

# REFORMA POLICIAL: LA RUTA ESTRATÉGICA

Realineamiento estratégico y principales cursos  
de acción para su implemetación y ejecución

Guatemala Marzo 2012





**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE

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

Sistematización de la Experiencia de la Transición.....	10
ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA REFORMA POLICIAL.....	10
CONCEPTO ESTRATÉGICO:.....	13
ELEMENTOS DE UN NUEVO MODELO POLICIAL.....	13
Criterios rectores del proceso de Reforma Policial.....	14
EJES PROGRAMÁTICOS DE LA REFORMA POLICIAL.....	15
Eje I Investigación Criminal.....	15
Eje II Prevención del Delito.....	16
Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano.....	18
Eje IV Organización Institucional.....	20
Eje V Controles Internos.....	21
Ejes Pendientes.....	22
Metodología.....	22
Experiencia de la transición de gobierno en la Reforma Policial.....	24
Primera Fase.....	24
Gobernando con la Policía.....	24
La Reforma Policial de la gestión de la Comisionada Presidencial, Adela de Torrebiarte.....	25
Conformación de Equipos de Trabajo y Mesas de Trabajo.....	25
Planeación Estratégica.....	26
Estructura de Gestión.....	27
Coyuntura de un nuevo gobierno.....	29
La Etapa Previa.....	29
El Gobierno del General Otto Pérez Molina.....	30
El Plan de Gobierno La Agenda del Cambio.....	31
La necesidad de la complementariedad estratégica en seguridad.....	31
El reto operativo.....	32
Supuestos críticos.....	32
Cuestiones previas y consideraciones sobre la ruta estratégica de la Comisión para la Reforma Policial.....	36
Elaboración de Instrumentos de Planificación.....	37
El Giro Estratégico del Gobierno Central en materia de planificación y operabilidad.....	38
El Sistema Nacional de Planificación:.....	38
Gestión pública orientada a resultados (GoR) efectuarse en el proceso de Reforma Policial.....	39

La adopción de la GoR por la Comisión para la Reforma Policial.....	40
Implementación de la GoR en la Reforma Policial.....	41
El Plan Estratégico Institucional (PEI).....	43
Análisis Situacional.....	43
Análisis mandato y políticas.....	44
Análisis Problemática.....	45
Identificación problemática y construcción de cadenas causales.....	45
Revisión de modelos y tendencias existentes.....	45
La conversión del problema al resultado.....	46
Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas Institucionales (FODA).....	46
Análisis de actores.....	46
Marco Estratégico Institucional.....	47
La visión, misión y principios.....	47
Resultados a nivel estratégico.....	47
Bienes y servicios estratégicos.....	48
Prioridades y estrategias.....	49
Seguimiento a nivel estratégico.....	49
Cadena causal de indicadores.....	50
Tipos de indicadores.....	50
Matriz de seguimiento.....	50
El Plan Operativo Multianual.....	50
El Plan Operativo Multianual.....	51
Validación del marco estratégico.....	52
Identificación de bienes y servicios por resultado y elaboración de redes de producción.....	52
Bienes y servicios finales.....	52
Costeo de los Bienes y Servicios y el Presupuesto Multianual (PM).....	52
El Plan Operativo Anual (POA).....	53
El plan operativo anual (POA).....	54
Validación marco estratégico.....	54
Programación de bienes y servicios, actividades y metas anuales.....	55
Programación cuatrimestral de costos de bienes y servicios.....	55
Seguimiento a nivel operativo anual.....	55
Sistema de Seguimiento por resultado.....	56
CADENA CAUSAL.....	57

Selección de indicadores por resultado .....	57
Construcción de la línea de base .....	57
Matriz de seguimiento y la elaboración de informes.....	57
Gestión de Financiamientos, apoyo técnico y humano. ....	58
La Ruta Estratégica.....	60
La Ruta Estratégica .....	60
La Reforma Policial, su necesidad de reorientación.....	61
Fase de Preparación:.....	62
Fase Fundacional: .....	62
Fase Diagnóstica:.....	63
Fase de Diseño e Instalación.....	63
MEGAs de los Ejes de la Reforma Policial .....	65
Fase de Diseño e Instalación.....	66
Fase de Implementación y Ejecución:.....	70
Fase de Implementación y Ejecución.....	71
Fase de Expansión y Desarrollo:.....	71
Fase de Consolidación:.....	72

## Acrónimos

AGEP	Programa de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala
AP	Árbol de Problemas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CNE	Consejo Nacional de Educación
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GoR	Gestión Orientada a Resultados Social
PEÍ	Plan Estratégico Institucional
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PM	Presupuesto Multianual
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multi-Anual
TdR	Términos de Referencia
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada
SIS	Sistema de Seguimiento
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNP	Sistema Nacional de Planificación

## Antecedentes

Como producto de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 y derivado específicamente del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, se da vida a Policía Nacional Civil, institución que sustituyó a la pretérita Policía Nacional que no cumplía con las exigencias del momento histórico de la implantación de un nuevo régimen democrático. El planteamiento de subordinación al poder civil de la institución se recoge antes de los citados Acuerdos de paz desde el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado por los países de la región.

La Policía Nacional Civil representa la posibilidad de contar con una institución de seguridad ciudadana capaz de brindar protección a los ciudadanos guatemaltecos y sus bienes. Es decir, que se postuló un sistema de seguridad que en esencia cambiaba el enfoque de conflicto armado interno hacia uno otorgador de garantías de libertad y con el imperio del Estado de Derecho.

De tal forma que la Policía Nacional Civil se planteó como un modelo unitario y único, con tres ámbitos de aplicación como lo son la prevención, la investigación y el orden público. Para lo cual se creó el 4 de marzo de 1997, mediante el Decreto 11-97 el Congreso de la República se creó la Policía Nacional Civil.

Aunque bajo un modelo único y de reforma total, hubo un proceso de reciclaje de elementos de las fuerzas de seguridad a través de procesos de formación, implantación, supervisión y control que dieron como producto una institución con personal que provenía de los cuerpos de seguridad del Estado existentes anteriormente a los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, pero igualmente con nuevo personal cuyo proceso formativo contó con niveles mayores de atención, así como un mejor control sobre la admisibilidad.

Desde la etapa formativa de la nueva Policía Nacional Civil existen serios esfuerzos por dotarla de mayores campos de acción, de coordinación interinstitucional y garantías legales. En tal sentido en el año 2008 nace entre otros esfuerzos legislativos, la Ley Marco de Seguridad que otorga integralidad y coordinación a las fuerzas de seguridad, sus sistemas de inteligencia y sus ámbitos de acción conjunta y/o coordinada.

Sin embargo, el deterioro de sus estructuras, la variabilidad de enfoques y reformas internas sin criterio de continuidad, una nueva escala criminal sobre todo la organizada, así como una falta de relevo efectivo entre periodos de gobierno, situaron a la Policía Nacional Civil en una delicada situación de legitimidad y credibilidad ante la

ciudadanía que hizo necesario iniciar esfuerzos en pro de reformar su estructura, recuperar su filosofía, adaptar sus procesos en torno a las nuevas estructuras y ámbitos de acción de la criminalidad organizada y dotar de integralidad en la transición entre periodos de gobierno.

En el año 2008 bajo el gobierno de Álvaro Colom se inicia un trabajo en pro de la instauración de un órgano y es nombrada la activista Helen Mack como Precomisionada para la Reforma Policial, función que realizó hasta diciembre de 2010, año en el cual se crea la Comisión Nacional de Reforma Policial y en enero 2011 se le juramenta a la Comisionada Presidencial, dando inicio formal al proceso. En agosto de ese mismo año, la Comisionada Presidencial presenta su Primer Informe de Rendición de Cuentas, que sirve de base para la propuesta de Plan de Continuidad a presentar a las autoridades políticas del nuevo período de gobierno (2012 – 2015).

Con una transición de gobierno compleja hasta que asume como Presidente Constitucional, el General Otto Pérez Molina, se inicia un periodo de reflexión sobre la necesidad de continuar los esfuerzos iniciados durante el periodo anterior en la materia, y sobre la necesidad de realizar un relevo estratégico de la comisionada Helen Mack, por lo que se nombra en su sustitución a la también activista Adela Camacho de Torrebiarte, quien había ocupado el cargo de Ministra de Gobernación en el gobierno de Oscar Berger Perdomo y que fue iniciadora en sus funciones de la reforma policial, la que a partir de enero del 2012 tiene bajo su responsabilidad el dotar de continuidad el esfuerzo anterior, pero evaluando a su vez, la precisión de los instrumentos de la administración anterior, la integralidad de sus enfoques y la revisión de todo el material recopilado para relacionarlo de forma directa con el marco programático y la planeación estratégica de las nuevas autoridades del Ministerio de Gobernación en general y de la Policía Nacional Civil en particular.

1

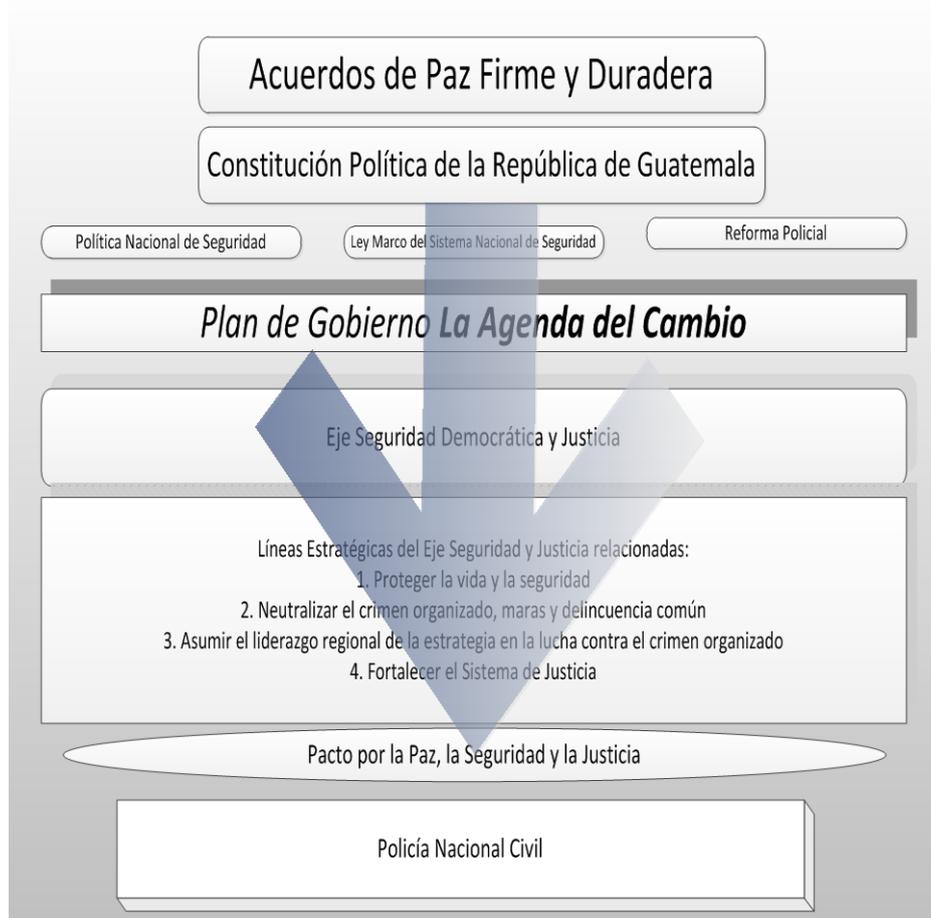
Sistematización de la Experiencia de la Transición  
ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA REFORMA POLICIAL

# 1 | Sistematización de la Experiencia de la Transición ALINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE LA REFORMA POLICIAL

La Policía Nacional Civil cuenta con varios niveles de implicación de políticas públicas y de alineamiento estratégico para producir cambios tanto en sus niveles de acción con en los impactos planificados. En tal sentido la armonización estratégica y el proceso de alineamiento de objetivos y concepciones sobre la institución pasan por un inventario ascendente de instrumentos de política, voluntad programática del actual gobierno, así como una revisión del enmarcado legal.

Cabe acotar que al momento de la generación del presente informe de sistematización aún se encuentran en revisión los contenidos del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, que dejó en los últimos meses de gobierno el ex –Presidente Álvaro Colom Caballeros.

El siguiente esquema ilustra la complejidad de los enmarcados, ámbitos estratégicos que generan mandatos e políticas públicas e instrumentos de legitimación de acciones:



El nivel de implicación entre niveles estratégicos y jurídicos impacta y condicionan de forma directa los procesos de la Policía Nacional Civil, y por ende, somete a revisión los contenidos de su Reforma y alcances de la misma.

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

Actualmente se encuentra en revisión un modelo que complementa el anterior dejado por la ex -comisionada Helen Mack en donde se alineaban los ejes en la más absoluta transversalidad, otorgando integralidad al proceso pero sin líneas de impacto directo. El modelo sujeto a revisión es el siguiente:



El modelo anterior es compartido prácticamente en su totalidad sin embargo está siendo complementado para lograr demostrar impactos estratégicos sin romper la integralidad del anterior. Igualmente propone enriquecer los contenidos de los ámbitos y ejes en función de una comprensión más general de la Reforma Policial y el abordaje de áreas no contenidas por el anterior modelo.

Algunos de los Ejes trabajados en su génesis por la Comisión Presidencial de Reforma Policial fueron replanteados para aplicar en ellos procesos de carácter general sin cuyo concurso la Reforma Policial como proceso carecería de la profundidad debida. Así por ejemplo en el Eje de Profesionalización lo encontramos en el nuevo planteamiento del eje en mención bajo el nombre de "Formación y Profesionalización" pues en el área en que se desenvuelve no todos los procesos educativos, contienen adiestramiento o capacitación fuera de los ámbitos profesionales de los elementos de la PNC.

De igual forma se adicionan a los ejes existentes otros nuevos como el caso de la logística, ámbito sin el cual cualquier implantación territorial de la Reforma y posterior desarrollo de la Policía Nacional Civil carecería de sentido.

Uno de los cambios sustantivos de forma sustantiva, fue el de que en el nuevo modelo sujeto aún a revisión aparecen los ejes de prevención e investigación criminal de forma longitudinal, pues son los que producen impactos directos en los resultados esperados mientras los transversales son variables intervinientes del proceso estratégico.

El replanteamiento estratégico se revisa en toda la integralidad de la política pública de seguridad y en concordancia con la legislación vigente. De igual forma se están haciendo esfuerzos para identificar las nuevas áreas sujetas de reforma y sus respectivos niveles de responsabilidad, que darán lugar a un nuevo plan estratégico 2012-2020, que en esencia no rompe con el anterior pero le adiciona variables complementarias como las antes mencionadas.

De la misma forma se encuentra en diseño tanto la concepción estratégica no consignada en el plan estratégico vigente y su escala operativa sobre el terreno.

El modelo aun en construcción que se encuentra en la fase final de diseño es el siguiente:



## CONCEPTO ESTRATÉGICO:

Se encuentra desarrollándose un nivel conceptual estratégico que complemente la visión de la Reforma Policial, es decir, la reunión de cualidades y calidades que la Policía Nacional Civil debe tener y que deben ser el punto de partida para cualquier proceso de reforma policial. Con ello se adicionan nuevos elementos del modelo policial.

El concepto estratégico de la Reforma Policial que constituye un marco de referencia y un hilo conductor previo a la generación de la visión del proceso de Reforma, persigue adjetivar mejor forma de construcción de la Policía Nacional Civil.

