

¿Cuáles son los principales problemas?



Los datos muestran que, contrario a lo que sucede con otros indicadores sociales como educación o salud, en seguridad ciudadana se han logrado avances importantes en los últimos diez años.

Una encuesta realizada por CID-Gallup donde se pregunta a los entrevistados si alguien en su hogar ha sido víctima de algún delito en los últimos cuatro meses arroja que la victimización se redujo del 32% de los hogares en 2010 a 18% en 2019. Asimismo, la tasa de homicidios bajó de 46.4 por cada 100 mil habitantes en 2008 a 22.4 en 2018, una reducción que influyó en que el país saliera de la lista de los diez países más violentos del mundo.

Los registros de denuncias de delitos contra las personas y contra el patrimonio se han reducido, aunque las denuncias por extorsión han aumentado, lo cual muestra que este delito se convirtió en un problema real para los guatemaltecos. Es preciso mencionar que aún no se publican los resultados de una encuesta de victimización realizada en años recientes, lo cual daría más información respecto al comportamiento de la victimización en el país y serviría de base para futuras encuestas con las que se pueda complementar los registros administrativos de denuncias.

Los indicadores de seguridad ciudadana y justicia criminal dependen de muchos factores así como del actuar de varias instituciones, es por ello que el análisis y el abordaje de las estrategias para su mejora debe realizarse bajo un enfoque interinstitucional. Para este documento se investigó el funcionamiento de la Policía Nacional Civil -PNC-, el Sistema Nacional de Inteligencia, la Investigación Criminal, la regulación de los Servicios de Seguridad Privada, el Sistema Penitenciario, y las instituciones del sector de justicia criminal (Ministerio Público -MP-, Organismo Judicial -OJ-, Instituto de la Defensa Pública Penal -IDPP- e Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF-).

En la PNC hubo un aumento considerable en la cantidad de agentes pasando de 19,470 en 2008 a 38,700 en 2018 lo que equivale a tasas por cada 10 mil habitantes de 14.2 en 2008 y 22.4 en 2018. Esto se logró con la graduación de varias promociones en las distintas sedes de la academia, aunque se observa un descuido en el reclutamiento y en los procesos de ascenso. La agenda de seguridad también debe considerar como un tema sustantivo el Sistema Nacional de Inteligencia (estratégica, criminal y militar), para lo cual es necesario fortalecer el trabajo de las instituciones a cargo. La Investigación Criminal es necesaria en el sistema de seguridad y justicia, pues es una herramienta para reducir los índices de delincuencia e impunidad. Es la base del éxito de la persecución penal. En este ámbito, se observa una disminución de las capacidades debido a que en el año 2018 se redujo en 220 la cantidad de investigadores de la PNC destinados a esta tarea al pasar de 3,920 a 3,970 los agentes asignados a la División Especializada de Investigación Criminal -DEIC-.

En relación a los servicios de seguridad privada es la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada -DIGESSP- del MINGOB la encargada de su regulación. A la fecha aún hay 52 empresas que operan bajo el antiguo esquema previo a que entrara en vigencia la Dirección, con lo cual se observa un incumplimiento de la norma que establecía que lo deberían haber hecho en un periodo de entre 6 meses y un año desde su entrada en vigencia. Respecto al Sistema Penitenciario se observa un incremento constante de los privados de libertad desde 2008, pero no una ampliación de la capacidad carcelaria acorde a las necesidades. La tasa de ocupación en diciembre de 2018 era 250%, aún cuando se cuenta con la tasa de prisionalización más baja de la región: 141 privados de libertad por cada 100 mil habitantes.



Por último, las mediciones del Flujograma de la Justicia Criminal muestran que, de cada 100 casos en el sistema, en 2017 se le dio salida a 27. La tendencia de las instituciones muestra que la eficiencia ha mejorado en el MP, pero ha empeorado en el OJ.

¿Cuáles son los principales desafíos que debe superar el sistema de seguridad ciudadana y justicia criminal?

En la Academia de la PNC se observa que, debido a los procesos constantes de formación, su capacidad instalada no ha sido suficiente para la calidad en el proceso de reclutamiento de los nuevos agentes, pues se ha descuidado la verificación de la documentación presentada, los exámenes médicos y físicos de los aspirantes y las visitas domiciliarias que debieran realizarse para conocer el entorno en el que estos han vivido. En relación a la carrera policial, recientemente se realizaron ascensos que obviaron los procesos de convocatoria abierta y cursos de formación. A ello se suma un tema crucial en el despliegue de la institución: solo un 15% de las sedes policiales está en instalaciones propias, con lo cual no se pueden realizar inversiones en infraestructura, siendo esto un impedimento para el bienestar de los agentes.

El Sistema Nacional de Inteligencia carece de un reglamento en el que se establezcan funciones de coordinación interinstitucional, la cual es necesaria para su adecuada articulación. Asimismo, aún falta mucho para que la DIGICI asuma el rol que le corresponde en el análisis estratégico de la inteligencia criminal. Por otra parte, no se cuenta con una carrera del servidor público en inteligencia, a pesar que la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad así lo establece.

