general institucional, los reglamentos, los manuales y las guías operativas y administrativas, en relación con la administración del servicio de policía que se le debe brindar a la comunidad.

En este sentido, cabe indicar que la doctrina policial implica una serie de conocimientos sistemática y metodológicamente ordenados, que implícitamente contiene historia y cultura policial condensados.

La doctrina policial también imprime principios, valores y normas en cuanto a su rol constitucional, legal e institucional; así como los fundamentos filosóficos y legales que regulan la protección y garantía de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad. Además, incluye la mística, compromiso y vocación de servicio en la que se fundamenta su cultura organizacional y por ende la convivencia ciudadana.

La noción de doctrina policial también hace referencia a sus símbolos, distintivos de mando y autoridad, costumbres y tradiciones, que inspiran la acción generadora de servicio a la

población. De esa cuenta, la doctrina policial fundamenta los conocimientos teóricos y prácticos, en cuanto al orden público y la seguridad ciudadana.

Entre las fuentes de la doctrina policial se encuentran la historia de la institución, las relaciones con la comunidad, las disciplinas básicas y auxiliares que integran la ciencia policial[51] y la estructura axiológica y la realidad criminógena, dentro de la cual se desenvuelve la institución.

Uno de los elementos sustanciales de la doctrina policial está relacionado con los principios, los cuales deben ser entendidos como la base, origen y razón fundamental que orientan la conducta institucional y la manera en que las personas se comportan en su vida pública y privada, así como en el ejercicio de la actividad policial, en desarrollo de la cual su límite son los derechos humanos.

Otro elemento fundamental de la doctrina policial está constituido por los valores, que son cualidades fundamentales que permiten orientar el comportamiento en función de la realización como personas, como integrantes de una institución y de la comunidad, además como garantes de la convivencia ciudadana; la práctica de valores como la honestidad, lealtad, identidad cultural, respeto, equidad, solidaridad y tolerancia, entre otros, constituyen la base del comportamiento individual e institucional que permite brindar un servicio de policía garante del ejercicio de los derechos y las libertades de las personas.

Características de la Doctrina Policial

La doctrina policial se origina y desarrolla en la comunidad, es decir que existe y se practica, en razón a las funciones que realiza la Policía y el policía.

Precisamente, los principios de Peel[52] sustentan, en relación con la comunidad, el comportamiento ético y operativo que debe regir tanto al policía como a la institución policial, en atención a que es la institución del Estado garante de la convivencia y seguridad ciudadana.

En este sentido, la misión principal por la que existe la Policía es prevenir el crimen y el desorden, por lo tanto su efectividad no se mide por el número de arrestos sino por la prevención del delito.

Igualmente, la habilidad de la Policía para realizar sus funciones depende de la aprobación pública de sus acciones, es decir, que se requiere asegurar la cooperación voluntaria del público en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto. En esa línea, el

51 Londoño, Fabio (2009), Cuadernos Ciencia de Policía, Colombia: Editorial Estrategias Educativas, páginas 10 y 11.

52 Los Nueve Principios Policiales de Peel, escritos por el ex ministro inglés del Interior y creador de la Policía Metropolitana de Londres, Sir Robert Peel, en el año 1829.

grado de colaboración del público disminuye proporcionalmente la necesidad del empleo de la fuerza o armas de fuego, de los cuales sólo se debe hacer uso para mantener la ley y el orden cuando sea absolutamente necesario y únicamente cuando la persuasión, el consejo y la advertencia se hayan agotado.

La doctrina policial es dinámica, ya que no se puede concebir una doctrina estática. Así, su evolución es permanente, su dinamismo es el resultado de la evolución de las personas, de la sociedad, del Estado y de la comunidad internacional en asuntos relacionados con la garantía y protección de los derechos humanos, así como en lo pertinente a la evolución y desarrollo de las nuevas amenazas que representa la delincuencia común, organizada y transnacional.

La doctrina policial tiene su fundamento en la axiología, es decir en la teoría de los valores, la cual trata al ser humano en cuanto tal, a partir de su esencia, principios y valores éticos y morales. Igualmente en la teleología como ciencia de las causas finales, entendiendo que la finalidad es garantizar y proteger los derechos y las libertades de las personas, a partir del mantenimiento del orden público interno, la seguridad y la convivencia ciudadana.

Naturaleza de la Doctrina Policial

La doctrina policial debe ser el reflejo de la realidad institucional, coherente a las propias necesidades, así como a lo que requiere y desea la comunidad, sobre la base de los mandatos constitucionales y legales, e igualmente a partir de los problemas que afectan la convivencia y seguridad ciudadana, lo que permite proyectar el modelo y perfil de policía que necesita la sociedad.

La doctrina policial se fundamenta igualmente en el origen, naturaleza y esencia de la Policía como cuerpo profesional, garante de los derechos y las libertades de las personas, que además cuenta con una finalidad específica y un modo de operar y actuar muy particular, que es diferente a otras actividades profesionales.

La naturaleza de la doctrina policial se debe estudiar esencialmente desde las perspectivas filosófica, sociológica, psicológica y jurídica.

