

**SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN
Y PROGRAMACIÓN DE LA
PRESIDENCIA SEGEPLAN**

**Análisis de Políticas Públicas para la
Prevención de la Violencia**

Mayo 2011

Guatemala, SEGEPLAN

Análisis de Políticas Públicas para la Prevención de la Violencia

Guatemala, febrero 2012

Guatemala, Mayo de 2011

Este documento fue elaborado en el marco del Programa Conjunto

“Ventana de Construcción de Paz”

Por: Evelyn Espinoza

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

9^a. calle 10-44 zona 1, Guatemala, Centro América

PBX 22326212

www.segeplan.gob.gt

Diseño de portada, interiores y diagramación:

Sergio Contreras Dávila - Dirección de Comunicación Social

Este documento es una realidad gracias las valiosas contribuciones del equipo técnico de la Subsecretaría de Políticas Públicas. Hacemos especial reconocimiento a Dora Coc, Christian Espinoza, Martha Pacay, y Victoria Chanquin. Así también agradecemos los comentarios de Yolanda Ávila y Lorenza Laynes.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre que no se alteren los contenidos y se incluya la cita respectiva.

“Gobernar es una afirmación de la voluntad, un intento de ejercer control, de modelar el mundo. Las políticas públicas son instrumentos de esta resuelta ambición.”

Moran, Rein & Godin, 2008



ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	5
1 MODELOS DE INTERPRETACIÓN DE LA VIOLENCIA Y SUS DETERMINANTES	7
2 LA VIOLENCIA EN GUATEMALA	13
3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA	23
4 CONCLUSIONES	31
5 RECOMENDACIONES	33
REFERENCIAS	35
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	39
ANEXO ESTADÍSTICO	43
ANEXO METODOLÓGICO	



RESUMEN EJECUTIVO

El Programa Conjunto “Consolidando la paz en Guatemala mediante la prevención de la violencia y la gestión del conflicto”, Ventana de Construcción de Paz, el cual se enmarca en la estrategia de Naciones Unidas para acelerar el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio tiene dos resultados esperados: a) un marco político legal mejorado y en ejecución para la consolidación de la paz, y, b) capacidades nacionales y locales mejoradas para la prevención de la violencia y la gestión del conflicto. El presente documento provee insumos necesarios para el logro del primero de los resultados mencionados. El mismo, contiene una revisión y análisis de las políticas públicas para la prevención de la violencia.

Antecedentes

El marco político vigente incluye 44 políticas públicas, de las cuales 11 son transversales y 33 son sectoriales. Del total, 10 son las políticas que incluyen entre sus objetivos los temas de prevención y/o reducción de la violencia. A éstas se suman dos instrumentos importantes, i) la política gubernamental sobre Seguridad y Estado de Derecho, contenida en el Plan de Gobierno de la administración actual (2008-2012), y, ii) el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Como marco para el análisis de las políticas públicas, se realizó una revisión de los principales enfoques explicativos del fenómeno de la violencia. Así se encontró que el surgimiento y la expansión de la violencia y la conflictividad social pueden ser explicadas a partir de dos amplias perspectivas, siendo éstas, i) el déficit de cohesión social, que deriva en exclusión, desigualdad económica y social, así como la ausencia de capital social; y, ii) el déficit de control social formal, es decir del control social ejercido por el Estado a través de las instituciones de seguridad y justicia, lo cual se refleja en la impunidad y la débil institucionalidad en la materia, así como el socavamiento de una cultura de la legalidad. Ambos enfoques cuentan con evidencia empírica que apoya los principales argumentos, con lineamientos de política pública y los resultados de su implementación a nivel internacional. Es importante hacer notar que ambos enfoques no son antagónicos sino complementarios para el desarrollo de acciones encaminadas a la prevención y reducción de la violencia y la gestión del conflicto.

El documento presenta también un análisis del contexto guatemalteco, el cual no pretende profundizar en el tema de la violencia, sus causas y/o efectos, sino más bien describir de una forma general la situación actual del fenómeno en el país, tanto en el tema de la incidencia, como en el de la

respuesta institucional. Asimismo, se hace referencia al marco normativo vigente relacionado con el tema de la violencia, para finalizar con el análisis del gasto público en esta área durante los últimos cuatro años.

El capítulo central se enfoca en el análisis del marco político vigente. En el mismo se presenta el inventario de políticas públicas relacionadas con la prevención y/o reducción de la violencia, además de describir de forma general las acciones de políticas públicas que, aún sin estar explícitamente relacionadas con el tema, contienen lineamientos estratégicos que pueden tener impacto en la ocurrencia de este fenómeno social. Es necesario hacer notar que el presente análisis se basa únicamente en las acciones estratégicas contenidas en los documentos de política pública y no hace referencia al estado de implementación de las mismas.

Hallazgos notables

Dentro de los principales hallazgos, resultado del análisis, se mencionan los siguientes:

- **Análisis de contexto.** Los datos sobre victimización en Guatemala, señalan una tendencia al alza durante los últimos cuatro años en delitos tales como homicidio y femicidio. Resulta evidente que el departamento de Guatemala es el más violento del país (donde ocurren más frecuentemente una diversidad de comportamientos violentos), seguido por Escuintla e Izabal (ver Capítulo 2). Asimismo, la evidencia sugiere que en los departamentos con predominancia de población indígena, las tasas de victimización por homicidio son menores que en los departamentos cuya población no es predominantemente indígena. Estos datos, sin embargo, no sugieren una menor incidencia de la violencia en estas poblaciones, pero son ilustrativos de la distribución geográfica de la misma. Finalmente, con relación a la violencia intrafamiliar, los datos señalan un incremento del 12% en las tasas de victimización del año 2008 al 2010. Asimismo, la evidencia muestra que alrededor del 90% de las víctimas son mujeres, y es en los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Guatemala en donde se registra una mayor incidencia de este tipo de violencia.
- **Respuesta institucional.** La respuesta social al tema de la prevención de la violencia y conflictividad social se ha extendido hacia varias áreas. Específicamente, existen programas de prevención, resolución pacífica de conflictos, atención a las víctimas, entre otros. Sin embargo, muchas de estas iniciativas, aunque complementarias, difícilmente trabajan en coordinación. Estos esfuerzos aislados, con agendas propias, dificultan en gran medida el monitoreo de los resultados alcanzados en cada ámbito y la consecución de resultados más óptimos. No obstante, en el tema específico de atención a la víctima, es necesario hacer notar que existe coordinación interinstitucional, a través de las redes de derivación para la atención de las víctimas, las cuales están encaminadas a coordinar y proporcionar prestación de servicios complementarios a las personas que en calidad de víctimas directas o colaterales solicitan y necesitan asistencia. Existen también programas encaminados a la rehabilitación y reinserción de los ofensores, específicamente de aquellos que han formado parte de pandillas y que encuentran dificultad para obtener formación educativa u obtener un empleo.
- **Gasto público.** En lo relativo al gasto de gobierno en el tema de la prevención, control y reducción de la violencia, se pudo establecer que éste ha crecido en términos reales por habitante al año, así como su participación en el gasto público y en relación al PIB también ha crecido. Con un 12% del gasto total de gobierno, ha llegado a sobrepasar al presupuesto de salud. Cerca del 20% del gasto en esta área se destina a la prevención del delito, y el resto principalmente a la operación de justicia y vigilancia policial. Del total, solo una porción ínfima (0.59%) está destinada específicamente a financiar las políticas públicas que dan respuesta a los fenómenos de la violencia y la conflictividad social.
- **Marco jurídico.** La normativa jurídica actual contempla diversas sanciones o castigos para todos aquellos que se involucren en comportamientos violentos. Asimismo, el marco normativo contiene una tipología variada del fenómeno de la violencia que va desde el abuso del poder físico, hasta el abuso del poder económico. Resulta interesante que la mayor parte de los comportamientos violentos, específicamente aquellos contra las mujeres, señalan como sanción primeramente la prisión, que

va desde los dos a los veinticinco años, tales penas muchas veces pueden ser acompañadas de multas. En estas leyes, la rehabilitación de los ofensores sólo se considera cuando son menores de edad, pese a que la Constitución Política de la República indica que el sistema penitenciario debe tender a la readaptación y reeducación de los reclusos. Es importante mencionar que la ley contempla la creación de unidades de atención a la víctima, así como en algunos casos el resarcimiento por el daño sufrido.

- **Marco Político.** El análisis del marco político vigente señala medidas estratégicas encaminadas a la prevención y reducción de la victimización. Dichas medidas se enfocan principalmente al fortalecimiento de las instituciones encargadas de brindar atención a las víctimas de violencia, buscando con ello la reducción de la victimización secundaria. Asimismo, los lineamientos estratégicos contenidos en las políticas públicas analizadas contienen acciones específicas para el fortalecimiento de las entidades dedicadas a trabajar en favor de la prevención del maltrato a menores y la violencia contra la mujer. En el mismo orden se plantea la implementación de campañas de información y sensibilización, encaminadas a brindar información a la población con el fin que se involucre en la prevención y denuncia de los hechos violentos.

Ambas estrategias, el fortalecimiento de capacidades institucionales (entendida como la adquisición de conocimientos, valores, actitudes y competencias, así como el desarrollo de programas específicos), la información y sensibilización, son pasos imprescindibles para la prevención y reducción de la violencia. Adicionalmente, las políticas públicas promueven reformas al marco jurídico con el fin de que éste se convierta en una herramienta efectiva para prevenir y/o sancionar la victimización. Finalmente, se contempla el desarrollo de estudios sobre el tema de la violencia contra la mujer, el maltrato infantil, la discriminación y el racismo, con el fin de visibilizar el problema y utilizar como base esta información para el desarrollo de programas de prevención.

El análisis realizado mostró también que existe una elevada convergencia en las acciones

estratégicas para la prevención de la violencia. Específicamente, en las políticas de Prevención de la Violencia Juvenil y Política Nacional de Juventud, son similares tanto las acciones como las instituciones encargadas de implementarlas. Un dato interesante de resaltar es que varias de las acciones contempladas en las políticas públicas enfocadas a la prevención incorporan de forma explícita tanto la perspectiva de género como la pertinencia cultural.

Para finalizar, la revisión del resto de las políticas públicas, que forman parte del marco político vigente, reveló que varias de ellas, aunque no contienen acciones específicas para la prevención y/o reducción de la victimización, sino más bien están orientadas hacia temas como salud, educación, desarrollo rural, y vivienda, plantean lineamientos que por la vía de fortalecer la cohesión social pueden tener impactos favorables para la reducción y/o prevención de la violencia. Entre dichas políticas se mencionan, las políticas educativas (2008-2012), las políticas culturales y deportivas y la política pública sobre vivienda y asentamientos humanos, entre otras.

Basado en lo anterior, se recomienda implementar las siguientes acciones:

- **Integración de enfoques teóricos sobre violencia en los lineamientos de política pública.** Al realizar un comparativo sobre los principales lineamientos de política pública con las principales tesis de violencia (ver Capítulo 1), se identifica como área de mejoramiento el desarrollo de una mayor complementariedad entre los lineamientos de políticas públicas relacionadas con la prevención y/o reducción de la violencia y los enfoques teóricos sobre cómo ésta se genera y expande. Además, debe consolidarse el potencial de las políticas públicas orientadas a reducir la exclusión y desigualdad social para prevenir la violencia, incluyendo dicho criterio en la priorización territorial de las intervenciones. Por lo anterior, es recomendable hacer explícitos los postulados en que se fundamentan los planteamientos del marco político en general, para fortalecer los instrumentos orientados a generar cambios en las dinámicas que generan o permiten que se expanda la violencia.

- **Armonización de políticas en un marco orientador integrado.** Dado que varias políticas coinciden en poblaciones, lineamientos y entidades responsables, es importante desarrollar un instrumento de planificación para la implementación que permita la acción ordenada y coordinada, que atienda los vacíos que dejan las políticas existentes. Específicamente, se recomienda la formulación de un Plan Estratégico Nacional para la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto, cuya elaboración permitirá revisar la eficacia de las acciones propuestas, el compromiso de las entidades responsables, el marco de recursos para la implementación y el sistema de monitoreo y evaluación.
- **Enfoque territorial para la priorización de intervenciones.** La situación de violencia en el país sigue un patrón territorial asociado a las grandes concentraciones urbanas, a las zonas de operación del crimen organizado y a las áreas con ausencia del Estado para la aplicación de justicia. Para lograr mejores resultados, es importante analizar la distribución territorial de los hechos violentos e involucrar a las autoridades locales y organizaciones sociales, que operan en el área territorial, en el desarrollo participativo de programas y proyectos para la prevención, atención y control de la violencia.
- **Desarrollo de sistemas de medición, seguimiento y rendición de cuentas.** El conjunto de políticas de violencia, así como el Plan Estratégico que se propone formular, necesitan instrumentos de verificación y control de las acciones, del desempeño de las instituciones, de la calidad del gasto y de la efectividad de las intervenciones. Es importante superar la debilidad actual de las métricas empleadas en el análisis de la violencia y el crimen, hacer más concretos los indicadores para el seguimiento y reforzar la práctica, por parte de las entidades que la ley designa para implementar las políticas, de presentar a la sociedad civil una rendición de cuentas en períodos regulares explicando los logros y las limitaciones de las intervenciones utilizadas para instrumentar las políticas.