El concepto estratégico de la Policía Nacional Civil que se pretende impulsar es el siguiente:

### Concepto estratégico de la Reforma Policial

Una Policía Nacional Civil sólida, institucionalmente fuerte, con rendición de cuentas, eficaz, eficiente, única, laica, apartidaria, obediente, subordinada al poder civil, jerarquizada, disciplinada, profesional, tecnológicamente avanzada, altamente móvil, territorialmente distribuida, respetuosa del Estado de derecho y de los Derechos Humanos, coordinada, desconcentrada, orientada estratégicamente, que provea a los guatemaltecos de condiciones de libertad, autoridad, asistencia, cobertura y certeza sobre su integridad personal y de sus bienes”

## ELEMENTOS DE UN NUEVO MODELO POLICIAL

La construcción de un modelo policial para la construcción orgánica, funcional y operativa de la PNC, permanecen los mismos énfasis que en la administración de la anterior comisionada, mismo caso que sus criterios rectores los cuales se detallan a continuación:

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

4. Policía profesional: la carrera policial debe basarse en mecanismos internos de selección, ingreso, formación, especialización, promoción interna y ascenso, atendiendo criterios de profesionalización y gestión descentralizada del servicio policial, en condiciones de bienestar humano, social y profesional.
5. Policía en relación con la comunidad: la policía es un servicio público a la comunidad para garantizar la vida, la integridad, el patrimonio y el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas, partiendo del conocimiento de la comunidad y de sus necesidades de seguridad, obteniendo su confianza y apoyo en la prevención del delito.
6. Policía respetuosa de la ley y de los derechos humanos: la efectividad en las labores de prevención del delito, disuasión e investigación criminal deben encuadrarse al marco constitucional y normativo.

### Criterios rectores del proceso de Reforma Policial

1. Liderazgo de las autoridades políticas y mandos policiales en el impulso de decisiones y cambios a implementar.
2. Integralidad superando la parcialidad, fragmentación y aislamiento entre áreas y procesos.
3. Transparencia y rendición de cuentas en decisiones y cambios estratégicos emprendidos, difundiéndolos para el conocimiento, escrutinio y evaluación de la sociedad.
4. Progresividad con base a metas estratégicas y planificación.
5. Participación orientada a la formulación y apropiación policial del proceso.
6. Viabilidad política, técnica y financiera.
7. Contextualización del proceso con base al conocimiento de la realidad y sus condicionamientos, considerando experiencias positivas y buenas prácticas de procesos similares en otras latitudes.
8. Sostenibilidad de los avances para alcanzar impactos estructurales e irreversibles en el mediano y largo plazo.

## EJES PROGRAMÁTICOS DE LA REFORMA POLICIAL

### Eje I Investigación Criminal.

La Reforma Policial tiene como propósito favorecer que la PNC sea reconocida como el ente responsable y especializado en investigación criminal, bajo un trabajo coordinado y en equipo con el Ministerio Público (MP) y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF). Se busca que la investigación criminal se convierta gradualmente en la acción central de combate a la impunidad.

El Eje 1 se encuentra desarrollando una precisión de las metas con respecto a un modelo con sustento sobre la base de la práctica, sobre todo la realizada en el departamento de Guatemala, pero también examinando las experiencias de las Comisarías Modelo de los municipios de Mixco y Villa Nueva. A nivel conceptual se busca un modelo de eficiencia en la relación con el exterior y eficacia a la generación de productos de investigación criminal.

Se continúa trabajando en la propuesta de una nueva estructura organizacional de la Subdirección General de Investigación Criminal. Asimismo se encuentra recopilando información sobre las comisarías de Mixco y Villa Nueva.

De la misma forma se recaba información de vigilancias y seguimientos de la Sección de Apoyo Técnico (SAT) y elaborando un diagnóstico de la Sección de Capturas de la División de Investigación Criminal.

Una de las líneas de trabajo del Eje de Investigación Criminal estriba en un diagnóstico del Servicio de Información Policial, que pertenece a la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal.

Dentro de las líneas de acción recién incorporadas al Eje 1, se encuentran las siguientes:

1. Propuesta de una nueva estructura organizacional de la Subdirección General de Investigación Criminal, con sus respectivas divisiones, departamentos y unidades de apoyo; de operación de naturaleza desconcentrada y facilitando servicios para el personal.
2. Análisis, propuesta e implementación del modelo de investigación criminal de homicidios de la Ciudad de Guatemala y en el municipio de Mixco.
3. Análisis, propuesta e implementación de un modelo de investigación criminal en el departamento de Chimaltenango.
4. Análisis, propuesta e implementación de un modelo de investigación criminal en el departamento de Quetzaltenango

5. Evaluación y fortalecimiento de la Unidad de Seguimientos y Vigilancia, de la Sección de Apoyo Técnico (SAT) así como la generación de una nueva y más integral propuesta funcional.
6. Evaluación y fortalecimiento de la Sección de Capturas de la Subdirección General de Investigación Criminal, así como una nueva y más integral propuesta funcional.
7. Evaluación y fortalecimiento del Servicio de Información Policial (SIPOL) de la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal, así como la generación de una propuesta funcional.

Dentro de los productos estratégicos que se esperan obtener por el Eje 1, se establecen los siguientes:

- A. Generar una estructura organizacional de la Subdirección General de Investigación Criminal, con sus respectivas divisiones, departamentos y unidades de apoyo en los planos funcional, desconcentración y facilitación de servicios.
- B. Implementación del modelo de investigación criminal de homicidios en la Ciudad de Guatemala y en municipios circunvecinos, logrando con ellos resultados investigativos.
- C. Implementación del modelo de investigación criminal de homicidios en Departamento de Quetzaltenango, logrando con ellos resultados investigativos.
- D. Fortalecimiento de la Sección de Capturas de la Subdirección General de Investigación Criminal, logrando una unidad más funcional.
- E. Fortalecimiento del Servicio de Unidad de Seguimientos y Vigilancia, de la Sección de Apoyo Técnico (SAT) optimizando sus capacidades.
- F. Fortalecimiento del Servicio de Información Policial (SIPOL) de la Secretaría Técnica de la Subdirección General de Investigación Criminal, optimizando sus capacidades.
- G. Todos los procesos y productos anteriores están planteados por tres fases: Análisis, Validación e Implementación.

## Eje II Prevención del Delito.

El Eje persigue una transformación cultural en dos vías, la primera interna, buscando un cambio diseñado de la cultura organizacional y del deber ser de los elementos, la segunda buscando afectar una percepción enraizada de naturaleza antagónica y con demandas sociales por la reactividad que se reproduce en la opinión pública

guatemalteca. Ambos planos limitan fuertemente el avance de un enfoque de prevención. Se busca que la inversión de recursos, estrategia y operatividad de la actuación policial prioricen la prevención del delito, generando sistemas de alerta temprana que permitan disminuir los índices de criminalidad sostenidamente y aumenten la percepción de seguridad en la población. En este eje, es fundamental el involucramiento, participación, organización y coordinación de la PNC en las comunidades y barrios, para la atención y respuesta a requerimientos de seguridad.

El Eje 2 se encuentra operativamente compilando información que aun permanece sin ser transferida por los cooperantes y que constituye información básica para la generación de acciones estratégicas, la redefinición de alcances y operatividad, así como el insumo de los mandos contrapartes de la Reforma Policial en materia de prevención del delito.

Al ser un eje longitudinal, es imprescindible contar con los informes que permita el apropiamiento de una línea basal sobre la cual estructurar el trabajo efectivo de los integrantes del eje y sus mesas respectivas.

Está gestionándose en este momento la entrega del Diagnóstico de Capacidades Policiales con enfoque de Prevención y el informe que contiene la Sistematización de Experiencias Piloto en Prevención del Delito.

Como son dos instrumentos que permiten estructurar una cultura de referencia, la actual cultura, son vitales para estructurar una cultura de aspiración futura. En tal caso también existen informes que se están solicitando a los cooperantes sobre cultura policial y sobre percepción de la prevención para estructurar de mejor forma el Eje 2 de Prevención del Delito.

Dentro de las líneas de acción recién incorporadas dentro del Eje 2 se encuentran las siguientes:

1. Capacitación y socialización del proceso de Reforma Policial a más de tres mil policías a nivel nacional
2. Recolección y compilación de información para un análisis de despliegue policial e implantación territorial con criterios de identidad cultural y lingüística, Esto con la participación de la Dirección General de Personal para su ingreso a la base de datos de SISPE
3. Elaboración de la Guía para el acercamiento de la Policía Nacional Civil a las comunidades.
4. Mejoramiento del Sistema de Información Policial en su Unidad de ingreso de datos del personal policial para consultas y/o referencias.

5. Apoyo al diseño del Plan Estratégico de la Subdirección de Prevención del Delito.
6. Fortalecimiento de la Unidad de Multiculturalidad de la Subdirección General de Prevención del Delito.
7. Fortalecimiento de la Unidad de Género de la Subdirección General de Prevención del Delito.
8. Desarrollo de una línea basal de referencia sobre la cultura de la prevención del delito en Guatemala
9. Desarrollo de una línea basal de referencia sobre la cultura de prevención y prácticas relacionadas con elementos de Policía Nacional Civil.
10. Actividades de promoción del cambio cultural y acercamiento con la comunidad.
11. Dentro de los productos que se esperan obtener del Eje 2 se encuentran los siguientes:
12. Línea basal de la Cultura de Prevención de los guatemaltecos
13. Línea basal de la Cultura de Prevención y prácticas relacionadas de los elementos de Policía Nacional Civil
14. Plan Estratégico de la Subdirección General de Prevención del Delito
15. Rediseño funcional de la Unidad de Multiculturalidad de la Subdirección General de Prevención del Delito.
16. Rediseño funcional de la Unidad de Género de la Subdirección General de Prevención del Delito

### Eje III Gestión y Profesionalización del Recurso Humano.

La Policía Nacional Civil requiere de una gestión de sus recursos humanos basada en un sistema de carrera policial, así como su bienestar tanto profesional como personal. La promoción y desarrollo del personal provocará un espíritu de cuerpo y de servicio que se reflejará en la pertenencia, vocación dignidad, calidad humana y profesionalidad de agentes, oficiales y mandos. La Reforma Policial busca que profesionales se interesen en integrar la institución policial a partir de ofrecerles estabilidad, oportunidades de crecimiento y beneficios.

El Eje 3 se encuentra operativamente compilando información que se encuentra dispersa, toda vez que no están completos los documentos que vía transición tuvieron

que haber sido entregados. En esta medida, el Eje 3 ha concluido hasta el momento tres productos como se detalla seguido:

1. Reglamento de la Carrera Administrativa (en fase de validación)
  2. Política Integral de Desarrollo y Bienestar Policial (en fase de validación)
  3. Elementos para mejorar el Sistema de Evaluación del Desempeño (en fase de validación)
  4. Diagnóstico de la Subdirección General de Personal
  5. En proceso se están trabajando nuevos productos con las limitantes antes expuestas, pero avanzando en los procesos siguientes:
  6. Borrador de Diseño Curricular del curso para la Formación del Oficial Tercero de Policía (un año de formación)
  7. Propuesta de convocatoria para el curso de Formación del Oficial Tercero de Policía
  8. Modulo de la Academia de la Policía Nacional Civil para los elementos del Sistema de Personal (SISPE)
  9. Política Educativa Institucional de la Policía Nacional Civil
  10. Proceso de desarrollo para convenio de cooperación con universidades del país con la Policía Nacional Civil.
- 
- A. Existen tareas aun por determinar en escala, tiempo y responsables pero que se encuentran pendientes de desarrollo, como las siguientes:
  - B. Política de escala salarial para la Policía Nacional Civil
  - C. Diseño de la Carrera Policial (operativa)
  - D. Actualización y descentralización del Sistema de Personal (SISPE).
  - E. Reglamento de homologación para personal policial
  - F. Régimen de convocatoria para Agentes de Policía
  - G. Régimen especial de servicio civil (Creación del Instituto de Previsión Policial)
  - H. Proceso de selección, capacitación, inducción del personal de la carrera administrativa.
  - I. Ley de la Carrera Policial
  - J. Insumos clave para el desarrollo de la Doctrina Policial.

## Eje IV Organización Institucional.

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

El Eje 4 se encuentra actualmente en rediseño por completo pues antes estaba definido hacia la planificación institucional que es tarea de todos los ejes en su conjunto y no daba una idea clara de la estructuración de un modelo único de referencia para el resto de los ejes de la Reforma Policial.

1. La organización institucional abarca desde el modelo de policía única hasta su análisis organigráfico y funcional.
2. Actualmente el eje concluyó los productos siguientes, y se encuentra reorientando sus productos futuros:
3. Diagnóstico de los sistemas informáticos de la Policía Nacional Civil.
4. Propuesta de fortalecimiento y mejora del Data Center, su estandarización, consolidación y automatización.
5. Propuesta de Administración única de sistemas del Data Center
6. Diagnóstico del Sistema de Inteligencia a fin de establecer la funcionalidad del Sistema de Información con respecto a sus recursos humanos y logísticos.
7. Modelo de Sistema de Información Funcional
8. Diagnóstico del Sistema de Planificación Institucional.
9. Dentro de los productos propuestos para el trabajo inmediato se encuentran los siguientes:
10. Ruta crítica de la Autonomía financiera de la PNC
11. Restructuración administrativa y funcional del Departamento de Tecnología
12. Restructuración de la Red de Seguridad de los sistemas de la PNC.

## Eje V Controles Internos

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

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

En relación con los avances que hasta el momento se tienen en el Eje son los siguientes:

1. Borrador de Política de Control Institucional
2. Modelo de Análisis comparativo de la funcionalidad del Reglamento Disciplinario de la PNC
3. Diagnóstico de Recursos humanos, logística y despliegue de la Inspectoría General orientada al fortalecimiento de recepción de denuncias en contra de elementos policiales.
4. Fortalecimiento al personal de investigación de la Inspectoría General
5. Recopilación de Programas desarrollados en las especialidades de la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP)
6. Evaluación del Régimen Disciplinario de la Inspectoría General
7. Diagnóstico de integración, operatividad y funcionalidad de los Tribunales Disciplinarios de la Policía Nacional Civil.

Actualmente se continúan con los procesos arriba enunciados buscando estructurar documentos finales y la validación correspondiente.

## Ejes Pendientes

En la actualidad aun se discute la estructuración de nuevos ejes, tal es el caso del Eje de logística y actualmente se encuentra en evaluación un eje adicional de orden público que sería transversal. Por estar en fase de diseño estratégico estos ejes aun no funcionan operativamente.

## Metodología

La Reforma Policial continúa con la metodología de trabajo adoptada desde su inicio que consiste como punto de partida en la instalación de mesas de trabajo con autoridades, personal y apoyo externo. En estas, se da la construcción colectiva de propuestas técnicas de reforma. Posteriormente, debe planificarse la implementación, el monitoreo, la evaluación y la sistematización de cada construcción. Finalmente, procede la aprobación de la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Para el logro de cambios sustanciales es imprescindible involucrar a la Policía Nacional Civil misma para que no se convierta solamente en objeto sino también sujeto de desarrollo por intermedio de la implementación de la Reforma Policial. Esto es aplicable a toda la institución incluyendo mandos medios y altos, así como organismos y entidades externas a la PNC que realizan procesos de acompañamiento, evaluación y monitoreo necesarios para asegurar un proceso integral, participativo y meticuroso.

La implementación del proceso de Reforma Policial es responsabilidad de la propia institución policial y sus mandos altos y medios, y por ello es imprescindible el proceso de involucramiento a cierto nivel para el apropiamiento debido, la sensibilización y la responsabilidad que conllevan los cambios.

## Fases de desarrollo de la Reforma Policial

Las fases de la Reforma Policial estaban diseñadas desde la finalización del periodo de la anterior comisionada Helen Mack, las fases estriban en una lógica de escala en donde se reportaba que las primeras dos fases estaban concluidas.

Es importante acotar que durante el proceso de transición mucha de la información suministrada fue parcial y en muchos casos reportada pero en manos de terceros, como cooperantes, consultores o bien de los propios coordinadores de eje. Mucho de este material aun no se encuentra en poder de la actual Comisión Presidencial para la Reforma Policial.