La perspectiva filosófica[53] busca establecer, de manera racional, los principios generales de Policía que organizan y orientan el conocimiento de la realidad de la sociedad, en materia de convivencia y seguridad ciudadana, para que tanto la institución como sus integrantes actúen de acuerdo a sus deberes[54] como entes del Estado.

53 Londoño, Fabio (1994), Introducción a la filosofía policial, Colombia: Editorial Policía Nacional de Colombia, páginas 48 y 49.

54 Londoño, Fabio (1999), Nociones de ética general y deontología policial, Colombia: Editorial Policía Nacional de Colombia, página 23.

El enfoque sociológico posibilita el análisis de los fenómenos colectivos, producidos por la actividad social de los seres humanos, dentro del contexto histórico-cultural en el que se encuentran inmersos, aspectos de sustancial importancia para desarrollar políticas, planes y programas de prevención e investigación criminal.

La perspectiva psicológica permite, en términos de doctrina policial, establecer entornos y cultura en lo relacionado con la convivencia y seguridad ciudadana.

La doctrina policial tiene una orientación jurídica, ya que se sustenta en la aplicación de normas de carácter legal que regulan la convivencia y la actividad policial en el ámbito de la sociedad, mediante el desarrollo de protocolos y procedimientos policiales.

La doctrina policial como soporte de la garantía del orden público interno

La doctrina policial debe desarrollarse con la visión de garantizar y mantener el orden público interno[55], el cual debe estar fundado en el respeto de los derechos y la dignidad de las personas. En ese sentido, cabe recordar que el orden público no es un valor en sí mismo, sino que es un valor subordinado al respeto a la dignidad humana. Así, el orden público[56] debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad, salubridad, ecología y ornato que permitan el goce de los derechos humanos, así como la convivencia[57] y seguridad ciudadana.

Por lo tanto, el cuerpo de policía debe garantizar la ejecución de todas las actividades operativas que le permitan la implementación de la prevención, la disuasión y represión legítima de hechos delictivos y conflictivos, como parte de la obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos establecidos en el ordenamiento constitucional, legal y reglamentario.

Doctrina y cuerpos de Policía modernos

La doctrina policial debe contemplar como valores, principios y procedimientos, los estándares internacionales sobre derechos humanos en relación con la seguridad ciudadana[58]. En similar sentido, en relación con el recurso humano, se deben adoptar procedimientos

55 Novoa, Luis (2003), Ensayo Educación en Derechos Humanos, presentado en el XXI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.

56 Porras, Gustavo (1998), Derecho de Policía y protección a la comunidad, Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública, Programa de Desarrollo Administrativo Municipal.

57 Londoño, Fabio (2009), La convivencia: fin del Derecho de Policía, Colombia: Editorial Policía Nacional de Colombia, página 5.

58 Novoa, Luis, (2008), La Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Seguridad Ciudadana, trabajo de grado para optar al título de Magister en Defensa y Seguridad Hemisférica, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., junio 2008, página 75.

objetivos de convocatoria y selección de las personas que integrarán el cuerpo de Policía, mediante concurso público, y elevando los requisitos previos de formación curricular. En lo pertinente a la capacitación policial, se deben establecer procesos de calidad para el primer ascenso, así como para disponer de los ascensos y destinos profesionales.

La carrera profesional se debe garantizar a través de un marco jurídico, claro y preciso, incorporando el debido proceso administrativo. Además, se debe evitar toda forma de discriminación y garantizar la inclusión social, cultural y étnica del país. El despliegue territorial y funcional de las fuerzas de Policía debe responder a un servicio proactivo y accesible a todos los sectores de la comunidad. Además, los policías deben estar capacitados para atender en forma eficaz y eficiente a personas que integran grupos vulnerables como niños, niñas, adolecentes, mujeres, indígenas y migrantes, entre otros.

El cuerpo de Policía debe generar capacidades en materia de inteligencia policial, previo un marco jurídico, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos, con personal capacitado, equipamiento e infraestructura que permita un adecuado trabajo de prevención[59] de la violencia y criminalidad.

La doctrina policial se debe desarrollar mediante normas de jerarquía legal, que sustenten los procedimientos policiales, con el objeto de definir las potestades y los límites de las intervenciones, las cuales deben estar soportadas en un código de ética policial[60] y en un reglamento y manual del empleo de la fuerza y armas de fuego[61].

Doctrina y cultura organizacional

La cultura de una organización policial es un aspecto vital que demanda el esfuerzo conjunto para lograr unas condiciones que estimulen el trabajo creativo y el cambio. Está representada en las actitudes de las personas y refleja las creencias y valores de mayor arraigo entre sus integrantes. Ésta no se construye solamente a través de estructuras, manuales y reglamentos, sino que también requiere que la institución policial defina su norte mediante un rumbo estratégico. Ello se logra a través de la definición de la visión, misión, valores corporativos, objetivos comunes y estrategias de la organización.

El diálogo y consenso de los policías alrededor de valores, principios, intereses, prioridades individuales, institucionales y de la ciudadanía será el fundamento del proceso de cambio y fortalecimiento cultural.

