

**Lecciones Aprendidas de la Experiencia de la Reforma Policial en Honduras**

**Informe Final**

Proyecto: HO-L1187: Convivencia Ciudadana y Mejoramiento de Barrios

Octubre, 2017

Este documento no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión y diseño del programa: Convivencia Ciudadana y Mejoramiento de Barrios (HO-L1187). Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros. Este documento fue elaborado con insumos de los consultores Miguel Székely, Ania Gómez, Claudia Mir, Alonso Veraza, Tommy Murphy, Walter Gómez y Viviana Vélez

Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

El BID acompañó las distintas acciones de la reforma policial en Honduras iniciada en 2012 con diversos estudios a fin de documentar la experiencia e identificar los avances y retos encontrados durante su implementación. Los resultados de esas investigaciones se presentan en este libro con el objetivo de mostrar un balance de las reformas en el sentido que, después de cinco años de trabajo del Proyecto de financiamiento del BID, es necesario hacer una pausa en el camino y examinar lo que se logró y aquello que queda pendiente por hacer.

**Resumen Ejecutivo**

A pesar del desarrollo económico y social, América Latina y el Caribe cuentan hoy con altas tasas de inseguridad en la región. Honduras es uno de los países más afectados por la violencia. Para el 2006, el costo económico en el país representaba alrededor del 7,2% del PIB (Acevedo 2008: 14). Actualmente, se disputa con el Salvador el primer puesto como el país con mayor tasa de homicidios del planeta. Entre el 2004 y 2011 la tasa de homicidios se triplicó, de 30.7 a 93. Asimismo, Honduras enfrentaba una baja tasa de denuncia, en tanto aproximadamente 70% de las víctimas de un crimen no presentan denuncia (World Bank 2010b: 10), por desconfianza de la población a obtener resultados, así como temor de represalias, lo cual dificulta entender tasas reales de otros tipos de delincuencia. En este contexto, las Reformas Policiales en la región aparecen como una respuesta de raíz a la crisis de seguridad, con la finalidad de profesionalizar a la policía y conectarla con la comunidad.

En las últimas décadas, los gobiernos latinoamericanos se han abocado a reformas para modernizar la policía, focalizadas en reducir el abuso y corrupción, aumentar la transparencia y eficiencia, y atacar al crimen en forma efectiva. La Reforma Policial hondureña, sin embargo, se enfrentaba a un contexto de alta violencia, así como una falta de profesionalización. La Policía Nacional (PN) tenía un bajo nivel de formación, inadecuados criterios para reclutamiento, personal docente inadecuado, escasa presencia policial a nivel local, bajo relacionamiento de la policía con la comunidad y deteriorados recursos disponibles para la labor. Esto desembocaba en una PN que enfrentaba baja efectividad de la resolución del delito. Ante esta problemática, el Gobierno de Honduras se compromete a impulsar la modernización de la PN como parte de la implementación de la Política Nacional de Justicia y Seguridad 2011-2022. A partir del 2012, tuvieron lugar importantes intervenciones para fortalecer la coordinación, fiscalización y apoyo a la reforma, aprobándose en el mismo año la Ley de Seguridad Poblacional. Asimismo, el gobierno contó con cooperación internacional de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en colaboración la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, aprobando un préstamo de inversión de US$ 63 millones focalizado en el apoyo al sistema educativo de escala básica policial y el fortalecimiento de las funciones policiales en investigación criminal.

Un obstáculo adicional a la reforma era apuntar a cambiar la imagen negativa de la PN. El país, a pesar de tener altos niveles de violencia, contaba con cerca de 150 oficiales por 100.000 habitantes para el 2010, siendo una de las policías más pequeñas del continente americano. Para el 2012, dos de cada tres personas pensaba que la policía estaba involucrada en actividades criminales y la confiabilidad en la PN era notablemente baja. Por estas razones, la Reforma Policial apuntó a cambiar el perfil de la policía con participación de la sociedad civil. Se creó una Comisión Especial para el Proceso de Depuración y Transformación de la Policía Nacional, con la finalidad de hacer una transformación real de la institución. La Reforma asimismo se enmarcó dentro del Modelo Nacional de Servicio de Policía Comunitaria, con la intención de posicionar a la PN como una institución capaz de garantizar seguridad y generar confianza y cercanía con la comunidad, fortaleciendo las capacidades para un servicio de calidad eficiente, forjando alianzas entre instituciones y reduciendo factores de riesgo social y situacional. Asimismo, se apuntó a mejorar las condiciones de trabajo para la policía, incluyendo no sólo aspectos de infraestructura, salario y condiciones laborales, sino también de formación, capacitación y especialización de sus miembros, grados, ascensos y promociones, evaluación del desempeño, entre otras.

En este proceso de cambiar el perfil del policía, resolver las fallas institucionales en la instrucción policial constituía un eje principal, en la medida en que Honduras contaba con un modelo educativo policial desactualizado, criterios de reclutamiento débiles, falta de profesionalización del personal docente y carencias en infraestructura. Se apuntó a contar con una policía capacitada y profesional, cambiando los requisitos mínimos de ingreso tales como contar con educación secundaria completa, en vez de solamente primaria y aprobar pruebas de confianza al ingresar. A partir del 2014, se extendió la formación de nuevas promociones a un programa de once meses (previamente era de 3 a 6 meses) bajo un nuevo currículum, que incorporaba ejes transversales de Policía Comunitaria y Derechos Humanos. En cuanto el perfil profesional docente, se capacitó en el nuevo diseño curricular, así como en los dos nuevos ejes transversales. Finalmente, se mejoraron las condiciones laborales, con inversión en nuevo material y condiciones del campus del Instituto Técnico Policial, e incrementando el salario de un policía en escala básica de aproximadamente 350 dólares americanos a aproximadamente 500 dólares. Asimismo, se planea que para el 2022 Honduras tenga 276 policías por cada 100 mil habitantes, casi el doble que en la actualidad.

Finalmente, se apuntó a potencializar la investigación criminal. La misión de la OEA 2012 encontró que la PN carecía de herramientas y estructura humana, jurídica, funcional, técnica, logística y financiera. Por lo mismo, la reforma apuntaba a fortalecer el personal certificado, disponer de elementos logísticos, fortalecer la infraestructura y adquisición de equipos, fomentar la transparencia en recursos y rendición de cuentas, y respaldar nuevas técnicas y labores de inteligencia. En este proceso se crea la Dirección Policial de Investigaciones (DPI), con la finalidad de reducir los índices de impunidad y disminuir la tasa de homicidios a la mitad en tres años. Actualmente la DPI tiene cobertura a través de sus oficinas en las ocho regiones. Asimismo, el personal asignado proviene de policías formados con el nuevo currículum del ITP, a los cuales se les capacita para fortalecer sus capacidades mediante un curso de capacitación de tres meses en la Escuela de Investigación Criminal.

**Contenido**

**Capítulo 1…………………………………..La situación de violencia en América Latina**

1.1 Crisis de seguridad en Honduras en el contexto Latinoamericano y mundial

1.2 Naturaleza de la crisis y cómo lidiar con ella

1.3 El rol de la policía

1.4 Encarando una reforma policial

1.5 Reformas policiales en la región

**Capítulo 2…………………………………..La Reforma Policial en Honduras**

2.1 La crisis de seguridad como una oportunidad

2.2 Los principales desafíos de la policía hondureña

2.3 El inicio de la Reforma Policial en Honduras

2.4 Plan Estratégico Institucional

2.3 Programa de Apoyo del BID

**Capítulo 3…………………………………..El Perfil Policial**

3.1 La confianza ciudadana en la policía

3.2 Los policías hondureños antes de la reforma

### 3.3 Comisión para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional

## 3.4 Filosofía comunitaria

3.5 Carrera Policial

**Capítulo 4…………………………………..El Sistema Educativo**

4.1 La formación del policía hondureño

4.2 Nuevo perfil del aspirante policial

4.3 Controles para la selección de aspirantes

4.4 Nuevo currículum para la formación policial

4.5 El nuevo ITP

**Capítulo 5…………………………………..Investigación Criminal**

5.1 Fortalecimiento de la investigación criminal

5.2 Dirección Policial de Investigaciones

### 5.3 Formación de investigadores

### 5.4 Observatorios de convivencia y seguridad ciudadana

**Capítulo 6…………………………………..Avances y Retos de la Reforma**

### 6.1 Marco legal institucional

## 6.2 Perfil policial

6.3 Sistema Educativo

6.4 Investigación criminal

**Capítulo 7…………………………………..Conclusiones y Recomendaciones**

7.1 Conclusiones

7.2 Recomendaciones

**Bibliografía**

**Capítulo 1.**

**La situación de violencia en América Latina**

**1.1 Crisis de seguridad en Honduras en el contexto Latinoamericano y mundial**

La crisis de seguridad que vive América Latina ha motivado a muchos países de la región a llevar a cabo políticas de distinta naturaleza, tanto para lidiar con las posibles raíces del problema, como con sus síntomas más severos. No es de sorprender en este contexto que el funcionamiento del sistema de justicia criminal se haya convertido en uno de los principales focos de atención, ni que dentro de este sistema, la reforma policial haya tomado un papel preponderante en el catálogo de políticas de interés. El debate sobre reforma policial existe desde hace tiempo en la región, especialmente desde que la retirada de las dictaduras en casi todos los países del continente forzó a una redefinición del rol de la institución en un contexto democrático. Pero en los últimos años se ha acentuado en la mente de analistas y hacedores de política que una parte esencial del éxito de las reformas reside en la capacidad que éstas tengan de producir *distintos policías*. Policías más y mejor formados, con un fuerte sentimiento de pertenencia a la institución y de conexión con la comunidad; agentes que vean su labor más como una profesión que como un trabajo. Aun cuando queda claro que esto no es suficiente, el cambio del perfil policial es sin duda necesario para hacer la reforma efectiva y duradera.

En muchos sentidos, América Latina y el Caribe gozan de un lugar privilegiado entre los países en vías de desarrollo, con niveles de ingreso, salud, o educación por encima de los de otras partes del mundo. La pobreza y la malnutrición, aun cuando muy presente en algunos países de la región, en general no alcanzan los niveles y ni la expansión que tienen en África o el sudeste asiático. También es raro encontrar casos de gente que muera de enfermedades que pueden ser prevenidas con una vacuna, cosa que recientemente afecta inclusive a algunos países desarrollados. Pero son hoy en día el crimen y la violencia el verdadero nudo gordiano de las sociedades de América Latina y el Caribe, figurando entre las principales preocupaciones de los ciudadanos del continente.

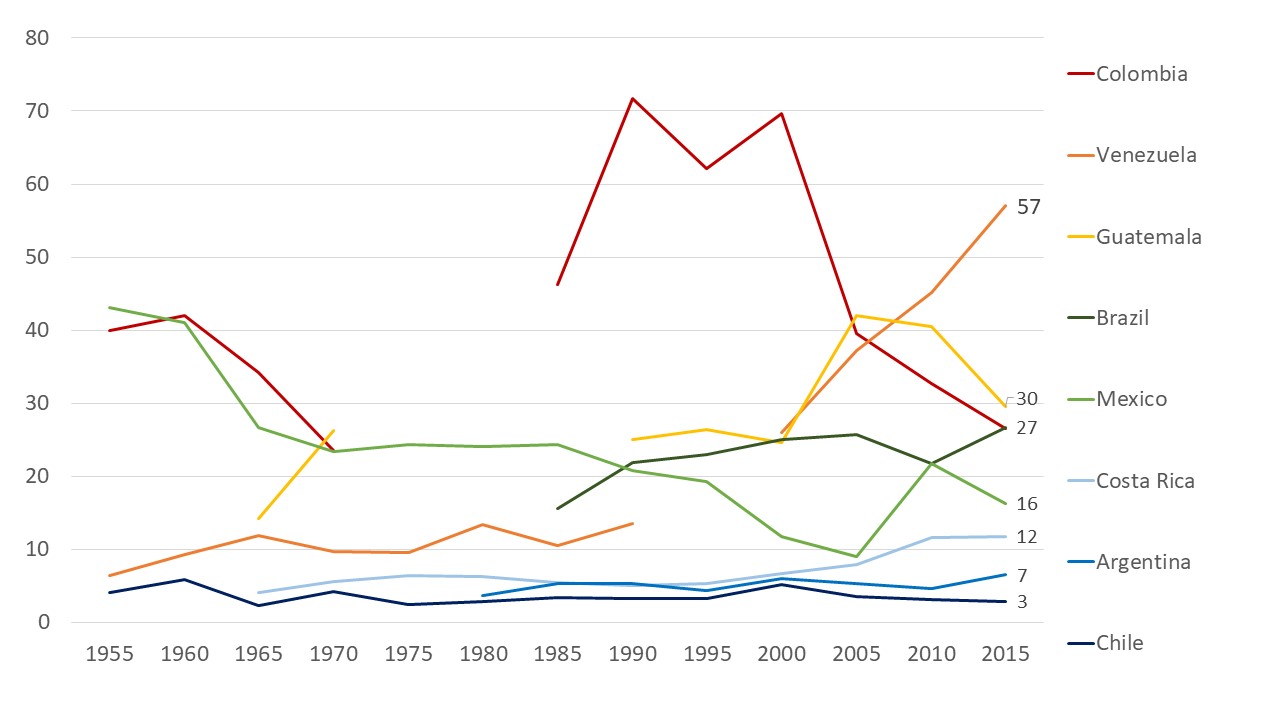
Distintas estadísticas pueden ilustrar el severo problema que enfrenta la región, pero una de las mejores que tenemos es la tasa de homicidio. Como casi todo indicador, tiene sus limitaciones. Los homicidios son una forma muy extrema de violencia que no tiene por qué estar fuertemente correlacionada con otras formas de agresión. Al mismo tiempo, ciertos eventos (como muertes en accidentes de tránsito) son catalogados como homicidios aun cuando no reflejan actos intrínsecamente criminales. Aun con estos problemas, la tasa de homicidios goza de una serie de ventajas. Por un lado, a diferencia de otras estadísticas relacionadas con el crimen y la violencia, por su naturaleza es menos probable que esté sub-reportado.

Por otro lado, es típicamente recolectado en forma homogénea en distintos países, lo cual lo hace comparable y ayuda a poner en perspectiva el nivel del problema en distintos lugares de la región. Esta perspectiva no es estimulante. En América Latina y el Caribe los niveles de violencia son considerablemente más altos que en otras partes del mundo. De acuerdo a las últimas estadísticas disponibles (entre los años 2010 y 2015) de la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), prácticamente ningún país europeo tenía tasas de homicidios (por 100.000 habitantes) superiores a 5 (la única excepción siendo Rusia, con 9,5 en 2013). Estados Unidos estaba por debajo de 4, y Canadá no llegaba a 1,5. Sólo dos países en Asia tenían tasas superiores a 10 (Turkmenistán y Myanmar, con 12,8 y 15,2, respectivamente), y sólo uno en Oceanía (Papúa Nueva Guinea, con 10,4). África si presentaba niveles relativamente mayores, pero una amplia mayoría de los países estaba por debajo de 20. Las mismas estadísticas sugerían que más de media docena de países en América Latina y el Caribe están por encima de 20, y otra docena por encima de 10.

La Figura **XX1** muestra la evolución de estas tasas de homicidio en el tiempo (1955-2015) para una selección de países en América Latina. Una serie de hechos estilizados importantes surgen de su análisis. En primer lugar, estos niveles de violencia varían de forma importante. Aun antes de pensar en las raíces de las diferencias, se pueden identificar dos grandes grupos de países. En el largo plazo, ciertos países han tenido niveles sistemáticamente altos, como Colombia, México o Guatemala con medias históricas entre 20 y 30 homicidios por 100.000 habitantes y picos por encima de 50. Algunos de estos picos han sido efectivamente importantes (como en el caso de Colombia), pero sí parecen ser una excepción en la tendencia de largo plazo. Otro grupo de países, sin embargo, han gozado de relativos bajos niveles, como Argentina, Chile o Costa Rica, con tasas debajo de los 10. En segundo lugar, con la notable excepción de México [ver, p. ej., Murphy & Rossi, 2016] y en cierta forma Colombia en los últimos años, las tasas de homicidio han tendido a *crecer* con respecto a la trayectoria de largo plazo desde más o menos los años ’70, junto con el proceso de democratización, por lo cual algunos autores hablan de una ‘democratización de la violencia’ [Krujit & Koonings, 1999: 11]. De hecho, la excepción mexicana se ha revertido un poco en los últimos años, ya que desde finales de la primera década del nuevo milenio las tasas de homicidio han subido en forma importante.