El rigor obliga a hacer una evaluación de la fase metodológica en cuestión pues se considera que la primera fase se encuentra superada con algunos vacíos de información que se encuentran completándose aún hoy día.

La fase segunda, que se declaraba concluida relativa al diseño e instalación de los procesos, es aun débil e incipiente, y por ende, se constituye en el punto de partida para la actual Comisionada Adela de Torrebiarte.

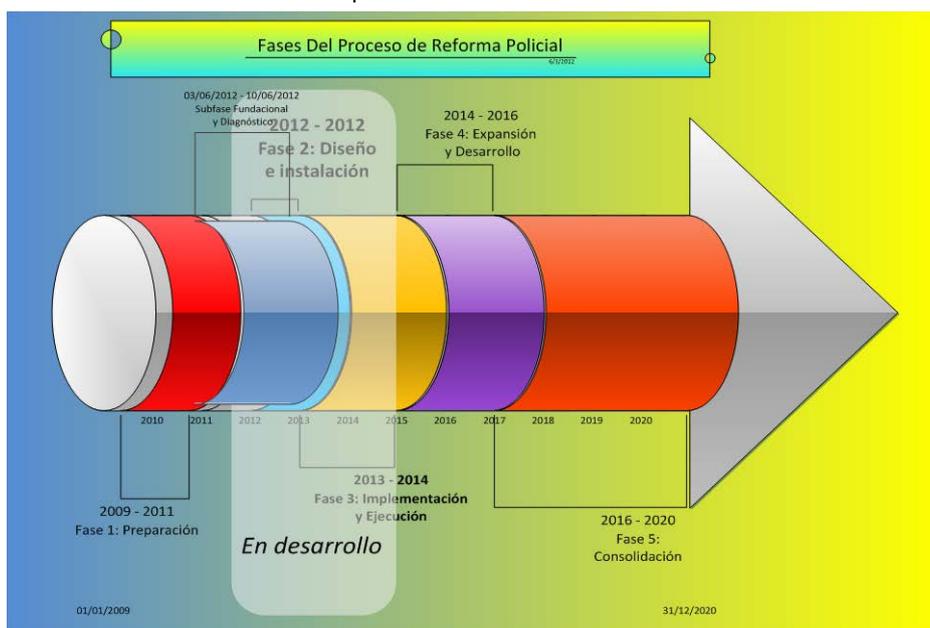
Por considerar la segunda fase esencial para la generación de un proceso sostenible y sano de reforma, obliga a los actuales responsables del proceso a realizar una procuración más exhaustiva de información, así como de la reconstrucción del proceso, búsqueda de productos y nueva información, así como la adaptación de procesos a las macrometas y nuevos instrumentos de política como lo es el Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia recién lanzado por el gobierno central.

Ello obliga a hacer un examen más cercano de lo sucedido en ambas fases y la tercera en perspectiva para lograr una ruta crítica eficaz como producto futuro.

Particularmente en la implicación de la gestión político – institucional de la Reforma Policial, existen aspectos de la experiencia inicial sobre los que cabe reconocer aciertos, lecciones aprendidas y puntos de impacto, especialmente por la prueba que implica la transición e inicio de un nuevo gobierno.

Igualmente estas fases deben revisarse a la luz de una relación debida con las autoridades del Ministerio de Gobernación en general y de la Policía Nacional Civil en particular en orden de viabilizar mediante una relación más coordinada y armónica los procesos de cambio institucional y de readecuación de los existentes.

### Fases del proceso de Reforma Policial



## Experiencia de la transición de gobierno en la Reforma Policial

### Primera Fase

Durante el año 2009 la entonces Pre-comisionada para la Reforma Policial Helen Mack desarrolló un plan inicial para dotar de condiciones de despegue y punto de partida a los procesos de reflexión, diagnóstico y sistematización de información existente. El plan estribaba en cinco puntos esenciales

1. Sistematización de Información: recopilación y análisis de documentos en instituciones, entrevistas, y un diagnóstico inicial sobre la situación de seguridad pública, despliegue policial y rotación del personal, con encuestas de percepción a lo interno y externo de la entidad.
2. Instalación y el funcionamiento de la Comisión de la Reforma Policial: propuesta de acuerdo gubernativo de creación y reglamento de funcionamiento de la Comisión de Reforma Policial.
3. Plan de comunicación intra e interinstitucional y social la información, apropiación y el empoderamiento del proceso de Reforma Policial: reuniones periódicas de intercambio con actores y sectores claves y la definición de una estrategia de comunicación e incidencia para hacer de la Reforma Policial una política y proyecto de Estado.
4. Ruta de implementación de la Reforma Policial: definición de proceso y metodologías para la elaboración del plan estratégico, determinación de costos, presupuesto y fuentes de financiamiento.
5. Recursos para la ejecución, coordinación y seguimiento de la fase preparatoria: proyección de costos, conformación de equipo técnico, reuniones de coordinación, identificación de espacio físico, adquisición de equipo, contratación de personal y consultores.

### Gobernando con la Policía

Un segundo esfuerzo en el año 2010 se dio haciendo un paralelismo con el gubernamental “Gobernando con la Gente”, se diseñó un proceso de apropiamiento y consulta a la base policial y mandos medios el cual se le denominó “Gobernando con la Policía” que constituyó un capítulo especial del primero mencionado.

Este segundo esfuerzo culminó con una serie de resultados que dieron como punto de partida los lineamientos para la formulación de ejes, filosofía y ruta estratégica. El proceso tuvo como aspecto positivo el carácter legitimador de lo que se planteaba durante la primera fase y establecía un compromiso cruzado para el logro de un proceso integral de Reforma Policial.

Con base al análisis crítico de la información y conocimiento generados, el equipo técnico central determinó los cinco ejes estratégico – programáticos, que determinan en su mayor parte el diseño y orientación de la Reforma Policial.

Los temas abordados fueron el entorno social, condiciones laborales, capacitación y formación (carrera policial), situación de la mujer policía y situación de discapacitados, jubilados y viudas (bienestar policial). En cada tema se generaron conclusiones y propuestas y se nombraron relatores para su exposición al Presidente de la República.

El proceso fue sustentado y legitimado en las discusiones contando con un cariz muy institucional el cual fue orientado por las autoridades presentes (El Presidente Colom, El Secretario del Consejo de Seguridad y la Comisionada Presidencial entre otros).

Fue este proceso de consulta la piedra angular para la generación de una propuesta en escala del proceso de Reforma Policial y su planificación estratégica respectiva.

Con base al análisis crítico de la información y conocimiento generados, el equipo técnico central determinó los cinco ejes estratégico – programáticos, hoy sujetos a ampliación, que determinan en su mayor parte el diseño y orientación de la Reforma Policial.

## La Reforma Policial de la gestión de la Comisionada Presidencial, Adela de Torrebiarte

### Conformación de Equipos de Trabajo y Mesas de Trabajo

Desde el inicio de la gestión de la Comisionada Adela de Torrebiarte hubo movimiento de personal policial que estaba rebajado para realizar trabajo efectivo en los ejes respectivos, se ha tenido alguna dificultad para volver a contar con personal idóneo y resultado de un proceso de selección, lo que ha retrasado el avance sustantivo del trabajo programado. Se conformaron cinco equipos de trabajo que cuentan con elementos policiales, un asesor, y un coordinador general de eje, quien modera y coordina las mesas de su eje y rinde informes y resultados.

Desde el nacimiento mismo de la Comisión Presidencial se aseguró el involucramiento y plena participación de los mandos policiales se establecieron mesas de trabajo. La Reforma Policial ha asumido como criterio central desde el inicio de la Reforma Policial el que la transformación cultural e institucional de la PNC tendrá como base el liderazgo, apropiación y decisiones de autoridades y personal que conforman la entidad.

## Planeación Estratégica

Con base a los cinco ejes programáticos se realizaron tres procesos de planificación: a) Plan de Acción Inmediato Junio 2010 – Diciembre 2011 a ser incluido en el Plan Operativo Anual 2011 del Ministerio de Gobernación; b) Plan Estratégico 2011 – 2020 y c) Sistema de Gestión Estratégica - Programática 2011, este último orientado a una correcta gestión estratégica de los diferentes proyectos institucionales, aspecto que generalmente se descuida en las iniciativas de cambio institucionales.

En la actual administración de la Comisión de Reforma Policial se recibió el primer producto como parte del Plan Operativo Anual y continúa siendo vigente y heredado de la pasada administración.

Con respecto al segundo producto, el Plan Estratégico 2011-2020, se encuentra en revisión fundamentalmente para darle nuevo contenido a algunos de sus ejes, así como la inclusión de nuevos. La orientación longitudinal de los ejes de Prevención del Delito, Investigación Criminal y Orden Público se encuentran en fase de diseño para ser relanzado. El Plan Estratégico carecía de profundidad por una parte, al no estar orientado hacia una visión única compartida que determina el qué se quiere edificar y reformar. Pero también era impreciso en su concreción, haciendo difícil su operatividad y el cálculo de recursos para desarrollarlo sobre el terreno.

El Plan de Acción Inmediato brindó un marco general a las iniciativas de cambio que se venían realizando desde el inicio de la Reforma Policial, lo que sirvió de base para la planeación estratégica, que se orientó a partir de la siguiente estructura lógica de formulación. En tal sentido y con el mayor interés de evitar rupturas del proceso llevado a cabo, la Comisionada Adela de Torrebiarte, asumió la estructura alineada del Plan Estratégico la cual tomará como base para estructurar los nuevos ejes y darle profundidad a algunos que se encuentran vigentes y operando. En tal sentido la alineación estratégica correspondiente del Plan precisado es la siguiente:



### Estructura de Gestión

Debido a lo funcional de la estructura de gestión y por ya estar en vigor la Comisionada Adela de Torrebiarte ha dado su apoyo a esta forma de trabajo. De tal forma que se adoptó tanto la estructura de gestión como las áreas de gestión propiamente dichas. Como lo describe la gráfica elaborada por la administración recién pasada.

Los roles y responsabilidades de cada escala en particular son exactas:



Se trata de la estructura de gestión central que permite visualizar los procesos y relaciones de trabajo básicos. Esta estructura busca ser incorporada orgánica, funcional y culturalmente en la Policía Nacional Civil. Esto es lo que comprende como implantación y es una condición necesaria para el logro de impacto esperado, algo que debe lograrse en el primer año de ejecución.

La gestión política comprende y ubica el nivel macro de toma de decisiones, en el que la figura de la Comisionada Presidencial responde directamente al Presidente de la República, en el marco institucional que brindan las entidades que conforman la Comisión de Reforma Policial, particularmente el Ministerio de Gobernación. En este rol se pueden ubicar tres funciones centrales:

1. Generar posicionamiento público de la Reforma Policial vía el ejercicio responsable de informar, comunicar y rendir cuentas a la población.
2. Gestar consenso, convenios y pactos con diferentes actores, grupos y sectores en función de un impulso nacional y ciudadano.
3. Procurar el carácter de Estado de la Reforma Policial a partir de la integración de los tres poderes constitucionales y la continuidad a través de las diferentes administraciones presidenciales.

La gestión estratégica asume el rol de dirección global y sistémica conforme la ruta establecida en el Plan Estratégico, que en forma concreta implica la generación de orden, unidad y dirección en un contexto y coyuntura que se saben adversos. Este rol representa el “timón del barco” y el equipo a cargo debe estar en permanente contacto con la realidad para asesorar la toma de decisiones del nivel político y la orientación técnica del nivel programático, en función de su congruencia. Son sus funciones centrales:

1. Servir de enlace entre los niveles político y programático, con el fin de resguardar la coherencia y consistencia entre ambos procesos.
2. Establecer la ruta a seguir ante los cambios del entorno conservando el orden, unidad y dirección de mediano y largo plazos.
3. Desarrollar información, contenidos y conocimientos (mapas) que permitan a los actores – agentes del cambio, la acertada toma de decisiones y realización de acciones.

El nivel programático ejecuta y concreta de las iniciativas de cambio y desarrollo institucional y cultural de la entidad, siendo sus funciones:

1. Responder a las necesidades sentidas institucionales que impiden el pleno cumplimiento del mandato de la PNC, a través de la realización eficiente y sostenida de procesos de desarrollo.
2. Atender los factores del entorno y contexto interno que se oponen al cambio y desarrollo institucional, a través de estrategias y líneas de acción.
3. Involucrar a autoridades, personal y agentes de cambio institucionales en los procesos programáticos y estratégicos para su pleno liderazgo, apropiación y compromiso con el cambio.

Cuando el nivel político asume que a más orden estratégico y programático, más capacidad y flexibilidad para asumir las presiones y coyunturas del ámbito público (y no al revés), la respuesta inmediata (coyuntura) y el avance estratégico (mediano y largo plazo) se hacen viables y complementarios.

## Coyuntura de un nuevo gobierno

### La Etapa Previa

El gobierno de Álvaro Colom fue duramente criticado por su limitada capacidad para dar respuesta a la ola de criminalidad que aqueja a la población guatemalteca. A pesar de que algunos indicadores de criminalidad y violencia descendieron, la percepción general de la población era de una Policía Nacional Civil colapsada, ilegítima desde el punto de vista del ejercicio de la autoridad, y con problemas de supervisión y control que la hicieron una institución penetrada por la criminalidad organizada y con poca capacidad para actuar de forma preventiva y oportuna.

Durante esa etapa se dio un giro positivo como parte del proceso de seguridad y justicia al asumir el cargo de Fiscal General la Doctora Claudia Paz y Paz, cuyo trabajo y resultados han sido bien recibidos tanto por la población a nivel de percepción como de sectores sociales, cooperantes internacionales y gobiernos amigos de Guatemala.

Es en esta etapa previa en que nace el proceso de Reforma Policial y se dio vida a la Comisión Presidencial del mismo nombre. Aunque hubo al inicio del trabajo previos márgenes aceptables de coordinación sobre todo en el proceso de consulta de Gobernando con la Policía. Surgieron asperezas casi de forma inmediata al proceso de implantación e instalación de la Comisión cuyos enfrentamientos fueron ventilados de forma pública con el consecuente desgaste al proceso de Reforma Policial en sí. Por una parte el Ministro Menocal criticando los elevados gastos en honorarios y otros gastos de funcionamiento (vehículos, combustibles, computadoras, internet, entre otros). Por la otra la ex-comisionada Helen Mack criticando la falta de apertura para operar normalmente por parte de los miembros de cada uno de los Ejes programáticos.

Ese clima ríspido y antagónico motivó a la generación de barreras y bloqueos mutuos, lo cual no tuvo resultados constructivos, generando un clima de tensiones que obligó a los actores nacionales e internacionales socios del proceso de Reforma Policial, a participar en los dos ámbitos de forma separada y sin mayores márgenes de coordinación.

Hubo varios esfuerzos por rearticular los ámbitos de Reforma Policial y Ministerio de Gobernación, mismos que devinieron en fracaso toda vez que se presentaron los siguientes factores que terminaron siendo supuestos críticos:

A partir de la poca capacidad y madurez (emocional y política) para concretar pactos, la Reforma Policial requirió de ajustar su dinámica institucional, particularmente en sus vínculos con el Ministerio de Gobernación, dado que se entraba a un contexto adverso dominado por los siguientes factores centrales:

1. Un déficit cuantitativo y cualitativo de mandos, con una cúpula policial contraria a la Reforma Policial.
2. Retardamiento de procesos de contratación, firma de convenios de cooperación y órdenes en el sentido contrario a las requeridas.
3. Influencia y manipulación política de la cúpula policial contradiciendo disposiciones de la RP, al punto de provocar que dicha cúpula se posicione ajena o contraria a la misma.
4. Cuestionamiento y descalificación pública del equipo técnico central de la Reforma Policial.