59 Bailey, John y Dammert, Lucía (2005), Reforma policial y participación militar en el combate de la delincuencia: análisis y desafíos para América Latina, en Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, No. 1.

60 Artículo 1 del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

61 Artículo 1 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptados en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y el tratamiento del delincuente, La Habana, Cuba, 7 de septiembre de 1990.

La institución debe preocuparse por conocer permanentemente las necesidades de sus clientes o usuarios, creando espacios de participación y concertación, fomentando alianzas y formas de trabajo conjunto para construir la solución a los problemas de seguridad y convivencia que aquejan a la ciudadanía, en el marco de la construcción de la participación ciudadana.

En suma, se puede afirmar que un cuerpo de Policía moderno, en un Estado garante de los derechos fundamentales y las libertades de las personas se debe construir, organizar y fortalecer a partir de un cuerpo de doctrina policial que contemple, como mínimo, los lineamientos aquí relacionados.

4 Plan Estratégico 2012-2020

4 Plan Estratégico 2012-2020*

La Reforma Policial lleva implícito el reto de generar sistemas y condiciones que permitan a la Policía Nacional Civil cumplir su mandato. Por ello se estima que, para que éste sea un proceso proyectado hacia el futuro y para que la transformación que propugna trascienda de ser una política de Gobierno hacia una de Estado, debe perfilarse un horizonte al año 2020 y un esfuerzo que implique el cumplimiento de varias fases o etapas de impacto[62].

En esa línea, la Reforma Policial formuló un Plan Estratégico, adaptado para el período 2012-2020, que comprende una proyección programática y que establece una ruta para la recuperación, control y fortalecimiento de la Policía Nacional Civil. El Plan está estructurado en torno a cinco ejes[63], que impulsan 17 metas estratégicas, en el marco de cerca de 60 procesos de transformación y fortalecimiento institucional de largo aliento y alcance.

A continuación, se delinea la visión de impacto esperado al año 2020 para cada uno de los ejes que integran la Reforma Policial. Además, se establecen metas estratégicas y líneas de acción en torno a los ejes, así como una proyección programática.

Eje I – Investigación Criminal

La Reforma Policial plantea una serie de transformaciones en materia de investigación criminal, bajo la premisa de que ésta 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.

---

62 Preparación, formulación y diseño, implementación y ejecución, expansión y desarrollo, y consolidación.

63 Estos ejes son: Investigación Criminal, Prevención del Delito, Gestión y Profesionalización del Recurso Humano, Planificación Institucional y Controles Internos. Para conocer el diseño de la Reforma Policial, puede consultarse Mack, H. (2011), Informe de situación de la Reforma Policial. Guatemala, Guatemala, páginas 19 a la 26, disponible en http://es.scribd.com/doc/62685059/Informe-Reforma-Policial-Final-15-08 (consultado el 9 de octubre de 2011).

* Este plan fue validado con autoridades del Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y representantes de sectores de la sociedad civil y presentado a la cooperación internacional durante el segundo semestre de 2010, siendo aprobado por el Presidente de la República en enero de 2011.

Las estrategias y líneas de acción que se plantean en torno a la función de investigación criminal se orientan a una transformación en materia de coordinación interinstitucional, profesionalización y ética del investigador, dinamización del acceso a la información y la confianza social en este servicio policial.

Estas líneas de acción y estrategias, para el eje de investigación criminal, son:

Cuadro 1. Estrategias y líneas de acción en Investigación Criminal

1. Generar credibilidad pública respecto al modelo policial de Investigación Criminal	1.1. Impulso sectorial de cultura corporativa 1.2. Coordinación interinstitucional 1.3. Comunicación social
2. Promover y brindar personal profesional	2.1. Acreditación académica 2.2. Motivación profesional 2.3. Gestión política con mandos 2.4. Control - evaluación de desempeño 2.5. Fomento apropiación, identidad y mística profesional
3. Impulsar el acceso y/o entrega de información	3.1. Posicionamiento institucional del marco legal que rige en entrega de información 3.2. Ajustes a leyes y procedimientos 3.3. Generación de confianza y confiabilidad en intercambio y uso de información
4. Integrar información y personal investigador	4.1. Articulación entre órganos de seguridad en materia de información 4.2. Gestión política con diferentes actores involucrados 4.3. Relación - comunicación cercana con personal investigador
5. Impulsar una cultura ética sectorial en materia de Investigación Criminal	5.1. Consenso sectorial en criterios y comportamientos éticos 5.2. Mecanismos de control sectorial (chequeo cruzado) 5.3. Reconocimiento de buenas prácticas
6. Activar responsabilidad en mandos de subalternos investigadores	6.1. Seguimiento y acompañamiento a mandos en materia de investigación 6.2. Articulación con la Inspectoría General de la PNC 6.3. Respeto y reconocimiento de investigadores hacia mandos 6.4. Rendición de cuentas a la población

Fuente: elaboración propia.