**Figura 1. Tasas de homicidio (por 100.000 habitantes), países seleccionados de América**

**Latina, 1955-2015**

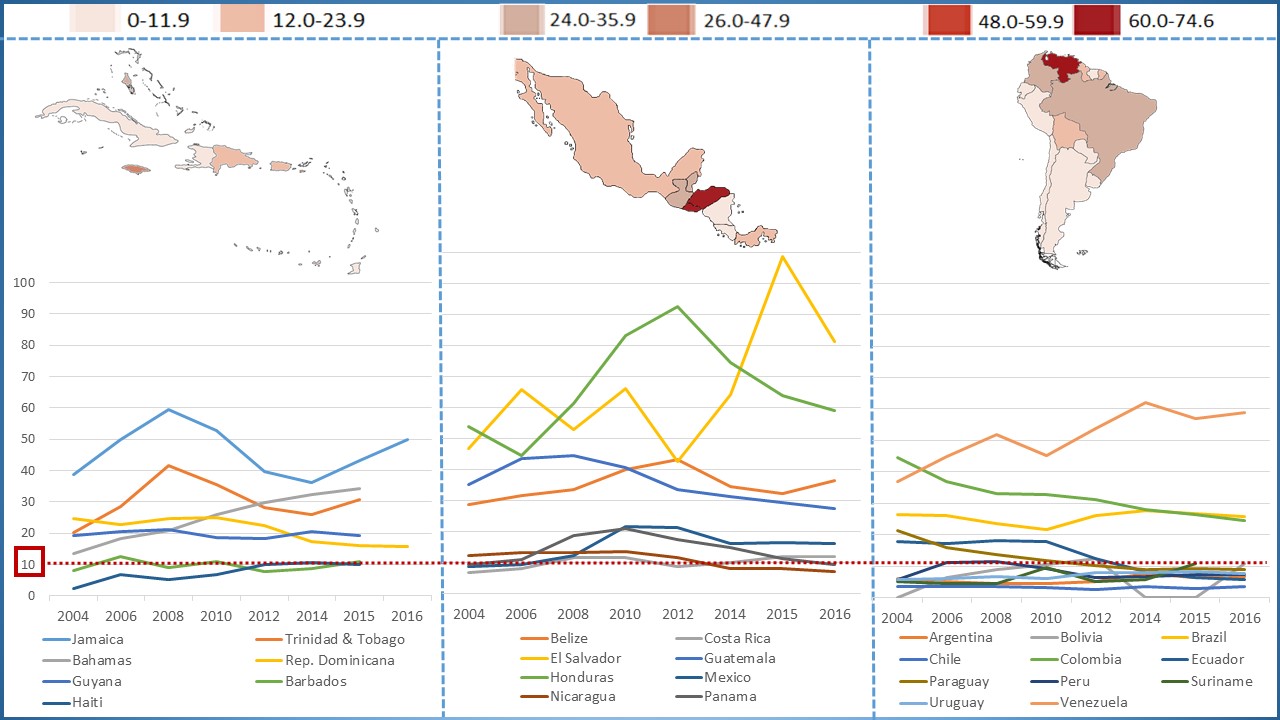
****

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la World Health Organization,

(http://www.who.int/violence\_injury\_prevention/surveillance/databases/mortality/en/), para el periodo 1955-2005 y United Nations Office on Drugs and Crime (https://data.unodc.org/), para el periodo 2006-2015.

Es difícil construir una historia sistemática tan larga para los países de América Central, pero si nos focalizamos en los últimos 15 años podemos ver en la Figura 2 que el patrón no parece ser muy distinto: un grupo de países sistemáticamente más violento que otro, y una tendencia general creciente de largo plazo (menos marcada para los países con menores tasas de homicidios). Niveles de violencia crecientes desde el año 2000, con un leve descenso o nivelación hacia 2010. El aumento en el nivel de violencia se ha manifestado en todos lados en América Central, pero mientras Costa Rica y Nicaragua han gozado de niveles relativamente bajos de homicidios, la zona norte de la región se ha vuelto cada vez más comprometida. El número de homicidios ha sido sistemáticamente alto, al menos desde el comienzo del milenio, pero la última década es comparable sólo con el pico más extremo de Colombia de los años 90s. Honduras ha sido el peor dentro de un grupo ya malo y pelea, hoy en día, con el Salvador el primer puesto como el país oficialmente en paz con mayor tasa de homicidios del planeta (59 en 2016, pero con un pico de 93 en 2011). Entre las diez ciudades más violentas del mundo, dos son hondureñas (San Pedro Sula y Tegucigalpa).

**Figura 2. Tasas de homicidio (por 100.000 habitantes), Honduras y países selectos de América Central, Caribe y Sudamérica, 2004-2016**

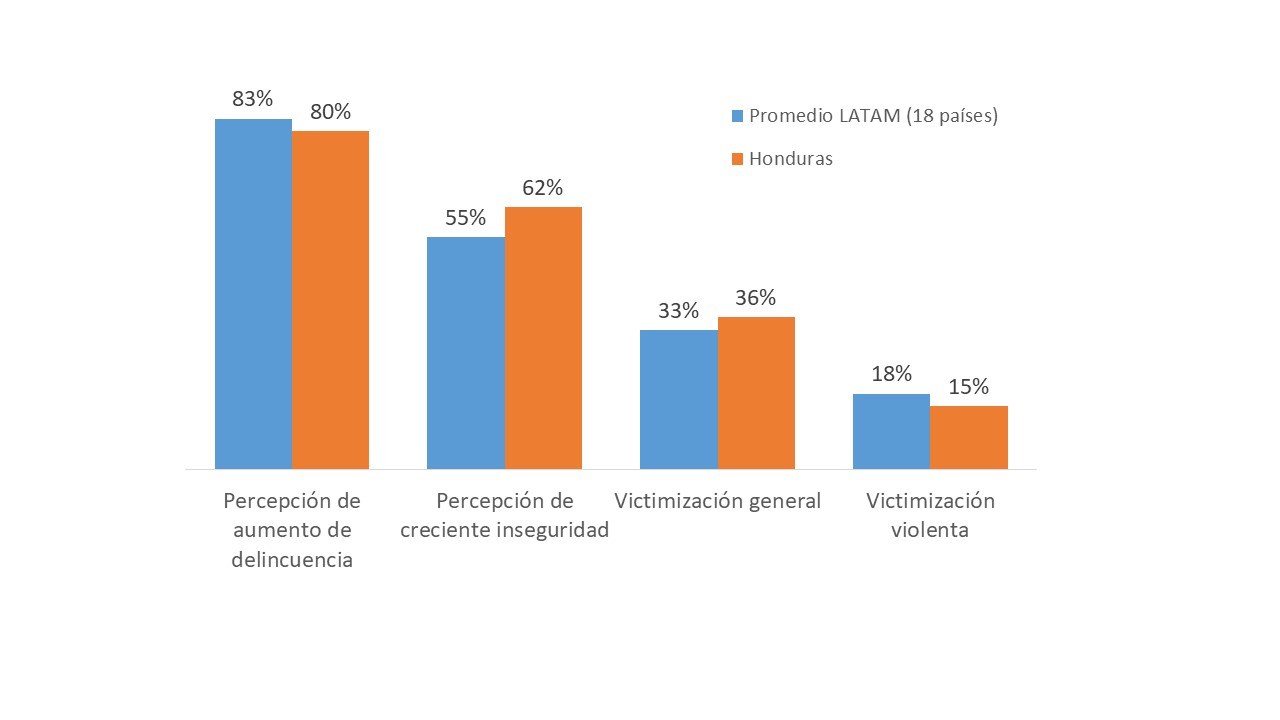
****

Fuente: Elaboración propia en base a datos del United Nations Office on Drugs and Crime

(<https://data.unodc.org/>). Los datos más actuales (2015, 2016) fueron complementados con datos del Igarape Homicide Monitor: <https://homicide.igarape.org.br/>.

Es cierto que estadísticas sobre otro tipo de crímenes como violaciones, robos, o hurtos no son tan dramáticas con respecto al promedio de la región, pero también son menos confiables. Alrededor de dos tercios de los crímenes no son denunciados en Centroamérica, y en Honduras en particular, resultados de una encuesta sugieren que el 70% de las víctimas de un crimen no lo reportan [World Bank 2010b: 10]. La misma encuesta indica que mitad de estas no-denuncias en Honduras son motivadas por el hecho que la gente duda que sirva de algo, pero una de cada cinco personas de hecho piensa que es peligroso. En un reciente artículo en el *New York Times* sobre el crimen en San Pedro Sula se mencionaba anecdóticamente que “[se conoce el caso de] dos familias que denunciaron un crimen a la policía. Los oficiales los delataron, y tres miembros de la familia fueron asesinados ese mismo día” [Nazario, 2016]. Algunas encuestas de victimización, que son un poco más confiables, señalan que en muchos aspectos Honduras no está demasiado lejos de la media latinoamericana (Figura 3), pero esta media es de todos modos alta.

**Figura 3. Victimización y temor, en porcentajes, 2011**

****

Fuente: Olavarría Gambí [2015: 57].

En 2011, una de cada siete personas habían sido víctimas de algún crimen violento (robo a mano armada, golpiza, herida con un arma, asalto sexual o secuestro) en Honduras, y una de cada tres algún crimen. Dos de cada cinco personas se sienten inseguras [World Bank 2010b: 11], y la mayor parte de la población percibe que la inseguridad y la delincuencia están creciendo [Olavarría Gambí 2015]. También, el crimen es considerado uno de las tres principales restricciones para la productividad y el crecimiento (los otros dos siendo el acceso al financiamiento y la corrupción) [Alaimo *et al.* 2009: 53], teniendo de ese modo un alto impacto en el bienestar [véase, p. ej., Jaitman, 2015]. Un estudio de unos años atrás [Acevedo 2008: 14] sugería que para 2006 el costo económico de la violencia en Honduras representaba alrededor del 7,2% del PIB del país, similar al de El Salvador (7,5%) o Nicaragua (7,1%), pero muy superior al promedio para América Central (5,5%).

**1.2 Naturaleza de la crisis y cómo lidiar con ella**

Las razones detrás de estos niveles y tendencias han sido, y continúan siendo, ampliamente debatidas [Soares & Naritomi, 2010]. Infinidad de factores pueden motivar a un individuo particular a llevar a cabo actos de crimen y violencia. Podemos pensar en ellos teniendo en cuenta un simple modelo ‘ecológico’ [WHO 2002: 4-5], que organiza estas motivaciones en términos del nivel en el que afectan al individuo. Un primer conjunto de factores lo afectan a nivel *individual*. Características personales como edad, educación, género, salario, empleo, consumo de alcohol o drogas, o historia de violencia, pueden explicar en parte la decisión de involucrarse en actividades delictivas. Capital humano específico para el crimen (como, por ejemplo, conocimiento del manejo de armas) pueden ser particularmente relevante. En un segundo nivel, *relaciones* directas del individuo, aquellas que envuelven a familiares y amigos, también son importantes para determinar el nivel de violencia. Conflictos familiares, escasa supervisión de los padres, o amigos envueltos en actos delictivos pueden ser determinantes.

Factores que promueven la violencia o el crimen a nivel de la *comunidad* representan un tercer grupo. Un contexto de pobreza, desempleo o aislación social, la existencia de un cartel de la droga local, o fácil acceso a armas pueden fomentar la delincuencia. El último nivel de influencia es el de la *sociedad*. Un diagnóstico claro de la naturaleza del problema es esencial para determinar la mejor forma de lidiar con él, y es probable que esta naturaleza cambie de contexto en contexto. Julieta Castellanos ha sintetizado en forma clara que para Honduras entre sus causas se:

“… destaca la debilidad institucionalidad, debilidad en la investigación criminal, enriquecimiento ilícito y corrupción dentro del sector seguridad-justicia, impunidad en la administración de justicia, falta de coordinación interinstitucional, inapropiada canalización de recursos, alto nivel de politización en las instituciones del Estado lo que conduce a reacciones tardías o postergadas. En el contexto centroamericano destaca crimen organizado (tráfico de: drogas, armas, vehículos, trata personas, lavado de activos) hasta situaciones de orden regional como es el surgimiento y Maras y pandillas, más evidente desde que Colombia y México ejecutan mayor persecución a los delitos.” [Castellanos]

Es claro que todos estos elementos efectivamente juegan un rol y es necesario entender mejor cuales son más relevantes, pero si hay dos grandes tipos de políticas que se pueden aplicar. Por un lado, aquellas que atacan la *fuente* del problema. Si, por ejemplo, se llega a la conclusión que uno de los motores de la violencia está asociada con el nivel de desigualdad, políticas que actúen sobre esta desigualdad puede redundar en una solución a la crisis. Por otro lado, están las políticas que lidian con el *problema en sí*, y que en este caso tiene relación directa con el funcionamiento del sistema de justicia criminal. Desde el punto de vista de los hacedores de política, los factores que ganan mayor atención son la deficiencia institucional y un creciente ambiente externo adverso (p. ej., creciente narcotráfico, recesión global finales de los 2000s, etc.).

**1.3 El rol de la policía**

La policía es tanto un organismo esencial como problemático del estado. Tal vez una de las expresiones más elocuentes de lo que está detrás de este dilema la hizo James Madison en el Federalista:

“Si todos fuésemos ángeles, no haría falta un gobierno, y si los seres humanos estuviésemos gobernados por ángeles, no haría falta tener controles externos o internos en el gobierno. Al diseñar un gobierno que ha de ser administrado por seres humanos sobre otros seres humanos, la mayor dificultad radica en que primero hay que habilitar al gobierno para que controle a los ciudadanos, y luego obligarlo a controlarse a sí mismo. La principal manera de controlar al gobierno es, sin duda, hacer que dependa del pueblo, pero la experiencia nos ha mostrado la necesidad de tomar otras precauciones adicionales.” [Madison, *El Federalista* no. 51]

La policía es esencial porque cumple una serie de funciones clave del sistema de justicia criminal que permiten la gobernabilidad en términos del control y la prevención del crimen. Pero al mismo tiempo, dadas las atribuciones que tiene sobre el uso de la violencia, la hace susceptible a una serie de problemas. Aun en un contexto ideal, el funcionamiento de la maquinaria policial es susceptible a problemas inherentes a su función, y requiere de cierto control, las ‘precauciones adicionales’ a las que refiere Madison, que algunos académicos llaman rendición de cuentas (*accountability*) horizontal [O’Donnell, 1999]. En el caso latinoamericano se suman al menos dos problemas adicionales. Por un lado, la transición de estados dictatoriales, donde la policía cumplía una función represiva, a estados democráticos, donde el rol de la policía gira en torno a la protección del ciudadano. Por otro lado, como se resaltó arriba, hoy en día la policía debe ejercer su trabajo en un contexto de alta violencia.

¿Cuál es el rol de la policía en una sociedad moderna? La policía tal como la conocemos hoy en día fue creada a principios del siglo XIX en Gran Bretaña por Sir Robert Peel, y lo que se dio a conocer como los ‘principios de Peel’ (aunque es muy probable que él nunca los haya enunciado de ese modo, sino por los dos primeros jefes de la Policía Metropolitana de Londres alrededor de 1829) determina una serie de reglas doradas de la policía, de total relevancia hoy en día. Creo vale la pena enumerarlos en su totalidad:

1. La misión principal por la que existe la policía es *prevenir* *el crimen y el desorden* como una alternativa a la represión del crimen y el desorden por las fuerzas armadas y la severidad del castigo legal.
2. La habilidad de la policía para realizar sus funciones *depende de la* *aprobación pública* de sus acciones.
3. La policía debe asegurarse la *cooperación voluntaria* *del público* en la observancia de la ley para ser capaz de mantener su respeto.
4. El grado de colaboración del público disminuye *proporcionalmente* con la necesidad del uso de la fuerza.
5. La policía consigue y mantiene una opinión pública favorable no satisfaciendo los distintos deseos sino por la *demostración constante* *del servicio a la ley* absolutamente imparcial.
6. La policía solo debe *usar la fuerza* para mantener la ley y el orden cuando sea *absolutamente necesario* y únicamente cuando el uso de *la persuasión, el consejo y la advertencia* se haya visto insuficiente.
7. La policía, en todo momento, debe mantener una relación con el público que haga realidad la tradición de que la *policía es la ciudadanía y el ciudadano es el policía*. Los policías simplemente son miembros de la ciudadanía a los que se les paga para que presten plena dedicación a los deberes que incumben a todos y cada de los ciudadanos en aras del bienestar y la coexistencia de la comunidad.
8. La policía debe *restringir* de forma estricta su actuación a sus funciones concretas sin usurpar nunca los poderes de la judicatura.
9. La prueba de la *efectividad* de la policía está en la *ausencia* *de crimen y desorden*, no en la acción evidente de la policía tratando con la delincuencia.

Como sabemos, el principal trabajo de la policía reside en el control y la prevención del crimen, pero es interesante ver que desde sus orígenes la prevención tomaba un lugar preponderante en el ideal policial moderno. Otro punto interesante de resaltar es que, teniendo en cuenta los recientes avances en la introducción de policías comunitarias en muchos lugares del mundo, como en estas reglas ya está presente ese elemento. Aparece una y otra vez la importancia de la conexión entre la policía y la ciudadanía, un aspecto importante del perfil policial en una institución ideal. Junto con esto, el policía debe tener una demostración constante del servicio a la ley; es decir, el policía sirve a la ley. Representan a la ley, pero no son la ley; están siempre debajo de ella.

Casi dos siglos después, el sociólogo Egon Bittner tomó una perspectiva menos normativa y más positiva cuando definía a la policía por su capacidad de utilizar la fuerza. En lo que se ha convertido en un estudio clásico sobre las funciones de la policía en una sociedad moderna [Bittner 1970], el autor sugería tres ideas importantes. En primer lugar, que el trabajo policial esta ‘manchado’, en el sentido que indefectiblemente ejerce daño a algún subgrupo de la población. En segundo lugar, la policía está obligada a obviar ambigüedades morales, ya que la efectividad implica dejar de lado un cierto número de complejidades. Y, en tercer lugar, la policía también tiende a ser socialmente divisiva. De vuelta, al ejercer su trabajo está obligada a tomar como referencia frecuencias estadísticas que conllevan a un trato distinto a distintos grupos sociales. Lo que estas reflexiones que hace Bittner resaltan es que una serie de razones genera una fricción importante con la población, aun en condiciones ideales.

Y lo cierto es que nunca estamos en el caso ideal. Uno puede pensar en la policía es como el engranaje en una maquinaria que colabora con el funcionamiento del estado en un área clave, el de la seguridad ciudadana. Como casi toda pieza de una maquinaria, su propia construcción tiene debilidades intrínsecas, y aun cuando construida con el mejor material posible, ciertas partes necesiten mantenimiento. Pero la policía es solo una pieza en el engranaje de una maquinaria que funciona en un contexto. Aun si la policía funciona en el mejor de los modos, esto no garantiza que el sistema va a funcionar, si existen falencias en otras partes del sistema. Esto es importante porque en un sistema disfuncional la policía puede estar de facto supliendo un rol, cubriendo el rol que otra parte del sistema de justicia criminal debería cubrir. También, el contexto puede ser más o menos promisorio. Diversas razones históricas han puesto a ciertas regiones en contextos más violentos que otros, y se ha traducido en diferentes desafíos para el funcionamiento policial.