Con base en el escenario expuesto la ex –comisionada Helen Mack orientó sus esfuerzos en las siguientes líneas:

1. Desarrollar programáticamente todas sus líneas, en preparación al próximo gobierno.
2. Impulso del rango constitucional de la PNC (propuesta de USAC, ASÍES y Landívar).
3. Promover la reforma de la Ley Orgánica de la PNC (con elementos de la RP) y la Ley Marco de RP.

De esas tres líneas de esfuerzo táctico solo la primera estuvo vigente hasta el final del gobierno de Álvaro Colom.

## El Gobierno del General Otto Pérez Molina

El 14 de enero de 2012 asume como Presidente Constitucional el General retirado Otto Fernando Pérez Molina. Su oferta electoral giró fundamentalmente acerca de los temas asociados con seguridad y defensa.

Haciendo pública su intención de reforzar la seguridad ciudadana y de dar satisfacción a la demanda social por la misma, nombra al Teniente Coronel Mauricio López Bonilla, de trayectoria destacada en el Ejército de Guatemala como oficial de inteligencia, así como con una profusa trayectoria en asesoría de figuras clave en América Latina.

En un esfuerzo considerado complementario por analistas políticos el Presidente Otto Pérez nombra a Adela Camacho de Torrebiarte como Comisionada de la Reforma

Policial en sustitución de la también activista de derechos humanos Helen Mack Chang. Persiguiendo desentramar la relación entre el Ministerio de Gobernación y la Reforma Policial. Fue precisamente la Comisionada Camacho de Torrebiarte cuando fue Ministra de Gobernación quién dio inicio a las acciones que dieron lugar el proceso actual.

## El Plan de Gobierno La Agenda del Cambio

La Agenda del Cambio, como se le llama al Programa de Gobierno del Presidente Pérez Molina, tiene en su primer eje el relativo a la Seguridad y Justicia, planteando como líneas estratégicas las siguientes:

1. Proteger la vida y la propiedad
2. Neutralizar el Crimen Organizado, maras y delincuencia común
3. Fortalecimiento institucional
4. Asumir el liderazgo regional de la estrategia en la lucha contra el crimen organizado
5. Fortalecer el sistema de justicia

De las líneas estratégicas la línea 1 y 3 son las relacionadas con los ámbitos de la Reforma Policial. La Agenda del Cambio se rige por los siguientes principios:

- A. Seguridad Democrática
- B. Presencia y autoridad en todo el territorio de la República
- C. Derechos Humanos
- D. Institucionalidad, transparencia y rendición de cuentas
- E. Portación y tenencia de armas de fuego

Basado en el Plan de Gobierno se deriva la propuesta de un Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia que se encuentra en etapa de validación y redacción final.

## La necesidad de la complementariedad estratégica en seguridad

Derivado de la situación tensa heredada por parte de la administración anterior, el gobierno de Otto Pérez Molina, busca una mejor armonía de trabajo para coordinar mejor las acciones, en tal sentido selecciona a Adela Camacho de Torrebiarte no solo por sus conocimientos sobre seguridad sino también por mantener un estilo de relacionamiento de menos denuncia pública y más proactividad operativa.

De igual forma las estructuras de seguridad y defensa se encuentran trabajando de forma conjunta y estrecha en la generación de resultados inmediatos.

La permanencia de la Fiscal General por decisión del propio Presidente Constitucional, ha fortalecido los procesos de transición habiendo coordinación desde el primer día.

La integración de la sociedad civil a través del Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia legitima el proceso y canaliza las acciones y orienta la cooperación internacional.

## El reto operativo

Ante la ola de criminalidad y la elevada demanda social, se tienen déficit en casi todas las áreas operativas de seguridad y defensa. En efecto, la ausencia en el territorio del Estado en materia de seguridad por no tener presupuesto y/o personal suficiente para dotar de cobertura de servicios, hace que el reto de limitar la criminalidad, la implantación de enfoques preventivos y el ataque a tipos de crímenes específicos produce limitaciones de respuesta que se traduce en rebasamiento de la ola criminal.

El despliegue efectivo, así como la coordinación de acciones de seguridad y defensa se hace necesaria ante la también limitación financiera y las limitantes de la rigidez de la planificación estatal.

El cambio de filosofía hacia la gestión y presupuesto por resultados puede redundar en una mejora en escala. Igualmente la aprobación del primer paquete de leyes fiscales incrementará en escala el financiamiento estatal.

Actualmente se requieren al menos diez mil agentes de policía adicionales para dotar de cobertura mínima a los guatemaltecos.

## Supuestos críticos

Existen dentro de la integralidad de los objetivos e instrumentos de planificación vigentes cinco factores que pueden amenazar sensiblemente el proceso de Reforma Policial, y son los siguientes:

1. El abuso de la figura de las fuerzas de tarea
2. La ruta militar
3. El orden público y la coyuntura
4. La resistencia interna al cambio y la cultura organizacional de la PNC
5. El Clima laboral

En relación al abuso de las fuerzas de tarea, se debe resaltar que en este momento y dadas las carencias internas para empujar procesos de escala institucional, se debe utilizar a las fuerzas de tarea como una solución temporal mientras se viabilizan las reformas que dan lugar a procesos más institucionales que esta vía paralela.

Una segunda y tentadora opción que puede lesionar la integralidad de las reformas planteadas por la Comisión Presidencial son las relativas a darle solución militar a un problema policial. En este sentido y siendo tanto el Presidente de la República como el Ministro de Gobernación, militares en retiro, ha incrementado sensiblemente la participación de ex -oficiales del Ejército en tareas de supervisión, control y operación de diversos ámbitos, incluyendo el de diseño estratégico. La solución integral de la PNC debe buscarse pensando fundamentalmente en el carácter civil y subordinado que tiene hasta el momento.

En relación al orden público y la coyuntura, existen una serie de contrapesos a la acción del Estado y su tendencia dominante, en tal sentido existirán con seguridad retos en cuanto al fijamiento del umbral de seguridad y al uso de la fuerza con criterio. El abuso de la figura o la polarización que es previsible en un país como Guatemala promueve las condiciones para que la Policía Nacional Civil desatienda su propio proceso de cambio y pierda su legitimidad si existiere el abuso de instrumentarla para el control social.

En cuanto a la resistencia al cambio y la cultura organizacional es sin duda la fuerza de rozamiento que impide avances sustanciales en los procesos de Reforma Policial. Existen prácticas y saberes que engloban la cultura presente poco deseable, y pocos incentivos para tomar en sustitución la nueva.

De igual forma pero relacionado estrechamente con el supuesto crítico anterior se encuentra el clima laboral, que establece las condiciones adversas y con frecuencia poco dignas de trabajo de los agentes de Policía, ante lo cual la moral, la autoestima y el espíritu de cuerpo se afectan.



# 2

Cuestiones previas y consideraciones sobre la ruta estratégica de la Comisión para la Reforma Policial

## 2 | Cuestiones previas y consideraciones sobre la ruta estratégica de la Comisión para la Reforma Policial.

Dentro de las prioridades estratégicas a seguir en el proceso de Reforma Policial es preciso plantear la ruta interna de la planificación estratégica, operativa y multinacional que dé proceso a la ruta sustantiva de los impactos. En tal sentido el presente capítulo está orientado a la ruta interna del proceso de planeación interna que debe existir como prioridad inicial para garantizar un marco estable, alineado y enfocado a productos que pueda ser utilizado internamente por los responsables de los niveles estratégico, táctico y operacional de la Reforma Policial, así como para orientar la labor de los socios estratégicos del proceso como la cooperación internacional con la finalidad concatenar esfuerzos en base a la sustantividad del mismo.

Existen dos procesos fundamentales para la estructuración de un proceso sustantivo de Reforma Policial, el primero relacionado al diseño, articulación y desarrollo de una doctrina policial relacionada con los tiempos y circunstancias que le rodean a la institución policial, que oriente la forma en que cultural e informativamente se gesta la transformación de cara a los sujetos de cambio.

Una segunda pero muy importante vertiente fundacional de un proceso de Reforma Policial es el modelo policial. Este se construye de un modelo causal de la problemática que debería resolver institucionalmente el Estado, y debe estar alineado estratégicamente con los mandatos legales de la institución y con los instrumentos de política pública que se encuentren vigentes y que constituyen la expresión política del Estado ante problemas socialmente compartidos.

Con respecto al proceso de generación, creación y planteamiento de elementos para la construcción de doctrina policial actualmente se encuentra el propio Sistema Nacional de Seguridad, organizaciones de sociedad civil y algunos centros de investigación con iniciativas en este campo que permitiría un avance sustancial en corto tiempo. La tarea de la Comisión para la Reforma Policial en este tema será convocar, compilar e integrar el fruto de estas iniciativas en torno a una valoración técnica y política en torno a su viabilidad, su adaptabilidad y su idoneidad.

En relación al proceso de construcción de un modelo, se deben tomar en cuenta que existen modelos causales y modelos policiales de referencia en otros países. Existe una variada oferta de cooperación para suministrar modelos y experiencias en esta área, particularmente los relacionados con los Estados Unidos de América, México, Colombia, Chile y España. El reto de la Comisión para la Reforma Policial en este aspecto, será el valorar, seleccionar y ponderar la adaptabilidad de los existentes en la oferta de la cooperación internacional, pero sin perder de vista que existe la necesidad de crear en base a la experiencia propia y en el contexto en dónde se inscribe, la

creación de un modelo plenamente adaptado y que responda a las exigencias de la institucionalidad de la seguridad ciudadana.

Los modelos causales y por ende el modelo policial debe estar plenamente alineado estratégicamente con los instrumentos de política pública y el análisis sustantivo de mandatos y jerarquía de normas aplicables en todas las áreas institucionales.

Tanto la doctrina como el modelo policial actúan como condicionantes del trabajo y como elementos fundacionales del trabajo de los Ejes temáticos de la Comisión para la Reforma Policial y por ende se constituyen en su hilo conductor para hilvanar un proceso constante, progresivo, orientado y por resultados.

## Elaboración de Instrumentos de Planificación

Una vez efectuado o por lo menos tener un sustantivo avance de productos en la construcción del modelo y doctrina policiales, debe tenerse en cuenta la necesidad de hacer una mayor elaboración de los instrumentos de planificación vigentes.

Actualmente se cuenta con una planificación hacia el año 2020 que, a pesar de contar con elementos valiosos para la orientación del trabajo en general, no constituye una planificación aplicable por dos carencias fundamentales: la primera está relacionada a que no se cuenta con claridad la imagen objetivo o concepto estratégico de la institucionalidad que se pretende reformar y por ende, dicha falta de precisión se presta para interpretaciones laxas que pueden desalinearse estratégicamente el trabajo y limitar los impactos a dispersiones potencialmente parciales.

Una segunda línea de carencias se encuentra en la falta de elementos de operabilidad sobre el terreno. En efecto, la planificación heredada no cuenta con elementos operativos o líneas de operabilización de los contenidos, lo que deviene en materia de aplicación a denominarle producto prácticamente a cualquier cosa que se haga y en la calidad en que se presente. Este nivel de carencia es la razón por la cual no se pueden identificar con claridad la consecución de metas estratégicas y por ende el proceso corre el riesgo de tener impactos meramente declarativos.

Las líneas estratégicas planteadas y la calendarización de los procesos son igualmente perfectibles en términos más operacionales, aunque es importante subrayar la validez de su orientación y el reconocimiento expreso a tomarlo como fuente para precisar los instrumentos de planificación.

En suma, la planificación vigente del proceso embrionario anterior, es una fuente valiosa de orientaciones y contenidos pero precisa de una adaptación operativa y de la generación de un norte filosófico que permita reformar institucionalmente la Policía Nacional Civil.

## El Giro Estratégico del Gobierno Central en materia de planificación y operabilidad.

Fruto de asumir el gobierno en enero del 2012, el Presidente Otto Fernando Pérez Molina, se giraron instrucciones a toda la esfera pública para estructurar su gestión institucional a una Gestión orientada a Resultados (GoR). Esto constituye un giro radical en la forma en que el Gobierno Central y sus instituciones constitutivas entienden su papel, pues están obligadas a alinear estratégicamente sus acciones y procesos que trascienden de una planificación institucional exclusiva, hacia un enfoque de planificación multi-institucional.

Para el logro de una Gestión orientada a Resultados (GoR) se generaron nuevos instrumentos de planificación y de política pública para impactar en un conjunto finito de prioridades de gobierno. Estos nuevos instrumentos se reciben para efectos gubernamentales en forma de “Pactos”. Existen tres de ellos: el Pacto por la Paz, la seguridad y la justicia, el Pacto Hambre Cero y el Pacto Fiscal y de desarrollo económico.

El Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia constituye un instrumento de planificación que afecta sustantivamente el proceso de Reforma Policial y en tanto institución gubernamental, es de acatamiento universal.

### El Sistema Nacional de Planificación:

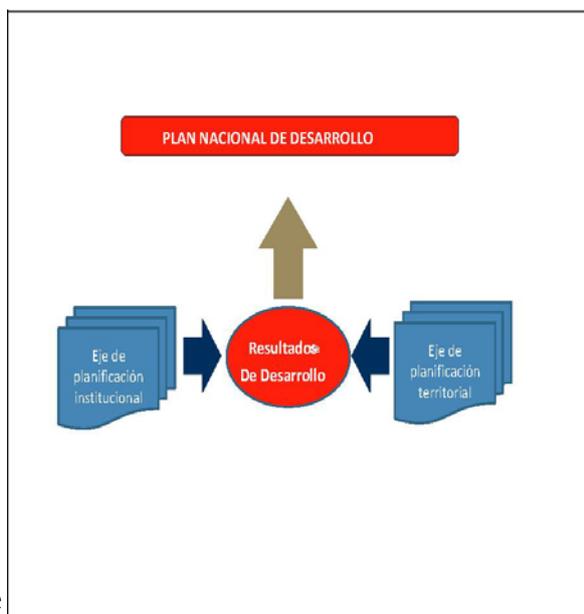
Existe un nuevo empoderamiento de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) y un alineamiento con la planificación financiera regida por el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) para lo cual existe un mandato general para empujar dos procesos convergentes: la Gestión orientada a Resultados (GoR) y el enfoque de Presupuesto por Resultados.

El Sistema Nacional de Planificación (SNP) de Guatemala consiste de dos ejes principales: el eje de planificación institucional, enmarcada en el conjunto de prioridades y políticas públicas a nivel del país, y el eje de la planificación territorial que reúne los procesos de planificación territorial en todos sus diferentes niveles de agregación territorial (comunitaria, municipal, departamental, regional y nacional). La planificación institucional, basada en políticas públicas, es el eje de planificación que parte de un marco estratégico definido a partir de las políticas públicas y resultados de desarrollo establecidos a nivel nacional, las leyes y los mandatos que rigen las instituciones. La planificación territorial, emanada del Sistema de Consejos de Desarrollo, es el eje de planificación que está basado en los diferentes procesos participativos, que junto con el ordenamiento territorial, desarrollan los Consejos de Desarrollo. Recoge de manera sistematizada y participativa, la demanda territorial de inversiones, servicios y bienes ofrecidos por las diferentes instituciones y organizaciones.

En los últimos años, el SNP, ha iniciado el proceso de evolucionar hacia una gestión orientada a resultados (GoR) para mejorar la gestión pública en base al logro de

resultados concretos y verificables y no simplemente en la realización de actividades rutinarias, repetitivas y apegadas a la tradición más que a la prestación de servicios a la población. En esta evolución, el SNP ha logrado avances importantes: en su dimensión de la planificación institucional, se ha empezado el proceso de reestructurar y fortalecer el proceso de planificación hacia el logro de resultados, aunque estos procesos todavía no están definidos en términos de orientación hacia resultados, expresan en una manera estructurada la visión de los territorios sobre las problemáticas estructurales que enfrentan y las potencialidades que ofrecen.