En este contexto, en materia de investigación criminal, la Reforma Policial se traza metas en relación a la institucionalidad investigativa, la profesionalización del recurso humano y la información. Sobre esa base, plantea una serie de proyectos a ser diseñados, implementados y ejecutados entre los años 2012 y 2020. La siguiente tabla lo ilustra:

Tabla 1. Proyección programática en Investigación Criminal.

Eje I Investigación Criminal		Proyección de Avances al 2020								
Meta Estratégica	**Proyectos/Procesos**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
1. Institucionalidad Investigativa	1.1 Política institucional	2	3	3	4	4	5	5	5	5
	1.2 Modelo institucional	2	3	3	3	4	4	4	5	5
	1.3 Despliegue y coordinación interinstitucional	2	3	3	4	4	4	5	5	5
2. Profesionalización	2.1 Política educativa	2	3	3	3	3	5	5	5	5
	2.2 Modelo educativo	2	3	3	3	3	4	4	5	5
	2.3 Programa de estudios	2	3	3	4	4	4	5	5	5
3. Información	3.1 Sistema de información policial	2	3	3	4	4	4	4	5	5
	3.2 Unidad de análisis	1	2	3	3	3	4	4	4	5
	3.3 Enlace interinstitucional de fuentes de información y bases de datos	2	3	3	3	3	4	4	4	5

Fuente: elaboración propia.

A través de la implementación de estas estrategias y el seguimiento a estas líneas de acción, la Reforma Policial espera favorecer que la Policía Nacional Civil sea reconocida como la entidad responsable de la investigación criminal de campo, en un contexto de coordinación interinstitucional. Además, se persigue que a través del fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional Civil en esta materia, la Investigación Criminal se convierta gradualmente en la acción central de combate a la impunidad.

Esta visión del impacto que se espera para el año 2020 queda plasmada así:

Cuadro 2. Visión de impacto para el año 2020 en Investigación Criminal

Para el año 2020...

La Policía Nacional Civil está públicamente posicionada como el ente responsable de la investigación criminal del Estado, a partir de su cobertura nacional en la atención de casos y la cooperación interinstitucional que genera, particularmente con entes como el Ministerio Público y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala, con quienes realiza un trabajo coordinado y en equipo.

La población comprende la función e importancia centrales de la investigación criminal en el combate a la impunidad y el acceso a la justicia. Además, confía en que dicha función se realiza de manera correcta, observando las leyes y por encima de influencias políticas, criminales o de la corrupción. En general, la figura del investigador policial posee credibilidad porque proyecta ética, competencia y autoridad en la persecución penal de los delitos.

El ejercicio profesional de investigador criminal es el más atractivo en la carrera policial y el mejor cotizado en el mercado laboral. Sus miembros reflejan bienestar y son excepcionales los casos en que alguno sea acusado por indisciplina, corrupción u otros hechos graves.

El acceso a información y bases de datos útiles a través de recursos tecnológicos es parte de la cotidianeidad y el quehacer del investigador criminal. Los casos se interrelacionan informáticamente, haciendo más eficiente el proceso investigativo.

Fuente: elaboración propia.

Eje II – Prevención del delito

La prevención es el ámbito donde se manifiesta la relación del policía con la comunidad. En tal virtud, toda la Policía debe hacer labores preventivas. Es cuando el policía se reconoce como un ciudadano y como parte de esa comunidad que legitima su actuación frente a la población. La prevención del delito limita el uso y empleo de la fuerza y armas de fuego, lo que repercute en una disminución general de la violencia. Asimismo, el énfasis en la prevención pone de manifiesto que la fuerza es un recurso de *ultima ratio;* y que, en todo caso, debe emplearse al tenor de los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad.

Para la implementación de una cultura de prevención en la Policía Nacional Civil se fijan estrategias y líneas de acción que giran alrededor de la generación de espacios de interrelacionamiento, el fomento del liderazgo positivo a lo interno de la institución, la instalación de un enfoque humanista y el estrechamiento de los vínculos con la comunidad.

Estas estrategias y líneas de acción son:

Cuadro 3. Estrategias y líneas de acción en prevención del delito

1. Generar espacios comunitarios, sociales y sectoriales	1.1. Participación activa en espacios 1.2. Coordinación interinstitucional 1.3. Gestión institucional con el Viceministerio de Apoyo Comunitario
2. Posicionar el liderazgo y coordinación de la PNC en prevención del delito	2.1. Aproximación de mandos con medios y autoridades locales 2.2. Difusión positiva en medios
3. Promover unidad y ejemplo de mando respecto a mandato	3.1. Encuentros periódicos con mandos 3.2. Multiplicación de doctrina 3.3. Mentoría 3.4. Reconocimiento público de líderes institucionales
4. Instalar enfoques humanista, preventivo y estratégico	4.1. Adoctrinamiento 4.2. Entrenamiento de delegados para réplica
5. Impulsar inversión tecnológica, de información y comunicación en prevención del delito	5.1. Generación de información 5.2. Difusión social e institucional 5.3. Coordinación para sumar apoyos y esfuerzos 5.4. Incidencia política en presupuesto

6. Controlar y fiscalizar cumplimiento en prevención del delito y relaciones con la comunidad	6.1. Capacitación a mandos 6.2. Difusión sobre obligaciones 6.3. Articulación con la Inspectoría General de la PNC
7. Posicionar la Encuesta Nacional de percepción en seguridad y Policía y observatorio de prevención	7.1. Integración interinstitucional de criterios y métodos de registro de información en prevención del delito 7.2. Incorporación en la planificación anual de la PNC 7.3. Difusión a través de medios.