INTRODUCCIÓN

El análisis de las políticas públicas relacionadas con la prevención de la violencia es de trascendental importancia en la coyuntura actual, que demanda el diseño de programas encaminados a la prevención y reducción de este fenómeno social y mecanismos más eficaces de seguridad ciudadana. La revisión y el análisis de las políticas públicas permite identificar los enfoques y marcos conceptuales que guiaron el diseño de las estrategias, así como las debilidades en los fines o procedimientos, además de señalar los vacíos en las estrategias de abordaje y en los procesos de monitoreo y evaluación de las mismas.

Este documento presenta un análisis de las políticas públicas nacionales vigentes que contienen, en su planteamiento estratégico, acciones para la prevención y/o reducción de la violencia, examinando las diferentes estrategias propuestas para prevenir la victimización en general, y de mujeres y Pueblos Indígenas en particular. Es importante mencionar que dichas políticas públicas abarcan más de un período gubernamental. Específicamente el marco político examinado, el cual consta de 44 políticas, cubre el período 2002-2010.

El objetivo central de este informe es ofrecer evidencia útil para orientar el rediseño, adecuación o integración de las estrategias y lineamientos de

políticas públicas, de modo que respondan mejor al contexto actual, la equidad étnica, de género, generacional y territorial. El mismo representa un insumo importante para el logro del Resultado 1 del Programa Conjunto Ventana de Construcción de Paz, el cual propone mejorar el marco político legal para atender la conflictividad y las violencias sociales para la consolidación de la paz y la gestión del conflicto.

El documento está organizado en cinco capítulos. El primero describe los enfoques de interpretación de la violencia; el segundo, presenta un panorama general de la situación de la violencia en Guatemala así como la respuesta social ante este fenómeno, el gasto en violencia que ha realizado el Estado en los últimos cuatro años, y la normativa jurídica vigente sobre el tema. El tercer capítulo expone el análisis del marco político con enfoque de violencia, describe los lineamientos generales de las políticas públicas, que aunque no están enfocadas hacia la prevención y/o reducción de la violencia, contienen acciones que pueden incidir en la misma. A manera de conclusión, el cuarto capítulo contiene un balance entre la teoría y la práctica; y finalmente, en el capítulo cinco, se ofrecen algunas recomendaciones para optimizar el marco político frente a la violencia.

1 MODELOS DE INTERPRETACIÓN DE LA VIOLENCIA Y SUS DETERMINANTES

Este Capítulo contiene un marco referencial sobre el fenómeno de la violencia y la conflictividad social. La primera sección examina la propuesta teórica que atribuye la ocurrencia de ambos fenómenos a un déficit de cohesión social. La segunda sección presenta el enfoque que explica cómo el déficit de control social formal, genera las condiciones necesarias para las manifestaciones de violencia y conflictividad. En ambos casos se incluyen las perspectivas de equidad de género y etnia, así como los lineamientos de políticas públicas resultantes de la aplicación de las perspectivas teóricas analizadas.

A. LA VIOLENCIA COMO RESULTADO DEL DÉFICIT DE COHESIÓN SOCIAL

La violencia es entendida como “el uso intencional de la fuerza o poder físico, de hecho o amenaza, contra uno mismo, otra persona o contra un grupo o comunidad, que resulte o pueda resultar en lesiones, muerte, daño psicológico, trastornos del desarrollo o privaciones”¹. El concepto de conflictividad social, por otro lado, implica “un proceso de interacción contenciosa entre actores sociales que

comparten orientaciones cognitivas, movilizados con diversos grados de organización y que actúan colectivamente de acuerdo con expectativas de mejora, de defensa de la situación preexistente o proponiendo un contraproyecto social”².

La cohesión social es un elemento importante de la vida en sociedad que responde a las necesidades que tienen los individuos de alcanzar un desarrollo personal y un sentido de pertenencia. El concepto implica no sólo la convergencia de la libertad individual, la justicia social, la eficiencia económica y la distribución equitativa de los recursos, sino también, el pluralismo y reglas comunes para la resolución de conflictos a través de medios pacíficos³.

La cohesión social está fundamentada en la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, siendo éstas i) la equidad en el respeto a los derechos, ii) dignidad y reconocimiento, iii) autonomía y desarrollo personal, y, iv) participación y compromiso. Sus objetivos centrales son, por una parte, la reducción de las disparidades, inequidades, y la exclusión social, las discriminaciones y el racismo, así como el fortalecimiento de las relaciones y los lazos sociales. El déficit de cohesión social enton-

1. WHO, 2002.
2. Lorenzo Cadarso, 2001.
3. Council of Europe, 2005.

ces, se manifiesta en la persecución de minorías, la violación de los derechos humanos y, finalmente, un incremento de la violencia y la conflictividad social⁴. A continuación se profundiza en la dinámica de relación entre cohesión social, violencia y conflictividad social.

DESIGUALDAD, EXCLUSIÓN SOCIAL Y SU RELACIÓN CON LA VIOLENCIA. La hipótesis de desigualdad social señala que los individuos se sienten afectados adversamente cuando perciben que existe desigualdad, social o económica, en relación con sus pares. El argumento central es que la desigualdad tiende a ser vista como injusta, generando sentimientos de frustración entre los menos afortunados, lo cual les motiva a involucrarse en comportamientos violentos y situaciones conflictivas⁵. En concreto, cuando se dan cambios bruscos en la situación económica, donde las personas pasan de la afluencia económica a la pobreza, se produce un incremento en las tasas de criminalidad, violencia y conflictividad social. También se han observado mayores tasas de crimen, específicamente crímenes en contra de la propiedad, en aquellos lugares en donde el ingreso económico es muy desigual⁶.

La desigualdad social ha probado ser también un desencadenante de la violencia. Es importante mencionar específicamente los temas del acceso a educación y empleo, medios generalmente utilizados para reducir las brechas de desigualdad en la población. En el caso de la educación, está documentado que donde existen limitaciones para ingresar al sistema educativo o bien para la culminación de los estudios, el uso de medios violentos tiende a incrementarse⁷. Asimismo, los lugares con altas tasas de desempleo, especialmente aquellos que no cuentan con subsidio estatal, presentan también altas tasas de crimen y victimización. Es necesario hacer notar que el efecto del desempleo es aún mayor que el del nivel de ingreso⁸.

Con relación a la exclusión social, es imperioso señalar que afecta a un gran número de personas en los países en vías de desarrollo. Los grupos que

son socialmente excluidos, tienen limitada la participación y el ejercicio de sus derechos en los ámbitos social, económico y político, muchas veces debido a sus características culturales, religiosas o sociales⁹. Como resultado de la exclusión se crean condiciones propicias para la manifestación del conflicto social.

En la mayoría de los casos, la exclusión social se combina con desigualdad social y económica. Es decir, generalmente son los grupos excluidos quienes menor acceso tienen a la educación, salud, y empleo, entre otros factores. Esta condición de exclusión y desigualdad genera una mayor vulnerabilidad a ser víctima de violencia, pero también puede incidir o incrementar las posibilidades de involucrarse en situaciones de conflictividad social. Los miembros de grupos socialmente excluidos que emplean medios violentos, generalmente lo hacen con el fin de afirmar su autoridad, obtener ganancias económicas, reforzar la seguridad o hacerse justicia¹⁰. Estas dos últimas pueden manifestarse como resultado de la falta de seguridad por parte del Estado y del alto grado de desconfianza hacia las autoridades encargadas de garantizar seguridad e impartir justicia.

CAPITAL SOCIAL Y VIOLENCIA. El capital social incluye un sentido de comunidad, unidad del vecindario o comunidad y monitoreo paternal de los hijos(as)¹¹. Refiere también a “las reglas, normas, obligaciones, reciprocidad y confianza que existen en las relaciones interpersonales y hacia las instituciones sociales y políticas”¹². De acuerdo con el enfoque de cohesión social, cuando existe confianza mutua y voluntad compartida de trabajar por un bien común, existen mayores probabilidades de alcanzar los objetivos propuestos y de lograr una participación activa¹³. Así, cuando los vecinos de determinada localidad trabajan unidos a favor de su vecindario o comunidad, las tasas de criminalidad y conflictividad social disminuyen. Esto se debe a que la unidad entre los residentes posibilita el control sobre el comportamiento de los demás miembros de la comunidad¹⁴. Este tipo de interacción so-

4. PNUD, 2009.

5. Blau & Blau, 1982.

6. Gramling, Forsyth & Fewell, 1988.

7. Sabates, Feinstein & Shingal, 2008.

8. Hooghe, M. et al., 2011.

9. Beall & Piron, 2004.

10. Berkman, 2007.

11. Zolotor & Runyan, 2006.

12. Abad, 2006.

13. Sampson & Bartusch 1998.

14. Hirschfield & Bowers, 1997; Kawachi & Glass, 1999; Sampson et al., 1997.

cial permite también un intercambio de información sobre estrategias de seguridad dentro de la comunidad, lo cual reduce los episodios de violencia y conflictividad social¹⁵. Adicionalmente, este tipo de capital social provee redes de apoyo para las familias que se encuentran sobrecargadas por las condiciones de pobreza y desempleo, lo cual a su vez, contribuye a la reducción del abuso de drogas y la violencia doméstica¹⁶.

Por otro lado, es importante hacer notar que la violencia puede afectar negativamente la formación del capital social. Es decir, que en contextos en donde la violencia y/o la conflictividad social son parte de la vida cotidiana, generalmente las personas tienden a aislarse y posicionarse en una actitud de hermetismo debido al clima de temor existente. La violencia reduce también la probabilidad que los vecinos o residentes comunitarios establezcan normas de cooperación y comunicación, limitando con ello el desarrollo del capital social, y generando a la vez, condiciones óptimas para los hechos de victimización¹⁷.

GÉNERO Y ETNICIDAD. Existen grupos sociales con mayor vulnerabilidad y riesgo de convertirse en víctimas de la violencia, porque además de ser sujetos de desigualdad social y económica, tienden a ser socialmente excluidos y discriminados por su pertenencia étnica o género. Entre éstos se encuentran las mujeres y los grupos étnicos. En el caso de las primeras, dado el limitado acceso que tienen a vivienda, empleo y espacios públicos, enfrentan una mayor vulnerabilidad a ser víctimas de crímenes violentos, incluyendo el abuso sexual¹⁸. Vale la pena señalar que dicha vulnerabilidad social está también mediada por patrones culturales conservadores que remarcan los roles tradicionales de género, los prejuicios y estigmas en torno a la situación de subordinación de las mujeres; por tanto suelen ser víctimas de crímenes violentos, que incluye no sólo el abuso sexual sino también la muerte violenta.

De igual forma, los miembros de grupos étnicos marginados por la sociedad tienen mayor probabi-

lidad de ser víctimas de violencia. Más aún, se ha demostrado que en lugares en donde además de haber inequidad en el acceso y distribución de los recursos, conviven diversos grupos étnicos¹⁹, las tasas de homicidio son más altas²⁰.

POLÍTICAS PÚBLICAS. La cohesión social requiere el establecimiento de programas de atención a los más necesitados con el fin de reducir las inequidades en el acceso y distribución de los bienes y servicios. Asimismo, la cohesión social implica el desarrollo de capital social, lo cual conlleva la promoción de la participación ciudadana activa en el nivel comunitario. Es por ello que, como resultado de estas políticas, se espera una reducción en las tasas de criminalidad, violencia y conflictividad social.

Con base a lo anterior, a nivel internacional se han realizado esfuerzos para la prevención de la violencia, sobre todo en comunidades de bajo ingreso económico. Los resultados dan cuenta que las tasas de violencia disminuyen como resultado del trabajo conjunto de los ciudadanos en temas de prevención. De igual forma, se ha mostrado que los programas de capacitación en métodos de resolución de conflictos y justicia restaurativa favorecen la utilización de estrategias pacíficas de intervención en los problemas de la localidad²¹.