Sin embargo, mejorar la articulación entre ambas dimensiones de planificación de tal manera que apunten al logro de los mismos resultados de desarrollo en una manera más eficiente y eficaz y de esta manera profundizar la orientación hacia resultados compartidos, son retos importantes. A pesar de que se está logrando avances en la introducción de un sistema de planificación institucional orientado hacia resultados, la metodología aplicada requiere profundización y un mayor nivel de aceptación.



La profundización está previsto que debe centrarse en la mayor medida posible en el logro de sus resultados, a través de un sistema articulado de 4 componentes básicos articulados (planificación estratégica, planificación operativa multianual, planificación operativa anual y un sistema de seguimiento de los avances en el logro de los resultados). De esta manera, ofrece los instrumentos e identifica el camino y los pasos necesarios para lograr el cambio hacia una gestión orientada a resultados de desarrollo para que el Estado reoriente su atención del procedimiento, como producto principal de su actividad, al servicio y al bienestar de la población.

### Gestión pública orientada a resultados (GoR) efectuarse en el proceso de Reforma Policial.

La gestión orientada hacia resultados de desarrollo es un enfoque de la administración pública que centra sus esfuerzos en dirigir todos los recursos humanos, financieros y tecnológicos, sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas.

Es un enfoque diseñado para lograr la consistencia y coherencia buscadas entre los objetivos estratégicos y resultados de país y los planes de cada una de sus instituciones.

Se basa en la mejora continua de la producción de "bienes y servicios" que La Comisión para la Reforma Policial, conforme a su mandato, debe entregar a la sociedad y -en consecuencia- busca que la institución aumente el valor público que aportan a la sociedad. La GoR permite alcanzar cambios positivos y sostenibles a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, que se reflejan en la reducción de la pobreza y en el desarrollo humano sostenido y sostenible, que pueden medirse a través de cambios en indicadores a largo plazo.

Este enfoque implica un cambio sustancial en las modalidades de gestión que tradicionalmente han sido instrumentadas en las administraciones públicas. El modelo de gestión pública tradicional ha sido principalmente orientado a cumplir funciones, priorizar el funcionamiento institucional, producir una rendición financiera basada en la legalidad del gasto y ejecutar los ingresos recaudados hasta donde alcance, con un nivel creciente de gastos operativos. Al contrario, la GoR está orientado a resolver problemas sentidos por la población, prioriza la producción de bienes públicos y prestación de servicios, está enfocado en una rendición financiera, de desempeño y de resultados de la gestión y apunta a maximizar los niveles de eficiencia y eficacia de la misma.

Los gobiernos y a las instituciones públicas de la entrega de bienes y servicios que contribuyan a alcanzar resultados de desarrollo que beneficien a la ciudadanía que pretende cubrir.

## La adopción de la GoR por la Comisión para la Reforma Policial

Dando seguimiento a la instrucción presidencial de planificación orientada a resultados, y siendo un mandato de acatamiento obligatorio para toda la esfera pública guatemalteca, la Comisión para la Reforma Policial debe adaptar su planificación, e instrumentos hacia la adopción de esta nueva filosofía institucional.

Se pueden identificar algunas ventajas estratégicas de la adopción de nuevo modelo de Gestión orientada a Resultados (GoR) entre las cuales se identifican las siguientes:

- Imprimir unidad de concepción y direccionalidad estratégica a la multiplicidad de instituciones del sector seguridad y justicia, y organismos de la administración pública para que ésta aumente el valor que aportan a la sociedad.
- La GoR orienta a las Instituciones establecer una clara visión de la organización, dentro de un marco de objetivos estratégicos nacionales y resultados de desarrollo preestablecidos, permitiendo a las instituciones centrarse en el logro de sus resultados, a través de la planificación estratégica y operativa articulada, la supervisión periódica de los avances, evaluación de desempeño, y la presentación de informes de rendimiento. Además, fomenta una cultura de gestión que promueve la innovación, el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

- Dar respuestas a las principales demandas de los ciudadanos: mayor transparencia y mayor eficiencia y eficacia del gasto público o del empleo de recursos públicos. La gestión orientada a resultados de desarrollo supone una medición transparente de éstos. Reorienta el foco del seguimiento, la supervisión y evaluación de la relación insumo-producto (eficiencia) y la ha ampliado a la relación producto-resultado que resalta la eficacia de los programas públicos. El foco de atención ya no se encuentra en los insumos en sí (cuánto dinero se obtendrá o cuándo se puede gastar) sino en los resultados mensurables (qué se puede lograr con los fondos) en todas las fases del proceso.
- Provocar una mejora continua de la producción de bienes y servicios que la Comisión para la Reforma Policial en particular y la Policía Nacional Civil en general, conforme a la competencia que le otorga su mandato, deben entregar a la sociedad.
- La GoR conlleva la necesidad de contar con metas claras, concretas, mensurables y limitadas en número, con objetivos ligados al tiempo, midiendo los resultados que los productos y servicios generan (y para quiénes) y conocer los efectos e impactos que se logran sobre la sociedad. Por ello, la GoR implica desarrollar una "cultura del desempeño" y centra su atención en responsabilizar a los gobiernos y a las instituciones públicas de la entrega de bienes y servicios que contribuyan a alcanzar resultados de desarrollo que beneficien a la ciudadanía que pretende cubrir.
- Articular los procesos de planificación-presupuestación, ya que ambos instrumentos constituyen la base de la gestión pública. En este sentido, el presupuesto ha dejado de tener el carácter de mero registro de gastos e ingresos autorizados por ley para convertirse en una herramienta activa del gobierno en el cumplimiento de sus funciones.

## Implementación de la GoR en la Reforma Policial

Implementar una GoR dentro del proceso de la Reforma Policial es un proceso largo y complicado en el cual el estado reorienta su atención del procedimiento, como producto principal de su actividad, al servicio y al bienestar. Se caracteriza por tener los siguientes 4 elementos básicos compartidos:

**A nivel estratégico**, comprende la elaboración de un plan estratégico orientado a resultados de impacto. Esto implica contar con un análisis profundo de la problemática y sus diferentes factores de causalidad, su conversión en resultados de desarrollo con metas estratégicas y la definición de los principales bienes y servicios que permiten la obtención de estos resultados. En materia de Reforma Policial esto se traduce concretamente en el desarrollo de los siguientes puntos:

- **Análisis situacional:** define el punto de partida institucional y tiene como propósito identificar las prioridades en términos de los problemas a atender. Es la base para la posterior identificación de los resultados institucionales.

- **Marco estratégico:** A partir del análisis de situación se determina el contenido del plan estratégico de la Institución (misión, visión, principios, objetivos estratégicos, resultados de desarrollo esperados, población objetivo, focalización territorial y finalmente se define los bienes y servicios estratégicos de la institución).
- **Un conjunto de Indicadores de Seguimiento:** se construye un modelo con un número limitado de indicadores que permiten medir los resultados en términos de efecto e impacto.

**A nivel operativo multianual** la labor de la Comisión para la Reforma Policial consiste en la elaboración de un plan operativo multianual (POM) con una clara definición de los resultados y sus metas en términos de población-territorialidad y una cartera costada de bienes y servicios. Sirve como el eslabón que permite vincular el marco estratégico del PEÍ con la planificación anual de la Institución, vinculando la programación operativa de las instituciones con el marco del presupuesto multianual. El POM consiste de:

- **El plan multianual (POM):** es el marco referencial del plan operativo anual, para apoyar el cumplimiento de los resultados estratégicos y define los bienes y servicios de la institución, estima sus costos y determina los centros de gestión y redes de producción.
- **Un conjunto de Indicadores de Seguimiento:** a nivel del POM, se construye un modelo con un número limitado de indicadores que se focalizan en la medición de insumos, productos, y los resultados.

**A nivel operativo anual**, contiene la formulación de un plan operativo anual (POA), que refleja los detalles de los productos y servicios que la Institución tiene programada realizar en un año. El POA consiste de:

- **El plan anual (POA):** es la herramienta concreta de gestión operativa de la planificación estratégica y multianual que explicita las políticas de la institución en un plan de acción institucional de corto plazo.
- **Un conjunto de Indicadores de Seguimiento:** a nivel del POA, se construye un modelo con un número limitado de indicadores que se focalizan en la parte baja de la cadena causal (insumo-producto), cubriendo principalmente la medición de los insumos y productos.

El cuarto elemento consiste en un sistema de seguimiento (SIS) estructurado en una cadena causal de indicadores (insumo-producto-efecto e impacto) e integrado en los 3 elementos mencionados que permite dar un seguimiento a los cambios que se logran con la entrega de los productos y servicios institucionales.

Todo intento por poner en práctica y mantener un cambio requiere de tiempo y un liderazgo constante. Los cambios que amenacen la continuidad de aquellos procedimientos profundamente arraigados sin duda enfrentarán una resistencia inicial, debiendo hacerse múltiples intentos desde diferentes ángulos antes de poder instaurarlos. La experiencia relacionada con las reformas efectuadas en la cultura burocrática indica que se requiere de aproximadamente cinco años de esfuerzos continuos y sistemáticos para lograr institucionalizar un modelo de gestión orientado a resultados.

## El Plan Estratégico Institucional (PEI)

El PEI es el documento estratégico y no operativo que tiene un horizonte de entre 5 y 10 años y que define la visión del cambio que la institución espera en las condiciones de la población objetivo que constituye su clientela. Se basa en un análisis de la problemática y sus causas y efectos y define la misión, los principios, los resultados esperados, la población objetivo y su focalización territorial, como también los servicios estratégicos que la institución tiene previstos entregar para garantizar la obtención de los resultados. El PEI es el instrumento de articulación institucional con el marco estratégico a nivel nacional hacia arriba, retomando los resultados estratégicos y metas nacionales, y hacia abajo constituye el vínculo con la elaboración del Plan Operativo Multianual (POM) y del POA: proporciona una guía sobre "Que es lo que estamos tratando de lograr". El PEI se construye alrededor de 3 componentes: (1) el análisis situacional del entorno del mandato de la institución, (2) la definición del marco estratégico de la institución y (3) el diseño de un sistema de seguimiento que permite la medición de los cambios logrados.

## Análisis Situacional

Define el punto de partida institucional y tiene como propósito identificar las prioridades en términos de los problemas y sus causas a atender. Es la base para la posterior identificación de los resultados institucionales.

- Contiene un análisis del mandato legal de la Reforma Policial y las políticas de seguridad vigentes, lo que permite conocer las competencias que de forma directa son responsabilidad de la institución.
- Contiene la identificación y el análisis de la problemática que enfrenta la población en el tema del aseguramiento de derechos y libertades y se basa en un análisis de causalidad, que ayude a explicar las causas y consecuencias de la problemática existente.
- Contiene la construcción de un modelo causal de los problemas identificados con sus factores causales y presenta un resumen del conocimiento actual existente sobre el problema, explicando la dirección e intensidad de la causalidad de los

diferentes factores.

- Contiene un análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas.
- Contiene un análisis de actores que se desempeñan dentro de la temática de la Institución lo que permite clarificar los actores y sus intereses, como también ayuda a identificar tanto potenciales aliados como obstaculizadores del proceso.

## Análisis mandato y políticas

Es pertinente empezar con el análisis del mandato de la institución, ya que este permite conocer las competencias que de forma directa son responsabilidad de la institución y facilita la identificación de los bienes y servicios que la institución debe prestar a la población. Punto de partida es la Constitución Política Acuerdo Gubernativo que le dio vida a la Comisión para la Reforma Policial.

Incluye también el análisis de las políticas públicas vigentes, relacionadas con la temática que cubre la institución para poder identificar las prioridades tanto temáticas, como en términos de población objetivo y focalización territorial. Entendemos las políticas públicas como un conjunto de reglas e instrumentos para que la sociedad oriente y estructure los cauces de desarrollo que desea. Como tales determinan la relación entre el Estado y la Sociedad y definen el marco del proceso de planificación. También pueden definirse en torno a las instituciones públicas como aquellas respuestas del Estado a problemas socialmente compartidos. Las Políticas públicas suelen diferenciarse entre las políticas de estado y las políticas de gobierno. En el primer caso se relacionan con una manera de implementar la estrategia de desarrollo de la nación y por lo tanto trascienden los límites de un gobierno en particular, los Acuerdos de Paz, Firme y Duradera son un claro ejemplo de una política de Estado. En el segundo caso, cada gobierno define sus propias políticas o adecúa las existentes de acuerdo a los lineamientos de su programa de gobierno y las traduce a planes y programas. Genéricamente, toda política pública tiene 4 elementos básicos: (1) define el centro de decisión conformado por uno o varios actores cuyo poder político les permite asumir la responsabilidad de la implementación de la política, (2) explícita los objetivos de la política considerada, (3) define un conjunto de instrumentos y propuestas de acción para concretar la toma de decisiones y (4) identifica los destinatarios o beneficiarios de las decisiones de política.

En Guatemala existe una gran diversidad de políticas públicas: la Subsecretaría de Políticas de la SEGEPLAN por ejemplo identificó la existencia de 47 política vigentes de la más diversa temática, relevancia, nivel de ejecución, diseño y alcance. Es pertinente que la Reforma Policial revise lo que corresponde a las políticas vigentes en los temas vinculados a su área de accionar. Los 4 elementos mencionados podrían dar las pautas para este análisis. El análisis también debería incluir la revisión de su marco normativo y de los compromisos que el Estado de Guatemala ha adquirido a nivel internacional.

## Análisis Problemática

Una vez definida el área de accionar del mandato institucional y las políticas vigentes, se procede a analizar la problemática que enfrenta la población en el tema en el que opera la institución (educación, salud, desarrollo social, seguridad, desarrollo rural, economía, etc.). Este análisis se enfoca en la identificación y priorización de los problemas relevantes, sus cadenas de causas y efectos, como también incluye un análisis de actores y un análisis que determina las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas institucionales como base para definir las estrategias institucionales.

## Identificación problemática y construcción de cadenas causales

Para lograr la identificación y delimitación de la problemática con sus causas y consecuencias, se propone aplicar el instrumento del Árbol de Problemas (AP) que constituye una técnica que ayuda a desarrollar ideas creativas para identificar el problema y organizar la información recolectada, generando un modelo de relaciones causales que lo explican.

El proceso de la construcción del AP constituye los siguientes pasos:

- i. Analizar e identificar los que se consideren que son los principales problemas de la situación analizada, distribuyendo a cada uno de los participantes, tres o cuatro tarjetas en blanco para que en cada una escriba un problema.
- ii. A partir de esta primera "lluvia de ideas", se establece cuál es, a juicio del grupo, el problema central que nos afecta (priorización). Se define el problema como una carencia o déficit, se presenta como un estado negativo en una situación real no teórica y se localiza en una población objetivo bien definido. No se debe confundir con la falta de un servicio específico.
- iii. Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de tal forma que permite verificar la importancia del problema. Se trata, en otras palabras, de tener una idea del orden de gravedad de las consecuencias y del problema.

## Revisión de modelos y tendencias existentes

Es importante construir de manera participativa el modelo causal alrededor de los problemas identificados y basados en las realidades específicas de cada país e institución, pero es igual de importante revisar si a nivel regional o internacional ya

existen modelos conceptuales que reflejan estas relaciones causales y que han demostrado ser exitosos en guiar el logro de los resultados necesarios para solucionar el problema identificado.

Se recomienda buscar los modelos conceptuales existentes y publicados en revistas y libros especializados, ensayos, reportes de evaluación y otros documentos disponibles para comprobar el árbol diseñado. Como fuentes de información servirían -entre otros- universidades y organismos internacionales de cooperación para el desarrollo.

Esta revisión sirve para fortalecer el resultado del ejercicio del árbol de problemas y puede complementar y/o comprobar el análisis realizado por los técnicos de las instituciones que determinaron los factores causales en el árbol.

