



Seguridad Ciudadana a cargo de Profesionales

Guatemala se ubica en el quinto lugar de los países más violentos de Latinoamérica. Aunado a ello, la población muestra bajos niveles de confianza hacia los miembros de la Policía Nacional Civil –PNC-. El desafío que se presenta es renovar la carrera profesional para contar con agentes preparados, dignos, y comprometidos para afrontar los retos de la criminalidad.

La carrera profesional de la Policía Nacional Civil

La administración pública tradicionalmente se organiza bajo la Ley de Servicio Civil (artículo 108 Constitución Política), que persigue desarrollar un servicio alejado de la influencia política y construir una carrera que garantice estabilidad y profesionalización. Sin embargo, a pesar de sus bondades, ésta carece de un sistema adecuado de rendición de cuentas que evalúe el desempeño, y eventualmente los funcionarios se vuelven ineficientes a causa de la estabilidad laboral.

Frente al incremento del crimen, la población presiona cada vez más a las autoridades para mejorar la seguridad ciudadana, por lo que se ven urgidas a responder con el mejor nivel posible de eficacia, la que solo alcanzarán con elementos profesionales pertenecientes a una carrera profesional bien definida.

La Carrera Policial a través de la Ley de la Policía Nacional Civil, desarrolla su escala jerárquica y aspectos generales del sistema de ascensos o promociones. El Reglamento Sobre la Organización de la Policía Nacional Civil, el Reglamento del Régimen Educativo de la Policía Nacional Civil, y el Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil contemplan aspectos correspondientes a la coordinación y administración del sistema de promoción y desarrollo del personal.

En noviembre de 2011, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN-, presentó una propuesta para el *Fortalecimiento y Mejora de la Policía Nacional Civil*, la cual establecía cinco políticas específicas que debían implementarse dentro del marco de la Carrera Policial de Policía Nacional Civil: 1) Crear una Doctrina Policial; 2) fortalecer la Inspectoría General de la PNC; 3) mejorar las evaluaciones del desempeño de la PNC; 4) estructurar los procesos y requisitos de ascenso policial; y 5) crear una Escuela de Oficiales de las Fuerzas de Seguridad Ciudadana.

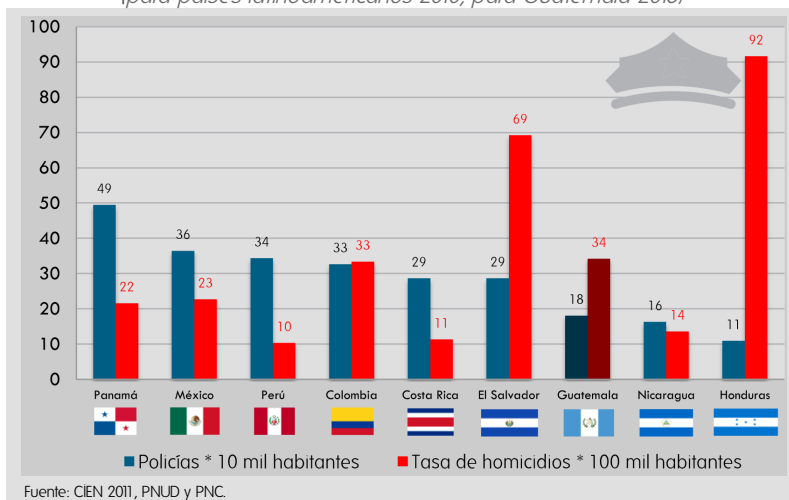
Es el propósito del presente documento, analizar el grado de avance que han alcanzado las cinco políticas mencionadas y hacer nuevas recomendaciones para fortalecer el recurso humano de la PNC. El documento se divide en cinco partes: introducción, la Policía en cifras, avances de la Carrera en la PNC, conclusiones, y recomendaciones. Adicionalmente se comparten dos recuadros sobre la situación de la carrera profesional en el Sistema Penitenciario y en el Ejército de Guatemala.

La Policía Nacional Civil en cifras

En abril de 2011, 7 de cada 10 guatemaltecos opinaban que la inseguridad era el principal problema que afectaba al país. La percepción de la población respecto a la inseguridad ha mejorado, ya que en una encuesta realizada en enero del 2013, se redujo a 6 de cada 10, aumentando como segundo problema el alto costo de la vida. El nivel de aceptación de la Policía Nacional Civil, la principal institución encargada de la seguridad ciudadana, es del 41%, lo cual la ubica como la segunda de peor aceptación solo por encima del Congreso de la República.¹

Gráfica 1. Tasa de Homicidios por 100 mil habitantes y tasa de Policías por 10 mil habitantes

(para países latinoamericanos 2010, para Guatemala 2013)



Como se puede apreciar en la Gráfica No.1, Guatemala tiene uno de los índices más bajos de policías en relación a la población, a pesar de los esfuerzos que el gobierno ha hecho por incrementar la cantidad de policías en los últimos años. En la actualidad, hay

aproximadamente 27,900 policías a cargo de una población de 15.4 millones de habitantes, es decir, hay 18 policías por cada diez mil habitantes. Comparado con otros países latinoamericanos, esta relación es muy baja.