B. VIOLENCIA COMO DÉFICIT DE CONTROL SOCIAL FORMAL

El enfoque de déficit de cohesión social muestra algunos de los factores que dan origen a manifestaciones de violencia y conflictividad. Por su parte el enfoque de déficit de control social explica cómo y por qué estas manifestaciones pueden convertirse en formas imperantes de la convivencia social.

La ausencia de control social sobre el comportamiento de los individuos permite que puedan cometer actos en contra de las normas sociales, lo cual a su vez puede degenerar en violencia. La falta de control social formal se puede manifestar a través de la debilidad del sistema de justicia (ya

15. Glaeser et al., 1996; Rubio, 1997.

16. Zolotor & Runyan, 2006.

17. Abad, 2006.

18. Gaetz, 2004.

19. La diversidad étnica en este caso se refiere a grupos minoritarios presentes en los Estados Unidos de Norteamérica tales como Hispanos, Africanos Americanos, entre otros, y no considera a los Pueblos Indígenas de Guatemala. Ello obedece a que no existen estudios científicos que den cuenta de la incidencia de la violencia en dichos grupos.

20. Avison & Loring, 1986.

21. Ohmer, Beck & Warner, 2010.

sea por limitaciones de acceso, baja efectividad o ambas), y de la inoperatividad de las leyes que rigen el comportamiento ciudadano. La baja probabilidad de recibir castigo como producto de haber violado una norma está íntimamente relacionada con las tasas de crimen y violencia²².

De esta manera, cuando las necesidades de seguridad y justicia son garantizadas por el Estado, las probabilidades de involucrarse en comportamientos violentos o en situaciones de conflictividad social se reducen. Por el contrario, cuando estas necesidades no son satisfechas, las personas se sienten obligadas a utilizar métodos contrarios a la normativa social como respuesta o solución ante las acciones violentas de las que fueron objeto. En otras palabras, los ofensores hacen uso de la violencia como medio para ejercer control social informal sobre alguien que es visto como desviado²³. Este argumento teórico explicaría comportamientos tales como crímenes pasionales, linchamientos, limpieza social, revueltas sociales, entre otros.

Asimismo, en contextos en donde el sistema de justicia es débil, es decir, cuando no existe celeridad, certeza, y severidad en los fallos judiciales, las tasas de violencia y conflictividad social son altas. El argumento central es que los potenciales transgresores hacen un balance sobre los riesgos y beneficios de violar una norma determinada, y si los beneficios exceden a los riesgos, deciden transgredirla. Donde existe impunidad y penas leves es más probable que se manifiesten conductas delictivas, como homicidios, secuestros, extorsiones, violencia intrafamiliar, entre otras²⁴. De la misma forma, en áreas en donde no existe presencia policial o ésta es débil, las situaciones de conflictividad y violencia social tienden a incrementarse²⁵.

GÉNERO Y ETNICIDAD. Las mujeres y los grupos étnicos que sufren discriminación son especialmente vulnerables a la violencia, especialmente cuando el Estado falla en garantizarles acceso a seguridad y sobre todo a justicia. Es común que las autoridades presten poca atención a las denuncias o se abstengan de intervenir en los casos de violencia hacia las mujeres, lo cual agrava su situación, por-

que las obliga a seguir conviviendo con el agresor. Aún más grave, es el hecho que la mujer victimizada tiende a experimentar victimización secundaria por parte de las autoridades²⁶.

En el caso de grupos étnicos minoritarios o discriminados (como los hispanos o los Africanos Americanos en el contexto estadounidense), es necesario mencionar que se destinan pocos recursos para tratar sus problemas sociales. Por ejemplo, en las áreas de asiento de tales grupos étnicos, el número de recursos policiales tiende a ser menor. Asimismo, en muchos de los casos las minorías étnicas no reciben atención en su propio idioma, lo cual limita en gran medida la capacidad del sistema de justicia de atender sus demandas, y los coloca en una situación vulnerable a la victimización²⁷.

En el contexto guatemalteco, por otro lado, el déficit de control social formal, se patentiza también dentro de los diferentes grupos étnicos presentes en el país. Para ilustrar, la debilidad del sistema de justicia, incide en que dentro de los diferentes Pueblos Indígenas se haga uso de estrategias de corrección y castigo diseñadas por ellos mismos. La aplicación de la justicia está basada en los principios del equilibrio y la armonía. En general, la pena aplicada corresponde al tipo de delito en el que se ha incurrido, y lo más importante, el fin último es restablecer los derechos del ofensor, y con ello reintegrarlo a la comunidad. La mayoría de las veces, las autoridades oficiales actúan como observadores de estos procesos para garantizar el respeto a los derechos humanos de los acusados. En otras ocasiones, son únicamente las autoridades comunitarias y los comunitarios quienes participan del proceso de juzgamiento y aplicación del castigo²⁸. Es necesario mencionar también que tanto en los Pueblos Indígenas como en el grupo ladino, la debilidad del sistema de justicia (que muchas veces se manifiesta a través de la falta de pruebas para comprobar la culpabilidad de los acusados) ha provocado que se haga uso de medios violentos, en específico, linchamientos, como forma de aplicación de la justicia (sin considerar el debido proceso) y castigo para los ofensores²⁹.

22. Elrich, 1996.

23. Black, 1983.

24. Felson & Clarke, 1998.

25. Black, 1998.

26. Campbell & Raja, 1999.

27. Sieder & Sierra, 2010.

28. Centro Pluricultural para la Democracia, s.f.

29. Handy, 2004.

POLÍTICAS PÚBLICAS. El diseño y puesta en marcha de políticas y programas enfocados a fortalecer los mecanismos de seguridad y justicia son necesarios para ejercer un control social formal efectivo. Esto incluye una mejor cobertura de las fuerzas de seguridad ciudadana, la sensibilización de los agentes en materia de respeto a los derechos humanos de hombres y mujeres, así como los derechos propios de los pueblos indígenas, y reformas al sector justicia que proyecten hacia los potenciales transgresores la certeza que serán identificados, procesados y que la pena aplicada será más que proporcional al delito. Para ello es importante que se brinden los recursos necesarios al sector justicia, y que se destinen recursos para la atención específica de los grupos vulnerables. Finalmente, es crucial que se diseñen programas el fortalecimiento del sistema penitenciario, lo cual incluye el desarrollo de programas de reinserción de los privados de libertad para rehabilitarles y disminuir la reincidencia.

Existen diversas experiencias de programas encaminados a fortalecer el control social ejercido por el Estado. Los resultados obtenidos por dichos programas sugieren que, al incrementar el número de efectivos de las fuerzas policiales (lo cual además incluyó recursos para pago de horas extras), se redujeron las tasas de crimen³⁰. De igual forma, se ha demostrado que cuando existe un uso productivo del tiempo durante el período de encarcelamiento, que incluye el adiestramiento en actividades u oficios que faciliten la transición de la prisión a la comunidad, el riesgo de reincidencia se reduce³¹. Finalmente, en lugares en donde se ha agilizado el proceso de aplicación de la justicia, buscando que los ofensores experimenten el castigo más rápido, han mostrado también una reducción en las tasas de reincidencia de comportamiento violento o criminal³².

EN RESUMEN, la violencia y conflictividad social pueden ser explicadas a partir de dos amplias perspectivas, siendo éstas, i) el déficit de cohesión social, lo cual conlleva exclusión, desigualdad económica y social, así como la ausencia de capital social; y ii) el déficit de control social formal, es decir del control social ejercido por el Estado a través de las instituciones encargadas de brindar

seguridad e impartir justicia, lo cual conlleva impunidad y débil institucionalidad en la materia, así como el socavamiento de una cultura de la legalidad. Ambos enfoques cuentan con evidencia empírica que apoya los principales argumentos, con lineamientos de política pública y los resultados de su implementación. Sin embargo es importante hacer notar que ambos enfoques no son antagónicos sino complementarios para el desarrollo de acciones encaminadas a la prevención de la violencia y a la reducción de la conflictividad social.

30. Machin & Marie, 2005.

31. Wilson, Gallagher, & MacKenzie, 2000; Weiss, 1999.

32. Devon Youth Offending Service, UK, 2010.

2 LA VIOLENCIA EN GUATEMALA

Se comparte en este Capítulo un panorama general sobre la situación de la violencia en Guatemala. A partir del análisis descriptivo de las tasas de violencia social y criminalidad en el país, se ofrece una descripción sobre las principales estrategias implementadas por instituciones gubernamentales, organizaciones sociales y entidades académicas para la atención, prevención y/o reducción de la victimización. Seguidamente se analiza el marco jurídico vigente para la prevención y control de la violencia y criminalidad. Para finalizar se presenta un análisis sobre el gasto público (2007-2010) en el tema de violencia y conflictividad social.

A. CIFRAS SOBRE LA VIOLENCIA EN GUATEMALA³³

CONTEXTO GENERAL. Guatemala posee alrededor de 14 millones de habitantes. De éstos, alrededor del 51% son mujeres, y 57% viven en áreas urbanas. Del total de la población, aproximadamente 15.2% viven bajo la línea nacional de pobreza extrema. La esperanza de vida al nacer es de 75 años para las mujeres y de 67.9 para los hombres. El índice de desarrollo humano para el año 2010 se situó en 0.70.

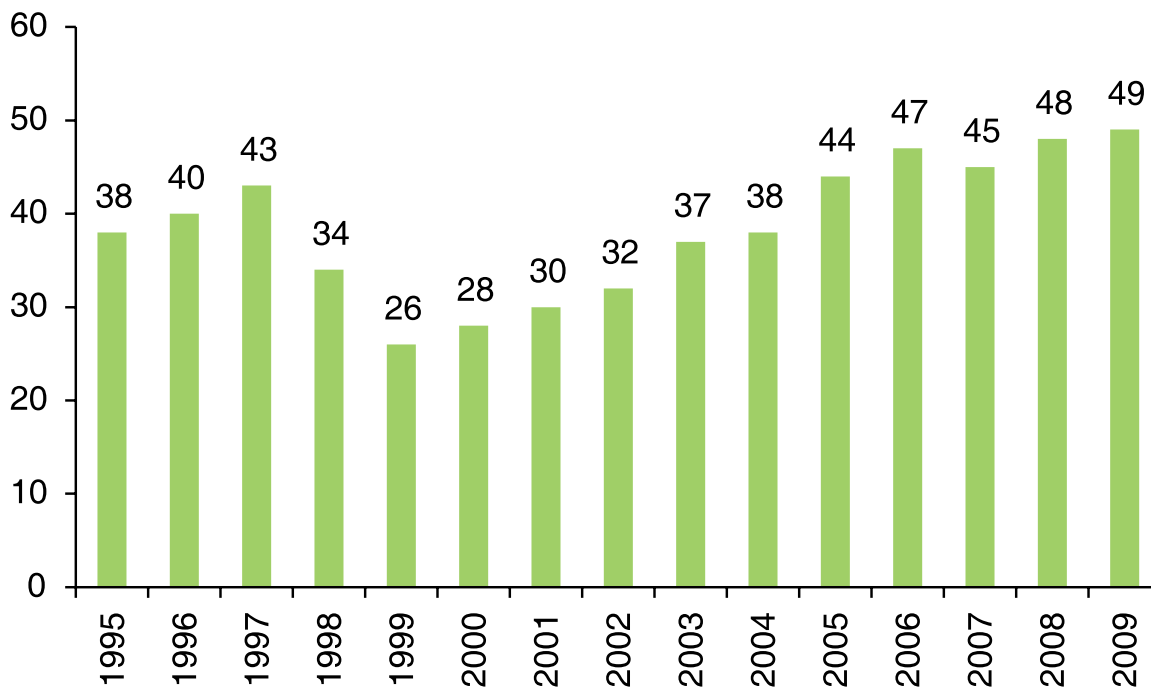
Con relación al nivel de escolaridad de la población, los datos del año 2010 revelan una tasa neta

de escolaridad para la primaria de 95.1. Mientras que para el nivel básico la tasa es de 37.2.3, y para el nivel diversificado, se sitúa en 20.1. De acuerdo con la fuente utilizada, aún existen brechas étnicas en el sistema educativo, desfavorables a los pueblos indígenas. Para ilustrar, en el nivel primario el porcentaje de indígenas es de 36.6%, en el ciclo básico de 22% y en el diversificado de 13.2%. Con relación a la equidad de género en el acceso a la educación, los datos revelan que, a nivel nacional, se ha disminuido la brecha en los ciclos de preprimaria, primaria, y ciclo básico. Un dato interesante es que en el ciclo diversificado el porcentaje de mujeres sobrepasa al de hombres.