Fuente: elaboración propia.

En la lógica de las líneas de acción establecidas, la Reforma Policial se propone incidir en la implantación cultural y social de la prevención, el fortalecimiento de las relaciones de la comunidad y la sociedad, así como establecer un sistema de monitoreo y evaluación que conlleve la articulación con observatorios sobre criminalidad. Ello se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2. Proyección programática en prevención del delito

Eje II Prevención del delito		Proyección de Avances al 2020								
Meta Estratégica	**Proyectos/Procesos**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
1. Institucionalidad preventiva	1.1 Política institucional	2	3	3	3	4	5	5	5	5
	1.2 Modelo institucional	2	3	3	3	4	5	5	5	5
	1.3 Profesionalización	2	3	3	3	3	3	4	5	5
2. Implantación cultural y social	2.1 Posicionamiento público: comunicación educativa	3	3	3	3	3	3	4	5	5
	2.2 Transformación de cultura policial: programa permanente	3	3	3	3	3	3	4	5	5
3. Relaciones con la comunidad y la sociedad	3.1 Programa-modelo de participación comunitaria en seguridad ciudadana	3	3	3	3	3	3	4	5	5
	3.2 Fortalecimiento de espacios-instancias de comunicación y relación con comunidades y organizaciones	3	3	3	3	3	3	4	5	5
4. Sistema de monitoreo y evaluación	4.1 Sistema nacional de consulta en seguridad pública	1	2	3	3	3	3	4	5	5
	4.2 Articulación en prevención del delito de observatorios en seguridad, criminalidad y violencia	1	2	3	3	3	3	4	5	5

Fuente: elaboración propia.

Mediante la puesta en marcha de las acciones encaminadas a alcanzar las metas propuestas, la Reforma Policial espera fomentar que la inversión de recursos, estrategia y operatividad de la actuación policial prioricen la prevención del delito, generando sistemas de alerta temprana que coadyuven a disminuir los índices de criminalidad sostenidamente y aumenten la percepción de seguridad en la población.

De esa cuenta, se espera generar un impacto, para el año 2020, que se explica así:

Cuadro 4. Visión de impacto para el año 2020 en prevención del delito

Para el año 2020...

Las acciones preventivas de la Policía Nacional Civil provocan una disminución sostenida de los índices de criminalidad, aumentando en la población la percepción de seguridad y legalidad. La actuación y mandato policial se identifican a nivel social, principalmente a partir de la prevención y complementariamente respecto a sus acciones de reacción frente la violencia y criminalidad.

En las comunidades y barrios, la población participa de las acciones preventivas promovidas por la Policía Nacional Civil. A la vez, los ciudadanos demandan que en las reuniones en las que se abordan asuntos de seguridad estén presentes representantes policiales. Estos espacios de encuentro ciudadano se aprovechan a la vez para solicitar, coordinar y expresar quejas respecto al desempeño del personal desplegado en la localidad.

La Policía Nacional Civil es reconocida en el ámbito público como el ente con más capacidad en prevención del delito. La evaluación y sistematización permanente de su experiencia a nivel nacional le permite abordar con anticipación cualquier escenario probable de criminalidad, disponiendo de información útil, conocimiento técnico, personal profesional y estrategias efectivas.

Gracias al impulso sostenido de altos mandos policiales, autoridades de Gobierno y del sector Justicia y de Seguridad, el Modelo de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil constituye un referente técnico e institucional que orienta la implementación de sistemas de alerta temprana en diferentes áreas de actividad institucional, social y económica.

Fuente: elaboración propia.

Eje III – Gestión y Profesionalización del Recurso Humano

La idoneidad a partir de la capacidad y los méritos personales y profesionales debe ser el principio rector de la Policía, por cuanto 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.

Siendo que la recuperación de la Policía Nacional Civil 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, la Reforma Policial recomienda la adopción de una serie de estrategias y líneas de acción orientadas a ello. Éstas son:

Cuadro 5. Estrategias y líneas de acción en gestión y profesionalización del recurso humano

1. Incidir en materia de gestión de personal	1.1. Espacios periódicos con mandos 1.2. Diagnósticos y reportes 1.3. Mapa estratégico institucional
2. Instalar en mandos el enfoque de su responsabilidad respecto al bienestar de sus subalternos	2.1. Orientación y acompañamiento a mandos 2.2. Encuesta trimestral a personal 2.3. Reconocimiento a buenas prácticas
3. Establecer costos de operatividad y bienestar	3.1. Generación de información 3.2. Reporte a mandos 3.3. Gestión de decisiones
4. Comunicar para influir en la percepción y opinión pública	4.1. Documentación de condiciones 4.2. Producción y difusión 4.3. Participación espacios de opinión pública