Luego de 15 años de una nueva Policía Nacional Civil, pareciera que uno de los temas más destacados ha sido la inestabilidad en su dirección y la falta de certeza y uniformidad en los criterios de reclutamiento y ascensos. Se han observado constantes cambios en los Directores de la Policía Nacional Civil. Desde 1997 han existido 20 diferentes Directores Generales a cargo de su conducción, quienes en promedio han durado nueve meses y medio en el cargo. Los cuatro directores generales que más han permanecido en el cargo son: 1) Angel Antonio Conte Cojúlún, quien fungió como Director desde enero de 1997 hasta enero de 2000, 2) Erwin Sperisen, a cargo de la institución

¹Pro Datos, para Prensa Libre, Enero de 2013.

entre julio de 2004 y abril de 2007, 3) Jaime Leonel Otzín, entre junio de 2010 y enero 2012, y, 4) el actual Director, Gerson Oliva Ramos desde enero 2012 a la fecha.

Avances de la carrera en la Policía Nacional Civil

En julio de 2012, el Director General de la PNC aprobó el trabajo realizado por la comisión de la doctrina institucional, y ordenó su reproducción, difusión y cumplimiento. La misma fue difundida a través de 900 computadoras entregadas por la Comisión de la Reforma Policial en las distintas sedes. También se han incluido cursos sobre la Doctrina en el programa de estudios de la institución. Así mismo, se creó la Subdirección General de Estudios y Doctrina por medio de una modificación al Acuerdo Gubernativo 153-2012.

Respecto al reclutamiento, en el año 2012 se reabrió la Academia de la Policía Nacional Civil que permaneció cerrada en 2011. En agosto de 2012, la promoción número 27 graduó 1,500 agentes, y en febrero de 2013, la promoción 28 graduó 1,600. En marzo de 2013 se abrió una sede regional de la Academia en Huehuetenango en donde se inscribieron 600 nuevos estudiantes. Se proyecta abrir otra en Santa Rosa en el presente año.

Guatemala carecía de escuelas para suboficiales, oficiales, y de escuelas técnicas para fortalecer la profesionalización de su personal. El Acuerdo Gubernativo 153-2012 creó

Recuadro 1. El recurso humano del Sistema Penitenciario

En el Sistema Penitenciario el proceso de selección incluye una entrevista personal, un examen médico, examen psicológico y examen de condición física. Basado en las evaluaciones, la persona puede o no ingresar a la formación inicial para agentes penitenciarios.

Según estudios de la Escuela de Estudios Penitenciarios, el 45% de los agentes operativos proviene del departamento de Jutiapa, seguido por un 12% del departamento de Baja Verapaz y un 8% del departamento de El Progreso. Además se evidencian nexos familiares entre guardias, ya que el 85% viene referido por un miembro familiar que ya labora en la institución.

Actualmente, no existe ninguna jerarquía entre los agentes penitenciarios. Todos tienen el rango de agente I, a pesar de desempeñar distintas responsabilidades. Esto significa que todos perciben la misma remuneración y los mismos beneficios, sin tomar en cuenta el nivel de responsabilidad que enfrentan en sus labores.

Los agentes penitenciarios reciben una formación inicial de 3 meses, aunque antes del año 2012 la misma duró 5 meses. La formación continua es prácticamente inexistente. En el año 2011 se empezó a implementar un curso de actualización de una semana para los agentes, sin embargo este esfuerzo ya no se lleva a cabo actualmente.

Unos pocos agentes tienen oportunidad de ir a especializarse a los Estados Unidos o Chile. A su regreso ellos asumen como instructores en la Escuela de Estudios Penitenciarios para divulgar su conocimiento.

Al momento no existe una carrera penitenciaria. Se han realizado distintos esfuerzos para crear propuestas, pero sin concretar nada aún.

cuatro centros educativos: la Academia de la PNC, la Escuela de Formación de Oficiales de Policía, la Escuela de Especialidades y la de Estudios Superiores de la Policía. La primera ya existía y la segunda se empezó a implementar en julio de 2012, a través del Acuerdo Ministerial 249-2012 en donde se desarrolla el primer curso de formación y ascenso al grado de Oficial Tercero de Policía. Para la primera promoción de la Escuela de Formación de Oficiales de Policía se estableció un prerrequisito en el que el aspirante debía contar con pensum cerrado o estar graduado a nivel de Licenciatura. El curso dura un año y está avalado por la Universidad de Occidente que otorga el grado académico de Licenciado en Ciencias Policiales con especialidad de Policía Comunitaria.

A través de Acuerdos Ministeriales en julio de 2012 y febrero de 2013, se convocó al proceso de selección para ocupar 54 plazas de Comisario, 78 plazas para ascenso al grado de Subcomisario, 126 plazas para ascenso al grado de oficial primero, 140 plazas para ascenso al grado de oficial segundo, y 80 plazas para oficial tercero.