VIOLENCIA. Guatemala es actualmente uno de los países más violentos del continente. Durante los últimos 15 años, la tasa de homicidios por cien mil habitantes ha oscilado entre 38 y 49, teniendo su pico más bajo durante los años 1999-2000, e iniciando un incremento constante a partir del año 1999. Al realizar la desagregación del número de homicidios por sexo de la víctima, los datos revelan un número mayor de víctimas masculinas para los últimos ocho años (5,500 hombres vs. 722 mujeres). El Gráfico 1 muestra la variación en las tasas de homicidio mencionadas anteriormente.

33. Los datos presentados en esta sección, a menos que se indique lo contrario, fueron obtenidos del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010.

Gráfico 1.
Tasas de homicidio por diez mil habitantes, 1995-2009.



Fuente: Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009-2010

Sin embargo, aunque los hombres son generalmente más propensos a ser víctimas de homicidio, es necesario hacer notar que los asesinatos de mujeres, son cometidos de forma más violenta (mutilación, tortura y violación sexual, entre otras) y basados en su condición de vulnerabilidad social³⁴. De hecho, datos registrados por la Policía Nacional Civil –PNC- durante los ocho últimos años muestran que este tipo de delito se ha incrementado. Para ilustrar, el número de femicidios en el año 2001 fue de 222 mientras que para el año 2009 fue de 722.

Actualmente no se cuenta con registros que señalen el grupo étnico al que pertenecen las víctimas de homicidio. Sin embargo, como una aproximación, un análisis de la tasa de victimización por departamento permite observar que en la mayoría de lugares en donde existe predominancia de población indígena, las tasas son menores. Para ilustrar, en 2009, en los departamentos de Totonicapán, Quiché, y Sololá las tasas de

victimización por cien mil habitantes se ubican en 0.4, 0.9, y 1.3, respectivamente. Por otro lado, en los departamentos en donde la mayoría de la población es no indígena, Guatemala, Escuintla, e Izabal, las tasas son de 8.7, 7.7, y 7.4, respectivamente. El gráfico mostrando la distribución territorial de la violencia en Guatemala se presenta en el Anexo estadístico.

Otros tipos de violencia incluyen secuestros y linchamientos. Sin embargo, es importante hacer notar que, a diferencia del delito de homicidio, para éstos los últimos datos disponibles corresponden al año 2008. Específicamente, con relación al número de secuestros, los datos revelan que éste se ha incrementado en los últimos años. Los registros señalan que para el año 1996, el número de secuestros fue de 233. En los siguientes cinco años este tipo de delito muestra una disminución considerable, llegando hasta 30 secuestros en el año 2001. A partir del 2002, vuelven a exhibir una tendencia creciente (de 45 a 326 en el año 2008).

34. Douglas, Burgess, & Ressler, 1995.

Por otro lado, los registros sobre linchamientos señalan que durante el año 2008, hubo un total de 39 linchamientos a nivel nacional. Asimismo, resulta notorio que la mayoría de estos hechos se registraron en los departamentos de Guatemala (14), Huehuetenango (10) y Chimaltenango (6). La mayoría de departamentos del nororiente del país no registran linchamientos durante el año en mención.

En lo relativo a la violencia contra la mujer, los registros indican un total de 385 denuncias por abuso sexual para el año 2008. Asimismo, los datos sobre violencia intrafamiliar sugieren que alrededor del 90% de las víctimas fueron mujeres, y es en los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Guatemala en donde se registra una mayor incidencia de este tipo de violencia. Para finalizar, datos proporcionados por el Ministerio de Gobernación, indican un aumento del 12% para el año 2010 en las tasas de violencia intrafamiliar.

EN RESUMEN, los datos sobre victimización en Guatemala señalan una tendencia al alza durante los últimos cuatro años. Asimismo, resulta evidente que el departamento de Guatemala es el más violento del país, seguido por Escuintla e Izabal. Es importante señalar también que el fenómeno de los linchamientos no ocurre en todos los departamentos del país. Finalmente, la evidencia sugiere que en los departamentos con predominio de población indígena, las tasas de victimización son menores que en los departamentos con predominio no indígena.

B. RESPUESTA SOCIAL FRENTE A LA VIOLENCIA

Los esfuerzos gubernamentales, de entidades sociales y académicas para enfrentar la violencia y conflictividad social son diversos. La revisión de este tipo de programas presentada en esta sección, aún sin ser exhaustiva, ilustra las áreas y estrategias de intervención existentes.

SERVICIOS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. Entes públicos y ONG's implementan servicios de atención a víctimas con el propósito de brindar asesoría en el proceso de denuncia, apoyo psicológico y atención médica a las víctimas. La mayoría de estos programas están dirigidos a mujeres y consideran la multiculturalidad del país. Entre estas entidades se mencionan la Coordinadora Nacional para la

Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Contra la Mujer –CONAPREVI-, el Ministerio Público, y la Fundación Sobrevivientes.

Existen también esfuerzos conjuntos entre las instituciones, entre los cuales se mencionan las redes de derivación para la atención a víctimas. Éstas tienen como objetivo primordial la prestación de servicios complementarios a las personas que en calidad de víctimas directas o colaterales solicitan o necesitan asistencia. El tipo de asistencia que se presta se divide en i) atención psicológica y/o psiquiátrica; ii) atención médica (hospitalización, exámenes clínicos, de gabinete o de laboratorio, atención de emergencia, atención curativa, provisión de medicamentos, prótesis, rehabilitación física, odontológica, entre otras; iii) asesoría legal, y iv) albergue temporal, alimentación, vestuario y transporte. Para ilustrar se mencionan los Centros de Atención Integral para las Mujeres sobrevivientes de violencia –CAIMUS-, el cual es un proyecto conjunto entre el Grupo Guatemalteco de Mujeres –GGM- y el Ministerio de Gobernación.

SENSIBILIZACIÓN E INFORMACIÓN EN EL TEMA DE LA VIOLENCIA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL. Este tipo de programas lo desarrollan principalmente instituciones del Estado que están encargadas de ejecutar estrategias para prevenir la violencia. El objetivo central es sensibilizar en los temas de violencia intrafamiliar y violencia hacia la mujer, además de informar sobre la importancia de la denuncia. Dentro de las instituciones que realizan este tipo de actividades están la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM-, la CONAPREVI, el Programa para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar –PROPEVI-, y la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI-, y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala –CODISRA-.

FORMACIÓN/CAPACITACIÓN. Existen también iniciativas para la formación de capacidades en el tema de la violencia y la criminalidad. En este sentido se han diseñado carreras universitarias para la formación de profesionales. Entre ellas destacan la Maestría en Psicología Social y Violencia Política, y la Maestría en Análisis Estratégico, Seguridad y Geopolítica promovidas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, así como la Maestría en Seguridad Pública impulsada por la Universidad Galileo. Se mencionan también dentro

de esta categoría al Organismo Indígena para la Planificación del Desarrollo –NALEB-, el cual promueve diplomados en temas de interculturalidad para la construcción de relaciones armónicas entre los pueblos indígenas, ladino, garífunas, y xinkas en Guatemala; y a la Fundación ProPaz, la cual desarrolla programas de capacitación para la prevención del conflicto.

REINSERCIÓN EN LA SOCIEDAD. Tanto las instituciones del Estado como los programas de cooperación internacional han implementado programas orientados a facilitar la reinserción en la sociedad de los jóvenes en conflicto con la ley penal. Para ilustrar se mencionan los programas de capacitación del Sistema Penitenciario, la Secretaría de Bienestar Social, y Desafío Joven éste último financiado por USAID.

GESTIÓN DEL CONFLICTO. Algunos esfuerzos están encaminados a disminuir la conflictividad social. Para ilustrar, la Secretaría de la Paz –SEPAZ- promueve programas de resarcimiento a víctimas del conflicto armado, además de realizar acciones que apoyen los esfuerzos de desarrollo y reconciliación nacional para el logro y consolidación de la paz. Entre las entidades de sociedad civil, Grupo CEIBA desarrolla programas encaminados a facilitar el uso de medios pacíficos para la resolución de conflictos en zonas consideradas como “rojas” dentro de la ciudad de Guatemala.

INVESTIGACIÓN CRIMINAL Y PERSECUCIÓN PENAL. Estas áreas, competencia del Estado, son ejecutadas por el Ministerio Público con el apoyo de la Policía Nacional Civil, dando seguimiento a las denuncias y recopilando y presentando pruebas ante las instituciones de justicia. Dentro de esta categoría se menciona también a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la cual se encarga de apoyar al Estado de Guatemala en combatir la impunidad a través de la investigación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que emplean la violencia y obstaculizan deliberadamente la aplicación de la justicia.

ESTUDIOS SOBRE EL TEMA DE VIOLENCIA. Los estudios sobre el tema de violencia social y gestión del

conflicto se realizan a nivel gubernamental por parte de la Unidad para la Prevención de la Violencia Comunitaria –UPCV- del Ministerio de Gobernación. A nivel de sociedad civil se menciona a la Fundación Mirna Mack y el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible –IEPADES-, entre otros.

EN RESUMEN, la respuesta social al tema de la violencia y conflictividad social se ha extendido hacia varias áreas. Muchas de estas iniciativas, aunque complementarias, difícilmente trabajan en coordinación. Estos esfuerzos aislados, con agendas propias, dificultan en gran medida el monitoreo de los resultados alcanzados en cada ámbito y la consecución de resultados más óptimos.

C. GASTO PÚBLICO ASOCIADO A LA VIOLENCIA

En el presente análisis del gasto de gobierno se expande el concepto de la función de seguridad, para adaptarla a la visión de Ventana construcción de Paz, que promueve la prevención de la violencia y la resolución del conflicto. Por lo tanto se incluye la promoción de cultura de paz, la prevención de la violencia, la aplicación de justicia y la rehabilitación de la población privada de libertad (ver Anexo Metodológico). El análisis cubre el período 2007-2010³⁵, que comprende el último año de la administración Berger y los primeros tres de la administración Colom.

EVOLUCIÓN DEL GASTO EN SEGURIDAD. El gasto devengado en seguridad, tomando en cuenta el efecto de la inflación, ha aumentado un 36% entre 2007 y 2010. Como proporción del gasto de gobierno, mostró aumentos de 2007 a 2009 para volver en 2010 a la misma proporción de 2008. La participación del gasto en seguridad sobre el Producto Interno Bruto (PIB) también aumentó en el período, si bien disminuyó ligeramente en 2010. En términos reales, el gasto en seguridad creció más rápidamente que la población, lo cual se muestra en la variación ascendente del gasto por habitante al año (Tabla 1), aunque sufrió un ligero descenso en el año 2010.

35. Los datos del año 2010 fueron elaborados a partir de una consulta al Sistema de Contabilidad Integrada –SICOIN- el 18 de marzo del 2011.

Tabla 1.
Resumen de Datos Generales

Año	Gasto en seguridad (GTQ Millones constantes a precios de 2007)	Ejecución (%)	Participación en el Gasto de Gobierno (%)	Participación en el PIB (%)	Gasto por habitante en seguridad
2007	4,039.36	96.95	10.21	1.54	302.69
2008	4,772.06	97.63	12.24	1.76	348.89
2009	5,474.93	92.13	13.02	1.94	390.59
2010	5,509.34	97.24	12.56	1.91	383.61

Elaboración propia con datos de SICOIN, Banco de Guatemala y Proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadísticas –INE–

POLÍTICAS PÚBLICAS. De las 11 políticas públicas que cuentan con ejes de prevención, atención y control de la violencia, solamente 3 cuentan con renglones presupuestarios claramente definidos.

Estas son:

- Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023;
- Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial;

- Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas.

El gasto ejecutado fue de menos de GTQ 25 millones en 2007 y aumentó rápidamente en 2008, año en que se tuvo la más baja ejecución (84%). En los siguientes años se observa una disminución del gasto que no logra compensarse con las mejoras en la ejecución (**Tabla 2**). Cabe destacar que en el año que más financiamiento se destinó específicamente a las políticas que tratan el problema de la violencia, éste llegó a representar solo el 0.59% del gasto en seguridad.