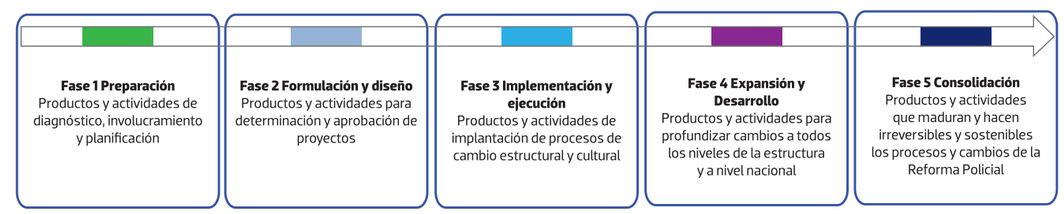
5. Incidir para que el profesionalismo influya en ascensos y destinos	5.1. Promoción de liderazgos profesionales 5.2. Gestión con mandos 5.3. Transparencia de asimilación y promoción de formación internacional
6. Posicionar el valor profesional del ejercicio policial	6.1. Aval académico por universidades 6.2. Acercamiento con actores e instituciones académicas y de investigación 6.3. Aval social
7. Favorecer integralidad y transversalidad de la formación policial	7.1. Articulación instructores/mandos bajo una misma línea educativa 7.2. Consenso curricular entre áreas humanística, legal y policial conforme perfil esperado 7.3. Generación de práctica y cultura de trabajo en equipo de docentes de las áreas
8. Incidir para que se priorice la calificación del personal policial frente a la cantidad	8.1. Generación de información y conocimiento 8.2. Comunicación 8.3. Apropiación de mandos
9. Propiciar la institucionalización del Sistema de Información de Personal (SISPE)	9.1. Integración funcional entre SISPE e Inspectoría General de la PNC 9.2. Posicionamiento institucional y social
10. Favorecer la autonomía de la PNC en el manejo de su personal	10.1. Monitoreo de fallas y contradicciones entre PNC y Ministerio de Gobernación en materia de recursos humanos 10.2. Gestión con altos mandos policiales 10.3. Gestión política interinstitucional

Fuente: elaboración propia.

Con base en estas metas y líneas de acción, la Reforma Policial identifica los sistemas de bienestar social, carrera policial, educación policial y gestión de recursos humanos, como los ámbitos en los que debe enfocarse la labor reformatoria para los años 2012-2020. De esa cuenta, plantea la siguiente proyección programática:

Tabla 3. Proyección programática en gestión y profesionalización del recurso humano

Eje III Gestión y Profesionalización de Recursos Humanos		Proyección de Avances al 2020								
Meta Estratégica	**Proyectos/Procesos**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
1. Sistema de Bienestar Social	1.1 Política integral de bienestar social-policial	1	2	3	3	3	4	4		5
	1.2 Programa institucional de salud y bienestar policial	1	2	2	3	3	3	4	4	5
	1.3 Institucionalización de salud/ bienestar policial	1	2	2	3	3	3	4	4	5
	1.4 Promoción y defensa de derechos del policía	1	2	3	3	3	4	4		5
2. Sistema de Carrera Policial	2.1 Sistema: diseño y aprobación	1	2	2	3	3	3	4	4	5
	2.2 Sistema de evaluación de desempeño	1	2	3	3	3	4	4		5
	2.3 Sistema de salarios, prestaciones e incentivos	1	2	2	3	3	3	4	4	5
3. Sistema de Educación Policial	3.1 Política educativa policial	1	2	3	3	3	4	4		5
	3.2 Modelo educativo policial	1	2	2	3	3	4	4		5
	3.3 Sistema de excelencia docente	1	2	3	3	3	4	4		5
	3.4 Desarrollo institucional de programas formativos: agentes, oficiales, especialidades e investigadores de inspectoría	1	2	2	3	3	3	4	4	5
	3.5 Educación superior en ciencias policiales	1	2	2	3	3	3	4	4	5
	3.6 Desarrollo de escuela de formación policial	1	2	2	3	3	3	4	4	5
4. Sistema de Gestión de RRHH	4.1 Desarrollo de modelo de gestión de RRHH	1	2	2	3	3	3	4	4	5
	4.2 Sistema de información para la administración y gestión de personal	1	2	2	3	3	3	4	4	5



Fuente: elaboración propia.

Una vez diseñados, implementados y fortalecidos los sistemas propuestos, la Reforma Policial confía en que la idoneidad, la objetividad, la publicidad y la transparencia regirán la carrera policial. Esta visión se manifiesta así:

Cuadro 6. Visión de impacto para el año 2020 en gestión y profesionalización del recurso humano

Para el año 2020...

La Policía Nacional Civil se encuentra entre las instituciones estatales más atractivas para los profesionales jóvenes del país a partir de la estabilidad, oportunidades de crecimiento y beneficios que ofrece. El perfil y estándares de ingreso se encuentran al nivel de competitividad exigido en empresas.