En la Investigación Criminal, a pesar que en 2017 se emitió su reglamento interno y en 2018 se aprobó el manual de organización, la DIGICRI aún no ha sido constituida en pleno y desde mediados de 2018 no cuenta con director. No existe una metodología para la recopilación de la información y aún hay desafíos en la coordinación institucional para lograr un modelo articulado. Tampoco se cuenta con una carrera específica para el servidor público de las distintas instituciones que realizan investigación criminal.

Respecto a la regulación de los servicios de seguridad privada, se observa que la DIGESSP no cumple adecuadamente con su rol regulador y existen debilidades en la coordinación interinstitucional con otros entes para el cumplimiento de su rol fiscalizador: Dirección General de Armas y Municiones -DIGECAM-, MP, OJ, Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, Ministerio de Trabajo -MINTRAB- e Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS-.

En el Sistema Penitenciario se carece de una carrera profesional, aún cuando la Ley General del Régimen Penitenciario lo establece. Tampoco se ha emitido el reglamento que la regule, o el manual de puestos y salarios. La falta de una carrera del personal operativo penitenciario dificulta su labor, pues todos tienen el mismo nivel jerárquico, lo cual es inadecuado para las funciones que realizan. El otro desafío es la ausencia de una planificación de mediano y largo plazo acorde a las necesidades de la institución, especialmente en la infraestructura que ya fue sobrepasada hace tiempo. Esto ha impedido la construcción de nuevos espacios y la implementación gradual del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria.



Las instituciones del Flujograma de la Justicia Criminal aún necesitan mejorar su coordinación operativa y estratégica. A pesar de que se han realizado las mediciones de eficiencia, aún no se cuenta con un plan de mejora para la agilización de los procesos, especialmente en el OJ.

RECOMENDACIONES PRIORIZADAS

Corto plazo:

1. Mejorar la información existente sobre seguridad ciudadana. Para implementar políticas públicas basadas en evidencia, es necesario crear un sistema de información que reúna datos de distintas fuentes. Como primer paso, es importante conocer la información de la encuesta de victimización realizada recientemente y programar su elaboración periódica (cada dos años).
2. Elaborar un plan estratégico integral para el sector de seguridad ciudadana y justicia criminal que incluya metas. Se debe trabajar un presupuesto de forma conjunta para el año 2020 a fin de que el mismo vaya acorde a las cargas de trabajo que cada institución debe enfrentar.
3. Retomar el sistema de ascensos por mérito a través de convocatorias abiertas y cursos de ascenso en la PNC. Una adecuada carrera policial requiere el cumplimiento de los procesos de ascenso que están normados para mantener la legitimidad jerárquica de la institución.

Mediano plazo:

1. Fortalecer las carreras profesionales en las instituciones del sector: agentes de la PNC, agentes penitenciarios, personal de inteligencia y de investigación criminal. Se deben tener adecuados controles de acceso, una buena formación inicial y en servicio, mejores controles internos para garantizar la idoneidad del personal.
2. Lograr la coordinación interinstitucional por medio de los espacios existentes. En estas instancias se debe revisar el plan estratégico, las acciones y el logro de las metas, actividades que se deben realizar de forma permanente y retroalimentar el sistema para la mejora continua.
3. Diseñar y poner en marcha proyectos de infraestructura policial y penitenciaria. Para mejorar las instalaciones policiales debe diseñarse un plan de infraestructura para aumentar la cantidad de sedes en propiedad. La infraestructura penitenciaria debe planificarse bajo la dinámica de la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria que implica una política de cero ocio y espacios adecuados para actividades de rehabilitación. También es necesaria la construcción de una cárcel de máxima seguridad para resguardar a los perfiles que lo requieran.

Largo plazo:

1. Reformar los procesos en las instituciones del sistema de justicia criminal para agilizarlos. Identificar los cuellos de botella que provocan retrasos en los procesos por los cuales la eficiencia del sector es baja. Realizar los cambios legales que sean necesarios.
2. Avanzar en la implementación del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria. Se debe ampliar la capacidad del sistema penitenciario y cambiar el modelo de gestión que se ha usado hasta ahora. Es necesario continuar con la implementación paulatina del nuevo modelo para que en el largo plazo todas las cárceles se administren bajo esta lógica.
3. Modernizar la Academia de la PNC. El proceso de reclutamiento del personal policial es un momento crítico que debe ser fortalecido. Se debe evaluar al cuerpo docente para garantizar que los formadores de los agentes tengan las capacidades necesarias. Asimismo, revisar el currículo para identificar cambios que se requieran para el fortalecer el trabajo policial. Lo que se debe buscar en el largo plazo es que la Academia alcance un alto estándar de confiabilidad en el reclutamiento para que exista un adecuado proceso de depuración desde el inicio.