## La conversión del problema al resultado

Una clara definición de los problemas y sus cadenas causales comprobadas y priorizadas es uno de los principales productos de esta etapa del análisis situacional, ya que esto permite una posterior definición de los resultados. Los resultados representan cambios positivos en la realidad problemática (problemas centrales) de la población y son el referente al cual deben contribuir los bienes, servicios que se generan a través de las instituciones públicas.

## Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas Institucionales (FODA).

Después del análisis del mandato y el análisis de la problemática y sus cadenas causales, se aplica un FODA que es una herramienta de análisis, que permite sintetizar tanto las fortalezas y debilidades internas de la institución como las oportunidades y amenazas que plantea el entorno y que ayuda a combinar dichos elementos para encontrar formas de potenciar el quehacer institucional para lograr sus objetivos: el análisis del FODA contribuye a identificar las estrategias que permitirán a la institución convertir sus debilidades en fortalezas, aprovechar las oportunidades y reducir los riesgos.

## Análisis de actores

Es una herramienta valiosa que complementa las otras herramientas y que permite clarificar los actores y sus intereses muchas veces contrapuestos, como también ayuda a identificar tanto potenciales aliados como obstaculizadores para la obtención de los resultados por la institución. En el caso del PEÍ, se aplica a la problemática que se busca resolver y que fue identificada en el árbol de problemas y en el FODA.

## Marco Estratégico Institucional

A partir de las tres herramientas aplicadas (análisis situacional, FODA y análisis de actores) se determina el contenido del plan estratégico de la Institución: contiene la definición de la misión, visión, principios, resultados de desarrollo esperados, población objetivo, focalización territorial y finalmente refleja la definición de los bienes y servicios estratégicos de la institución que aportan a la obtención de los resultados.

### La visión, misión y principios

La visión expresa la imagen objetivo de largo plazo - 10 años - que la institución espera en las condiciones de la población que constituye su clientela. La visión también expresa el compromiso institucional y el valor agregado que la institución espera aportar para mejorar las condiciones de su población objetivo.

La visión debe ser formulada por los líderes de la institución, debe ser clara, concreta, medible, delimitada en el tiempo y comprensible para todo el personal de la institución ya que la misma debe ser apropiada por todos para que se trabaje en pos de su consecución.

La misión expresa la razón de ser de la institución, su propósito fundamental en términos de las necesidades que satisface, a quiénes se dirige su acción y cómo lo hace. La base para su definición se encuentra en el instrumento legal de su creación y puede ser complementada con otros elementos como por ejemplo leyes marco y leyes específicas relacionadas con la institución.

Los principios son los que modelan la cultura organizacional ya que en función de ellos la institución y sus integrantes se conducen y tratan a la población objetivo que constituye su clientela. Se basan en leyes marco o en las políticas marco.

### Resultados a nivel estratégico

En la GoR los resultados son de desarrollo y representan cambios positivos en la realidad problemática de la población y son el referente al cual deben contribuir los bienes y servicios que se generan a través de las instituciones públicas. Para definir los resultados estratégicos en el PEÍ, se retoman las conclusiones del análisis situacional, en cuanto a los problemas centrales y las causas inmediatas que existen dentro del área del mandato institucional y se procede a redactar los problemas en positivo. De esta manera, los problemas centrales se convierten en los resultados finales de la Institución.

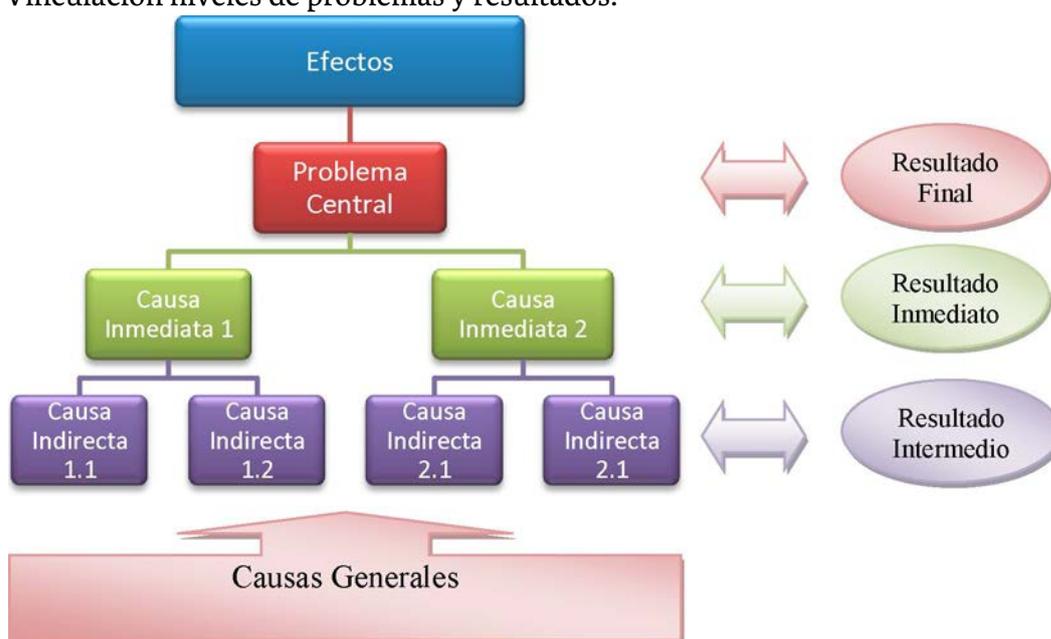
Los resultados se definen en función de lo que se espera alcanzar y se expresan como los cambios positivos cuantitativos o cualitativos que se esperan lograr en las condiciones de la población. El resumen de las características principales del resultado y de lo que se espera hacer, se refleja en una ficha básica del resultado.

Detallar los resultados de esta manera (especificando población objeto y territorialidad), permite focalizar las acciones necesarias para lograr los resultados en una manera que aumente considerablemente la eficacia y el impacto de la entrega de los servicios, enfatizando aquellas áreas que reflejan los mayores niveles de pobreza.

Por último, se deberán tomar en cuenta los enfoques transversales en la definición de los resultados. Transversalizar un enfoque es el proceso de internalizar en las diferentes etapas de la planificación, las implicaciones específicas y diversificadas que cualquier acción que se planifique, pueda tener en un tema y/o grupo específico. Ya se ha acostumbrado de la necesidad de incorporar enfoques transversales de género y de sostenibilidad ambiental a cualquiera de las acciones planificadas, pero es necesario incorporar más elementos, que reflejan las prioridades y estrategias del país.

Finalmente hay que recalcar que existen diferentes niveles de resultados: retomando el esquema del AP, se han identificado diferentes niveles de causalidad de los problemas y por consecuencia, esto también se refleja en diferentes niveles de resultados. En la elaboración del PEI (que no es operativo), se determinan los resultados a nivel del problema central o sea los resultados finales. Dejando los problemas de las causas inmediatas e indirectas para ser tratados a nivel operativo POM y POA.

Vinculación niveles de problemas y resultados.



## Bienes y servicios estratégicos

Definir los bienes y servicios es el siguiente paso y es importante porque ellos representan la aportación de las instituciones de la administración pública para cambiar una situación seguridad de la población y avanzar hacia el logro de resultados. En la gestión para resultados, los bienes y servicios pueden ser terminales, intermedios, comunes y centrales. En el PEI solo se trabajarán los bienes y servicios terminales que son estratégicos, entendiendo como tales aquellos que la institución

entrega a los usuarios, en el caso de forma directa con la Policía Nacional Civil e indirectamente con la población guatemalteca, y que son los que más aportan a los resultados esperados. Los otros tipos de servicios se retomarán en el Plan Operativo Multianual (POM) y en el Plan Operativo Anual (POA) y serán explicados cuando se aborde el mismo.

Se denominan bienes y servicios (productos) terminales (o finales) a los que la institución entrega a la sociedad, ambiente u otra institución para contribuir al logro de los resultados estratégicos priorizados por el gobierno. En consecuencia el catálogo de bienes y servicios de una institución se deriva de aquellos bienes y servicios que mas aporten a los resultados. Asimismo, la identificación de los bienes y servicios y la determinación de su costo unitario es una excelente forma de vincular los planes y los presupuestos y asegurar que ambos están orientados al logro de resultados. Las instituciones generan bienes y servicios, a través de procesos que realizan sus centros de gestión y que agregan valor a la combinación de insumos (recursos humanos y recursos materiales).

En síntesis, el catálogo de bienes y servicios de una institución le va a permitir mostrar qué está entregando a la población, cómo cumple con su mandato, cuántos bienes y servicios puede producir a partir de un presupuesto determinado y, en consecuencia, qué resultados espera lograr.

## Prioridades y estrategias

Los resultados y las metas que se persiguen lograr en el largo plazo deben tener una priorización en términos de expresión territorial y poblacional. Es necesario establecer las estrategias institucionales las cuales deben orientarse a fortalecer los servicios que la Institución entrega a la población y que contribuyan a lograr los resultados. Este fortalecimiento puede estar enfocado en la cobertura y calidad de sus servicios existentes o en la incorporación de nuevos servicios complementarios. Las estrategias resultan del ejercicio realizado en el FODA y están orientadas a resolver los problemas causales identificados y priorizados en el árbol de problemas. Ambas herramientas fueron explicadas en el apartado correspondiente al análisis situacional.

## Seguimiento a nivel estratégico.

El seguimiento a nivel estratégico, se concentra en la medición de los resultados obtenidos a través de la cuantificación de indicadores de resultado (efecto e impacto) que forman parte de una cadena causal de indicadores. El seguimiento de estos indicadores dará las pautas sobre cuellos de botella existentes en el logro de los resultados estratégicos de las instituciones y a raíz de este seguimiento.

## Cadena causal de indicadores

Para dar un seguimiento basado en resultados, es necesario que el proceso de seguimiento sea estructurado de tal manera que cubra la totalidad de la cadena causal: desde insumos, vía productos (bienes y servicios) hacia resultados (efectos e impactos).

Uno de los beneficios más grandes del modelo causal es que presenta en forma sencilla la manera en que cada insumo resulta en un producto que a su vez contribuya a un efecto lo que últimamente llega a un impacto. Para poder medir la obtención de resultados en cadena causal es necesario identificar indicadores que reflejan cada uno de los eslabones de la cadena.

## Tipos de indicadores

Indicadores son los instrumentos que nos indican tanto cuantitativa como cualitativamente el cambio que se espera lograr en el tiempo, el cual puede ser expresado en términos de medidas, comparaciones, rendimientos, porcentajes, índices, opiniones entre otros, que preferiblemente indiquen cantidades. Como rasgos comunes, los indicadores deben ser pertinentes (deben tener una clara relación con los objetivos y metas; es decir, deben medir lo que se pretende lograr y deben reflejar muy bien las metas), comprensibles (deben ser sencillos, no ambiguos, claros), factibles (deben ser realizables dentro de las capacidades institucionales según el tiempo y los recursos disponibles), representativos (para todos los sectores y todos los actores sociales de relevancia) y deben ser sólidos y confiables (su medición no debe variar por el momento en qué se mide, ni por la persona quien hace la medición). Para la medición de los indicadores, se requiere establecer la línea de base, la meta, el medio de verificación y la frecuencia de medición como elementos clave.

## Matriz de seguimiento

El seguimiento a nivel estratégico se efectúa a través de una matriz de seguimiento que reúne los indicadores de impacto y efecto por cada resultado de la Institución.

## El Plan Operativo Multianual

Implica formular un plan operativo multianual (POM) que sirve como orientador multianual (3 años) para el quehacer institucional y funciona como el eslabón que permite vincular el marco estratégico del PEÍ con la planificación anual de la institución, ubicando la programación operativa de las instituciones dentro el marco del presupuesto multianual de la nación. El POM contiene 2 elementos básicos:

- 1) El plan multianual (POM) es de carácter indicativo, que sirve de guía de la política institucional de mediano plazo y opera como el marco referencial del plan operativo anual, para apoyar el cumplimiento de los resultados estratégicos.

- Contiene la definición en términos operativos de los resultados institucionales.
  - Contiene la definición de los productos y servicios de la Institución: terminales, intermedios, centrales y de apoyo.
  - Contiene el análisis de la cadena de producción institucional.
  - Contiene el costeo de los productos y servicios que la Institución ofrece a la población.
  - Articula los planes operativos institucionales con el Presupuesto Multianual del Ministerio de Finanzas Públicas, facilitando una programación de los resultados de maduración plurianual en términos realísticos.
- 2) Sistema de Seguimiento: a nivel del POM, se construye un modelo con un número limitado de indicadores que se focalizan en la parte media y baja de la cadena causal, cubriendo desde la medición de insumos, productos, y los resultados.

## El Plan Operativo Multianual.

El POM es de carácter indicativo, que sirve de guía de la política institucional de mediano plazo y opera como el marco referencial del plan operativo anual, garantizando el cumplimiento de resultados esperados de la institución. Procura superar las limitaciones que tiene el POA, que está forzosamente determinado por el año calendario.

La formulación del POM demanda, en cambio al POA, situarse más allá de la coyuntura inmediata. Por eso, la necesidad de tener que elaborarlo constituye de por sí un estímulo para pensar en los motivos que causan los problemas a resolver para lograr los resultados esperados y tomar aquellas decisiones que requieren un horizonte plurianual, vinculándolas más estrechamente con los resultados estratégicos emanados del plan estratégico institucional.

Aparte de funcionar como enlace entre la visión estratégica y la planificación operativa anual, el POM permite posicionar la planificación institucional dentro del Marco Presupuestario Multianual (PM). El POM, enmarcado en un PM, facilita el logro de los resultados de desarrollo de maduración plurianual y reduce la incertidumbre de las instituciones respecto a las asignaciones de mediano plazo. El cumplimiento de estos resultados de desarrollo por lo general insume más de un año y, por su mayor alcance temporal, el POM está en condiciones de exponer de una manera más adecuada las relaciones entre los resultados, la producción terminal de las instituciones y las inversiones requeridas.

El POM se actualiza cada año, añadiendo consecutivamente un nuevo tercer año ("rolling plan") y la forma preferida de elaborar el POM, es integrarlo al proceso de formulación del POA, evitando hasta donde sea posible la superposición de tareas y procedimientos. A estos efectos, se debe diseñar un solo cronograma, con etapas sucesivas, y cuyos productos sean el POM actualizado y el POA.

## Validación del marco estratégico

El primer paso en la elaboración del POM constituye la validación del PEI. No es necesario repetir todo el ejercicio del análisis previo y recorrer todo el proceso de la definición del marco estratégico, sino el POM puede restringirse a validar la relevancia de los principales elementos del PEI a través de un análisis rápido de la visión, misión, resultados esperados, principales productos y servicios, estrategias y prioridades de focalización.

Ya que el PEI tiene un horizonte de 5 hasta 10 años, el objetivo principal de este ejercicio de validación es asegurar que el marco estratégico institucional mantiene una validez actualizada para los 3 años siguientes: de esta manera se permite incluir por ejemplo nuevas políticas, estrategias y enfoques desarrollados por el gobierno, adaptar los resultados de desarrollo esperados, mejorar su focalización, insertar nuevos productos y servicios que mejor apuntan al logro de los resultados. El ejercicio de validación sirve para garantizar una reflexión estratégica continua sobre el rumbo institucional, los instrumentos aplicados y los resultados obtenidos.

## Identificación de bienes y servicios por resultado y elaboración de redes de producción

En este paso se incluye la identificación de los bienes y servicios terminales (o finales) y se plantea como construir paso a paso la red de producción de dichos servicios. En la construcción de la red de producción se incluirán además de los servicios terminales, los intermedios, los comunes y los de apoyo.

### Bienes y servicios finales

El ejercicio de identificación de bienes y servicios finales deberá iniciar considerando los servicios estratégicos que ya están incluidos en el PEI, a los cuales deberán agregarse otros servicios que se identifiquen como necesarios, siempre en el marco del mandato institucional y de los resultados que se espera alcanzar.