El Sistema de Carrera Policial es un ejemplo nacional de promoción y desarrollo de personal, el cual se ve reflejado en la pertenencia, vocación y bienestar general de agentes, oficiales y mandos superiores. La calidad humana y profesional del recurso humano de la Policía Nacional Civil provoca un espíritu de Cuerpo digno, que la población percibe en cada acto de servicio.

La antigüedad es sinónimo de respeto y liderazgo en las filas policiales, a partir del reconocimiento que la entidad brinda a la experiencia acumulada de sus miembros de la mano con su permanente actualización. El rango, además de reflejar jerarquía, se asume como un símbolo aspiracional y meta de crecimiento que se logra a partir de cumplir un récord de méritos registrados con certeza y justicia por la institución.

La educación policial de Guatemala es reconocida como una de las mejores en Latinoamérica, a partir de integrar desarrollos formativos surgidos de la experiencia nacional con contenidos, metodologías, técnicas y tecnologías de última generación en el campo de la seguridad ciudadana.

Fuente: elaboración propia.

Eje IV – Planificación Institucional

La planificación es central para el direccionamiento de la Policía Nacional Civil, toda vez que permite realizar proyecciones y escenarios que facilitan y hacen efectiva la conducción estratégica, táctica y operacional de los dos roles centrales del mandato policial, la prevención y la investigación criminal.

Mediante la planificación, se determina el crecimiento de la fuerza y capacidad policial, el despliegue y los recursos financieros y logísticos necesarios. Además, a través de la planificación se debe compilar, ajustar y difundir la doctrina policial para mejorar el desempeño y servicio policial. La planificación permite la dignificación de los policías, al provocar una acertada toma de decisiones respecto al destino, promoción, estímulo y calidad de vida del personal.

La Reforma Policial requiere la adopción y seguimiento de varias estrategias y líneas de acción, con miras al posicionamiento del modelo institucional, así como modernizar los procesos y mecanismos de planificación. Éstas son:

Cuadro 7. Estrategias y líneas de acción en Planificación Institucional

1. Posicionar públicamente el modelo institucional	1.1. Gestión con mandos para relevo generacional 1.2. Generación de alianzas interinstitucionales 1.3. Difusión de conceptos, doctrina y modelo 1.4. Relaciones con medios
2. Impulsar cultura y prácticas institucionales sobre información	2.1. Promoción de uso de información 2.2. Enlace con la Inspectoría General de la PNC para controles 2.3. Coordinación PNC - MINGOB
3. Institucionalizar funcional y culturalmente los procesos y mecanismos de planificación institucional	3.1. Posicionamiento institucional de nuevo modelo de la Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional 3.2. Gestión con mandos para la asignación de personal conforme perfil 3.3. Asimilación de profesionales en planificación y organización

Fuente: elaboración propia.

Para alcanzar estas metas, la Reforma Policial considera que la proyección programática que se requiere es la siguiente:

Tabla 4. Proyección programática en Planificación Institucional

Eje IV Planificación Institucional		Proyección de Avances al 2020								
Meta Estratégica	Proyectos/Procesos	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Modelo nacional de PNC	1.1 Doctrina policial	1	2	3	3	3	3	4	4	5
	1.2 Implantación institucional	1	2	3	3	3	4	4	4	5
	1.3 Implantación social-nacional	1	2	3	3	3	4	4	4	5
2. Sistemas de información institucional	2.1 Política y modelo institucional de información	2	3	3	3	3	4	4	4	5
	2.2 Plataforma integrada de sistemas	2	3	3	3	4	4	4	4	5
3. Sistema de planificación institucional	3.1 Desarrollo de modelo de planificación estratégica policial	1	2	3	3	3	3	4	4	5
	3.2 Desarrollo de modelo de planificación operativa policial	1	2	3	3	3	4	4	4	5
	3.3 Desarrollo de modelo de gestión de calidad de servicios	1	2	3	3	3	4	4	4	5
	3.4 Reestructuración y fortalecimiento de jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional	2	3	3	3	4	4	4	4	5

Fuente: elaboración propia.

Se espera que, conforme se adopten las medidas y acciones propuestas, la Policía Nacional Civil establezca las bases para la plena adopción y sostenimiento de un modelo institucional en el que la planificación y la información adquieran el rol estratégico que les corresponde. Esta visión a largo plazo se presenta así:

Cuadro 8. Visión de impacto para el año 2020 en Planificación Institucional

Para el año 2020...

La Policía Nacional Civil se encuentra en un proceso de desarrollo sostenible, que tiene como base un consenso nacional sobre su naturaleza y mandato institucionales en materia de seguridad, en el marco de la Constitución Política de la República, los principios democráticos y el respeto a los derechos humanos.

La sociedad ubica con claridad la misión con sus alcances y límites, es conciente de la necesidad de su fortalecimiento institucional para el logro de la seguridad en sus barrios y comunidades. La percepción, opinión y participación ciudadana forman parte de los indicadores de desempeño, influyendo en la gestión y decisiones de las máximas autoridades policiales.