Respecto a los controles internos se emitió la orden general 27-2012, en la que se definen las funciones específicas de la estructura de control interno con base en la nueva propuesta de organización de la PNC, el rol de la Inspectoría, la Oficina de Responsabilidad Profesional y la Sección de Régimen Disciplinario. Sin embargo, esta nueva organización no ha sido respaldada legalmente, solo se encuentra en etapa de propuesta, al igual que la reforma del reglamento disciplinario.

Recuadro 2. La carrera profesional en el Ejército

El ingreso al Ejército se puede llevar a cabo de las formas siguientes:

- a) Como oficial del Ejército ingresando a la Escuela Politécnica y llenando los requisitos como ser guatemalteco natural, Título o Diploma de Educación Media, Altura mínima de 1.60 mts. para hombres y 1.50 para mujeres, la prueba de condición física, los exámenes médico y odontológico, pasar los exámenes Psico-sociales y los exámenes Académicos.
- b) Como personal de Especialidades en Contabilidad, Enfermería, etc.
- c) Como personal asimilado en Asesoría Jurídica, Educación, Medicina, etc.
- d) Como soldado, llenando los requisitos de mayoría de edad, guatemalteco natural, de buena salud y buena conducta.

La carrera militar se inicia para los oficiales desde la graduación en la Academia Militar como oficial del Ejército con el grado de Subteniente y Licenciado en Tecnología y Administración de recursos para fuerza de tierra, Ingeniero Naval para fuerza de mar y Licenciado en aeronáutica para fuerza de aire, obteniendo los ascensos siguientes al llenar el requisito académico y tiempo de servicio que se exige antes de cada grado, así como la evaluación de desempeño, comportamiento, capacidad física y médica.

La inspectoría tiene una función muy importante, puesto que es la encargada de verificar que los comandos militares cumplan con los lineamientos que se dan tanto doctrinarios como en los reglamentos, Directivas, Circulares y órdenes, planifica anualmente las visitas para revisar los campos de Personal, Inteligencia, Operaciones, Logística y relaciones cívico-militares, así como en el bienestar del personal se efectúen las acciones pertinentes para su buen desarrollo.

Conclusiones:

En general, se aprecia que la institución policial en materia de recurso humano, ha iniciado un proceso de cambio, lo cual se resume en las siguientes acciones:

1. Se tiene una doctrina institucional actualizada y está en proceso de difusión.
2. Se han nombrado como directores y subdirectores a policías de carrera.
3. Se han graduado más agentes y por lo tanto ha aumentado el Estado de Fuerza. Además, se cuenta con una escuela de oficiales y se encuentra en proceso la formación de la primera promoción.
4. Se han fortalecido los procedimientos de Inspectoría General por medio de un marco legal que contempla: manuales, guías, una orden general y un proyecto de reforma del reglamento disciplinario.

Recomendaciones para fortalecer al recurso humano de la Policía Nacional Civil:

- **Continuar el proceso de asimilación de la Doctrina Institucional de la PNC** con el fin de que la Doctrina sea conocida e implementada íntegramente por todo el personal policial. Para ello es necesaria una capacitación constante, especialmente en la puesta en práctica de los principios y valores contenidos en ella.
- **Incrementar rigurosidad en los procesos de selección** de aspirantes a agentes y a oficial tercero para pertenecer a la Academia y a la Escuela de Oficiales respectivamente. La presión por incrementar el número de policías no debe incidir en el deterioro de la calidad de éstos. Se deben seguir criterios de reclutamientos más allá de requisitos de estudio, salud y carencia de antecedentes policiales. Es importante dar seguimiento a las evaluaciones psicológicas y psicométricas automatizadas e incluir visitas domiciliarias.
- **Establecer una reglamentación sobre los ascensos policiales.** Se deben sistematizar y reglamentar los procedimientos y requisitos de ascenso policial, así como alinear los exámenes de ascenso con los estándares doctrinales de la institución. Se necesita reglamentar la obligatoriedad de cursar los programas para oficiales de la Escuela de Oficiales, para poder optar a ascender al escalafón de mandos de la PNC.
- **Fortalecer la Inspectoría General** y aplicar el nuevo modelo donde se clarifica la estructura de control interno y el rol de la Inspectoría, la Oficina de Responsabilidad Profesional y la Sección de Régimen Disciplinario. A estos procesos hay que darles el sustento legal necesario por medio de reformar los Acuerdos Gubernativos 97-2009 y 420-2003.
- **Implementar un modelo de evaluación del desempeño.** La Inspectoría General de la PNC debe mejorar los formularios de evaluación del personal, basados en la doctrina de la institución, sus logros y metas previamente establecidas. Asimismo se deben reglamentar las sanciones y méritos conforme las evaluaciones de desempeño. Los resultados de las evaluaciones deben tener un nivel de fiabilidad alto para influir en los ascensos y especializaciones.

Postura institucional: Para mejorar la seguridad ciudadana es prioritario consolidar una policía profesional de carrera, con vocación de servicio, disciplina e integridad.