Tabla 2.
Gastos con destino específico hacia Políticas Públicas (GTQ Millones)

Año	Vigente	Devengado	% de ejecución
2007	24.03	21.03	87.54
2008	37.12	31.06	83.67
2009	31.52	29.17	92.55
2010	29.81	28.34	95.08

Fuente: Elaboración propia con datos de SICOIN

ENTIDADES GUBERNAMENTALES. Las entidades competentes en el tema de seguridad son los Ministerios de Gobernación y Defensa, además del Ministerio de Comunicaciones para la construcción de infraestructura. Sin embargo, el análisis presupuestario ha permitido identificar otras entidades vinculadas con este tema:

- Presidencia de la República,
- Ministerio de Educación,
- Secretarías y Otras Dependencias del Ejecutivo y
- Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro.

Las entidades con mayor participación en el gasto son el Ministerio de Gobernación (los cuatro años alrededor de 40%) y Obligaciones a cargo del Tesoro (decreciente de 47% en 2007 a 35% en 2010). Destaca también el Ministerio de Educación, que paso de representar menos de 1% a ejecutar el 18% del gasto devengado en seguridad. La distribución se muestra en detalle en el Anexo Estadístico.

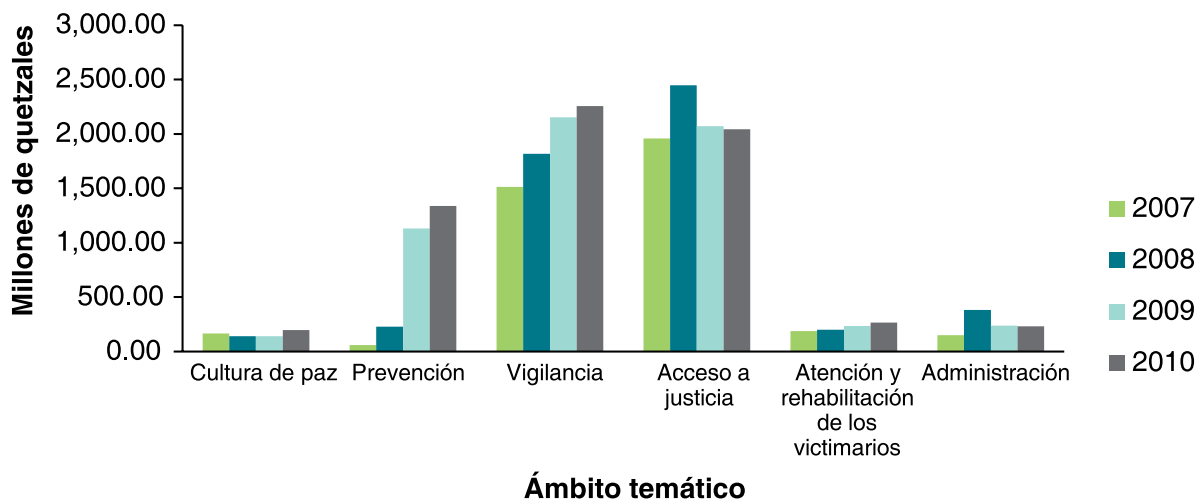
ÁMBITOS TEMÁTICOS. Un análisis detallado de rubros de seguridad permite identificar 19 líneas de gasto. Sin embargo, la información disponible en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, no permite realizar una comparación. Por esta razón, el análisis se plantea en seis grandes ámbitos temáticos, que cubren el concepto integral de de la violencia, a saber:

- *Cultura de paz*, que consiste en fomentar el dialogo, la paz y los derechos humanos;
- *Prevención de la violencia*, contiene la protección de grupos vulnerables como lo son los niños, jóvenes y mujeres, eliminación del racismo y cohesión social;
- *Vigilancia* se refiere al gasto de seguridad interna y fortalecimiento de la Policía Nacional Civil;
- *Justicia*, ésta incluye fortalecimiento de la investigación criminal, acceso y aplicación de justicia, combate a corrupción e impunidad, atención a víctimas del conflicto armado interno y resolución de conflictos agrarios;
- *Atención y rehabilitación de victimarios*, que consta del fortalecimiento al sistema penitenciario y la rehabilitación de privados de libertad.

Estas categorías se complementan con el rubro de gastos administrativos, necesarios para el funcionamiento de los ámbitos sustantivos.

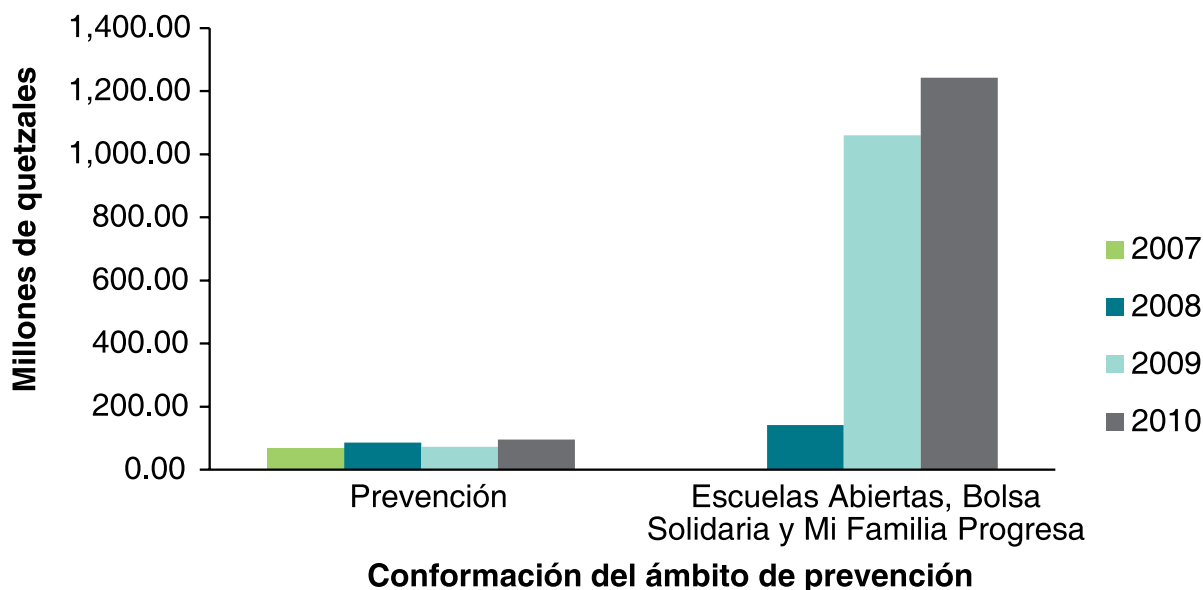
Los ámbitos temáticos más relevantes fueron Vigilancia, que ha tenido un crecimiento sostenido (Gráfico 3), y Acceso a Justicia, que tuvo un pico en el año 2008, debido a que aumentó la cantidad asignada a actividades judiciales, y también se ejecutaron más acciones de fortalecimiento del sector Justicia.

Gráfico 2.
Gasto por Ámbito Temático referente a Seguridad



Fuente: Elaboración propia con datos de SICOIN

Gráfico 3.
Composición del Gasto en el Ámbito de Prevención de la Violencia³⁶



Fuente: Elaboración propia con datos de SICOIN

Los ámbitos con bajo presupuesto devengado, pero comportamiento creciente son los correspondientes a cultura de paz y atención y rehabilitación de victimarios. Es importante destacar el crecimiento exhibido por el rubro de prevención, debido a que se incorporó el programa de Cohesión Social (Gráfico 3).

GÉNERO Y ETNIA EN EL GASTO PÚBLICO. El análisis de estos enfoques es complicado porque los programas que tienen como prioridades género o etnia, no siempre están respaldados por renglones presupuestarios. Por ello, el presente análisis toma en cuenta solamente los elementos de clasificación presupuestaria (programas, subprogramas, proyectos y actividades u obras) que hacen referencia explícita a género o etnia.

En lo que se refiere a género, el gasto que llegó a ser el 1% de los gastos relativos a seguridad, fue disminuyendo hasta alcanzar en 2010 a 0.5% equivalente a 34 millones de quetzales. En peor condición se encuentran las asignaciones con enfoque de etnias, ya que de 0.85% bajó a 0.35%, es decir, GTQ 22 millones en 2010.

EN RESUMEN, el gasto de gobierno en seguridad ha crecido en términos reales por habitante al año, su participación en el gasto público y en relación al PIB también ha crecido. Con un 12% del gasto total de gobierno, ha llegado a sobrepasar al presupuesto de salud. Cerca del 20% se destina a la prevención del delito y el resto principalmente a la operación de justicia y la vigilancia. Del total, solo una porción ínfima (0.59%) está destinada específicamente a financiar las políticas públicas que dan respuesta a los fenómenos de la violencia y la conflictividad social.

D. MARCO JURÍDICO

A nivel internacional, Guatemala es signataria de varios instrumentos encaminados a sancionar y erradicar la violencia, entre ellas se mencionan, la Convención de Belém do Pará, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, y la Convención sobre los Derechos del Niño. En esta sección se hace referencia específicamente al marco jurídico nacional.

La Constitución Política de la República garantiza la protección, la seguridad y la paz de la persona

36. Los programas de Cohesión Social se consideran medidas para la prevención de la violencia ya que están encaminadas a reducir la desigualdad y exclusión social (Ver Capítulo 1).

y la familia (Artículos 1-2). Por otro lado, el marco jurídico vigente que aborda el tema de la violencia y la conflictividad social incluye tres leyes que señalan los lineamientos generales sobre el tema³⁷:

- i. *Ley Marco para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (52-2005)*, la cual establece normas y mecanismos generales para orientar el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz;
- ii. *Ley General de Descentralización (14-2002)*, la cual señala el deber constitucional del Estado de promover el traslado integral de las competencias económicas, administrativas, políticas, y sociales al municipio, planteando como área prioritaria la seguridad ciudadana; y,
- iii. *Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (18-2008)*, la cual establece las normativas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior, y de inteligencia por parte el Estado de Guatemala.

Existen también leyes específicas para contrarrestar y prevenir la violencia y conflictividad social, a saber:

- i. *Ley Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar La Violencia Intrafamiliar (97-96)*;
- ii. *Ley De Protección Integral De La Niñez Y Adolescencia (27-03)*;
- iii. *Ley Contra El Femicidio Y Otras Formas De Violencia Contra La Mujer (22-2008)* y,
- iv. *Ley Contra La Violencia Sexual, Explotación Y Trata De Personas (9-2009)*.

TIPOLOGÍAS DE LA VIOLENCIA. En el marco jurídico normativo vigente se definen diversos tipos de violencia, entre éstos, violencia física, emocional o psicológica y sexual. La negligencia se menciona como un tipo de maltrato en el caso específico de la niñez y adolescencia. La violencia contra las mujeres también agrega como un tipo que le es particular el de la violencia económica. Además se menciona la violencia intrafamiliar.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN. El marco legal clasifica las medidas de protección para las víctimas de violencia en urgentes, preventivas o cautelares. Éstas deben ser instruidas por juez con el fin de asegurar una protección inmediata y eficaz de la víctima. Existe un amplio catálogo de medidas encaminadas a brindar protección a las víctimas de violencia, entre ellas;

- i. retiro del agresor o separación de la víctima del hogar;
- ii. garantía de un lugar seguro para la víctima;
- iii. asistencia obligatoria del agresor a programas terapéutico-educativos; y,
- iv. acceso de la víctima a medidas judiciales que eviten la continuidad de la amenaza, restricción o violación de sus derechos.

SANCIONES Y REHABILITACIÓN DE LOS AGRESORES. Toda persona que haya cometido un acto violento contra otra debe ser sancionada. Para tales fines existen diversos tipos de sanciones imponibles al agresor de conformidad con el análisis y sentencia del juez. Las leyes revisadas en este documento, establecen como sanciones para el comportamiento violento las siguientes:

- i. condena a prisión, de dos a 25 años;
- ii. indemnización a las víctimas, y,
- iii. sanciones socioeducativas (libertad asistida, prestación de servicios a la comunidad), reparación de los daños al ofendido, y órdenes de orientación y supervisión, cuando el agresor es menor de edad

SERVICIOS DE ATENCIÓN/RESARCIMIENTO A LA VÍCTIMA. Toda persona que haya sido objeto de violencia debe contar con los mecanismos necesarios para realizar la denuncia y obtener orientación y atención psicológica cuando el caso así lo amerite. En este sentido, se han establecido diferentes medidas para garantizar una atención óptima a las víctimas, entre ellas;

- i. agilización de la entrega de información sobre los procesos de denuncia;

37. Actualmente se encuentran vigentes varios decretos enfocados en la seguridad interna (Ley de Armas y Municiones, Ley del Régimen Penitenciario, entre otras). Este documento hace referencia únicamente a aquellas leyes que de forma explícita se relacionan con el tema de la violencia y conflictividad social.