La evolución de las capacidades técnicas, operativas, estratégicas e investigativas de la entidad policial se orientan a partir de planes estratégicos y programáticos que responden con efectividad a las cambiantes y complejas demandas del entorno en materia de seguridad. La toma de decisiones basadas en planificación e información es parte de la cultura de gestión de los altos mandos policiales.

La política criminal y las autoridades de los tres poderes del Estado asumen la autonomía funcional y financiera de la Policía Nacional Civil como condición fundamental para su desarrollo institucional, así como para garantizar la legalidad, imparcialidad, objetividad y transparencia de su actuación frente a la población.

Fuente: elaboración propia.

Eje V – Controles Institucionales: Inspectoría General

Dentro de la institución policial, la prevención y la disciplina 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 enmarca 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 legalidad de la actuación policial.

En ese contexto, la Reforma Policial promueve la apropiación y liderazgo en los mandos acerca de la temática de disciplina policial, así como la unificación de la Inspectoría General en el desarrollo de la Policía Nacional Civil. Las estrategias y líneas de acción tendientes a ello son:

Cuadro 9. Estrategias y líneas de acción en controles institucionales: Inspectoría General.

1. Favorecer apropiación y liderazgo en mandos	1.1. Encuentro periódicos con mandos 1.2. Imagen pública de mandos 1.3. Auditoría social 1.4. Respuesta rápida a la denuncia, reclamo y/o queja ciudadana
2. Integración de la Inspectoría General en el desempeño y desarrollo institucional de la PNC	2.1. Retroalimentación de Inspectoría General de la PNC a mandos policiales respecto a desempeño, condiciones de trabajo, ética y régimen disciplinario 2.2. Trabajo corporativo entre sistemas de control, evaluación de desempeño y educación policial 2.3. Responsabilidad compartida con mandos sobre el control de personal

Fuente: elaboración propia.

El sistema de controles internos en la Policía Nacional Civil debe promover la cultura de la legalidad y ética del recurso humano. Además, debe prevenir la comisión de faltas y delitos; ejercer el control disciplinario institucional; velar por la eficacia de los sistemas de atención al ciudadano y propender por el respeto de los derechos humanos.

Con esta finalidad, la Reforma Policial ha identificado una serie de metas y proyectos, con miras a la implantación institucional, social y cultural de control, legalidad y transparencia policial, así como al fortalecimiento de la Inspectoría General.

Estas metas y proyectos quedan descritos así:

Tabla 5. Proyección programática en controles internos: Inspectoría General

Eje V Prevención del delito		Proyección de Avance al 2020								
Meta Estratégica	**Proyectos/Procesos**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
1. Implantación institucional y social de cultural de control, legalidad y transparencia policial	1.1 Política integral de control institucional	2	3	3	4	4	5	5	5	5
	1.2 Reglamento disciplinario	2	3	3	4	4	5	5	5	5
	1.3 Código de ética	1	3	3	4	4	5	5	5	5
	1.4 Cultura de denuncia: fortalecimiento interno, difusión de rol de IGPNC, posicionamiento social de captación–respuesta y rendición de cuentas a ciudadanía	2	3	3	3	3	4	4	5	5
2. Fortalecimiento y cobertura nacional de Inspectoría General de la PNC	2.1 Desarrollo de modelo institucional	2	3	4	5	5	5	5	5	5
	2.2 Sistema tecnológico de información	2	3	4	5	5	5	5	5	5
	2.3 Profesionalización	1	3	3	3	4	4	5	5	5
	2.4 Fortalecimiento de Tribunales o Juntas Disciplinarias	1	3	3	3	4	4	5	5	5

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 10. Visión de impacto para el año 2020 en controles internos: Inspectoría General

Para el año 2020...

Los contenidos éticos y disciplinarios de la Policía Nacional Civil se abordan desde el Sistema Educativo Policial y se reafirman periódicamente en el personal, bajo un enfoque que promueve la identidad, dignificación y carrera institucionales. La observación, respuesta y aplicación de controles forma parte del trabajo cotidiano del policía, cuyos registros permiten establecer el récord de desempeño del personal en términos de ética, legalidad y transparencia, aspectos que junto a los de cumplimiento y disciplina determinan el avance en la carrera institucional.

Los mandos son los primeros responsables del control sobre el personal a su cargo, previniendo, neutralizando y corrigiendo oportunamente comportamientos contrarios al régimen disciplinario. La Inspectoría General participa del desarrollo institucional de la entidad, informando a las autoridades sobre situaciones y condiciones que afectan el desempeño y disciplina del personal y, en consecuencia, la imagen y buen funcionamiento de la entidad.

Los mecanismos de auditoría social y ciudadana forman parte inherente de los controles en el desempeño. La reacción eficaz y rápida de la Policía Nacional Civil ante el conocimiento de actos contrarios a la ley, la ética y la transparencia por parte de algún elemento, provoca credibilidad y confianza en la población en denunciar este tipo de casos. Socialmente, se aprecia a la entidad por responder a este tipo de situaciones.

Fuente: elaboración propia.