Tratando de pensar en los elementos presentados hasta ahora, podemos armar un pequeño esquema mental. Para lidiar con la prevención y el control del crimen, la policía:

1. Hace **uso legítimo de la fuerza**.
2. Funciona dentro de un **marco institucional** (normas formales e informales) donde interactúa con *otros organismos* del sistema de justicia (jurados, sistema carcelario, etc.).
3. Debe tener acceso a una serie de **recursos** en la forma de:
   * *capital físico* (p.ej. armas, vehículos, computadoras, etc.),
   * *trabajo* (número de policías),
   * *capital humano* (capacidades de estos policías, dadas por su formación, salud, etc.), y
   * *capital social* (capacidad de interactuar con la comunidad).
4. Necesita gozar de **legitimidad social** (lo que los principios 2, 3 y 4 de Peel intentan enfatizar)

Todos estos elementos son de crucial importancia para el funcionamiento efectivo de la policía, y cada uno presenta desafíos importantes en cualquier sociedad, muchos más en una pobre y con cierto grado de disfuncionalidad. También se autoalimentan. Como mencionaba Bittner, el aumento de la legitimidad social puede ayudar a reducir la necesidad de utilizar la fuerza; pero tan solo el uso legítimo de la fuerza tiene el potencial de generar fricciones con la población, que pueden redundar en una limitada legitimidad social. De particular relevancia para América Latina, donde existe cierta debilidad institucional, la normativa puede no favorecer al funcionamiento de la policía, y los otros organismos que tienen que interactuar con la policía tienen sus propios problemas. El tema de recursos es también clave, especialmente en economías pobres con limitadas capacidades de recolectar impuestos.

Pero parte de los recursos tienen que ver con algo que va más allá de lo estrictamente monetario, ya que un componente importante de estos recursos tiene que ver con cómo se forma el **perfil policial**. Dado que en este perfil policial están incorporados tanto el capital humano como social, afectan directamente la forma en que se ejerce la función policial, haciendo mejor o peor uso de los recursos, afectando la legitimidad social y modificando parte del marco institucional, por ejemplo, a través de normas informales. Y como estos elementos están incorporados en los individuos que van a formar parte de la fuerza policial, es de particular importancia prestarle atención a cómo se atrae a individuos con el tipo de capital humano y social que se necesita, y como se logra que estos tipos de capital se acumulen en la organización. Para aclarar este punto se puede pensar alrededor de dos preguntas. Primero, ¿por qué alguien se quiere **convertir en policía**? Como en casi todos los trabajos, el *salario* es un elemento importante, pero como en muchos trabajos, el *prestigio* (como la sociedad valora el trabajo) y la *motivación interna* (como el individuo lo valora) también juegan un rol. Para atraer individuos con alto capital humano y social, las perspectivas en términos de salario y prestigio (que son las cosas que el hacedor de política puede afectar) tienen que ser capaces de contrarrestar el hecho que el trabajo policial es eminentemente *riesgoso*. También hay aspectos negativos por los cuales un individuo puede querer ser policía. Dado que el trabajo implica el uso legítimo de la violencia, no debería extrañar que exista gente con *preferencia por la violencia* que se ven atraídas. Otro motivo es las potenciales *rentas de la corrupción*. El trabajo policial abre muchas oportunidades para la corrupción y estas pueden ser aprovechadas. Ambas cosas tienen que ser limitadas, o transformarse en muy costosas para el individuo.

En conexión con los puntos anteriores, un tema no trivial es como interactúa el mercado laboral de la policía con otros mercados. Por un lado, trabajos bien pagados de buen prestigio que no impliquen alto riesgo puede terminar atrayendo buenos elementos fuera de la fuerza policial. Segundo, ¿existes elementos para la **acumulación de capital humano y social**? Este es un elemento conectado, pero no necesariamente equivalente al que discutíamos en el punto anterior. Aquí es importante pensar en las *posibilidades* que tiene el individuo en para acumular capital (humano y social) en termino de disponibilidad de recursos para hacerlo, y en la *motivación* para acumularlo, por ejemplo, si existe claras formas de progresar en el trabajo a través de la inversión en capital humano. Del mismo modo que en el punto anterior nos preguntamos sobre el mercado laboral, vale la pena aquí resaltar que mientras el capital humano y social que hace efectivo la labor policial va creciendo, también puede ir creciendo el atractivo de los individuos en otros mercados, tanto legales (p.ej. la seguridad privada) como ilegales (p.ej. sicarios) que utilizan recursos similares.

Como veremos en lo que resta de este documento, los problemas de la policía en Honduras a principio de los 2010 tenían que ver con todos estos componentes y la reforma que se llevó a cabo atacó un subconjunto de estos.

**1.4 Encarando una reforma policial**

A nivel regional, buena parte del debate sobre reformas policiales ha girado alrededor del tema de la democratización de la policía. En un contexto donde muchos países se regían bajo sistemas autoritarios, donde la policía ejercía un rol fundamental en el funcionamiento de estos sistemas, la discusión se ha focalizado en cómo transformar esa policía autoritaria en una democrática [véase, p.ej., Ungar 2011]. En el nuevo contexto político la policía tiene que responder a la ley, y no al gobierno, proteger derechos humanos, limitar el uso de la fuerza, y su prioridad debe estar en proteger a los ciudadanos. En los últimos años, aun cuando este debate no parece haber finalizado, América Latina se enfrenta ahora con un conflicto adicional: como reformar la policía en un contexto de alta violencia. A pesar de que en la mayoría de los países hubiese democracia en términos electorales, ésta nunca se consolidó, y la fragilidad de las instituciones y del Estado de derecho fue abriendo espacios territoriales y sociales que fueron llenando actores ilegales que ejercen el control y el poder por medio de la violencia, el convencimiento mediante prebendas, la solución de problemas o la atención de necesidades básicas.

Es claro que en el contexto de crimen y violencia que vive la región, y dadas las condiciones de la policía, existe una fuerte motivación para una reforma policial. Honduras, así como el resto de América Latina, necesita crear una fuerza que se acerque más y más a algo parecido a los preceptos de Peel. Pero al mismo tiempo esto se debe hacer en un contexto de alta violencia y con debilidad en instituciones que son complementarias al trabajo policial (p.ej. el sistema de justicia, el sistema carcelario, etc.). Esto hace la problemática de reforma muy complicada. Y las reformas institucionales son en general ya complicadas porque enfrentan problemas de recursos, factores histórico-culturales, y limitaciones de la economía política, como los costos que representa el cambio y problemas de inercia -*path dependency*-) [Mota Prado et al. 2012].

En las últimas décadas gobiernos en América Latina se han abocado a una serie de reformas para modernizar la policía y el sistema de justicia criminal, típicamente focalizadas en reducir el abuso y corrupción policial, aumentar la transparencia y eficiencia, y al mismo tiempo atacar al crimen en forma efectiva. Estas han ido desde reformas globales del sistema a pequeñas reformas para lidiar con problemas puntuales. La revisión de la literatura muestra que es un gran reto lograr reformas duraderas de la policía y del sistema de justicia criminal, asegurando e integrando al mismo tiempo, los principios democráticos y de dominio de la ley [Uildriks, 2009: 2].

Muchas reformas parecen haber sido motivadas por eventos puntuales, que han generado un aumento de las demandas públicas por soluciones inmediatas, que tienden a ser *visibles*, cuando las reformas importantes son de largo plazo e invisibles. También, muchas reformas enfrentan una considerable resistencia de grupos que perciben el cambio como amenazante, o dificultad de ser mantenidas en el tiempo porque requieren un flujo de recursos considerable. Está más allá de la capacidad de este ensayo discutir cómo hacer una reforma posible y duradera, pero es claro que para ambas cosas es necesario trabajar sobre los elementos necesarios para ejercer la función policial que discutimos arriba (marco institucional, recursos y legitimidad social) intentando sobrellevar los problemas de economía política.

Para hacer una reforma duradera, es de particular importancia encontrar mecanismos que generen círculos virtuosos. Uno de estos círculos virtuosos es sin duda la reforma normativa que altera el **marco institucional**. Pero otro, de gran potencialidad, es el que cambia el **perfil policial**, que dignifique y aumente el prestigio del trabajo policial, haciéndolo más atractivo a través de mayores ingresos y que facilite y fomente la acumulación de capital humano, y que colabore a generar un capital social más sólido. Un cambio en el perfil de ingreso y en el proceso de formación policial, en sí mismo fomenta un aumento en la legitimidad y genera confianza, confianza que aumenta el prestigio, y así hace más atractivo el trabajo policial. En otras palabras, transformar el oficio policial en una profesión. Asimismo, otro punto crucial es el fortalecimiento del sistema de integridad policial en estricto apego al Estado de Derecho para contribuir a construir confianza.

Las reformas pueden surgir de diferentes actores en este contexto. En primer lugar, pueden surgir del propio gobierno. En segundo lugar, de la propia comunidad. En Honduras, el proceso de Reforma Policial fue impulsado por la voluntad política del Gobierno de la República.

**1.5 Reformas policiales en la región**

A partir de la década de los 90 se efectuaron varios intentos de reformas policiales alrededor de Latinoamérica a consecuencia del fin de guerras civiles y dictaduras militares, la aparición de procesos de democratización, y el incremento en la violencia y crimen cotidiano (Costa, 2009). Los avances, sin embargo, han sido disímiles. Buena parte de los países latinoamericanos enfrentan serias crisis en sus policías, e incluso las mejores policías de la región tienen espacio para mejora (Frühling, 2003).

La composición actual de las policías latinoamericanas tiene sus valores basados en regímenes autoritarios que dominaron la región desde fines de 1960 hasta la década de los ochenta (Frühling, 2003). La policía constituía un elemento central para el mantenimiento del orden interno y apoyo de las Fuerzas Armadas, entrenados para enfrentar la insurgencia armada y cooperar con los militares en el mantenimiento del orden interno. Esto provocó que subsistan aspectos institucionales y culturales en la policía arraigados en lo militar, tales como jerarquías de grados excesivamente rígidas y diferenciadas que afectan las relaciones al interior del cuerpo policial y que también debilitan la calidad del servicio otorgado al público por el personal en la calle. Era común una policía con uso excesivo de fuerza con la población, lo cual generó falta de legitimidad (o desconfianza) por parte de la población hacia la institución (Dammert, 2005). A partir de los años 90 se han realizado esfuerzos en diversos países para desmilitarizar a la policía dirigidas a crear policías civiles autónomas de las Fuerzas Armadas (Frühling, 2003).

En general, las reformas policiales deben enfrentar dos vértices: la capacidad operativa (eficiencia y eficacia de la policía) y la responsabilidad democrática (las respuestas de la policía al control político y a su respeto por los derechos civiles y humanos) (Dammert, 2005). Entre las dificultades ligadas al primer aspecto, se encuentran situaciones como falta de profesionalización, modernización, descentralización, investigación criminal, manejo y análisis de datos, condiciones de trabajo y bienestar policial, entre otros; mientras que ligados a la responsabilidad democrática, existen debilidades en el control e injerencia civil, relaciones con la comunidad, trasparencia de la institución, control de corrupción y abuso policial, respeto por derechos humanos, entre otros (Costa, 2009). Persiste una inexistencia de criterios objetivos para realizar la selección de nuevos reclutas, determinar quienes asisten a cursos de especialización, así como persisten mallas curriculares excesivamente teóricas, y docentes compuesto por ex policías que carecen de vocación docente, a la par que las condiciones del trabajo y salario agregan a una falta de entusiasmo por prácticas policiales más innovadoras (Frühling, 2003). Adicional a las debilidades de la institución se encuentra el bajo nivel de aprobación que cuenta la institución por parte de la población. El Latinobarómetro, una encuesta que se realiza en 18 países de América Latina, reveló en el 2003 que tan sólo 29% expresaba confianza en la policía (Frühling, 2003).

Para Goldsmith (2005), generar confianza en la policía permite la cooperación con la comunidad, que a su vez ayuda a tener una policía más efectiva. Sin embargo, la confianza es frágil en sociedades divididas, posconflicto y post-autoritarias, donde persisten indicadores de desorganización social y desigualdad socioeconómica, siendo las poblaciones vulnerables las más afectadas y quienes más desconfían de la institución, así como siendo aquellas sociedades donde persiste desconfianza donde más se instauran los abusos a los derechos humanos por parte de la policía (Goldsmith, 2005). Por lo mismo, las reformas policiales demandan tener una comprensión profunda de la noción de confianza para determinar el deterioro o ausencia de relaciones positivas entre la policía y la comunidad. Se requiere identificar formas de construir una confianza reflexiva, mediante mecanismos de rendición de cuentas, proveyendo información y explicaciones sobre casos de abuso o incumplimiento, y a la par demostrar cambios en la institución mediante aprendizaje institucional y con políticas orientadas hacia la mejora. Sin embargo, en el proceso de reforma, debe prestarse atención a los mecanismos de rendición de cuentas, en tanto un monitoreo deficiente o controlado por grupos con intereses puede tener resultados contraproducentes (Goldsmith, 2005).

El director de COPS, Ronald Davis (2015), indica que los cambios en las reformas deben verse desde la estructura por sobre los individuos, en tanto malos o defectuosos sistemas policiales (políticas, prácticas y cultura de las organizaciones policiales) pueden hacer que incluso los mejores oficiales tengan malos resultados. A partir de este contexto, Gino Costa explica que se generaron reformas policiales de distintos tipos: Reformas integrales en el sector seguridad, creación de nuevos servicios o reforma de los servicios existentes, reformas parciales y reformas administrativas u operacionales. Entre aquellos aspectos que se buscaban reformar, destacan aspectos sobre el funcionamiento, tales como técnicas para organizar y analizar la data sobre crimen, identificar factores de riesgo, impulsar la vigilancia comunitaria, mejorar la prevención del crimen, aumentar el apoyo y relación con la comunidad mejorando la confianza en la policía y reduciendo la percepción de inseguridad, mejorar la coordinación intersectorial para enfrentar el crimen y descentralizar la policía, mejorar las condiciones laborales, entre otros (Costa, 2009).

Encontramos tres ejemplos a continuación que contaron con procesos distintos en reforma policial: un caso enfocado en depuración de la policía y acercamiento a la comunidad, pero motivado por grupos políticos (Colombia), un caso enfocado principalmente en reducir los abusos policiales y ganar la confianza de la ciudadanía (Brasil), y un caso con trasfondo diferente, que contaba originalmente con la confianza y aprobación de la población hacia la institución (Chile).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| PAÍS | CAUSA | TIPO DE REFORMA | OBJETIVOS DE LA REFPORMA | RESULTADOS A CORTO PLAZO |
| Chile  Policia Nacional “Carabineros”. 1990-2003 | Transición democrática, percepción de incremento del crimen violento (1990). | Gradual: mejora de la efectividad policial, responsabilidad hacia la comunidad | Mejorar el control civil sobre la policía, incrementar el control local, incrementar la transparencia. | Mejora gradual: los carabineros pueden controlar la agenda y el camino de las reformas, emergen con una posición más fuerte. |
| Colombia  Policia Nacional, 1993-2003 | Ministro de Defensa Civil, 1991; Escándalos de corrupción 1994 | Gradual: purga de oficiales corruptos, introducción de reformas de gestión | Desmilitarizar y democratizar la policía, mejorar la efectividad, reducir la corrupción, incrementar el control policial | Efectos limitados: La Policía resiste las reformas, reaparición de los escándalos de corrupción (2003), impacto de los medios de comunicación por el fuerte liderazgo. |
| Brasil (Sao paulo) Área metropolitana 1992-2000 | Desencanto de la comunidad de empresarios con la actuación policial | Innovadora: creación de alianzas público-privadas para la reforma de la policía | Promover la cooperación de la sociedad civil y su participación en la reforma policial, mejorar la eficacia y responsabilidad de la policía | Mejora de la participación de la sociedad civil en la prevención del crimen y la represión. Mejora de la efectividad policial |

**Fuente**: Dammert, Lucía y Bailey, John (2005). Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos. Siglo XXI. EN: https://goo.gl/GuHP22

**Capítulo 2**

**La Reforma Policial en Honduras**

**2.1 La crisis de seguridad como una oportunidad**

Entre 2004 y 2011, los índices de violencia e inseguridad en Honduras crecieron de manera alarmante. La tasa de homicidios en este periodo presentó un crecimiento constante que casi triplicó el número de homicidios que fue de 30.7 en 2004, a 86.5 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2011. Esta tasa era la más alta del mundo[[1]](#footnote-1).

El homicidio, como el delito de mayor impacto social, se presentaba en diferentes dimensiones a lo largo del país, por ejemplo: (i) el 74 % de los homicidios se concentraba en zonas urbanas; presentándose altas tasas en lugares como La Ceiba (181.5); San Pedro Sula (166.4); y Juticalpa (123.8)[[2]](#footnote-2); (ii) el 34% de éstos eran perpetrados por sicarios[[3]](#footnote-3) y las víctimas eran mayoritariamente hombres entre 25 y 29 años, cuya THCH alcanzaba 329 en 2010; (iii) los homicidios de mujeres habían aumentado un 120% entre 2005 al 2010; (iv) el 51% de los casos de homicidios, la información preliminar policial no arrojaba datos sobre los móviles[[4]](#footnote-4) y  (v) el 83% de los delitos quedaban sin resolverse.[[5]](#footnote-5)

Honduras, además de tener la más alta tasa de violencia homicida del mundo en ese momento, enfrentaba una crisis institucional en el sector de seguridad. En específico, la Policía Nacional (PN) contaba con una muy baja credibilidad y confianza por parte de la población. En el país, 68% de la población encuestada opinaba que la policía estaba involucrada en la delincuencia; el 73% afirmaba sentirse poco o nada seguro con la policía; y sólo 10% expresaba tener “mucha” confianza en la PN. [[6]](#footnote-6)

Los problemas de inseguridad aunados a la escasa capacidad del sistema de justicia para resolver los casos de investigación judicial, con solo un pequeño porcentaje de los casos con una sentencia condenatoria, se tradujo en desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones responsables de dar seguridad y procurar justicia a la población. El homicidio de dos estudiantes por miembros de la policía nacional en octubre de 2011, entre ellos el joven Alejandro Vargas Castellanos, hijo de la Rectora de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, y el asesinato del ex Secretario de Seguridad Alfredo Landaverde ese mismo año, indignó a la población y generó un movimiento que pedía la reforma policial.