Es fundamental vincular los servicios a resultados para determinar si con los servicios que se prestan se logrará algún efecto en los resultados, de lo contrario deberán identificarse servicios y estrategias alternativas, siempre cuidando de hacerlo en el marco de lo que la normativa establece que la institución debe hacer.

## Costeo de los Bienes y Servicios y el Presupuesto Multianual (PM).

Los costos de producción son el valor del conjunto de gastos y esfuerzos en los que se ha incurrido o es necesario incurrir y que deben ser consumidos por los centros de gestión para obtener un producto terminal. Es importante diferenciar entre gasto y costo. Los costos se refieren a recursos que se consumen para ser utilizados en la

generación directa de un bien o servicio (producto), los gastos se refieren a erogaciones de administración. Los costos de producción de bienes y servicios públicos son necesarios para estimar los requerimientos presupuestarios en función de metas de servicios a prestar.

El presupuesto multianual: por ley, cada institución debe formular su respectivo anteproyecto de presupuesto multianual (cubriendo 3 años) en el SICOIN. Dicho proceso debe tener como respaldo un plan institucional de mediano plazo, con su respectiva programación de metas en forma anual. Según las instrucciones del Ministerio de Finanzas Públicas, las instituciones deben, entre otros: "elaborar el Plan Institucional a mediano plazo, que contenga implícito el cumplimiento de la política de gobierno"; "formular los objetivos, metas e indicadores que faciliten la evaluación del gasto público" y "revisar la red de producción y sus correspondientes estructuras presupuestarias".

El objetivo principal de la elaboración del PM es asegurar direccionalidad y continuidad de las acciones prioritarias de la política gubernamental, profundizando los esfuerzos por realizar una planificación y programación del gasto público con un horizonte de mediano plazo que trasciende el año específico para el cual se realiza el presupuesto anual y buscar la integración de la política, la planificación y el presupuesto, en un escenario de mediano plazo.

## El Plan Operativo Anual (POA)

Es el proceso de la formulación de un plan operativo anual (POA), siendo este el documento legal de gestión operativa que refleja los detalles de los productos y servicios que la Institución tiene programada realizar en un año y que facilita el seguimiento de los procesos requeridos para la producción de bienes y servicios, los cuales se concatenan con el presupuesto en las categorías presupuestarias. El POA contiene 2 elementos básicos:

1. El plan anual (POA): es la herramienta concreta de gestión operativa de la planificación estratégica y multianual que explícita los resultados estratégicos de la institución en un plan de acción institucional de corto plazo.
  - Contiene la cartera de los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programada ofrecer a la población.
  - Contiene las metas anuales de gestión y permite identificar y medir los costos de los productos y servicios, tanto unitariamente como a nivel general.
  - Contiene la programación anual de la entrega de bienes y servicios por Centro de Gestión de la Institución.
  - Contiene la programación anual de los costos de la entrega de bienes y servicios por Centro de Gestión de la Institución.

2. Sistema de Seguimiento: a nivel del POA, el seguimiento se concentra en la medición de un número limitado de indicadores que se focalizan en la parte baja de la cadena causal, cubriendo principalmente la medición de los insumos y productos.

## El plan operativo anual (POA)

El Plan Operativo Anual Institucional (POA) es el documento de gestión operativa que refleja los productos, servicios y actividades que la Institución tiene programado realizar en un año. El POA es la culminación del detalle del PEÍ y del POM y en este sentido es el plan concreto de acción institucional de corto plazo donde se confeccionan los productos y servicios en términos de unidades físicas, se calculan los costos sobre el volumen de servicios que se espera producir en el año tomando como referencia el techo presupuestario y se distribuyen los recursos financieros necesarios en función de prioridades temáticas, territoriales, de género y etnia.

Es la base de la asignación de recursos humanos y materiales a las acciones que harán posible el cumplimiento de las metas planteadas. De esta forma, el POA establece los coeficientes de rendimiento de los recursos que permiten medir la eficiencia con que se utilizan. El proceso de formulación del POA, consta de 4 pasos elementales:



## Validación marco estratégico

Para asegurar que la planificación de los bienes, servicios y actividades anuales se mantienen dentro del marco estratégico establecido en el PEÍ que a su vez fue llevado a un nivel operativo en el POM, en el documento del POA simplemente se integra el resultado del ejercicio de validación del marco estratégico como fue realizado en la actualización del POM. Ya que el ejercicio de actualización anual se realiza en el mismo tiempo y durante el mismo proceso que la elaboración del POA, no hay necesidad de repetición de tareas, sino se utiliza el resultado de la validación POM.

## Programación de bienes y servicios, actividades y metas anuales.

La base para trabajar este paso se encuentra en el POM, ya que en el mismo se trabajaron metas anuales de producción de servicios, costos, etc. Primero se trabaja todos los servicios terminales e intermedios por resultado, una vez agotados estos se pasará a todos los comunes y por último a los de apoyo. Como se indicó, las actividades de cada servicio se tomarán inicialmente de la tabla del POM en la que fueron trabajados los costos de los servicios y luego se revisarán para verificar si se necesitan adiciones o ajustes.

## Programación cuatrimestral de costos de bienes y servicios

La programación y presupuestación de bienes y servicios debe hacerse de manera cuatrimestral, para lo cual deberán tomarse en cuenta diferentes criterios según sea la naturaleza de la institución y de los bienes y servicios que presta, así como de la temporalidad en que es necesario aportar o incrementar la prestación de determinado bien o servicio.

## Seguimiento a nivel operativo anual

Como se había señalado en los acápites del PEI y POM, es necesario medir los cambios cuantitativos y cualitativos que se logra con la entrega de los productos y servicios institucionales a través de indicadores. Mientras a nivel del PEI, el énfasis se centra en la medición directa de los impactos y efectos y a nivel del POM la medición se focaliza en la parte media y baja de la cadena causal (insumos, productos y resultados multianuales), la medición a nivel del POA se limita principalmente a la parte baja de la cadena: los insumos y productos anuales (indicadores de gestión).

En el POA se mide en primer lugar los indicadores de insumos que reflejan el uso o consumo anual de los recursos físicos, financieros y humanos utilizados en el proceso de la entrega de los bienes y servicios. Aunque la medición de los avances en términos financieros (presupuesto programado, asignado y ejecutado) es lo más obvio y fácil de implementar, a nivel del POA, se deberá hacer el esfuerzo de paulatinamente ampliar la medición hacia los insumos físicos y personales que se requieren anualmente para la entrega de los productos y servicios. El POA también contiene indicadores de producto que miden los bienes y servicios generados por las instituciones públicas y que fueron entregados a la población. Asimismo, será necesario a este nivel de planificación operativa establecer indicadores de cobertura y cuando sea posible de calidad. Con las matrices de seguimiento ya elaboradas a nivel estratégico y multianual, se termina el ejercicio con la construcción del matriz de seguimiento anual que incluye por cada resultado esperado un conjunto de indicadores de la parte baja de la cadena causal (insumo y producto).

## Sistema de Seguimiento por resultado

El propósito del sistema de seguimiento basado en resultados que a continuación se presenta, es introducir un instrumento sumamente sencillo al proceso de planificación de las Instituciones que va a permitir que los planificadores empiecen a generar y aplicar datos sistematizados en cuanto a la medición del cumplimiento de los logros de los resultados de desarrollo de las diferentes instituciones. El diseño del sistema de seguimiento (SIS) a nivel de las instituciones es basado en un seguimiento estratégico, multianual y anual de una serie limitada de indicadores priorizados y organizados en cadena causal (insumo-producto-efecto e impacto).

El seguimiento es una actividad continua que usa la recolección sistemática de datos sobre indicadores específicos, para guiar a los implementadores de estrategias de desarrollo con información sobre las dimensiones del progreso en el logro de resultados y la utilización de los fondos destinados. De esta manera, el seguimiento se define como un proceso continuo de medición de avances hacia los resultados programados, con el objetivo de mejorar la toma de decisiones gerenciales.

El principal propósito del seguimiento es contribuir al proceso de una evaluación interna continua con el propósito de realizar ajustes en la programación y adoptar medidas, de ser necesario. En segundo lugar, un sistema de seguimiento es una de las principales fuentes de información para las evaluaciones y es el primer paso en la instalación de un sistema de seguimiento y evaluación: el seguimiento forma la base del proceso de evaluación, que se enfoca en determinar la eficiencia, eficacia, impacto, relevancia y sostenibilidad de intervenciones de desarrollo.

En este sentido hay que diferenciar claramente entre el seguimiento y la evaluación. La evaluación contiene un diagnóstico sistemático de un programa o política, cuyo objetivo es determinar la relevancia y cumplimiento del logro de los resultados planteados, la eficiencia de la implementación, su efectividad, impacto y sostenibilidad. La evaluación es un complemento al seguimiento en cuanto que cuando el sistema de seguimiento envía señales de que el trabajo se está desviando de la ruta trazada (por ejemplo, que la población objetivo no está utilizando los servicios, que los costos van en aumento, que no arranca un programa, que existe una resistencia real a la adopción de una innovación, y así sucesivamente), entonces la información de evaluación adecuada puede ayudar a aclarar las realidades y tendencias observadas en el proceso de seguimiento. Evaluaciones deberían ser de preferencia "externa".

El seguimiento basado en resultados se ha convertido en un requerimiento cada día más importante ya que es necesario poder demostrar resultados tangibles, realizados con eficiencia y efectividad, con cuentas claras y transparentes. Así como se necesita insumos financieros, recursos humanos, insumos físicos y sistemas de contabilidad para obtener resultados de desarrollo, igual se necesita sistemas de retroalimentación: si uno no determina los resultados, no es posible determinar el éxito o fracaso de la estrategia implementada y si uno no reconoce las fallas, tampoco podrá corregirlas. El seguimiento basado en resultados sirve para resolver la pregunta "¿y qué se ha logrado?". El seguimiento basado en resultados difiere de sistemas de seguimiento

tradicionales con un enfoque en la ejecución física-financiera, en cuanto trasciende la orientación hacia insumos y los procesos de implementación, haciendo énfasis en efectos e impactos.

Los sistemas financieros principalmente se enfocan en medir diferentes aspectos del avance financiero y en algunos casos de la producción de bienes y servicios (productos). Sin embargo, para dar un seguimiento basado en resultados es necesario que el proceso de seguimiento sea estructurado de tal manera que cubra la totalidad de la cadena causal: dando evidencia de cómo cada insumo resulta en un producto que a su vez contribuya a un resultado/efecto lo que últimamente llega a un impacto.

## CADENA CAUSAL



## Selección de indicadores por resultado

Indicadores pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los indicadores cuantitativos sólo utilizan números para describir un fenómeno y suelen presentarse como números absolutos, tasas, índices o porcentajes. Los indicadores cualitativos se utilizan para describir características intangibles que son difíciles de medir en términos numéricos. La información cualitativa no se expresa con números, sino de forma nominal. Para establecer un sistema de seguimiento basado en resultados, se recomienda comenzar con un sistema simple y principalmente cuantitativo de medición.

## Construcción de la línea de base

Una vez seleccionados los indicadores, el siguiente paso consiste en establecer la línea de base de los indicadores. Estos datos básicos proporcionan información al comienzo del período de seguimiento, o mejor aun antes de ese período. Los datos básicos se utilizan como punto de partida mediante la cual se puede hacer seguimiento al desempeño futuro.

## Matriz de seguimiento y la elaboración de informes.

Existe una comprensión cada vez mayor de la necesidad de flujos de información, no de estudios discontinuos que son episódicos y espaciados en el tiempo. Para una gestión orientada hacia resultados, se requiere información confiable y en tiempo real. No tiene mucho sentido hacer gestión en el sector público utilizando, básicamente, datos históricos que pueden tener cinco o hasta diez años. Para evidenciar las

tendencias en el logro de los resultados se puede aplicar un instrumento sencillo y eficaz: a la matriz consolidada se añade una valorización del nivel de avance alcanzado de cada uno de los indicadores en relación a las metas planteadas.

## Gestión de Financiamientos, apoyo técnico y humano.

Orientada por los instrumentos de planificación deberán elaborarse bajo el esquema de formulación de proyectos concretos en aras a la consecución de calidad en los procesos y de financiamiento complementario al disponible por presupuesto ordinario de la Comisión para la Reforma Policial.

Una nueva ronda con los cooperantes se viabilizará para la consecución de los objetivos planteados en la nueva Gestión orientada a Resultados.

En tal sentido, se hará una revisión de la oferta institucional de la cooperación, así como un mapeo de las posibles alianzas público-privadas que se puedan establecer para producir un modelo alineado también en los niveles de cooperación que permita medir, auditar, participar y elaborar productos de impacto según lo planificado.



3

La Ruta Estratégica

### La Ruta Estratégica

De acuerdo con las fases planteadas y vigentes de la Reforma Policial se hace preciso tener en cuenta los siguientes factores de política pública que recientemente se han incorporado y son de observancia general para todas las entidades públicas. En materia de seguridad son las siguientes:

1. Plan de Gobierno La Agenda del Cambio
2. Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia
3. Orientaciones generales de Gestión orientada a Resultados
4. Política Nacional de Seguridad

Las que se suman al marco estratégico, político y legal vigente para reestructurar el sentido en que el Estado guatemalteco se reorienta a resultados sobre el terreno en un ámbito de planeación que transita de un nivel institucional a uno multiinstitucional.

El establecimiento de tres pactos por parte del gobierno central es un esfuerzo por reorientar esfuerzos, productos, recursos financieros técnicos y humanos hacia ciertas variables sobre el terreno que se pretenden afectar.

En el caso de la seguridad, está mayormente dirigido a la recuperación de espacios seguros por subnivel territorial y por escenarios de prevalencia delictiva. Todo ello bajo un enfoque de restitución y redistribución de derechos y garantías para las personas y sus bienes.

Es por ello que se privilegia un enfoque de naturaleza preventiva mediante intervenciones de desarrollo, para atacar el riesgo de incorporación delictiva en zonas rojas, así como los detonantes y causas principales que originan conductas delictivas, como también un reactivo orientado a un despliegue territorial y multiinstitucional capaz de revertir los índices de violencia.

En las propias palabras enunciadas en el Pacto por la Paz la Seguridad y la Justicia: *“La historia reciente de Guatemala está marcada por una serie de hechos que han provocado el rompimiento del orden social, lo cual se manifiesta en la acentuada polarización entre sectores de la ciudadanía, la falta de credibilidad institucional y la desbordada violencia que se vive en nuestros barrios y comunidades... Aunado a esto, la falta de interés de las autoridades en reducir estas brechas ha provocado una situación de inestabilidad y obsolescencia del Estado, que hace urgente la formulación de un*

*nuevo pacto para reorientar el camino hacia el ejercicio pleno de derechos y obligaciones por parte de los guatemaltecos, en el cual la equidad sea un principio de Gobierno y la conciliación se convierta en la esencia de cultivo de una identidad nacional...La violencia en Guatemala es un problema estructural, no pasajero. Tiene un carácter endémico. Por tanto, su tratamiento corresponde a un esfuerzo profundo, integral y de largo plazo, en el cual debe participar y comprometerse la sociedad entera.”*

## La Reforma Policial, su necesidad de reorientación

Resultan relevantes los esfuerzos de la comisionada Helen Mack relativos al establecimiento y carácter fundacional de la Reforma Policial. En efecto, existen diversos estudios, diagnósticos e instrumentos que permiten a la actual administración liderada por la Comisionada Adela Camacho de Torrebiarte, una base desde la cual relanzar los procesos de reforma que fueron en gran parte imposibilitados por un clima de tensiones con la gestión del Ministerio de Gobernación del gobierno precedente.