- ii. creación de unidades específicas de atención a las víctimas de violencia;
- iii. capacitación a funcionarios de Estado, para evitar la re-victimización;
- iv. asistencia legal a la víctima; y,
- v. facilitación de la participación de la víctima en el proceso de denuncia, de conformidad con su edad y madurez.

GÉNERO Y ETNIA EN EL MARCO JURÍDICO. En cuanto a las normas específicas sobre violencia contra las mujeres en el país, éstas revisten básicamente dos modalidades: leyes especiales sobre la materia y modificación de códigos penales. De forma específica, se promueve el establecimiento de oficinas de atención a víctimas de violencia intrafamiliar y sexual, enfatizando la vulnerabilidad de la mujer a ser sujeto de victimización tanto como resultado del hecho violento como en el ámbito de las instituciones de justicia. Asimismo, producto de los diversos acuerdos internacionales favorables a las mujeres, se ha tipificado el asesinato de mujeres como “femicidio” y se han establecido penas específicas para quienes incurran en este tipo de delitos.

Por otra parte, el tema de Pueblos Indígenas aún no resulta notorio en la legislación sobre violencia y conflictividad social. Es decir, a pesar que se explicitan algunas medidas como sanciones específicas para quienes practiquen la discriminación y el racismo, aún no se consideran sanciones específicas para quienes ejerzan violencia personal, social, o económica, contra este grupo social.

EN RESUMEN, el marco jurídico vigente en nuestro país contempla diversas sanciones o castigos para todos aquellos que se involucren en comportamientos violentos. Asimismo, el marco normativo contiene una tipología variada del fenómeno de la violencia que va desde el abuso del poder físico, hasta el abuso del poder económico. Es importante mencionar que la ley contempla la creación de unidades de atención a la víctima, así como en algunos casos el resarcimiento por el daño sufrido. Resulta interesante que la mayor parte de los comportamientos violentos, específicamente aquellos contra las mujeres, señalan como sanción primeramente la prisión, que va desde los dos a los veinticinco años, y que muchas veces es acompañada

de multas. En estas leyes, la rehabilitación de los ofensores sólo se considera cuando son menores de edad, aunque la Constitución indica que el sistema penitenciario debe tender a la readaptación y reeducación de los reclusos (art. 19).

3 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

En el presente Capítulo se presentan los resultados del análisis del marco político enfocado en la prevención y/o reducción de la violencia. La primera sección presenta un esbozo general sobre el abordaje metodológico utilizado. La segunda sección incluye el inventario de políticas públicas relacionadas con el tema de la violencia, así como la población hacia la que van dirigidas, y los temas de violencia que se abordan. La tercera sección presenta un análisis sobre los espacios de convergencia entre los lineamientos estratégicos planteados. Seguidamente se hace referencia a la complementariedad de las políticas, tanto en las acciones encaminadas a prevenir la violencia, como de las instituciones encargadas de su implementación. La cuarta sección analiza la equidad étnica y de género en las políticas públicas, y, para finalizar, la quinta sección muestra las políticas públicas que, sin tener acciones específicas para la prevención de la violencia, se constituyen en un marco favorecedor para la misma.

A. CONCEPTUALIZACIÓN Y ABORDAJE METODOLÓGICO.

Las políticas públicas han sido definidas como “un conjunto interrelacionado de decisiones y acciones de las instituciones gubernamentales o sus agentes que intentan, en forma sistemática y coherente,

alcanzar objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad”³⁸. En el marco político vigente existen 44 políticas públicas, de las cuales 11 son de tipo transversal, y 33 de tipo sectorial³⁹. En total son 10 las políticas que incluyen dentro de sus objetivos el tema de la violencia y/o conflictividad social. A éstas se suman la política gubernamental sobre Seguridad y Estado de Derecho, contenida en el Plan de Gobierno de la administración actual, y el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. El período estudiado abarca los años 2002 al 2010.

El presente análisis está centrado en los lineamientos estratégicos propuestos por las diferentes políticas públicas encaminadas a prevenir y/o reducir la violencia y conflictividad social. El método de análisis se desarrolló en cinco fases, a saber: i) Identificación del tema de violencia y conflictividad social en el marco político vigente; ii) Categorización de las acciones estratégicas; iii) Identificación de las entidades rectoras de las políticas en general, y de las acciones en particular; iv) Identificación de los espacios de convergencia y traslape, tanto en objetivos como en acciones estratégicas; e v) Identificación de elementos relacionados a la equidad étnica y de género.

38. Casaús & Hurtado, 2007.

39. Las Políticas Públicas transversales son aquellas cuya implementación corresponde a las Secretarías y Comisiones Presidenciales. Las Políticas Sectoriales, son implementadas por los Ministerios.

Es necesario hacer notar que este análisis se basa únicamente en las acciones estratégicas contenidas en los documentos de política pública, y no hace referencia al estado de implementación de las mismas.

B. INVENTARIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

Para facilitar el análisis, las políticas públicas fueron agrupadas de acuerdo a la población objetivo. De esta cuenta existen cuatro políticas enfocadas en mejorar la situación de la niñez y la juventud. Todas ellas incluyen dentro de sus objetivos el tema de la prevención del maltrato y la violencia. Dentro del inventario se consideró también la po-

lítica de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres. Otras políticas que abordan el tema de la violencia, son las políticas de: i) Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial; ii) Política contra la Trata de Personas, iii) Política contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas, iv) Desarrollo Social y Población; v) Desarrollo Turístico Sostenible, y, vi) el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. A este conjunto se suma la Política de Seguridad y Estado de Derecho, la cual está incluida en el Plan de Gobierno de la actual administración (2008-2012). La Tabla 3 presenta de forma general el listado de políticas, los objetivos relacionados con la prevención de la violencia, la vigencia de las políticas y el grupo social al que van dirigidas.

Tabla 3.
Orientación de las políticas públicas que cubren aspectos de violencia

No.	Nombre	Vigencia	Grupo social	Temas relativos a Violencia	Institución rectora
1	Política de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala	2004-2015	Niñez y adolescencia	Abandono, maltrato, abuso y violencia intrafamiliar	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia
2	Política Nacional de Juventud 2010-2015	2010-2015	Adolescencia y juventud	Prevención de la violencia intra familiar, sexual y criminal entre y contra los jóvenes.	Consejo Nacional de Juventud
3	Política Nacional de prevención de la violencia juvenil	2008-		Prevención de la violencia, incautación de armas y rehabilitación de transgresores.	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
4	Salud para la Adolescencia y Juventud	2003-2012		Promoción de la reconciliación, prevención de la violencia, el abuso y la explotación sexual, y tratamiento de las adicciones.	Ministerio de Salud y Asistencia Social
5	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	2008-2023	Mujeres	Prevención, atención y sanción de la violencia hacia la mujer y la discriminación racial	Secretaría Presidencial de la Mujer

No.	Nombre	Vigencia	Grupo social	Temas relativos a Violencia	Institución rectora
6	Política para Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	2006-	Población indígena	Pertinencia cultural en los servicios de seguridad y justicia	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo hacia los Pueblos Indígenas de Guatemala
7	Política contra la Trata de Personas	2007-2017	Víctimas de trata de personas	Prevención y control de trata de personas y atención y resarcimiento a las víctimas	Comisión Interinstitucional Ministerio De De Combate A La Trata De Personas Y Sus Delitos Conexos/ Ministerio de Relaciones Exteriores
8	Política contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	2009-	Población en general	Reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas	Comisión Contra Las Adicciones Y El Tráfico Ilícito De Drogas
9	Política de Desarrollo Social y Población	2002-	Población en general	Protección a mujeres, niños y adolescentes contra violencia, abuso y explotación, y atención a víctimas.	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
10	Política de Desarrollo Turístico Sostenible	2004-2014	Turistas/ Población en general	Protección al turista y mitigación del daño	Cámara de Turismo de Guatemala / Instituto Nacional Guatemalteco de Turismo
11	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia	2008-	Población en general	Desarrollo de la institucionalidad de seguridad, presidios, policía, investigación criminal y administración de justicia, y regulación de policías privadas.	Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia, Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo
12	Política de Seguridad y Estado de Derecho	2008-2012	Población en general	Desarrollo de la institucionalidad en las áreas de seguridad.	Ministerio de Gobernación

ESPACIOS DE CONVERGENCIA. Las acciones estratégicas propuestas en las políticas para la prevención de la violencia pueden englobarse en cinco categorías, a saber:

- fortalecimiento institucional;
- campañas de sensibilización e información;
- reforma o creación de leyes;
- realización de investigaciones, estudios, y difusión de los mismos; y,
- ajustes presupuestarios para el financiamiento de las políticas.

Las políticas analizadas contienen acciones estratégicas para fortalecer las instituciones responsables de su implementación. El fortalecimiento incluye acciones para la reducción de la victimización secundaria, tales como el diseño de normativas para sancionar el maltrato hacia las personas que requieren atención e información para la denuncia como producto de su victimización, y la formación, capacitación, y sensibilización del personal institucional en materia de respeto a los derechos de niños, mujeres, e indígenas. De igual manera se plantea la creación de unidades de atención a las víctimas de violencia, y el desarrollo de programas encaminados a la prevención de la misma. El fortalecimiento institucional implica además la estandarización de los registros y protocolos de atención a las víctimas de violencia. Algunas de las políticas públicas señalan también como necesaria la creación de centros de rehabilitación de los jóvenes privados de libertad.

Otro elemento común en las acciones estratégicas, contenidas en las diferentes políticas públicas estudiadas, es el desarrollo de campañas de información y sensibilización para la prevención de la violencia. Esta estrategia es vital considerando que en el contexto guatemalteco predominan las intervenciones reactivas a la violencia y conflictivi-

dad social. Así, este lineamiento de sensibilización e información está enfocado en:

- i. dar a conocer a la población las medidas de prevención de la violencia, y la importancia de la denuncia, especialmente a los grupos de niñez y adolescencia, mujeres, e indígenas;
- ii. promover programas de prevención de la violencia y motivar la denuncia;
- iii. informar a la población sobre los efectos negativos de la violencia, el consumo de drogas; y
- iv. promover programas de reconciliación y cultura de paz.

Estas medidas buscan generar las condiciones necesarias para que el fenómeno de la violencia no permanezca oculto, que se conozcan y entiendan sus causas y que cada individuo tome un papel activo de manera personal o colectiva en combatirla.

Las políticas públicas con enfoque de violencia contemplan también la reforma de leyes, además de la creación de un marco jurídico que regule y sancione el comportamiento violento o conflictivo. Entre las leyes que se promueven están las siguientes; ley de protección al turista, ley de control de armas y municiones, ley contra el femicidio, ley del servicio cívico, y, ley de empresas privadas de seguridad (éstas últimas han sido ya aprobadas por el Congreso de la República). Asimismo, se plantean reformas legales encaminadas a introducir mecanismos de sanción para quienes cometan actos de violencia contra las mujeres, o se involucren en actos de discriminación o racismo. Tanto con las reformas al marco legal como con la creación de nuevas normas legales, se busca garantizar el respeto hacia el derecho ciudadano a vivir una vida libre de violencia, así como potenciar la capacidad de las víctimas de denunciar y promover el castigo de sus victimarios. La tabla a continuación ilustra de mejor forma la distribución de las estrategias de abordaje en el marco político analizado.

Tabla 4.
Acciones estratégicas de las políticas públicas que cubren la violencia

Política Pública	Estrategia de abordaje				
	Fortalecimiento institucional	Sensibilización/información	Creación o reforma de leyes	Estudios	Ajustes al presupuesto
Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala (2004-2015)	X	X			
Política Nacional de Juventud 2010-2015	X	X		X	
Política nacional de prevención de la violencia juvenil	X		X		
Política Salud para la Adolescencia y Juventud (2003-2012)	X				
Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	X	X	X	X	
Política para Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	X				
Política contra la Trata de Personas	X	X	X	X	
Política contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	X	X			
Política de Desarrollo Social y Población	X				
Política de Desarrollo Turístico Sostenible	X		X		
Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia	X		X	X	X
Política de Seguridad y Estado de Derecho	X				

De igual manera, las políticas analizadas consideran la realización de estudios e investigaciones sociales. En concreto, se pretende, además de estudiar el fenómeno de la violencia en los distintos grupos (mujeres, indígenas, niñez y adolescencia) y ámbitos (hogar, trabajo, calle), visibilizar el problema y con ello impactar en la prevención de la misma a través del desarrollo de programas enfocados en combatirla.