En este contexto, en 2011 el Gobierno de Honduras adoptó una política de convivencia y seguridad ciudadana para “enmarcar las acciones del Estado dentro de un concepto más abarcativo del tradicionalmente usado, en forma tal que se combinen acciones dirigidas a enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones, con aquellas que tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad del Estado para controlar y sancionar conductas violatorias de la ley”.

Honduras recibió un fuerte apoyo de la comunidad internacional[[7]](#footnote-7) para analizar la situación de la violencia y seguridad ciudadana. Todos los diagnósticos apuntaban a la necesidad de generar una policía transparente y efectiva, donde el sistema de educación era un elemento clave para abordar. Asimismo, la demanda por una mejor investigación criminal, requería contar con una visión sistémica del proceso, para lo cual era importante fortalecer a la PN, en primera instancia, pero también al resto de las instituciones participantes como el Ministerio Público y el Poder Judicial, procurando su coordinación y mejorando las capacidades y facilidades para la operación conjunta de estas instancias.

Como parte de estos objetivos, el GHO, con el apoyo de la SS, el SEP y la PN emprendieron la Reforma Integral al Sistema de Educación Policial. Se reconoció la necesidad de modernizar y democratizar a las instituciones, en sus estructuras y funciones. Asimismo, puso al centro de este proceso una transformación a la educación policial que demanda el rediseño de sus planes educativos, una mejora de los insumos utilizados en este servicio, y una nueva formación policial, basada en las tendencias actuales de profesionalización policial[[8]](#footnote-8).

El propósito fundamental de la reforma del SEP es el mejoramiento del proceso de formación de las competencias profesionales policiales, de tal manera que respondan a los requerimientos técnicos de la PN y al campo profesional y ocupacional, así como a los requerimientos éticos y sociales de la ciudadanía y la sociedad hondureña.

Bajo un contexto nacional de transformaciones guiadas hacia la mejora de la seguridad ciudadana es que opera el Programa de Apoyo financiado por el Banco con recursos complementarios de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y del GHO.

**2.2 Los principales desafíos de la policía hondureña**

Uno de los principales problemas que enfrentaba la PN era su bajo nivel de formación -más allá del bajo número de policías con el que contaba la Institución[[9]](#footnote-9)-. Entre las causas de este problema se destacan las siguientes:

1. *Inadecuado modelo de formación*: el Instituto Técnico Policial (ITP) –donde se forma el 84% de toda la fuerza policial, que lo conforma la policía de escala básica-, contaba con un período de formación que variaba entre 3 a 6 meses. Esto generaba grandes disparidades con otros procesos de formación en la región y los estándares internacionales (p.ej. la Policía de Carabineros de Chile y la de Colombia, cuya formación consta de dos años);
2. *Inadecuados criterios para el reclutamiento y selección*: los criterios para la selección del postulante a policía de escala básica solo exigían cumplir con nueve años de estudios escolares y no requerían contar con examen de conocimiento, ni pruebas físicas, ni médicas, ni se llevan a cabo investigaciones de campo para determinar antecedentes criminales[[10]](#footnote-10);
3. *Falta de planificación del recurso humano*: hasta el año 2012, el número de policías graduados del ITP, había sido irregular y dependía de la cantidad del recurso presupuestal disponible. En 2008 se graduaron 2,040 oficiales; en 2009 fueron 318; y en 2010 fueron 506, cuando lo óptimo considerando el modelo de relación de policía por habitante, sería graduar un promedio de 1,000 policías de escala básica por año por los próximos seis años a fin de alcanzar una tasa de 250 policías por cien mil habitantes (como Chile, Canadá y EUA). En 2011, el sistema de educación policial sólo recibía el 2.5% del presupuesto total de la PN[[11]](#footnote-11);
4. *Baja calificación del personal docente del ITP*: en 2011, no existía un proceso de selección, ni de capacitación de docentes. De los 30 instructores con los que contaba el ITP, sólo 5 eran profesionales civiles;
5. *Escasa presencia policial a nivel local y asignación no focalizada del recurso humano*: la asignación de personal policial a zonas vulnerables no era adecuada. Por ejemplo, en el departamento de Atlántida donde la tasa de homicidios por 100.000 habitantes era de 104.3, sólo se contaba con 100 policías por cada 100.000 habitantes. En cambio, en Francisco Morazán donde su tasa de homicidios por 100.000 habitantes era de 62, contaba con 3 veces más policías –es decir con una tasa de 244 policías por 100.000 habitantes-[[12]](#footnote-12). (RESDAL 2011). Por otra parte, algunos de los policías con especialización en investigación criminal, eran asignados a otras labores, identificándose hasta un 30% de los policías asignados a tareas administrativas;
6. *Bajo relacionamiento de la policía con la comunidad*: sólo el 2% de la PN había recibido algún tipo de capacitación como policía comunitaria y no se aplicaba metodologías de gestión policial comunitaria, salvo algunas excepciones;
7. *Deteriorada e inexistente infraestructura y déficit de equipamiento para la formación y operación*: las malas condiciones de las instalaciones policiales, afectaban la vocación y la moral policial. El ITP, donde se formaba gran parte de los policías, no contaba con ningún espacio adecuado para la formación policial moderna.

Por otra parte, la PN también enfrentaba baja efectividad de la resolución del delito[[13]](#footnote-13). En 2011, la tasa promedio en los últimos cuatro años había sido de 4.2%[[14]](#footnote-14) y el mayor retraso o nudo crítico se encontraba en el proceso de investigación criminal, el cual se originaba en la Policía. Este proceso es realizado por la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC) de la PN, el cual es dirigido técnica y jurídicamente por el Ministerio Público (MP)[[15]](#footnote-15). En 2010, del total de delitos denunciados y remitidos a la PN (56.089), sólo el 21.7% contó con reporte de investigación completo.

La problemática en la investigación criminal por parte de la PN, se explicaba en parte, por:

1. *Ausencia de formación y capacitación especializada*: sólo el 8% de la PN que laboraba en la DNIC tenía alguna formación en temas de investigación criminal;
2. *Falta en la definición de roles y competencias, sobre todo por la multiplicidad de actores en el proceso*[[16]](#footnote-16);
3. *Inexistencia de procedimientos comunes y formatos homologados*: mientras el MP contaba con profusión de reglamentos, directrices y protocolos, éstos estaban ausentes en la PN (DNIC), por lo que no había estandarización, ni homologación entre ambas instancias (PN y MP);
4. *Ausencia de mecanismos de coordinación inter-institucional*;
5. *Dispersión de sistemas de recopilación, manejo y uso de la información operativa y estadísticapor parte de la PN, el MP y el Poder Judicial* (PJ)[[17]](#footnote-17), lo que daba lugar a la indefinición de estadísticas clave. Por ejemplo, en 2010 la PN reportaba 8,968 homicidios y el Observatorio de la Violencia 8,944 homicidios.
6. *Déficit de infraestructura y equipamiento para la investigación científica del delito*: en 2011, no existía un laboratorio de investigación criminal que cumpliera con los métodos y estándares internacionales en la materia. Por ejemplo, la capacidad de investigación de homicidios diarios era de 5 casos, mientras se estaban reportando más de 15 por día.

**2.3 El inicio de la Reforma Policial en Honduras**

El poder enfrentar esta situación requería replantear el papel del liderazgo de las instituciones de políticas de seguridad ciudadana, donde era urgente contar con la modernización de las instituciones. Un cambio profundo en una institución pública es uno de los retos más difíciles que puede enfrentar un gobierno. En Honduras en 2011, la población exigía un profundo proceso de reforma en seguridad. Esta reforma, requería del consenso y la voluntad política de varios actores involucrados, encabezado por el presidente del país. En este sentido el Gobierno de Honduras se comprometió a impulsar la modernización de una de las instituciones más críticas en el sistema de seguridad: la Policía Nacional.

A partir de ese año se suceden una serie de acciones que en opinión de algunos actores marcan el inicio de la Reforma Policial. En primer lugar se reconoce la necesidad de lograr la eficaz articulación entre las diferentes instituciones responsables en el sistema de seguridad y justicia, por lo que se busca crear un marco institucional adecuado para coordinar los esfuerzos entre estas instancias; en segundo lugar se da mayor espacio a la participación de la sociedad civil organizada y finalmente, se busca fortalecer el marco legal para hacerlo consistente con los retos que enfrenta Honduras en materia de seguridad y justicia.

La Reforma Policial, se enmarcó en la implementación de la Política Nacional de Justicia y Seguridad 2011-2022. A partir del 2012, tuvieron lugar importantes intervenciones para fortalecer la coordinación, fiscalización –veeduría social- y apoyo a esta Reforma en Seguridad, entre las que se destacan:

(i) En primer término, dado que era crucial generar un mecanismo de comunicación con la sociedad civil, se reactivó el Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN)[[18]](#footnote-18). Este Consejo es creado por la Ley Orgánica de la PN, para apoyar la labor de la Secretaría de Seguridad y canalizar las propuestas de la sociedad civil en los temas de seguridad.

(ii) Se creó el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad[[19]](#footnote-19), máximo organismo para rectorar, diseñar y supervisar las políticas en seguridad, defensa e inteligencia y una de sus funciones era vigilar y nombrar al director de la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia para ejecutar las políticas de seguridad.

(iii) Comisión de Seguridad en el Congreso Nacional[[20]](#footnote-20) tenía como función analizar para su aprobación las iniciativas de Ley relacionadas con todos los temas de seguridad, que empezaron a surgir a partir del 2012.

(iv) Comisión de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP); esta Dirección representó una oportunidad para legitimar la actuación policial, ya que tenía como principal función apoyar el proceso de depuración policial iniciado también a partir del 2012. Recientemente se ha creado la Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional[[21]](#footnote-21), -en abril 2016- con participación ciudadana, la cual colabora en apoyo a la DIECP.

Asimismo, en 2012, se instaló la Comisión de Reforma a la Seguridad Pública en Honduras[[22]](#footnote-22), la cual era un órgano temporal e independiente, responsable por diseñar, planificar y certificar el proceso de reforma integral de la seguridad pública. Esto incluía a la Policía Nacional, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Además, estaría a cargo de formular recomendaciones para mejorar la seguridad en el país.

En este mismo año (2012), se aprueba la Ley de Seguridad Poblacional que –entre otros temas- creó la tasa de seguridad. Esta tasa es un fideicomiso creado ex profeso, por un Comité Técnico autónomo[[23]](#footnote-23).  Esta tasa de seguridad ha dado al Gobierno de Honduras la capacidad de enfrentar los desafíos que implicaba la puesta en marcha de la Reforma Policial demanda.

También en el 2012, a solicitud del Gobierno de Honduras, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo de inversión con co-financiamiento de la cooperación del Gobierno de Suiza –COSUDE-, focalizado para acompañar los esfuerzos del Gobierno de Honduras, en la reforma de la Policía Nacional. Se trataba de apoyar un programa en un sector de alta sensibilidad y en un contexto de enormes complejidades, que permitiera dar respuesta efectiva a la demanda ciudadana de contar con una mejor policía. Esta operación básicamente enfatizaba el apoyo al sistema educativo de escala básica policial y el fortalecimiento de las funciones policiales en investigación criminal, impulsando una filosofía de policía comunitaria. A partir de su implementación, se ha generado un cambio radical en esta institución.  El resultado de este esfuerzo se refleja en la diferencia que existe entre el policía de escala básica formado a finales del 2013 en comparación al policía graduado a partir del 2015.

## **2.4 Plan Estratégico Institucional**

El relevo constitucional del presidente de Honduras en 2014, además de dos cambios en la titularidad de la Secretaría de Seguridad (SS) en 2014, limitó la posibilidad de avanzar antes de ese año, en la elaboración del plan estratégico de seguridad, necesario para definir los objetivos, orientar las acciones para lograr los cambios en esta materia y dotar a la Policía Nacional de un documento rector, que diera cuerpo a la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.[[24]](#footnote-24)

El retraso en la elaboración del “Plan Estratégico Institucional de la SEDS 2015-2022”, presentado formalmente a mediados de 2015, tuvo diversas causas.[[25]](#footnote-25) La más importante es que al interior de la SS todavía coexisten dos generaciones: una que reconoce la necesidad de impulsar un cambio y reformar a la PN; y otra que tiene resistencia al cambio. En años anteriores algunos de los actores en los niveles de mando institucional tenían esta resistencia, lo que representó el principal obstáculo para reconocer la necesidad de avanzar en la Reforma Policial. Incluso, el concepto de “reforma” en que insistían agencias de cooperación internacional y algunas organizaciones de la sociedad civil, no era aceptable para importantes grupos con influencia al interior de la SS y la PN. La manifestación desde la sociedad y por parte de algunos grupos políticos, que presionaban por tener más policías en la calle rápidamente, se presentaba también como obstáculo para iniciar el proceso de reforma.

Una reforma a profundidad en la Policía Nacional requiere del consenso de todos los actores involucrados. Así, además de contar con los recursos suficientes, se necesita contar con el apoyo de las máximas instancias institucionales y políticas del país. Tal y como se menciona en la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, “la solución al fenómeno de inseguridad no da espera” y Honduras es desde hace varios años, centro de atención de diferentes agencias de cooperación internacional, organismos no gubernamentales y la misma población del país, que pugnan por una reforma del sistema de seguridad y justicia hondureño para reducir los índices de violencia y criminalidad.

La declaración del Presidente de la República a principios de 2015 en el sentido de que ese año sería el “del fortalecimiento de la Policía Nacional”, dio el respaldo político que se necesitaba para avanzar hacia una real reforma de la PN, que se reconoce mediante la asignación de una mayor cantidad de recursos presupuestales asignados a la Secretaría de Seguridad. En ese momento los intereses políticos se alinearon con los institucionales, dotando a la SS de una base sólida para dar paso a la Reforma Policial.

Diversas agencias de cooperación internacional y los gobiernos de otros países, concurren en Honduras para apoyar los esfuerzos que se están realizando para disminuir los índices de violencia y criminalidad. Además del Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana del BID, actualmente la SS cuenta con recursos provenientes del Banco Mundial, la Unión Europea, la Agencia Suiza para la Cooperación y el Desarrollo (COSUDE), Estados Unidos y Japón; además de un Plan de Cooperación Trilateral con E.U.A. y Colombia y la asesoría de la Policía de Chile. Si bien en todos los casos el objetivo final es contribuir a que la violencia y criminalidad disminuyan, cada instancia puede tener una visión propia de cuáles son los mejores mecanismos para lograrlo.

Lo anterior se presentaba como un reto para las instancias responsables de la PN, en el sentido de hacer coincidir los objetivos estratégicos del plan, y seguir contando con el apoyo de los diferentes agentes internacionales para lograr dichos objetivos. En este sentido, institucionalmente se planteó que nadie mejor que ellos conocen la realidad del país y que el plan estratégico debería reflejar las prioridades definidas internamente en materia de seguridad, sin menoscabo de aprovechar la experiencia de los agentes que apoyan a Honduras, las acciones emprendidas con anterioridad y aprovechar en su capacidad los ejercicios de diagnóstico sobre la situación institucional y de seguridad. El resultado de la planeación se refleja en la definición de cinco objetivos estratégicos, alineados con la planeación nacional de mediano y largo plazo:

1. Mejorar la confianza ciudadana mediante una reforma policial efectiva
2. Implementar un modelo de prevención de delitos y de violencia social, con base en un enfoque de policiamientocomunitario
3. Coadyuvar en la reducción de la impunidad, mediante estrategias efectivas de inteligencia e investigación criminal
4. Fomentar la corresponsabilidad ciudadana mediante una efectiva coordinación interinstitucional y con otros actores clave
5. Institucionalizar la transparencia, rendición de cuentas, Derechos Humanos y equidad de género en la cultura organizacional

Figura 4. Alineación estratégica del Plan de Reforma Policial con la planeación nacional



Fuente: Policía Nacional de Honduras

En este contexto, el BID, en colaboración la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, aportó US$ 63 millones. Los principales objetivos del Programa fueron: contribuir a la prevención y resolución del delito, a través del mejoramiento de: (i) la efectividad de la gestión institucional y operativa de la Secretaría de Seguridad-Policía Nacional; (ii) la capacidad de investigación del delito y (iii) la gestión a nivel territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana en los municipios beneficiados.