A la luz de los nuevos instrumentos de política pública y tomando en cuenta los esfuerzos fundacionales de la etapa anterior de la Reforma Policial, se hace necesario un esfuerzo de clarificación de diversos espacios de proceso, aunque respetando los trazados por la gestión anterior.

### Fases de la Reforma Policial



## Fase de Preparación:

Existen diversos esfuerzos previos sobre esta fase en particular, existen variedad de productos, la mayor parte en proceso de estructuración cuando ocurrió la transición de gobierno. Sin embargo, hubo un tiempo de recuperación de materiales toda vez que numerosos materiales reportados en los informes no estaban accesibles o no fueron localizados.

Este esfuerzo de compilación de materiales, así como de la recuperación de las gestiones efectuadas, ha tomado un tiempo considerable. Esta fase reportada como ejecutada, tuvo que ser retomada por la actual administración de la Comisionada Adela de Torrebiarte en virtud del restablecimiento de relaciones con los niveles de la Policía Nacional Civil que se encontraban deteriorados por la pugna ministro-comisionada anteriores, así como la localización de materiales muchos de ellos localizados con los propios cooperantes y que no habían sido entregados en forma efectiva a la Reforma Policial.

La estrategia viabilizada por la Comisionada Presidencial para la Reforma Policial, Adela Camacho de Torrebiarte para esta fase en particular, estribó en una serie de gestiones para el logro de un proceso más paritario de Reforma Policial que involucrara de manera directa y con una coordinación clara y estable con los mandos policiales. A pesar de que hubo necesidad de retomar esta fase para recuperar el clima de ruptura y de tensión precedente, actualmente esta fase se encuentra concluida y se tiene coordinación plena con el mando policial.

## Fase Fundacional:

Esta fase está destinada a la focalización de los elementos que dotan de integralidad a la Reforma Policial y que permiten un proceso estructurado, lógico, alineado y con bases sólidas.

En esta fase, que es nueva para el proceso de Reforma Policial se agrupan los esfuerzos de naturaleza fundacional como los siguientes

- Doctrina Policial
- Modelo Policial
- Alineamiento Estratégico
- Planeación orientada a Resultados
- Elaboración Plan-Presupuesto Multi-Anual

Los anteriores elementos otorgarán a la Reforma Policial de un marco estable tanto para la integración de los niveles, Estratégico, táctico y operativo, sino también ofrece un marco estable para el seguimiento del plan a lo largo de su desarrollo e

implantación, así como la dotación de un espacio claro y orientado para la cooperación internacional.

## Fase Diagnóstica:

Esta fase de la Reforma Policial se encuentra en desarrollo y busca compilar los materiales de diagnóstico, las encuestas y diversos instrumentos de medición con la finalidad de estructurar una línea basal orientada en tres campos específicos:

- Los relacionados con la Policía Nacional Civil
- Los que miden opinión pública
- Los que arrojan resultados estadísticos relacionados con la seguridad ciudadana.

Igualmente una vez compilados los materiales, estudios y estadísticas se indagará sobre las necesidades de diagnóstico de áreas no cubiertas por la información disponible o bien, que son necesarias de actualizar.

La información sobre los resultados estadísticos permitirá establecer indicadores de desempeño policial, así como la relación despliegue-resultado.

Esta fase tiene importancia vital para la presentación de resultados asociados con la Reforma Policial, así como la facilitación de la auditoría social necesaria para garantizar la legitimidad del proceso y la integralidad de los resultados.

Una de las carencias más notorias de la institucionalidad en seguridad consiste en la falta de información que la propia Policía Nacional Civil tiene de su personal, y que como resultado del mismo no es posible una gestión de recursos humanos adecuada, lo cual repercute en bajas de rendimiento, eficiencia y eficacia.

De igual forma es importante hacer acopio de información sobre su inventario y procesos, que actualmente se encuentran segmentados, incompletos o bien en formatos poco útiles para la toma de decisión.

## Fase de Diseño e Instalación

El diseño de planes específicos ha sido parte integral del proceso de transición y los primeros meses efectivos de trabajo en la Reforma Policial. Esto ha permitido el diseño de objetivos claros, así como el diseño de la MEGA (Meta Estratégica Grande y Audaz) que permite la focalización de los ejes sobre resultados claros y medibles. En esta vía existen dos esfuerzos en curso: el primero de ellos es el diseño del Plan Estratégico Institucional orientado a Resultados. En esta vía se busca alinear el plan de la Reforma

Policial a todo el esfuerzo multiinstitucional sectorial de seguridad para lograr los impactos trazados por el Organismo Ejecutivo. En este caso, hay un esfuerzo por re-planificar con base en el plan inicial presentado en la administración anterior en materia de Reforma Policial pero haciéndolo más preciso en la busca de la lógica de planificación del resultado al proceso y no a la inversa.

Un segundo esfuerzo estriba en un diseño alineado con el primero orientado a resultados, en base a una herramienta estratégica gerencial que muestre cómo la institucionalidad y sus funcionarios alcanzan los resultados definidos en mapas estratégicos a través de planes puntuales estructurados en base al Plan Estratégico Institucional. Por esta razón, para su formulación se requiere un esfuerzo participativo conjunto con los mandos policiales para seguir una metodología que construya las grandes metas de la organización del trabajo conjunto que aterrice en planes de acción. Es a partir de este esfuerzo que la cooperación nacional e internacional puede garantizarse la alineación de su propia cooperación técnica, material y financiera en base a un modelo alineado que garantiza impactos relacionados entre sí.

En este caso, los integrantes de los Ejes de la Reforma Policial han iniciado un fuerte trabajo conjunto para el establecimiento de los primeros instrumentos de guía estratégica de su trabajo. Inicialmente en un esfuerzo de focalización que se detalla seguido, la reforma policial agrupa la actividad de sus ejes en cuatro componentes, igual esfuerzo realiza la propia Policía Nacional Civil con mandos que corresponden a los mismos para el trabajo conjunto:



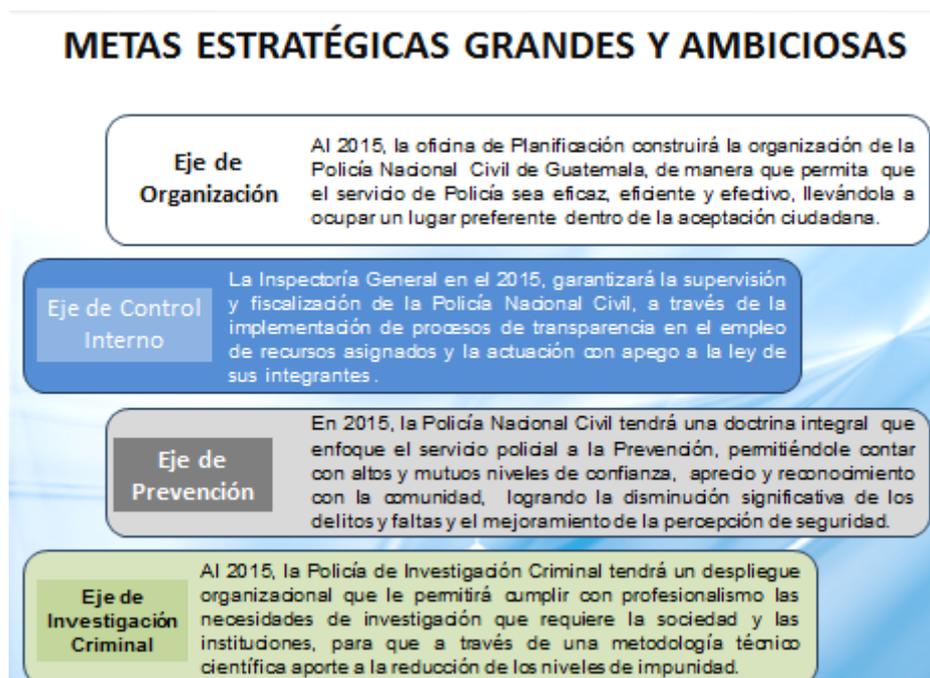
## MEGAs de los Ejes de la Reforma Policial

El diseño de Metas Estratégicas Grandes y Ambiciosas (MEGAs) se constituyen en el primer referente estratégico para el diseño posterior de procesos de planificación enunciados anteriormente y que constituyen el hilo conductor en todo el proceso.

Este proceso ha sido bipartito, Reforma Policial-Policía Nacional Civil y se ha contado en los talleres para el diseño de la misma de todo el mando superior policial encabezado por su Director y Director Adjunto. Este proceso fue facilitado por una delegación de la Policía Nacional de Colombia y por la Agencia NAS de los Estados Unidos de América.

Cada Eje trabajó en base a los materiales generados en el Taller de implementación del Plan Estratégico, en la reorientación de sus actividades y rumbos, en base a los nuevos lineamientos de planificación y de política pública generados por el Organismo Ejecutivo.

A continuación las Metas Estratégicas Grandes y Ambiciosas de los Ejes de la Reforma Policial:



## METAS ESTRATÉGICAS GRANDES Y AMBICIOSAS

### Eje de Gestión logística

La PNC en el 2015, tendrá los recursos y condiciones salariales adecuadas a sus necesidades, con un despliegue logístico que responda a la multiculturalidad, plurilingüe y multiétnica, sustentado en políticas de gestión de presupuestos de orden nacional, regional y municipal, para prestar un mejor servicio policial a la comunidad.

### Eje de Recurso Humano

La Policía Nacional Civil en el 2015, contará con una política eficaz y efectiva de dignificación del servicio policial, el cual, administrará los recursos humanos de forma servicial, respetuosa, amable y oportuna; generando un personal policial competente, motivado e identificado con su perfil y profesión de policía.

### Eje de Tecnología

Al 2015, la Policía Nacional Civil tendrá una unidad de alta jerarquía, especializada en el desarrollo de tecnologías de la información, que le permita innovar el servicio policial, con despliegues tecnológicos, sistemas de información y consulta nacional e integrados, que respondan a estándares de seguridad, credibilidad y fácil acceso.

### Fase de Diseño e Instalación

Se han adelantado algunos criterios que serán utilizados en el diseño de ambos productos de planificación, citados anteriormente, desprendiendo la oferta de objetivos de los Ejes en un primer esfuerzo por reorientar la función e identificar el impacto. Algunos avances se han dado en preparación para esta fase en concreto, principalmente en función de los objetivos por cada Eje de la Reforma Policial. A continuación los objetivos planteados por cada Eje elaborados tanto por el Mando Superior Policial como por la Reforma Policial con la facilitación de la Agencia NAS de los Estados Unidos de América y de la Policía de Colombia:

## 1. Eje de Organización



## 2. Eje de Control Interno



### 3. Prevención



### 4. Eje de Investigación Criminal



## 5. Gestión Logística



## 6. Recurso Humano



## 7. Tecnología



## 8. Profesionalización



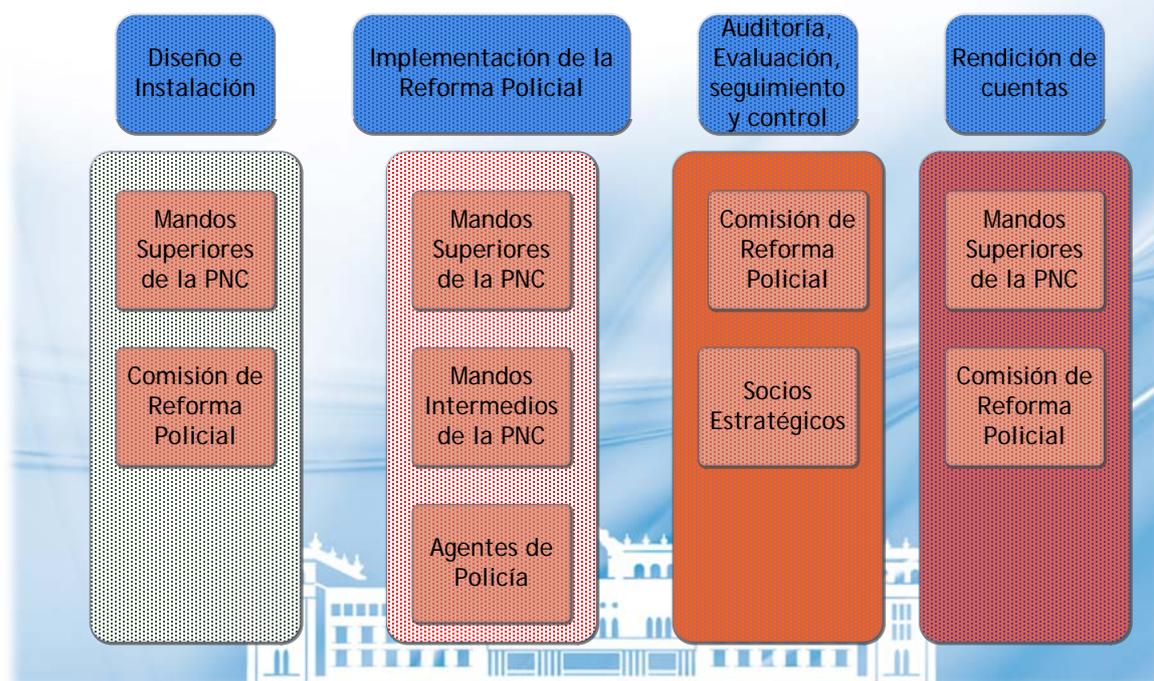
Fase de Implementación y Ejecución:

En esta fase estará concluida toda la planificación de la Reforma Policial e iniciarán las acciones conjuntas de la Reforma Policial con los mandos superiores de la Policía Nacional Civil. La temporalidad, los impactos, y los resultados estarán claramente expresados, y los indicadores y las metas susceptibles de ser medibles y auditables en todo el proceso de ejecución.

Para el efecto, y con la necesidad que existe del seguimiento del proceso por parte de los actores de la sociedad civil, la sociedad en general y la cooperación internacional, se encuentra en gestión un sistema de *Balanced Scorecard* que permita por medio de tableros estratégicos el seguimiento sobre el terreno y en tiempo real de lo que ocurre con los procesos de la Reforma Policial y su implementación por la Policía Nacional Civil.

## Fase de Implementación y Ejecución

Existe previamente acordado entre la Comisionada de la Reforma Policial, Adela Camacho de Torrebiarte, con el mando superior de la Policía Nacional Civil, sobre la cadena de responsabilidad y corresponsabilidad que existirá en el proceso de ejecución e implementación del proceso de Reforma Policial. A continuación se detalla la cadena de responsabilidad acordada:



## Fase de Expansión y Desarrollo:

Esta fase está orientada hacia la implantación territorial y la medición sobre el terreno para lo cual se planificará en base a cada subdirección actual.

En este caso aun quedan por establecer los criterios de implantación territorial, los focos territoriales objetivo, así como el despliegue de esfuerzos, personal y recursos necesarios para el logro de los objetivos.

### Fase de Consolidación:

Relacionada con todas las acciones de entrega y devolución de responsabilidad compartida por la Reforma Policial para el empoderamiento, el seguimiento y la garantía de la continuidad de los esfuerzos una vez la Reforma Policial haya cumplido lo planificado.

### **Precisiones Finales**

En resumen la ruta estratégica de la Reforma Policial transita por las fases previas y fundacionales, como primera prioridad. Un segundo conjunto de procesos y actividades conlleva la fase diagnóstica, que conjuntamente con la de diseño e instalación, producen instrumentos de planificación estratégica y operativa. En este segundo conjunto se establecen las actividades de reorientación estratégica en base a dos vertientes: la primera para adaptar los esfuerzos iniciales de la anterior administración a las nuevas políticas públicas. La segunda está relacionada con la nueva filosofía de Gestión orientada a Resultados (GoR).

Un tercer conjunto de procesos se refiere a las actividades integradas relativas a niveles táctico y operativo de la Reforma Policial.

El proceso completo de Ruta Estratégica se describe en la siguiente gráfica:

# Ruta Estratégica de la Reforma Policial