Para concluir, es importante mencionar que sólo el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, contempla medidas de ajuste presupuestario para la puesta en marcha de sus lineamientos estratégicos. Este componente es esencial para la factibilidad de las políticas ya que la implementación de las acciones requiere de una adecuada asignación y distribución de recursos.

COMPLEMENTARIEDAD. Como resultado de la revisión y clasificación de las acciones estratégicas contenidas en las políticas públicas, se encontró un importante espacio de correspondencia entre políticas. Para ilustrar, actualmente se encuentra vigente tanto la Política Pública de Violencia Juvenil, encaminada a la prevención de la violencia en este grupo etario, como las Política Nacional de Juventud la cual contempla acciones específicas en la misma área. Dichas acciones comprenden el desarrollo de programas para evitar la callejización, la promoción de la participación juvenil a nivel comunitario, la promoción de la cultura de denuncia y la puesta en marcha de programas de reinserción social para jóvenes que han tenido conflicto con la ley. Otro espacio de convergencia surge al ser las mismas instituciones las encargadas de la implementación de los lineamientos estratégicos sobre violencia (MINGOB, CONJUVE, MINEDUC, entre otras).

LA EQUIDAD ÉTNICA Y DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE VIOLENCIA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL. En la mayoría de los países la incorporación en la agenda pública de la perspectiva de género y pertinencia cultural es resultado de años de esfuerzo y lucha por la legitimidad de movimientos de distintos grupos dentro de la sociedad. El marco político vigente contiene varios elementos a favor de la equidad étnica y de género. Dos políticas públicas se encaminan explícitamente a mejorar las condiciones de mujeres y Pueblos indígenas, además de promover la prestación de servicios y atención a la víctima considerando su condición de

género y su pertenencia étnica. La primera de ellas es la Política de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y la segunda es la Política para Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial. De igual forma, en la Política Nacional de Juventud, y Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas, se contempla la implementación de programas de atención y desarrollo de estudios con énfasis en género y etnia.

C. OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS FAVORABLES A LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA.

Además de las políticas públicas que contienen lineamientos explícitos para la prevención de la violencia, dentro del marco político vigente se contemplan también algunas acciones que pueden incidir de forma indirecta y a largo plazo en la prevención de este fenómeno. En primer lugar, es importante mencionar los diferentes programas implementados por el Consejo de Cohesión Social, los cuales buscan aliviar la pobreza en el corto plazo de poblaciones excluidas, además de promover la asistencia y permanencia escolar, y mejorar el estado de salud y nutrición de mujeres y niños. Asimismo, se mencionan aquellas políticas que están también encaminadas a reducir la desigualdad social, a saber:

- *Política de educación inclusiva para la población con necesidades educativas especiales con y sin discapacidad*, cuyo objetivo es impulsar estrategias de equiparación de oportunidades e inclusión educativa, para la niñez y juventud con necesidades especiales;
- *Políticas Educativas 2008-2012*, encaminadas a brindar acceso a la educación equitativo, con pertinencia cultural y lingüística;
- *Política de Equidad de Género en la Educación Superior*, la cual se enfoca en promover la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, en el acceso a la educación superior; y,
- *Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos*, orientada a mejorar la eficiencia del mercado habitacional y las condiciones habitacionales de los pobres.

- *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*: cuyo fin es garantizar el derecho de la población a tener acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género.
- *Plan Nacional de Salud (2008-2012)*: el cual incluye dentro de sus lineamientos estratégicos la promoción de acciones que garanticen la accesibilidad a medicamentos, reconociendo el uso y práctica de la medicina tradicional, y la ampliación de la cobertura de atención y prestación de los servicios de salud integrales e integrados.
- *Políticas Culturales y Deportivas*: Plantea la integración de actividades artísticas, culturales, deportivas y recreativas, que contribuyan al reconocimiento de la multiculturalidad y al desarrollo de la interculturalidad.

Finalmente, se mencionan las políticas enfocadas a mejorar las condiciones de acceso al sector justicia y fortalecimiento del Estado, entre ellas:

- *Política Nacional de Descentralización*: la cual propone las acciones de la administración central y de las municipales, sean diseñadas con base en las propuestas emanadas de la conciliación de intereses entre las diferentes expresiones de la sociedad;
- *Política de Derechos Humanos*: la cual incluye dentro de sus lineamientos el fortalecimiento a la administración y aplicación de la justicia, y la generación de procesos sociales que promuevan una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos y una cultura de paz; y
- *Política de Desarrollo Rural Integral*: la cual está enfocada en el fortalecimiento del Estado democrático, de derecho y multicultural. Además de promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social y productiva, así como la distribución equitativa de la riqueza producida.

EN RESUMEN, el marco político vigente señala medidas estratégicas encaminadas a la prevención de la violencia. Dichas medidas se enfocan en el fortalecimiento de las instituciones encargadas de brindar atención a las víctimas de violencia, y/o de

prevenir la ocurrencia de este fenómeno social. En el mismo orden se plantea la implementación de campañas de información y sensibilización, encaminadas a brindar información a la población sobre el tema de la violencia con el fin que ésta se involucre en el combate de la misma.

Ambas estrategias, fortalecimiento de capacidades institucionales (entendida como la adquisición de conocimientos, valores, actitudes y competencias) y la información y sensibilización, son pasos imprescindibles para la prevención de la violencia. Asimismo, las políticas públicas promueven reformas al marco jurídico con el fin de que éste se convierta en una herramienta poderosa para evitar la victimización. Finalmente, se contempla el desarrollo de estudios sobre el tema de la violencia hacia la mujer, el maltrato infantil, y la discriminación o racismo, con el fin de visibilizar el problema y utilizar como base esta información para el desarrollo de programas de prevención.

Por otro lado, se encontró que existe convergencia en las acciones estratégicas para la prevención de la violencia planteadas por las políticas públicas. Específicamente, las políticas de Prevención de la Violencia Juvenil y Política Nacional de Juventud. En ambos casos se contempla similitud tanto en las acciones como en las instituciones encargadas de implementarlas. Un dato interesante de resaltar es que varias de las acciones contempladas en las políticas públicas enfocadas a la prevención de la violencia incorporan de forma explícita tanto la perspectiva de género como la pertinencia cultural.

Para finalizar, la revisión de las políticas públicas vigentes reveló que varias de ellas, pese a tratarse de temas como salud, educación, desarrollo rural, y vivienda, contienen lineamientos que por la vía de fortalecer la cohesión social pueden tener impactos favorables a la prevención de la violencia.

4 CONCLUSIONES

Utilizando los modelos teóricos de cohesión social y control social formal de la violencia, se examinó el marco político vigente en general, y las políticas con enfoque de violencia en particular. Los resultados de este análisis brindan información importante sobre los aspectos que deben considerarse para la implementación de los lineamientos estratégicos contenidos en los documentos de política pública.

A. BALANCE ENTRE TEORÍA Y PRÁCTICA

El análisis de las políticas públicas mostró que, en general, las acciones estratégicas están orientadas hacia el fortalecimiento de las instituciones encargadas de brindar atención a las víctimas de violencia, ello con el fin de prevenir y/o reducir la victimización secundaria. Asimismo, los lineamientos de política pública contienen acciones enfocadas en el fortalecimiento de las entidades dedicadas a la prevención y/o control de la violencia. Específicamente, el estudio reveló que varias de las medidas consideradas tienen como objetivo la sensibilización en información sobre el tema de la violencia; además de contemplar reformas al marco jurídico existente, y el desarrollo de estudios que ayuden a visibilizar el problema y que sirvan a la vez como base para el diseño de programas de prevención.

El resultado del balance, entre los lineamientos propuestos por las políticas públicas y el marco de referencia utilizado presenta un resultado poco favorable para la prevención de la violencia. En concreto, aunque el marco de acción de las políticas enfocadas en violencia contempla intervenciones para responder a este fenómeno, es notorio que las mismas están principalmente encaminadas hacia el fortalecimiento del aparato de Estado, específicamente hacia aquellas instituciones que brindan atención a las víctimas, y en menor medida, dichas acciones contemplan impulsar cambios en la dinámica que actualmente favorece la violencia en las comunidades.

Por otro lado, pese a que desde la sociedad civil también se implementan proyectos que resultan complementarios de los programas gubernamentales, no existe evidencia de trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil en el tema de la prevención de la violencia, con lo cual se limita en gran medida el impacto en la reducción y/o prevención de la misma.

Otro aspecto importante es que las políticas públicas analizadas no hacen mención específica al tema de la prevención y/o reducción de la conflictividad social. Las líneas estratégicas contenidas en los documentos se circunscriben únicamente al

tema de la violencia contra la mujer, el maltrato infantil, y víctimas de trata y explotación sexual.

De igual forma, tal y como lo reveló el análisis, además de las políticas enfocadas en temas de violencia, existe también un conjunto de políticas, cuyos resultados pueden resultar favorables para la prevención y control de la violencia, tomando en cuenta los planteamientos teóricos analizados. Dichas políticas están orientadas a la reducción de la desigualdad y exclusión social. Sin embargo, no existe actualmente una integración de todas estos lineamientos, y mucho menos un esfuerzo conjunto e integral en el tema de la prevención de la violencia y conflictividad social.

B. EQUIDAD ÉTNICA Y DE GÉNERO

El análisis mostró que una gran mayoría de las políticas públicas relacionadas con violencia incluyen equidad étnica y de género. Para ilustrar, existe una política específica para potenciar el rol de las mujeres en distintos ámbitos. Dicha política contempla también la erradicación y prevención de la violencia hacia las mujeres. El resto de políticas analizadas considera en alguna medida la vulnerabilidad de la mujer, y proponen dentro de sus lineamientos la sensibilización e información sobre este tema en específico.

De la misma forma, en el tema de la equidad étnica, resultó notorio que algunas de las políticas evaluadas consideran dentro de sus lineamientos el desarrollo de programas de atención a la víctima con pertinencia cultural (lo cual incluye el manejo del idioma, y la sensibilización sobre los derechos de los indígenas, por parte de los empleados públicos). Existe también una política específicamente orientada a la eliminación del racismo y la discriminación. Por último, es necesario hacer notar que varias de las políticas con enfoque de género hacen referencia también a las mujeres pertenecientes a pueblos indígenas. Esto se manifiesta tanto en las políticas enfocadas a la reducción de la desigualdad social, como en las políticas orientadas al fortalecimiento de las instituciones encargadas de prevenir la violencia e impartir justicia.

C. VACÍOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para finalizar, es importante señalar que del total de políticas públicas revisadas, únicamente dos (Política de Protección Integral y Plan de Acción

Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala, y Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres) tienen actualmente un plan de acción, metas específicas, e indicadores para el monitoreo y evaluación. El resto de políticas se limitan a señalar los lineamientos estratégicos y, en algunos casos, a las instituciones delegadas para su ejecución.

La capacidad real de implementación de las políticas puede verse limitada por la falta de asignaciones específicas para su implementación. En este sentido, un aspecto positivo es la convergencia y la complementariedad en áreas o ejes de trabajo, en las acciones, y en las instituciones encargadas de implementarlas, que podría permitir una implementación integrada y el uso óptimo de los recursos.

5 RECOMENDACIONES

Los resultados de este análisis señalan algunas acciones necesarias para mejorar el marco político orientado a la prevención de la violencia. Las mismas se exponen a continuación:

RELACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LA VIOLENCIA. Al realizar un comparativo sobre los principales lineamientos de política pública con las principales tesis de violencia (ver Capítulo 2), resulta evidente que el grado de relación entre ambos es bajo. Sin embargo, debe considerarse la complementariedad de algunas medidas planteadas por otras políticas públicas encaminadas a implementar acciones encaminadas a reducir la exclusión y desigualdad social (Ver Capítulo 4). Debido a ello, se hace necesaria una revisión a fondo de los planteamientos contenidos en las políticas públicas con el fin de formular instrumentos más integrales orientados a generar cambios en las dinámicas que generan o permiten que se expanda la violencia.

ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS EN UN MARCO ORIENTADOR INTEGRADO. Dado que varias políticas coinciden en poblaciones, lineamientos y entidades responsables de la ejecución, es importante desarrollar un instrumento de planificación para la implementación que permita la acción ordenada y coordinada, y que atienda los vacíos que dejan las políti-

cas existentes. Específicamente, se recomienda formular un Plan Estratégico Nacional para la Prevención de la Violencia y la Gestión del Conflicto, cuya elaboración permitirá revisar la eficacia de las acciones propuestas, el compromiso de las entidades responsables, el marco de recursos para la implementación, y el sistema de monitoreo y evaluación para verificar el avance.