**2.5 Programa de Apoyo del BID**

Identificación del problema de atención y justificación de intervención

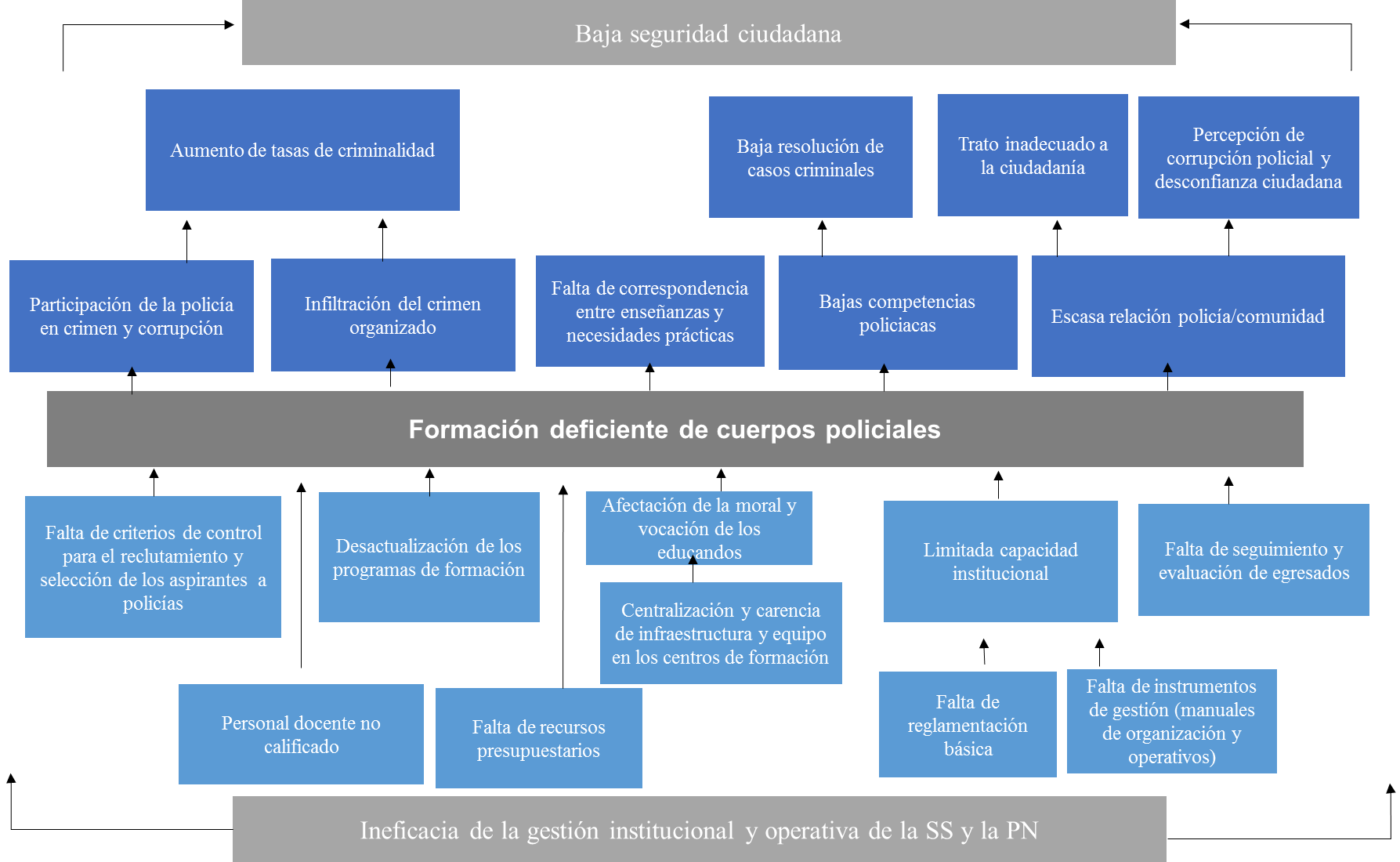
A partir de los estudios de diagnóstico elaborados por la OCDE, por la Policía Nacional de Colombia, por Carabineros de Chile, por la UNAH y el diagnóstico sobre el estado de los derechos humanos en la formación policial, financiado por la Unidad de Seguimiento a las Recomendaciones de la Comisión de la Verdad (USRCV) y otros documentos elaborados para el BID, en la figura 5 se resume en un diagrama[[26]](#footnote-26) el principal problema que se pretende resolver con la estrategia de formación policial del Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (parte central del diagrama), así como sus causas (parte inferior) y efectos (parte superior). En esta propuesta, se establece como el problema central *la formación deficiente de los cuerpos policiales*.

Se identifican como las principales causas del problema: la falta de criterios de control para el reclutamiento y selección de los aspirantes a policías (BID, s.f.), la desactualización de los programas de formación (OEA, 2012)[[27]](#footnote-27) y la centralización y carencia de infraestructura y recursos en los centros de formación policial, lo que a su vez afecta la vocación y la moral de los educandos (BID, s.f.). Junto a un cuerpo docente no calificado para el desempeño de sus funciones (BID, s.f.), se encuentra la falta de seguimiento y evaluación de los egresados (OEA, 2012), así como la limitada capacidad institucional, originada, a su vez, por la falta de reglamentación básica en las funciones policiales y de instrumentos de gestión (OEA, 2012). Se identifica como una causa subyacente a todo lo anterior, la ineficacia de la gestión institucional y operativa de la SS y la PN (BID, s.f.).

Al analizar los datos sobre lo anterior, se encuentra que, de acuerdo el BID (s.f.), los criterios de calidad para el reclutamiento y selección de los aspirantes, previo a la reforma, sólo exigían seis años de estudios escolares y no se solicitaban exámenes de conocimiento, pruebas físicas, médicas, ni se llevan a cabo investigaciones de campo para determinar antecedentes[[28]](#footnote-28). Asimismo, no existía un proceso de selección, ni de capacitación de docentes en el ITP. La planta docente estaba compuesta primordialmente por policías, dejando poco espacio a profesores civiles: de 30 instructores, sólo cinco eran profesionales civiles. Los estudios al respecto destacaban también el uso de prácticas abusivas e intimidatorias de los docentes hacia los alumnos[[29]](#footnote-29). Por otra parte, las instalaciones del ITP, donde se forma el 84% de los policías, presentaban condiciones críticas, en términos de la infraestructura y equipamiento para la formación y operación. De igual manera, el período de formación en el ITP, previo a la reforma policial, variaba de 1 a 6 meses, lo que representaba una formación menor que la recibida en la Policía de Carabineros de Chile que consta de dos años y en la de Colombia de un año[[30]](#footnote-30)

En cuanto a los efectos generados por las deficiencias de los servicios educativos policiales, destaca la infiltración del crimen organizado en los cuerpos policiacos (OEA, 2012), así como la participación de la policía en actos delictivos y de corrupción (Castellanos, S/A). Esto último se relaciona con la falta de rigurosidad en los criterios y pruebas de selección, y desemboca en un aumento de la tasa de criminalidad. A lo anterior se añade la falta de correspondencia entre las enseñanzas del antiguo modelo pedagógico con las necesidades prácticas (Blanco, 2012), lo que retoma el tema de la desactualización de los programas educativos. Asimismo, se reconoce como un efecto, las deficientes competencias con las que egresan los policías, que se refleja en la baja resolución de conflictos (Blanco, 2012). De igual manera, se señala como otro efecto, la escasa relación del policía con la ciudadanía, que trasciende en un trato inadecuado, en la percepción de una policía corrupta y en un entorno de desconfianza (BID, s.f., Salomón, 2004). Sobre este último hallazgo, cabe mencionar que, previo a la reforma, sólo el 2% de la Policía Nacional había recibido algún tipo de capacitación como policía comunitaria. Asimismo, como ya fue señalado, en Honduras, 68% de la población encuestada opinaba que la Policía estaba involucrada en la delincuencia y 73% afirmaba sentirse poco o nada seguro con la Policía. Finalmente, todo lo anterior conlleva a un panorama de baja seguridad ciudadana (BID, s.f.).

Figura 5: Árbol del problema de la estrategia de formación policial

****

Los hallazgos y recomendaciones de los diagnósticos previamente citados, así como las experiencias cercanas y lecciones aprendidas de países de la región como Colombia y Chile fueron utilizadas para el diseño del Programa de Apoyo. Entre las principales recomendaciones extraídas de estos documentos destacan las siguientes[[31]](#footnote-31):

1. La mejora del sistema de educación policial con una reingeniería en los procesos de reclutamiento y selección.
2. La transformación profunda en los programas de formación.
3. El fortalecimiento de la DIECP para iniciar el proceso de depuración policial.
4. La mejora en los perfiles y en la selección de docentes
5. El mejoramiento de instalaciones y equipamiento para la enseñanza.
6. El acompañamiento y asesoría técnica internacional.

La estrategia de formación y fortalecimiento policial

La estrategia de formación y fortalecimiento policialfue instrumentada en el año 2013 dentro de la Reforma Integral del Sistema de Educación Policial. La implementación de esta estrategia está encabezada por la SS y por el SEP. Dentro de esta última se encuentran diferentes instancias encargadas de los procesos educativos como el ITP “Capitán General José Santos Guardiola".

La reforma al SEP busca, primordialmente, fortalecer las funciones de este último Instituto, que es el encargado de formar a policías en nivel básico, impartir capacitación para ascensos de la Policía, así como de la especialización en investigación criminal[[32]](#footnote-32). Específicamente, las innovaciones implementadas en la formación policial se orientan a: i) un mejor reclutamiento de los estudiantes del ITP, ii) la implementación de mecanismos de control para la selección de los aspirantes, iii) al diseño y aplicación de un nueva currícula y, iv) la mejora de la infraestructura y el equipamiento del ITP.

La modificación en los criterios de elegibilidad de los aspirantes del ITP tiene como objetivo lograr perfiles policiales más ciudadanos, con un enfoque comunitario y con verdaderas competencias profesionales. Un cambio trascendental en el perfil de ingreso se encuentra en el nivel de escolaridad mínimo, el cual, hasta antes del año 2013, correspondía al sexto grado (y de forma preferencial se solicitaba la secundaria). Sobre los nuevos mecanismos de control para el ingreso al ITP, se busca incorporar en este proceso pruebas de confianza (pruebas psicométricas, toxicológicas, estudios socioeconómicos, y prueba de polígrafo), las cuales son aplicadas por un organismo externo al SEP y al ITP -la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), con el fin de promover la transparencia de este proceso y eliminar prácticas tradicionales en el ingreso, como las influencias, recomendaciones[[33]](#footnote-33) y las infiltraciones del crimen organizado.

De igual manera, la actualización del modelo pedagógico se fundamenta en el desarrollo de competencias profesionales policiales; es decir, busca que los futuros policías de la escala básica adquieren competencias que les permitan desenvolverse socialmente, como profesionales de la seguridad en un campo laboral específico, de acuerdo con las demandas de la población[[34]](#footnote-34). Por competencia profesional se entiende al “conjunto complejo e integrado de capacidades que los policías ponen en juego en diversas situaciones realiza de actuación laboral policial, de acuerdo con los estándares de profesionalidad y los criterios de responsabilidad social propios del área profesional policial”.

Por otra parte, el nuevo diseño curricular admite un modelo basado en el aprendizaje, no en la enseñanza, así como la conexión entre el mundo de la formación y el mundo laboral policial. El cambio en el modelo pedagógico curricular se refiere “al conjunto de tareas relacionadas con aspectos pedagógicos-curriculares como: planes de estudio, estilo de aprendizaje, estilos de enseñanza, formatos de planificación didáctica, modelos de evaluación, clima de aula, materiales didácticos, libros d texto, desarrollo profesional docente”[[35]](#footnote-35)

Asimismo, esta reforma eleva la formación policial a una carrera técnica superior no universitaria en ciencias políticas con orientación en seguridad comunitaria. Antes de 2013, la formación básica policial se basaba en cursos de capacitación impartidos en un periodo de uno hasta 6 meses. A partir de la reforma al SEP, el tiempo de formación se extendió a un año (11 meses) distribuido en cinco periodos académicos (4 periodos de 9 semanas, y un periodo de práctica de 4 semanas)[[36]](#footnote-36).

### Formación en Investigación criminal

Una de las principales problemáticas a las que se enfrentaba, anteriormente, el sistema judicial era la baja ineficacia en la resolución del delito. En 2010, del total de delitos denunciados y remitidos a la PN, sólo 21.7% contó con un reporte de investigación completo[[37]](#footnote-37). La falta de un modelo científico y de conocimientos en esta área ocasionaba que a menudo se contaminaran las escenas del crimen y no se pudieran preservar los elementos y, por lo tanto, no se judicializaran los casos. En general, había poca confianza en la labor de los agentes de investigación, quienes basaban su trabajo en la declaratoria de testigos y en el convencimiento de estos para cooperar en las averiguaciones y reconstruir las historias en cada caso.

Uno de las razones que explican esta problemática es que los policías en investigación tenían un modelo de capacitación con tiempos no homologados – de 3 a 6 meses – de acuerdo con las necesidades de personal, lo que impedía aplicar una currícula estandarizada. En ese sentido, se consideraba que el objetivo era formar a más policías, y no se apostaba por la calidad de la enseñanza. Además, no se contaba con el equipamiento mínimo para obtener evidencia y hacer una investigación técnica.

### 

**Capítulo 3.**

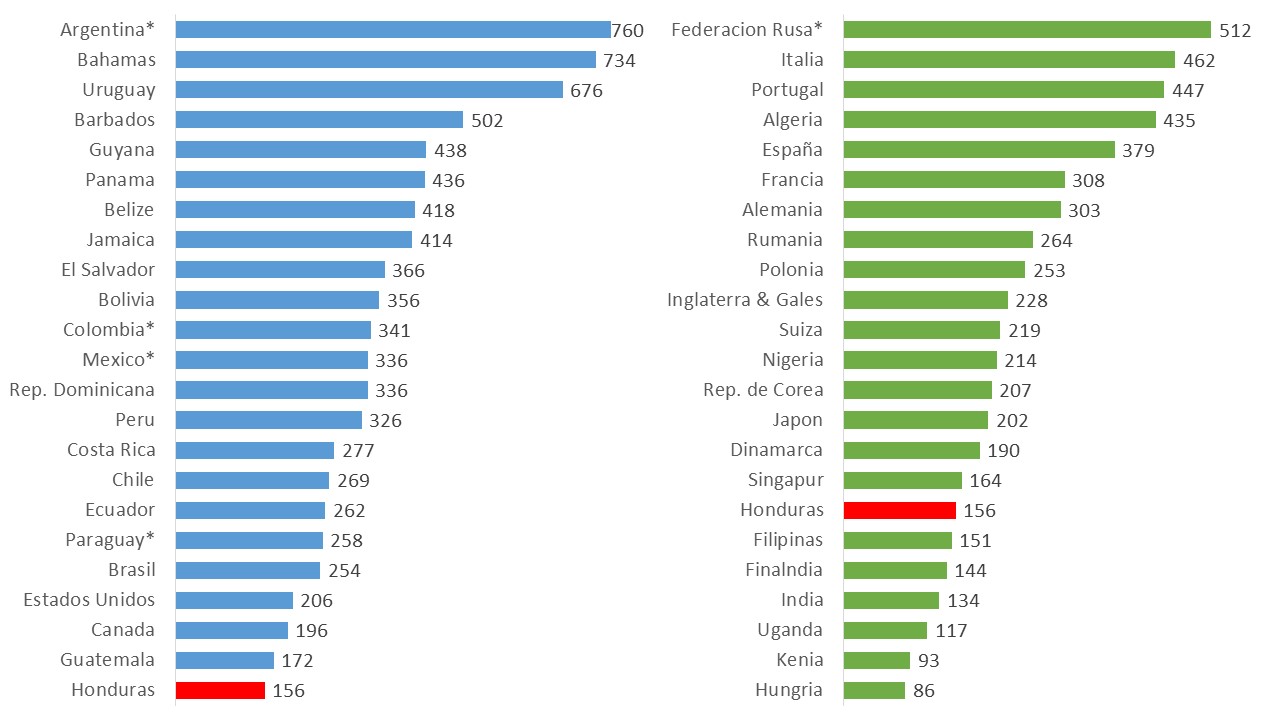
**El Perfil del Policía**

**3.1 La confianza ciudadana en la policía**

La policía hondureña ha sido históricamente poca y con una reputación marcada por su alto nivel de corrupción. A pesar de tener uno de los niveles de violencia más altos del planeta, con cerca de 150 oficiales por 100.000 habitantes, a principios de los 2010s Honduras poseía una de las policías más pequeñas del continente americano y una de las más pequeñas del mundo (paneles (a) y (b) de la Figura **7**). Colombia, por ejemplo, con tasas de homicidios más o menos similares (levemente inferiores, y decrecientes, como se puede ver en el panel), gozaba del doble de oficiales con respecto a la población.

**Figura 7. Policías por 100.000 habitantes, Honduras y otros países, promedio 2011-2014**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **Con respecto a América** | 1. **Con respecto al resto del mundo** |



Notas: \* Cambios en la definición y/o las reglas de conteo reportados por los Estados miembros para indicar un cambio en las series de tiempo.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del United Nations Office on Drugs and Crime (<https://data.unodc.org/>).

Es naturalmente complicado determinar niveles de corrupción. En su definición más simple, corrupción envuelve todo tipo de conducta que se desvía de los deberes formales de un rol público con el objetivo de obtener beneficios privados, ya sean pecuniarios o de estatus [Nye, 1967: 419]. En sus formas más habituales, la corrupción toma la forma de sobornos, nepotismo, y apropiación de recursos públicos. Aunque moralmente cuestionable, la corrupción *per se* puede cumplir un rol en un sistema disfuncional. Ante un pobre sistema de justicia criminal, por ejemplo, sobornos pedidos por oficiales de tránsito pueden estimular el cumplimiento de la ley. Eso no es, claro, justificativo para promover la corrupción, pero resalta la importancia de lidiar con la reforma de un *sistema*, y no de un sector del sistema. La presencia de corrupción en todo el sistema ha probado ser muy difícil de desmantelar, y solo en lugares donde tradicionalmente existe poca aceptación de la corrupción, como Chile, la policía no parece ser involucrada en corrupción [Uildriks, 2009]. En el caso hondureño la percepción de distintos sectores del país sugiere que efectivamente existen problemas en esta área. En un reciente artículo en el *New York Times* se mencionaba que el “jefe de policía de Rivera Hernández [en San Pedro Sula], Eduardo Turcios, dijo que al menos uno de cada cinco de sus policías era corrupto, pero los líderes de la comunidad dicen que cerca de la mitad de ellos lo son” [Nazario, 2016].

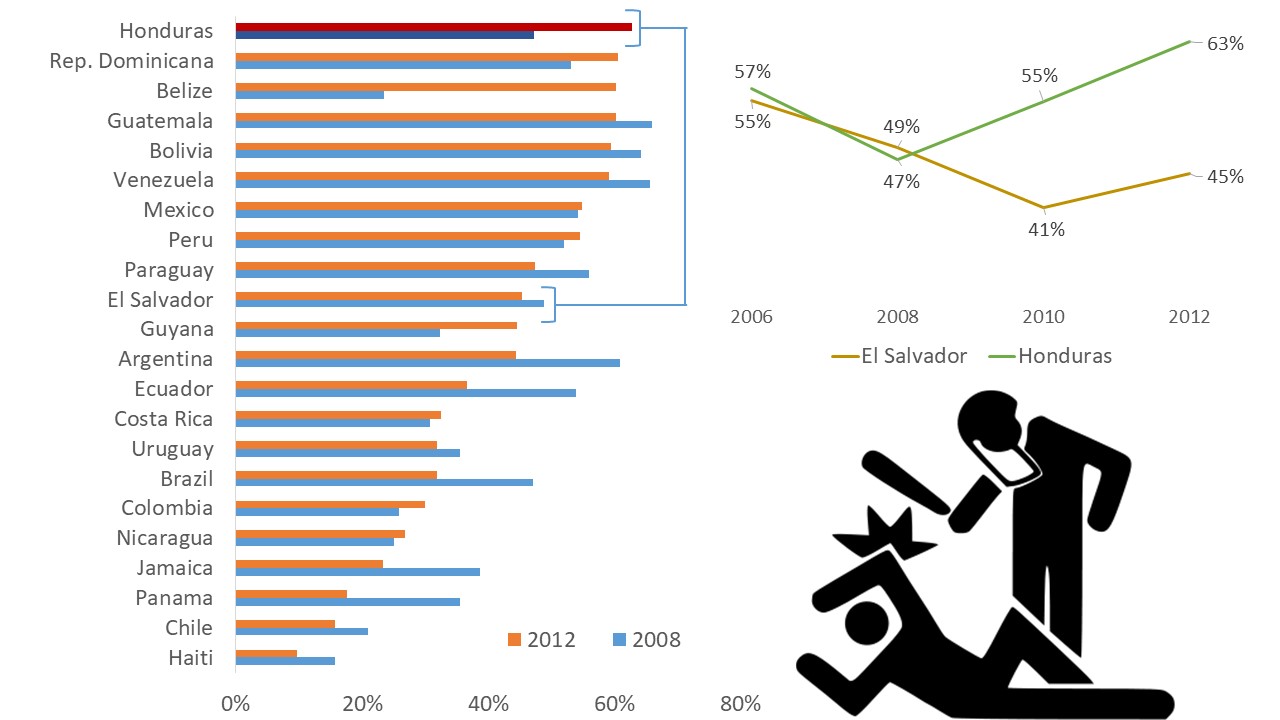
Algunas encuestas sugieren que la mayoría de los hondureños creen que la policía está envuelta de alguna forma u otra en actividades delictivas. En 2003, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) financió una encuesta en cuatro ciudades de Honduras (Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Danlí) con el fin de explorar la percepción de la ciudadanía sobre la imagen policial, su legitimidad y la eficacia en la resolución del crimen. Una de las principales conclusiones de la encuesta, de acuerdo con Salomón (2004), es que la ciudadanía no se encontraba satisfecha con el desempeño de la PN: sólo la mitad de los encuestados opinaban que la policía combatía eficientemente la delincuencia (50.8%) y 49%, que el desempeño de la policía no era profesional. Por otro lado, 94.7% de los encuestados opinaba que había complicidad entre la Policía y los delincuentes y 90% que miembros de la Policía eran delincuentes. Asimismo, las principales causas del deterioro de la imagen ante la ciudadanía se relacionaban con: la ineficacia y la delincuencia de la Policía, la falta de atención oficial de los delitos menores, el poco o nulo acceso a la información institucional, la actitud prepotente y hostil de algunos policías, el manejo inadecuado de la recepción de las denuncias y las condiciones precarias del trabajo policial[[38]](#footnote-38).

Otros hallazgos de ese mismo estudio señalaban que para la ciudadanía, la educación, la preparación y el entrenamiento deberían ser elementos integrales en un verdadero policía profesional. Siguiendo con lo anterior, los rubros que deberían mejorarse eran: el nivel académico, la eficiencia, los recursos presupuestarios, el trato con el público, la honestidad, el número de policías y sus conocimientos.

Esta desconfianza en la PN de Honduras se corrobora cuando se analizan datos sobre la percepción de los ciudadanos de encuestas aplicadas a nivel nacional. El *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt elabora una serie de encuestas que, aunque haya que tomarlas con cuidado porque solo representan una muestra de la población, permiten informarnos sobre estas percepciones. El panel (a) de la Figura **8** detalla, por ejemplo la proporción de respuestas positivas a la pregunta: “Algunas personas dicen que la policía en este barrio (pueblo) protege a la gente frente a los delincuentes, mientras otros dicen que es la policía la que está involucrada en la delincuencia. ¿Qué opina usted?”. Si estos resultados son efectivamente representativos, vemos que son muy heterogéneos en la región. Las policías de Chile, Colombia y Nicaragua, por ejemplo, parecen gozar de buena imagen a este respecto, mientras que en Guatemala, Venezuela y Argentina la percepción es altamente negativa. Hacia 2008 Honduras estaba cerca del promedio de la región, pero para 2012 había subido a la cima del ranking, con dos de cada tres personas pensando que la policía está involucrada en actividades criminales. El panel (b) muestra la evolución temporal en forma detallada con respecto a El Salvador y, aun cuando comenzaron más o menos en el mismo nivel, la imagen parece haber empeorado en forma notable.

**Figura 8. Percepción de cuan envuelta esta la policía en el crimen en América Latina**

|  |  |
| --- | --- |
| 1. **Con respecto a América** | 1. **Tendencia con respecto al Salvador** |

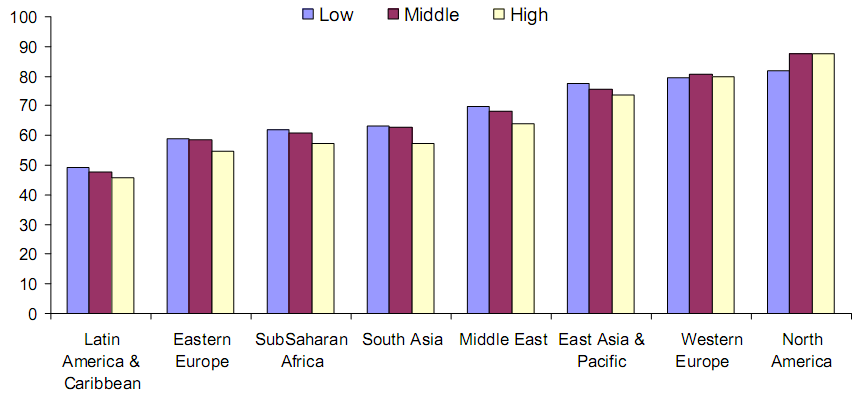


Notas: Los números indican porcentaje de personas que ante la pregunta “Algunas personas dicen que la policía en este barrio (pueblo) protege a la gente frente a los delincuentes, mientras otros dicen que es la policía la que está involucrada en la delincuencia. ¿Qué opina usted?” responden que la policía está involucrada en la delincuencia. \* No hay datos disponibles para Argentina, Chile, y Venezuela en 2012.

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas del AmericasBarometer, del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).

Esto no ha colaborado para crear un ambiente donde el público confíe en la policía. Esto no es exclusivo de Honduras. La falta de confianza en la policía es un rasgo característico de distintas sociedades latinoamericanas. Di Tella et al. [2008] utilizan la encuesta Gallup (*Gallup World Poll*) para ilustrar este punto, como lo muestra la Figura **9**. Es interesante que la diferencia más grande se encuentre entre dos regiones del mismo continente: América del Norte, donde prácticamente cuatro de cinco personas tienen confianza en la policía, y América Latina, donde menos de la mitad la tienen.

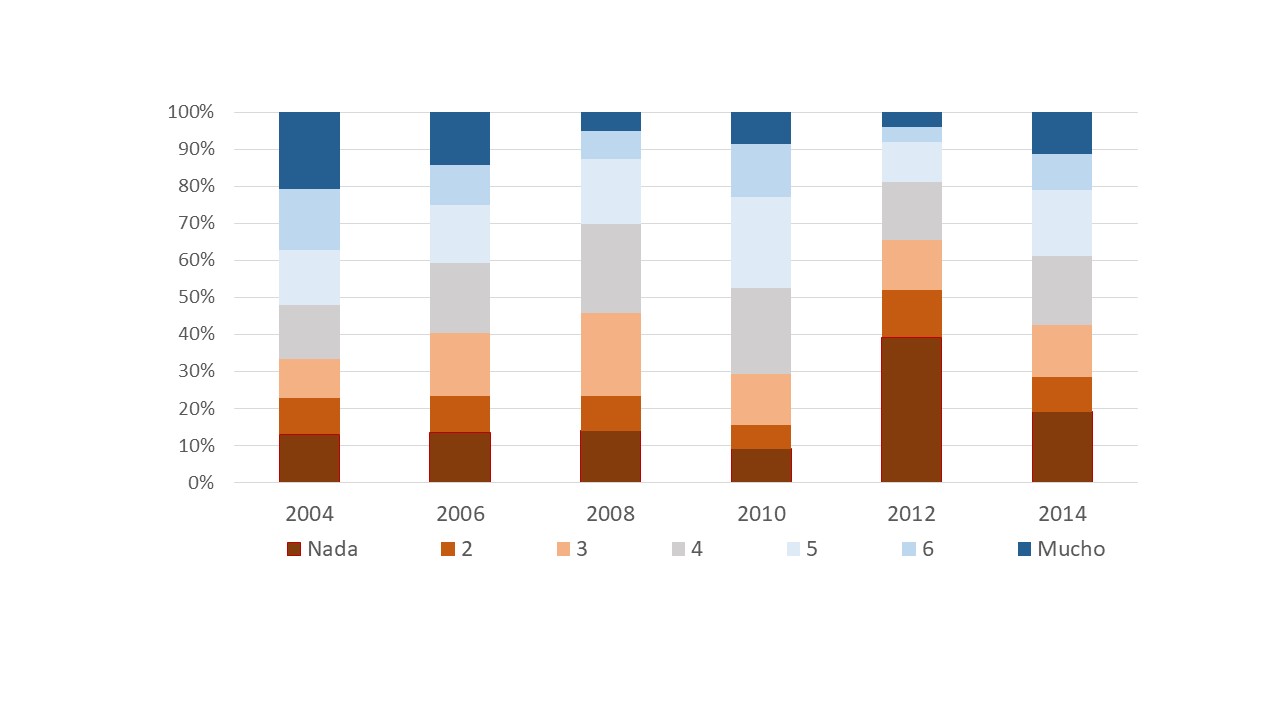
**Figura 9. % de la población que tiene confianza en la policía, por nivel de ingreso**



Fuente: Di Tella et al. [2008, Figure 15].

En Honduras, como es de esperar, el nivel de confianza en la institución es notablemente bajo, como lo ilustra la Figura **10**. La tendencia también ha sido mala, aunque sí parece haberse revertido parcialmente en el último periodo. Cuando se la compara con la confianza en otras organizaciones del país, la perspectiva no es mucho mejor (Figura **11**).

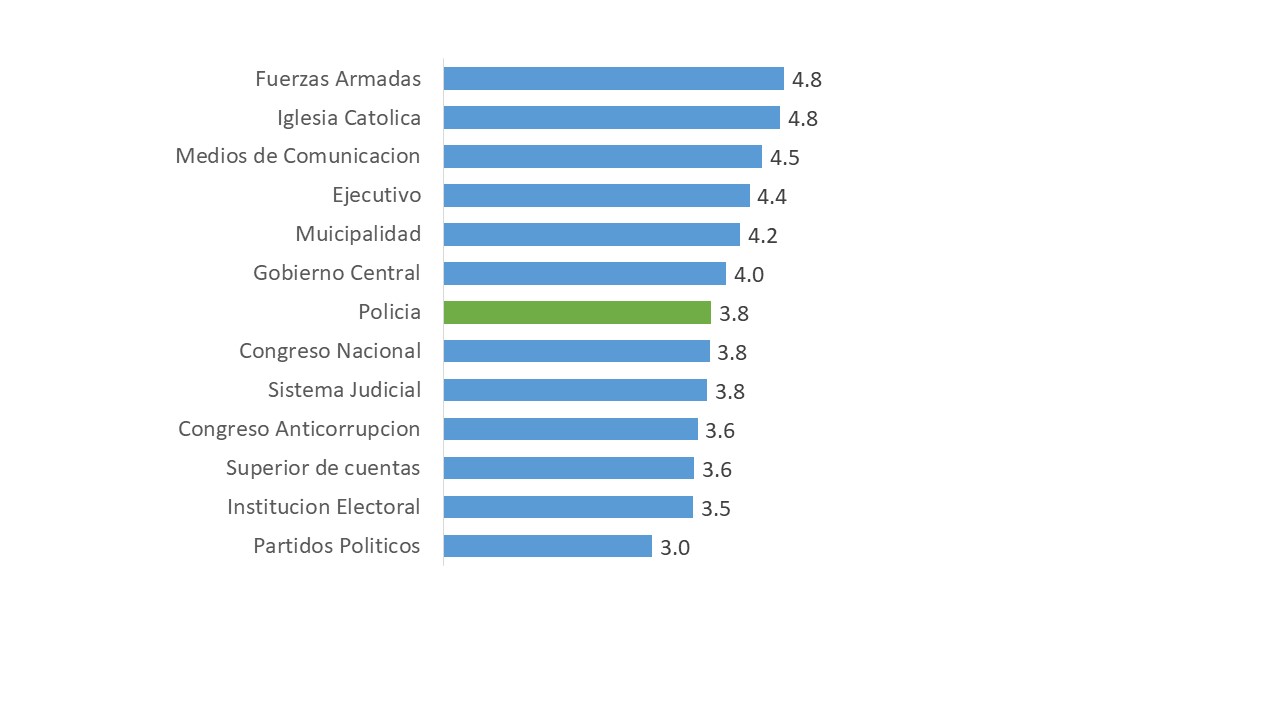
**Figura 10. Nivel de confianza en la policía en Honduras**



Notas: Los números indican porcentaje de personas que ante la pregunta “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en la Policía?” responden en distintos grados, de “nada” a “mucho”.

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas del AmericasBarometer, del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).

**Figura 11. Nivel de confianza distintos organismos en Honduras, 2014**



Notas: Los números indican el promedio de evaluación ante la pregunta “¿Hasta qué punto tiene confianza usted en [organismo]?”, donde los individuos responden entre 1 (“nada”) y 7 (“mucho”).

Fuente: Elaboración propia en base a las encuestas del AmericasBarometer, del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), [www.LapopSurveys.org](http://www.LapopSurveys.org).

Es interesante notar, sin embargo, que la policía goza aun de mejor reputación que otros organismos del estado que forman parte del sistema de sistema de justicia, notablemente del Sistema Judicial y el Consejo Nacional Anticorrupción.

**3.2 Los policías hondureños antes de la reforma**

Composición por sexo

De acuerdo al Censo de XVII Población y VI Vivienda 2013, el 90.31% de las personas que pertenecían a la policía eran hombres y el 9.69% restante eran mujeres. Comparándolo con la distribución de las personas ocupadas y desocupadas de la Población Económicamente Activa (PEA), la fuerza de la policía recluta mucho más a los hombres que a las mujeres.La población ocupada comprende a los trabajadores asalariados, por cuenta propia, y remunerados. A su vez, la población desocupada se refiere a aquellas personas que al momento de la recolección de datos no tenían empleo, pero lo buscaban activamente. Mientras que las mujeres representan poco más del 50% de la PEA en Honduras, en la policía representaban menos del 10% de la fuerza.

Sin embargo, la composición por sexo de la policía era parecida a la de ocupaciones relativamente similares. El porcentaje de mujeres oficiales en las fuerzas armadas y en la fuerza de bomberos era aún menor, con 5.3% y 4.21%, respectivamente (ver gráfica 12). Histórica y tradicionalmente, la policía no es una ocupación que atraiga específicamente a las mujeres. Es necesario realizar esfuerzos de reclutamiento para superar los retos y obstáculos que previenen a las mujeres de formar una carrera policial. De acuerdo a Miller et al (2014), la presencia de más mujeres oficiales aumenta el número de denuncias de violencia doméstica y de crímenes contra mujeres.[[39]](#footnote-39)

Gráfica 12: Porcentaje de hombres y mujeres por ocupación

Fuente: Cálculos propios con base en el Censo de XVII Población y VI Vivienda 2013

Distribución por grupos de edad

La mayoría de los integrantes de la policía, el 81.55%, se concentraba en el grupo de 26 a 60 años. En el caso de la PEA en general, ocupados y desocupados, este grupo de edad concentra solamente al 60.75% de los individuos. Se destaca la diferencia en el porcentaje de personas que tienen de 15 a 25 años, mientras poco menos del 30% de la PEA pertenece a ese grupo, la policía emplea solo al 15% de jóvenes en ese rango de edad. La composición por grupos de edad de los oficiales de las fuerzas armadas y los bomberos es similar a la composición de la PEA.

Nivel de educación

Cerca del 55% de las personas que integraban la policía contaban con más de 6 años de educación. Al contrastar con la PEA, ocupados y desocupados, se observaba una diferencia de 20 puntos porcentuales ya que sólo el 35% de la PEA contaba con más de 6 años de educación. Sin embargo, al comparar con ocupaciones similares, se encuentra que el policía contaba con menos años de escolaridad que los bomberos y los oficiales en las fuerzas armadas.

Fuente: Cálculos propios con base en el Censo de XVII Población y VI Vivienda 2013

### **3.3 Comisión para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional**

La creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial, DIECP (Decreto Legislativo 198-2011), tuvo la intención de atender la demanda de la sociedad de “depurar el estamento policial y transparentar la acción policial”. La nueva Dirección representó una gran oportunidad para legitimar la actuación de la PN derivado de las atribuciones que le fueron encomendadas, además de la libertad de actuación para ejercerlas al ser concebido como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad con autonomía de gestión. Entre otras, la DIECP tiene las atribuciones de investigar los delitos cometidos por miembros de la carrera policial y dar seguimiento permanente a la actuación de los miembros de la PN.