ENFOQUE TERRITORIAL PARA LA PRIORIZACIÓN DE INTERVENCIONES. La situación de violencia en el país sigue un patrón territorial asociado a las grandes concentraciones urbanas, a las zonas de operación del crimen organizado, y a las áreas con ausencia del Estado para la aplicación de justicia. Para lograr mejores resultados, es importante analizar la distribución territorial de los hechos violentos e involucrar a las autoridades locales y organizaciones sociales de cada territorio en el desarrollo participativo de programas y proyectos para la prevención, atención y control de la violencia.

DESARROLLO DE SISTEMAS DE MEDICIÓN, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS. El conjunto de políticas de violencia, así como el Plan Estratégico que se propone formular, necesitan instrumentos de verificación y control de las acciones, del desempeño de las instituciones, de la calidad del gasto y de la efectividad de las intervenciones. Es importante

superar la debilidad actual de las métricas empleadas en el análisis de la violencia y el crimen, hacer más concretos los indicadores para el seguimiento y reforzar la práctica, por parte de las entidades que la ley designa para implementar las políticas, de presentar a la sociedad civil una rendición de cuentas en períodos regulares explicando los logros y las limitaciones de las intervenciones utilizadas para instrumentar las políticas.

REFERENCIAS

- Abad, R.G. 2006. *Aspects of social capital in the Philippines: findings from a national survey*. Philippines: Social Weather Stations.
- Avison, W.R. & P.L. Loring. 1986. Population diversity and cross-national homicide: the effects of inequality and heterogeneity. *Criminology* 24:733-749.
- Berkman, H. 2007. Social Exclusion and Violence in Latin America and the Caribbean. *Working paper series*. Inter-American Development Bank.
- Black, D. 1983. Crime as social control. *American Sociological Review*. 48:34-45
- Blau, J. & Peter Blau. 1982. The Cost of Inequality: Metropolitan Structure and Violent Crime. *American Sociological Review* 47: 114-29.
- Campbell, R., & Raja, S. (1999). The secondary victimization of rape victims: Insights from mental health professionals who treat survivors of violence. *Violence and Victims*, 14(3), 261-275.
- Casaús Arzú, M. & A. Hurtado de Mendoza Casaús, 2007. *Diagnóstico del Racismo en Guatemala*. Volumen III, Prácticas discriminatorias y construcción colectiva de conceptos. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- Council of Europe. 2005. *Concerted development of social cohesion indicators. Methodological guide*. Belgium.
- Devon Youth Offending Service, UK, 2010. Disponible en http://www.devon.gov.uk/youth_offending_service
- Douglas, J.E., A.W. Burgess, & R.K. Ressler, 1995. *Sexual homicide: patterns and motives*. New York: The Free Press.

- Elrich, I. 1996. Crime, punishment, and the market for offenses. *Journal of Economic Perspectives* 10:43-67
- Felson, M. & R. V Clarke. 1998. Opportunity Makes the Thief. *Police Research Series, Paper 98*. Policing and Reducing Crime Unit, Research, Development and Statistics Directorate. London: Home Office. [www.homeoffice.gov.uk/rds/prgpdfs/fprs98.pdf]
- Gaetz, S. 2004. *Understanding Research on Homelessness in Toronto: A Literature Review*. Toronto: York University and Wellesley.
- Glaeser, E., Sacerdote, B. & Scheinkman, J. 1996, Crime and social interactions, *Quarterly Journal of Economics* 111: 507–548.
- Gramling, R., C. Forsyth; & J. Fewell 1988. Crime and economic activity: A research note. *Sociological Spectrum: Mid-South Sociological Association* 8:187-195
- Hirschfield, A., and Bowers, K.J. 1997. The geography of crime and disadvantage: an English case study, *Japanese Journal of Crime and Delinquency* 111, 77-106
- Hooghe, M., B. Vanhoutte, W. Hardyns, & T. Bircan. 2011. Unemployment, Inequality, Poverty and Crime Spatial Distribution Patterns of Criminal Acts in Belgium, 2001–06. *The British Journal of Criminology* 51:1-20
- J. Beall & H.L. Piron. 2004. Social Exclusion Review. Department for International Development London School of Economics and Overseas Development Institute.
- Kawachi, I. & R. Glass. 1999. Social capital and self-rated health: A contextual analysis. *American Journal of Public Health* 89: 1187-1193.
- Lorenzo Cadarso, P. L. 2001. *Fundamentos teóricos del conflicto social*. España: Siglo XXI de España Editores, S.A.
- Machin, S. & O. Marie, 2005. Can more police resources reduce crime? *Centre Piece* 14-16.
- Moran, M., M. Rein & R.E. Godin. (Eds). 2008. *The Oxford Handbook of Public Policy (Oxford Handbooks of Political Science)*. Oxford: Oxford University Press.
- Ohmer, M.L, E. Beck, & B. Warner. 2010. Preventing violence in low-income communities: Facilitating residents' ability to intervene in neighborhood problems. *Journal of Sociology and Social Welfare* 37: 161-181
- PNUD. 2009. *Community Security and Social Cohesion. Towards a UNDP Approach*. New York, NY: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- PNUD. 2010. *Guatemala: hacia un Estado para el Desarrollo Humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Rubio, M. 1997. Perverse social capital: some evidence from Colombia. *Journal of Economic Issues*, 31: 805-816.
- Sabates, R., L. Feinstein, & A. Shingal, 2008. Educational Inequality and Juvenile Crime: An Area Based Analysis. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1103308>.
- Sampson, R., S. Raudenbush, & F. Earls. 1997. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science* 277:918-924.

- Sampson, R.J. & Bartusch, D.J. 1998. Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy. *Science* 277:918-24.
- Sieder, R. & M.T. Sierra. 2010. Acceso a la justicia para las mujeres indígenas en América Latina. *Working paper* 2011:2. Bergen: Michelsen Institute
- Weiss, P. 1999. Assessment and Treatment of Sex Offenders in the Czech Republic and in Eastern Europe. *Journal of Interpersonal Violence* 14:411-421
- WHO, 2002. *World report on violence and health*. Ginebra: World Health Organization.
- Wilson, D. B., Gallagher, C. A., & Mackenzie, D. L. 2000. A meta-analysis of corrections-based education, vocation, and work programs for adult offenders. *Journal of Research on Crime and Delinquency*, 37, 347-368.
- Zolotor, A.J. & Runyan, D.K. 2006. Family violence and neglect. *Pediatrics*. 117:1124-1131.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ALMG	Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
ASISTUR	Asistencia al Turista
CONAPREVI	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres
CICIG	<i>Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala</i>
CONADUR	<i>Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural</i>
COCODE	<i>Concejos Comunitarios de Desarrollo</i>
COPREDEH	<i>Comisión Presidencial coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos</i>
CONJUVE	<i>Consejo Nacional de Juventud</i>
CODISRA	Comisión Presidencial Contra La Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas
CONRED	<i>Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)</i>
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización
CIT	<i>Comisión Interinstitucional de Combate a la Trata de Personas y sus Delitos Conexos</i>
CCATID	<i>Comisión Contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas</i>
CNNA	<i>Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia</i>
COISOLA	<i>Colectivo de Investigaciones Sociales y Laborales</i>

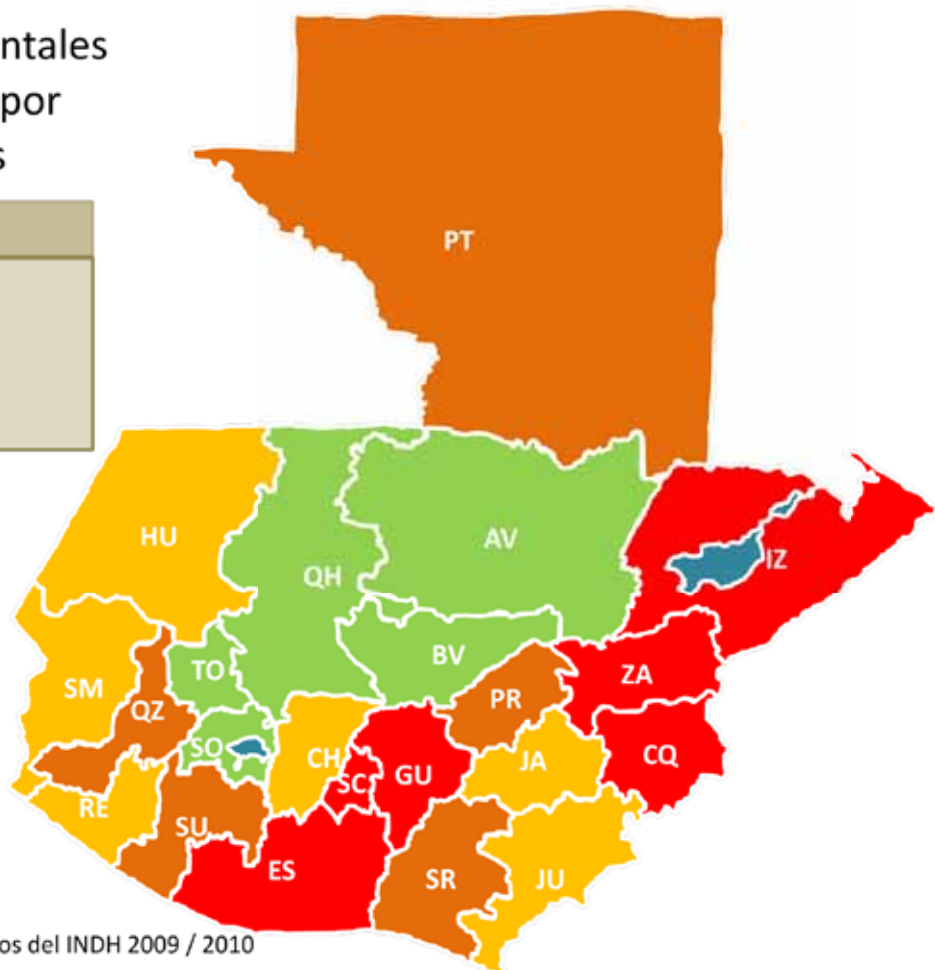
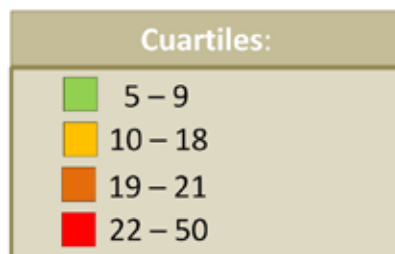
<i>CNE</i>	Consejo Nacional de Educación
<i>DIGEX</i>	Dirección General de Educación Extraescolar
<i>DISETUR</i>	División de Seguridad al Turista
<i>DIGICI</i>	Dirección General de Inteligencia Civil
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DIGECAM	Dirección general de control de armas y municiones
FNM	Foro Nacional de la Mujer
GTQ	Quetzales
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
INTERPEACE	Alianza Internacional para la consolidación de la Paz
<i>IUMUSAC</i>	<i>Instituto Universitario de la Mujer</i>
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
INE	Instituto Nacional de Estadística
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INGUAT	Instituto Guatemalteco de Turismo
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
INTRAPAZ	Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala
IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
MMG	Movimiento de Mujeres de Guatemala
MP	Ministerio Público
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MINEDUC	Ministerio de Educación
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MINTRAB	Ministerio de Trabajo de Previsión Social
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MIDEF	Ministerio de la Defensa Nacional

MINECO	Ministerio de Economía
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MPDL	Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad
NALEB	Organismo Indígena para la Planificación del Desarrollo
OJ	Organismo Judicial
OL	Organismo Legislativo
OJ	Organismo Judicial
ONSEC	Oficina Nacional del Servicio Civil
PIB	Producto Interno Bruto
PHD	Procuraduría de Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PROPREVI	Programa de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar
PNC	Policía Nacional Civil
POLJUVE	Políticas Públicas para prevenir la violencia juvenil Centroamérica
PROPAZ	Fundación Proceso de Paz
SICOIN	Sistema de contabilidad Integrada
SCSPR	Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia
ST-CNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SEPREM	Secretaría presidencial de la Mujer
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
SECCATID	Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SAE	Secretaría de Inteligencia Estratégica
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
UPCV	Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

ANEXO ESTADÍSTICO

Distribución territorial de la violencia en Guatemala

Tasas departamentales de Victimización por 10 mil habitantes



Fuente:
Elaboración propia con datos del INDH 2009 / 2010