Sin embargo, la actuación de la DIECP se centró en la aplicación de pruebas de confianza y descuidó la función de investigación, por lo que no se avanzó en la depuración de la PN y no fue favorable para avanzar hacia la definición de la Reforma Policial. A lo anterior se suma la reticencia de algunas autoridades policiales que no reconocían la necesidad de una Reforma y se referían a las acciones emprendidas en el marco de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como un proceso para el fortalecimiento de capacidades de la Policía Nacional.

La publicación en abril de 2016 de una investigación periodística del New York Times,[[40]](#footnote-40) que reveló la participación de Oficiales del más alto rango de la Policía Nacional en los homicidios del General Julián Arístides y del político Alfredo Landaverde, provocó una nueva crisis institucional en la PN. Este hecho llevó al Congreso de Honduras a declarar situación de emergencia por seguridad nacional e interés público la depuración de la Policía Nacional por un periodo de 12 meses, y la creación de una Comisión Especial para el Proceso de Depuración y Transformación de la Policía Nacional (Decreto 21-2016), acciones que en estricto sentido debería haber atendido previamente la DIECP.

Casi en paralelo, el Presidente de la República decretó la reestructuración inmediata de la Secretaría de Seguridad, personal auxiliar y civil, y de la Policía Nacional, concentrando los Acuerdos (nombramientos) del personal o miembros de la carrera policial conforme a los requerimientos técnicos, profesionales y administrativos que requiera la Institución o personal que no cumpla con cualquiera de las condiciones establecidas en el Decreto emitido por el Congreso de Honduras para la depuración policial (Decreto Ejecutivo 021-2016). Asimismo, se integró la Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional presidida por el titular de la Secretaría de Seguridad y tres miembros: Omar Rivera de la Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ), la expresidenta de la Corte Suprema de Justicia Vilma Morales y el pastor evangélico Alberto Solórzano; además de tres asesores.

La sociedad civil organizada ganó gran legitimidad durante los procesos previos a la creación de esta Comisión, por lo que su participación en el proceso de depuración como un actor con capacidad de decisión es un referente muy relevante para la Reforma Policial. La clase política dominante nunca pensó que la sociedad civil podría influir de la forma tan decisiva como lo hizo, para que se aceptara hablar de la necesidad de la Reforma Policial, e implementarla; *una característica a partir de 2011 es la alta participación ciudadana*. No obstante, hay actores que consideran que la posición de la sociedad civil es aún muy frágil, ya que su participación está soportada en condiciones de orden coyuntural y político, más que en la definición institucional del importante rol como actores sociales, además de que la mayoría de las organizaciones se manifiestan como opositoras y solo en pocos casos, como la ASJ, tienen una visión de políticas públicas orientada al fortalecimiento institucional.

En general, la opinión sobre la actuación de la Comisión de Depuración es favorable. Se considera que el proceso de depuración y transformación de la Policía Nacional, representa una gran oportunidad para hacer una transformación real de esta institución, y se califica como un acierto que la depuración policial sea un proceso que haya iniciado desde la escala de oficiales en la punta de la pirámide organizacional, y avance hacia las escalas inferiores.

La decisión del personal cancelado se hace de manera colegiada entre los integrantes de la Comisión. La información para el análisis proviene de nueve fuentes diferentes: Ministerio Público, Tribunal de Cuentas, Comisionados de Derechos Humanos, Dirección de Impuestos, Dirección de Inteligencia, Unidades de Inteligencia, denuncias ciudadanas y los expedientes de la propia Policía Nacional. La cancelación de personal puede responder a varias causas:

* Reestructuración: Por idoneidad funcional de acuerdo con la nueva estructura y funciones de la PN
* Despido: Se aplican los preceptos de la Ley Orgánica de la Policía Nacional (LOPN)
* Disponibilidad: La LOPN establece que si un miembro de la PN no tiene asignación específica durante un periodo mayor a seis meses podrá ser retirado del servicio policial
* Retiro voluntario: El miembro de la PN solicita su retiro de la institución
* Suspensión: Cuando un miembro de la PN está sujeto a un proceso investigativo

En los casos que procede, el personal cancelado recibe todos los beneficios a que tiene derecho. La Policía Nacional ha sido objeto de una reestructuración, y la mayoría de las cancelaciones responde en términos funcionales, a la idoneidad y el perfil óptimo para permanecer en la Institución. En los casos que se tengan indicios de que el miembro de la PN haya participado en alguna conducta indebida, la Comisión de Depuración integra el expediente y lo remite al Ministerio Público (MP), que será la instancia responsable de concluir la investigación y en su caso iniciar el proceso judicial.

En materia de transparencia y rendición de cuentas, mediante comunicados de prensa la Comisión informa a la población las acciones realizadas y los resultados obtenidos; de manera mensual elabora un informe que se presenta al Presidente de la República y trimestralmente informa al Congreso de Honduras. En el último comunicado emitido por la Comisión hasta antes de elaborar esta documentación (Comunicado 21), se informa que prácticamente se concluyó con el análisis de la estructura de oficiales, con los siguientes avances en el proceso de depuración y transformación de la Policía Nacional:

Cuadro 1. Avances en el proceso de depuración

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **TOTAL DE EVALUADOS** | | **RESULTADO TOTAL** | |
| Generales | 9 | Incorporados | 553 |
| Comisionados | 47 | Cancelados | 313 |
| Subcomisionados | 108 | Suspendidos | 23 |
| Comisarios | 108 | Retiro Voluntario | 26 |
| Subcomisarios | 154 | En Proceso | 31 |
| Inspectores | 241 | **TOTAL** | **946** |
| Subinspectores | 200 |  |  |
| Escala básica y otros | 79 |  |  |
| **TOTAL** | **946** |  |  |

Fuente: Comisión Especial para la Depuración y Transformación de la Policía Nacional. Comunicado 21 (17, agosto, 2016).

En el marco de la transformación integral, la Comisión Depuradora aprobó la nueva estructura de la Policía Nacional, en donde destaca la transformación de la Policía Preventiva en la Dirección Nacional de Prevención y Seguridad Comunitaria, lo que es consistente con el plan estratégico de la SEDS; y la de Tránsito, en la Dirección Nacional de Viabilidad y Transporte. De acuerdo con la Comisión Depuradora, no solo son cambios de nombre sino de filosofía y de enfoque en el proceso de capacitar a nuevos policías. Se crea la Dirección de Protección y Servicios Especiales y se cancelan estructuras y cargos considerados innecesarios e inoperantes.

Sobre los retos que enfrenta la Comisión de Depuración se identifica, de acuerdo con algunos actores, que el esfuerzo realizado y las acciones emprendidas se sostengan en el tiempo; fortalecer a todas las instancias que participan en el proceso de Reforma, tanto en la Comisión Especial como en las Instituciones y que la participación de la sociedad civil organizada continúe a lo largo del proceso de Reforma.

En un espectro más amplio, actores internos y externos a la PN, coinciden en que es necesario redoblar esfuerzos para que la transformación que se está dando en el sistema de seguridad, trascienda a la Policía Nacional para fortalecer el sistema de justicia. En este sentido, es necesario que ejercicios análogos al de la Reforma Policial se haga en otras instituciones, tales como el Ministerio Público, el Tribunal Superior de Cuentas, la Procuraduría General de la República y la Corte Suprema de Justicia. Una transformación integral del Sistema de Seguridad y Justicia, forzosamente debe pasar por la Reforma del Sistema Penitenciario, que de acuerdo con evidencia empírica, es un espacio de control exclusivo del Estado y que se presenta como el punto de partida para recuperar la confianza ciudadana.

## **3.4 Filosofía comunitaria**

La Reforma Policial está enmarcada por el ***Modelo Nacional de Servicio de Policía Comunitaria.*** En 2002 a través del Programa “Comunidad más Segura” se originaron las primeras acciones para la creación de la Policía Comunitaria. Bajo la asesoría de España y con base en el modelo de ese país de “Policía de Proximidad”, el Programa Comunidad más Segura se implementó en 7 ciudades de Honduras y 10 áreas específicas de atención. Las áreas de atención de ese programa se transformaron en unidades policiales denominadas “División de Comunidad más Segura” (DCS), a las que se dotó de una estructura con la creación de la Subdirección de Policía Comunitaria, conformada por varias divisiones. La función de las divisiones fue exclusivamente de capacitación, mientras que la función operativa estaba bajo la responsabilidad de la Policía Preventiva (Sistematización, 2014).

La Policía Comunitaria se introdujo como eje transversal de la función policial en la currícula de los centros educativos del Sistema de Educación Policial, y se destinaron recursos para la capacitación y fortalecimiento de este tema, al dotar a las DCS con presupuesto para que cumplieran con su función, que provenían en su totalidad de la cooperación externa. Ante el incremento en la actividad criminal, lo recursos dejaron de fluir y las decisiones en materia de seguridad tomaron el sentido hacia la aplicación de medidas represivas, lo que diluyó los avances hacia una Policía Comunitaria en todo el país.

La Subdirección de Policía Comunitaria quedó como un departamento de la Dirección de Policía Preventiva, pero que no contó con recursos y en ocasiones, cumplía con funciones ajenas a las de Policía Comunitaria. No obstante, la experiencia quedó documentada y sirvió en alguna medida, para diseñar el Modelo Nacional de Servicio de Policía Comunitaria (MNSPC) vigente actualmente.

Con la asesoría y acompañamiento de la Policía de Colombia, el modelo actual de Policía Comunitaria recoge la experiencia previa del país y la del modelo policial colombiano; y con base en las necesidades, condiciones y capacidades de Honduras, se generó el modelo citado al que en la Policía Nacional se refieren como “Modelo Catracho”. El Modelo de Policía Comunitaria es transversal a todas las áreas y funciones de la Policía Nacional.

La situación de violencia y criminalidad en Honduras fue desgastando la credibilidad de la Institución y deteriorando el servicio policial, que había nacido sin un objetivo claro después de su separación de las Fuerzas Armadas. Poca articulación entre las áreas de la PN, malas decisiones en la aplicación de recursos internos y externos, carencia de una doctrina sustentada en la filosofía comunitaria y la inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación de la carrera policial, eran todas características de la PN en un marco de alta violencia y criminalidad.

En este contexto, era urgente crear un modelo para el fortalecimiento de la PN, que a su vez la posicionara como la Institución capaz de garantizar la seguridad, generando confianza y cercanía con la comunidad. El MNSPC se genera como modelo único de la actuación policial, por lo que cada unidad de la PN lo impulsará en sus respectivos ámbitos de actuación, con base en cinco objetivos:

1. Construir relación confianza policía- comunidad
2. Fortalecer las capacidades para un eficiente y oportuno servicio
3. Mejorar la calidad de servicio y operar de manera más eficiente
4. Alianzas entre instituciones y cooperación externa para la alineación
5. Reducir factores de riesgo social y situacional

La construcción del modelo requiere un andamiaje instituido. Es decir, guías y procedimientos, herramientas, planificación y enseñanza. En este sentido, está orientado a resultados y con el enfoque transversal, permea la función de los especialistas en cada uno de los servicios que presta la PN. Así, la operación del modelo se da en cuatro dimensiones; en cada una de ellas se deben desarrollar todos los contenidos del MNSPC.

* Gerencia organizacional. Cómo se dirige
* Educativa. Lo que debe saber cada quien, perfiles distintos y currículum distinto
* Logística tecnológica. Debe tener recursos
* Operativa y procedimental. Debe contar procesos homogéneos

Los principios y valores del enfoque comunitario se están insertando en la actuación de todas las especialidades de la PN, y se está empezando a extender en la relación con otros actores. En la dimensión gerencial, la existencia del plan estratégico da rumbo a la Reforma Policial con un enfoque comunitario; en el nivel educativo se inició con el diseño del nuevo currículum del ITP y se tiene que avanzar hacia el resto de los centros educativos del SEP; se ha tenido la voluntad política y el apoyo económico, indispensable para lograr los objetivos y se está avanzando en la integración de un marco normativo y procedimental acorde a la nueva filosofía comunitaria.

Sin embargo, esto se tiene que ver reflejado en una mayor seguridad y como resultado, en la recuperación de la confianza en la PN. Esta es una tarea que involucra una serie de instituciones y la atención de la problemática es de carácter multidimensional, por lo que de acuerdo con autoridades de la PN, es un problema de seguridad nacional y la articulación entre todas, es indispensable para orientar los esfuerzos en un mismo sentido para consolidar funciones en las instituciones responsables.

Asimismo, la participación activa de la sociedad para la prevención del delito, se considera indispensable en el Modelo Comunitario. En este sentido, la labor de prevención corresponde al ámbito tanto de la Policía como de la sociedad; es la población la que ve y sufre los actos delincuenciales y es la Policía la que tiene que fomentar una cultura de denuncia. Así, , lo anterior *es un trabajo que se ha venido construyendo con las necesidades y conflictos que afectan a la comunidad*, por lo que en la medida que la comunidad recupere la confianza en la Institución policial, se fortalecerá esta cultura de denuncia y contribuirá con la disminución de los actos delictivos.

Todo lo anterior también requiere de una serie de recursos para darle difusión y capacitación al personal de la PN y otras instituciones. El programa ha apoyado con equipamiento, herramientas, promocionales, proyectores. Asimismo, se busca contar con unidades móviles, con la intención de capacitar a toda la policía para en la filosofía comunitaria.

**3.4 Carrera Policial**

La carrera policial es “el sistema que establece las normas de reclutamiento y selección para el servicio policial; la formación, capacitación y especialización de sus miembros; la escala jerárquica, los grados y los ascensos y promociones; la evaluación de su desempeño; el régimen disciplinario y, el fin del servicio”[[41]](#footnote-41). Este Sistema se encuentra regulado por la Ley Orgánica de la Policía Nacional –en proceso de reforma–. También, actualmente, se encuentra en proceso de aprobación la Ley de Personal de la Carrera Policial.

Los diagnósticos sobre la problemática de seguridad pública en Honduras que se desarrollaron previos a la reforma daban cuenta de algunas debilidades institucionales. La evaluación de desempeño –bajo las características establecidas en la Ley Orgánica– no se realizaba en la práctica; asimismo, se señalaban las “gravísimas deficiencias y la inoperatividad” de los sistemas de control disciplinario. Por su parte, el régimen laboral reflejaba otro aspecto negativo: las 36 horas de trabajo de los policías preventivos por 12 horas de descanso, con repercusiones en su desempeño y en su vida personal[[42]](#footnote-42). Del mismo modo, estos estudios expusieron las pobres condiciones de las postas en las que los policías pernoctaban, las cuales, además de presentar deterioros físicos no menores, carecían –algunas de ellas– de servicios básicos como el abastecimiento de agua. Todo lo anterior aunado a bajos salarios y prestaciones limitadas, aún más considerando los riesgos de la actividad.

Uno de los temas abordados en el estudio de Salomón (2004), antes descrito, fue la percepción de los policías sobre las condiciones de trabajo. Los resultados indican que sólo un 30% de los encuestados consideraban adecuadas las instalaciones. Entre las razones desataca la falta de remodelación, los malos olores, las infiltraciones de agua, su aspecto, la falta de colchones (algunos tenían que dormir en el suelo) y lo reducido de los espacios. Asimismo, los encuestados señalaban la necesidad de contar con una mejor remuneración, tomando en cuenta el peligro que corren y los efectos de la corrupción. En función de esto, los sueldos debían incrementarse, de acuerdo con la encuesta: i) de 50 a 80% más, ii) en una proporción de 2,000 a 5,000 lempiras más o iii) ajustarse al costo de la vida. Sobre las prestaciones recibidas, el 44% las calificaban como “regulares” y sólo el 16% opinó que los beneficios de trabajar en la Policía eran malos o muy malos.

**Capítulo 4**

**Sistema Educativo Policial**[[43]](#footnote-43)

**4.1 La formación del policía hondureño**

Como ha sido comentado a largo de este trabajo, la reforma policial que inició en 2012 en Honduras se erigió a partir del desarrollo de varios estudios diagnósticos que señalaron claramente las problemáticas más urgentes de atender en materia de seguridad ciudadana, así como sus principales causas y consecuencias. Uno de los hallazgos que coincidieron en remarcar estos documentos fue la desarticulación del SEP y la baja pertinencia de la formación de los cuerpos policiales. Las referencias a las fallas institucionales en la instrucción policial se centraban en cinco puntos: i) la desactualización del modelo educativo policial, ii) la debilidad en los criterios de reclutamiento de los aspirantes, iii) la falta de profesionalización del personal docente, iv) la tradición castrense en la instrucción policial y, v) las carencias en las instalaciones, equipo y material en el sistema educativo. Cada uno de estos puntos se detalla a continuación.

Primeramente, previo a la reforma de 2012, se contaba con una currícula educativa desactualizada y basada en el modelo de formación de cuatro años de la Academia Nacional de Policías Oficiales (ANAPO), cuyos contenidos se pretendieron adaptar al esquema de formación del ITP que duraba de 1 a 6 meses, según la demanda de policías del momento. Ese periodo corto de formación de los policías en escala básica, a cargo del ITP, favorecía la enseñanza en fundamentos por encima de la práctica.

Segundo, de acuerdo con un diagnóstico realizado en 2012 por la OEA, el SEP carecía de los mecanismos de control necesarios en la etapa de selección de aspirantes a la carrera policial, lo que posibilitaba las infiltraciones del crimen organizado en dicho Sistema. De igual manera, se mandataba un mínimo de escolaridad de sólo seis años que daba como resultado que se trabajara con alumnos sin los conocimientos académicos básicos para adquirir un nuevo aprendizaje.

Aunado a lo anterior,una de las debilidades del SEP se encontraba en la escasa profesionalización de la planta docente, la cual no contaba con un proceso de capacitación adecuado para estar a cargo de la enseñanza de los futuros policías. Además, de lo anterior, no existía un cuerpo de instructores permanente, lo que generaba una gran rotación de personal[[44]](#footnote-44). Asimismo, la selección de los docentes se basaba en recomendaciones, por lo que no siempre se privilegiaban las competencias. En otros casos, los policías en servicio que ingresaban al ITP como docentes eran referidos a esta Institución por faltas disciplinarias. Por otra parte, una de las preocupaciones en el trabajo docente era el uso de prácticas abusivas e intimidatorias hacia los alumnos cuyo fin era “formar el carácter de los futuros policías y disciplinarlos”[[45]](#footnote-45).

Hasta antes de la reforma, existía una baja formación de policías en la filosofía comunitaria:[[46]](#footnote-46)de 14,087 policías activos, sólo 300 habían sido capacitados bajo este enfoque[[47]](#footnote-47). Una encuesta realizada en 2003 en cuatro ciudades en Honduras señalaba que existía una lejanía entre la ciudadanía y la policía, de tal manera que la mayoría de los ciudadanos no conocía a los policías de la posta más cercana[[48]](#footnote-48).

Por otra parte, los estudios previos sobre el sistema de seguridad nacional daban cuentan de las carencias críticas que presentaban los centros del SEP a consecuencia de restricciones presupuestarias importantes. Entre estas privaciones se encontraba la falta de abastecimiento de agua, de polígonos de tiro, de áreas deportivas, de laboratorios de informática y criminalística, por señalar algunas. Al mismo tiempo, se percibían condiciones de vida precarias en el ITP para los estudiantes: dormitorios sin baños incorporados y con duchas al aire libre[[49]](#footnote-49).

Derivado de lo anterior, los esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento del Instituto Tecnológico Policial (ITP), institución destinada a la formación de los policías de la escala básica, considerando que estos elementos representaban la mayor cantidad de miembros de la Policía y que eran los que tenían el contacto más directo con la ciudadanía. La transformación del ITP se reconoce como el proyecto más emblemático implementado en el marco de la Reforma Policial apoyado por el programa del BID[[50]](#footnote-50). Esta transformación incluye la redefinición del perfil que debe cubrir el aspirante a ingresar a la carrera policial, el diseño de los mecanismos de control para la selección de aspirantes, el diseño e implementación de un nuevo currículum para la formación policial y la dignificación de la infraestructura del ITP.

**4.2 Nuevo perfil del aspirante policial**

El cambio más significativo en el perfil que deben cumplir los aspirantes es el relativo al grado de escolaridad. Hasta el año 2012, la escolaridad mínima requerida era haber concluido la primaria (6° grado). Actualmente los aspirantes deben contar con la educación secundaria completa (12 años de escolaridad) reconocida por el Consejo de Educación Superior de Honduras, lo que promueve que los estudiantes presenten mejores bases para el aprendizaje y una mayor socialización. Además, en opinión de las autoridades policiales, esto se traduce en la existencia de una Policía más profesional y con mayores capacidades.[[51]](#footnote-51)

Además de lo anterior, se ajustaron otros criterios de elegibilidad de acuerdo con la lista que se muestra a continuación:

* Nacionalidad: hondureño (a) por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos de políticos y civiles,
* No tener antecedentes penales ni policiales.
* Tener entre 18 y 30 años de edad
* No consumir ni haber consumido sustancias psicotrópicas, estupefacientes u otras que produzcan efectos similares ni padecer alcoholismo.
* Estatura mínima de 1.65 metros (hombres) y 1.60 metros (mujeres)
* No tener tatuajes ni perforaciones corporales, con excepción de las orejas en mujeres, no más de una.
* Gozar de buena salud física y mental que le permitan participar en actividades que demanden esfuerzo físico y mental.

Controles para la selección de aspirantes

Antes de ingresar al ITP, los aspirantes deben aprobar las pruebas de confianza que han sido definidas entre las autoridades del Sistema de Educación Policial y la DIECP: pruebas psicométricas, toxicológicas y estudio socioeconómico; eventualmente los aspirantes deben sujetarse a prueba de polígrafo. El hecho de que las pruebas de confianza sean aplicadas por una Institución ajena al SEP y al ITP (la DIECP es la instancia responsable), garantiza la imparcialidad en el proceso de selección y elimina prácticas que anteriormente eran comunes, como el uso de influencias y recomendaciones.

No obstante que la actuación de la DIECP ha sido muy cuestionada por los nulos resultados en materia de seguimiento a la carrera policial, su participación en el proceso de selección de aspirantes se considera adecuada, lo que se refleja en que del total de aspirantes, aproximadamente solo el veinticinco por ciento son aceptados para ingresar al ITP.

Con respecto al ingreso al ITP, se identifican siete grandes etapas dentro de este proceso: 1) entrega de documentación, 2) valoración médica y revisión de talla, peso y tatuajes en el cuerpo, 3) examen psicológico y psicométrico, 4) entrevista con personal del ITP, 5) publicación de resultados de aceptación y fecha de ingreso, 6) inicio de formación en el ITP y, 7) aplicación de pruebas de confianza (polígrafo e investigación de antecedentes penales).

**4.3 Nuevo currículum para la formación policial**

Hasta el año 2013 la formación de policías se daba mediante un curso de educación policial no formal, con una duración que oscilaba entre 3 y 6 meses, pero que era susceptible de modificaciones de acuerdo con las necesidades coyunturales de la Institución. Así, entre 2006 y 2009 se formó una gran cantidad de policías en promociones que duraron únicamente dos meses, en repuesta a presiones sociales y políticas para que hubiera más policías en las calles; una buena parte de los policías activos fueron capacitados bajo esta tónica. En la actualidad, la mayoría de los policías activos corresponde a la estructura de formación anterior.

A partir de 2014 la formación de las nuevas promociones tiene una duración de once meses bajo un nuevo currículum, de los cuales diez meses corresponden a la formación en las instalaciones del ITP, más un mes de prácticas policiales en las calles, bajo supervisión. La formación policial actual tiene una orientación hacia competencias, con tres ejes. El primero se refiere propiamente a las formaciones policiales y los otros dos corresponden a preceptos de orden transversal que pasan por toda la Reforma Policial: Policía Comunitaria y Derechos Humanos.

Además, el nuevo plan de estudios del ITP responde a las nuevas tendencias pedagógicas en el campo de la formación policial. Dicha formación se basa en el desarrollo de competencias profesionales orientadas a la cultura del servicio de la ciudadanía y al respeto de los derechos humanos, como ejes rectores en la enseñanza[[52]](#footnote-52). Hoy en día, la impartición de todas las materias se encuentra apoyada por material didáctico diseñado especialmente para la enseñanza del ITP, el cual se completó a finales de 2016 para las 25 áreas curriculares.

De forma adicional a lo antes expuesto y como parte de una nueva gestión pedagógica curricular, se creó un plan educativo estratégico del ITP, un marco de política, así como guías de evaluación del aprendizaje[[53]](#footnote-53), guías para la planificación didáctica y para la evaluación del desempeño. De igual manera, se ha avanzado en el diseño de un nuevo desarrollo organizacional para el ITP, próximo a implementarse.

Una fortaleza del nuevo modelo de formación, es que actualmente se están realizando las gestiones ante el Consejo de Educación Superior de Honduras para que se reconozca la formación en el ITP como Técnico Superior no Universitario en Técnicas Policiales, por lo que los egresados contarán con este título; además de que en el contexto del Sistema Educativo Policial, la formación en el ITP será equiparable al primer año de formación en la Academia Nacional de Policía (ANAPO), Institución encargada de la formación de los Oficiales. De esta forma, por primera vez los policías de la escala básica podrán aspirar a ingresar a la ANAPO, ampliando su horizonte de desarrollo y con el reconocimiento del primer año de formación.

Profesionalización docente

Junto con la renovación de los planes de estudios se realizó un diseñó del perfil profesional que deberían cubrir los docentes y se verificó qué profesores no cumplían con éste. Además, se detectaron expertos por área dentro de la PN para incorporarse al ITP y espacios de enseñanza que no estaban cubiertos con el personal contratado.

En 2014, el Programa de Apoyo coordinó con la Embajada Americana y con la Policía de Colombia el desarrollo de un Diplomado de cuatro meses en seguridad comunitaria. Esta iniciativa se desarrolló bajo las competencias que ya se habían trazado internamente. Aunque el tema de la policía comunitaria no era completamente desconocido para los docentes, se abordó desde una “voluntad política institucional más decidida”. Además, con los recursos del Programa de Apoyo, se contrató un cuerpo pedagógico para fortalecer la capacitación. Durante la primera etapa de implementación del nuevo plan de estudio se trabajó la gestión pedagógica del espacio curricular con cada docente y se les brindó bibliografía especializada. Como ya fue mencionado, a finales de 2016 ya se contaba con libros especializados para cada una de los 25 espacios curriculares.

Todo lo anterior ha permitido que en la actualidad los docentes estén capacitados en el nuevo diseño curricular, así como en los dos ejes transversales de la educación policial: la filosofía comunitaria y los derechos humanos.

Otro cambio significativo en esta materia se refleja en el proceso de contratación del nuevo personal. Actualmente, se lleva a cabo mediante un concurso de oposición abierto, a través del cual se realiza la selección por parte de un comité integrado por personal del ITP, la SS y el Banco. Este proceso se apoya en los perfiles de reclutamiento definidos para tal fin dentro del ITP y por consultores externos, como ya se señaló.

Si bien una de las resistencias mostradas por el ITP a la reforma fue la mayor presencia de profesores civiles en las aulas, dirigentes de esta Institución señalan que la incorporación de docentes civiles, con experiencia en la enseñanza e investigación ha aumentado la calidad de los egresados del ITP.

Salarios

El nuevo perfil policial y el currículum diseñado, se vio reforzado con un incremento al salario mínimo diferenciado de la Policía Nacional. Antes, el salario de un policía de la escala básica era aproximadamente por el equivalente de 350 dólares americanos, y actualmente es de aproximadamente 500 dólares.[[54]](#footnote-54) Si bien este incremento al salario que se ve acompañado de una serie de prestaciones adicionales, ha servido como un incentivo para atraer a los jóvenes que encuentran en la carrera policial una posibilidad de desarrollo, también representa un reto para la Institución ya que el objetivo es incrementar de manera significativa el número de policías hacia el año 2022, por lo que será necesario contar con los recursos necesarios para mantener este crecimiento, que son del orden de 359 millones de dólares en los próximos cinco años, y una inversión adicional en infraestructura por 85 millones de dólares (Proyecciones policiales 2016-2022).

**4.4 El nuevo ITP**

El campus del ITP (La Paz, Honduras) está siendo completamente reacondicionado y tendrá capacidad para formar 1,400 policías anualmente. Este “nuevo” campus cuenta con instalaciones modernas y conectividad en todas las áreas. Destaca en este sentido, la construcción de la plataforma tecnológica del ITP que incluye una plataforma B-Learning para la formación policial, con el objetivo de servir de soporte a la formación presencial, misma que ya está funcionando en el campus alterno. Hay algunos espacios que ya se han formado, y se está avanzando para la conclusión de la plataforma integral. Se adquirieron 1,200 tabletas electrónicas, que son asignadas a los aspirantes para acceder a la plataforma del Instituto.

Mientras concluyen las obras en el ITP, se acondicionó un campus alterno que se equipó de manera integral, en donde se están formando las nuevas generaciones de la Policía. Se adquirieron uniformes para 3,000 aspirantes, mobiliario para uso de los aspirantes a policías del ITP Comayagua (campus alterno), equipo de cocina y lavandería.

La reinauguración del ITP fue en diciembre de 2016 y la primera promoción en el campus renovado inició en enero de 2017. Para cumplir con el objetivo de formar a los policías que se tiene planteado en la planeación estratégica de la SEDS, el campus en que se están formando los aspirantes actualmente continuará funcionando en paralelo al nuevo campus hasta 2021, con lo que se espera formar 3,700 nuevos policías cada año; así, en 2022 Honduras tendrá 276 policías por cada 100 mil habitantes, que se acerca al estándar internacional para sociedades con problemas de violencia y criminalidad, que establece que idealmente deben existir 300 policías por cada 100 mil habitantes. Cabe mencionar que actualmente, hay una promoción de aspirantes cada tres meses.

La primera promoción de policías formados con el nuevo currículum del ITP se graduó en diciembre de 2014, y a la fecha se han graduado 2,586 policías. Actualmente hay 2,554 aspirantes en el ITP, de los cuales casi el 25 por ciento son mujeres (633 aspirantes). Anteriormente, de acuerdo con las autoridades de la PN entrevistadas, la proporción de mujeres en cada promoción era de aproximadamente el 10 por ciento, y opinaron que el incremento en la participación femenina se debe a que ahora existe mayor confianza por parte de las familias hacia la Policía, derivado en gran medida por el nuevo currículum de formación. En los grupos focales con aspirantes en el ITP y policías formados con el nuevo currículum, en la mayoría de los casos (hombres y mujeres) mencionaron que ingresaron al ITP porque es una oportunidad de obtener trabajo y hacer una carrera. En el siguiente cuadro se muestra la proyección que tiene la PN para los próximos años.

Cuadro 2. Proyecciones de la Policía Nacional (2016-2022)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Concepto | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Policías activos | 13,357 | 14,950 | 16,034 | 18,932 | 21,685 | 24,301 | 26,486 |
| Nuevos aspirantes | 3,000 | 3,700 | 3,700 | 3,700 | 3,700 | 3,400 | 1,500 |
| Salidas normales | 683 | 748 | 802 | 947 | 1,084 | 1,215 | 1,324 |
| Salidas por depuración | 1,024 | 1,869 |  |  |  |  |  |
| Población nacional estimada\* | 8.7 | 8.9 | 9 | 9.2 | 9.3 | 9.5 | 9.6 |
| Policías por 100,000 habitantes | 157 | 166 | 178 | 207 | 233 | 257 | 276 |

Fuente: Proyecciones Policiales

\* Millones de habitantes

Como se mencionó, para lograr la meta programada se requerirá contar con los recursos suficientes, ya que además del crecimiento en el número de aspirantes, quienes reciben un apoyo económico durante los once meses de formación (aprox. 150 dólares mensuales), se requiere cubrir una planta docente más robusta y cubrir el crecimiento del personal activo.

### **Capítulo 5**

**Investigación Criminal**

**5.1 Fortalecimiento de la investigación criminal**

Por mandato legal, desde 2002 la investigación criminal en Honduras recae en la Policía Nacional, aunque existen otras unidades de investigación con adscripción en diversas instituciones como son: la Agencia Técnica de Investigación Criminal correspondiente al Ministerio Público; la Unidad de Investigación Criminal de la Policía Militar y la Dirección Nacional de Investigación e Inteligencia.

La misión de la OEA 2012, encontró que para el cumplimiento de la función de Investigación criminal la Policía Nacional “carece de herramientas y estructura humana, jurídica, funcional, técnica, logística y financiera. Adicionalmente sobresale el bajo nivel de coordinación interinstitucional, la ausencia de articulación con sus aliados naturales y un alto grado de desconfianza interna y externa” (OEA, 2012). También se encontró que existen sensibles carencias en el campo técnico ‐ científico, como la ausencia de un laboratorio de criminalística que contribuya en la investigación del delito y equipo adecuado para realizar la investigación criminal (IC).

La normatividad y la capacidad funcional, se menciona en el informe de diagnóstico, no corresponde a la situación de violencia y criminalidad, y el País carece de una política clara que oriente las acciones de investigación criminal. Derivado de lo anterior, la IC respondía a problemas o exigencias de carácter coyuntural, y la responsabilidad de la investigación se asignaba a la institución que se considerara más adecuada para llevarla a cabo y no necesariamente se realizaba en la Policía Nacional.

En la realización del presente estudio, actores institucionales mencionaron que efectivamente, la PN carecía de un modelo de IC que organizara la acciones en esta materia, y que existía recelo entre las diferentes unidades de investigación, principalmente entre el Dirección Nacional de Investigación Criminal y el Ministerio Público que pugnaban por el control de la titularidad en el manejo de la IC.

En este contexto, las acciones orientadas al fortalecimiento de la IC en el marco del pan estratégico, se centran el diseño de un modelo de IC sustentado en lo siguiente:

1. Personal certificado. Idoneidad en el perfil del policía mediante un proceso de selección basado en pruebas de confianza al ingresar al ITP.
2. Disponibilidad de elementos logísticos. Fortalecimiento de la infraestructura y adquisición de equipos modernos científicos y técnicos para la investigación criminal.
3. Transparencia en el manejo de recursos y rendición de cuentas. Disminuir los índices de impunidad en los casos judiciales investigados por la DPI.
4. Respaldarse en la nueva técnica y las labores de inteligencia. Aprovechar la experiencia y capacidades en materia de inteligencia, que se considera una fortaleza del sistema de seguridad.

## **5.2 Dirección Policial de Investigaciones**

Por Decreto Ejecutivo, en 2015 desaparece la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC) y se crea la Dirección Policial de Investigaciones (DPI) (Decreto, 063-2015). La transferencia de personal y recursos de la extinta DNIC a la DPI, pasó por un proceso de depuración, en el que aproximadamente el 30 por ciento del personal dejó de formar parte de la estructura de IC.

El objetivo de la nueva área es “reestructurar el servicio de Investigación Criminal en la Policía Nacional, a través de la **Dirección Policial de Investigaciones**, la cual actúa con base en un nuevo modelo de investigación criminal, profesional, especializado y confiable, soportado en una plataforma tecnológica y técnico-científica, para aportar elementos de intensidad probatoria contundentes, que generen solidez al proceso penal, en el Marco de la Ley y el respeto a los Derechos Humanos”. Para el diseño del Modelo, cuya finalidad es reducir los índices de impunidad y disminuir la tasa de homicidios a la mitad en un horizonte de tres años, la Policía Nacional tuvo el acompañamiento de la Policía chilena y la asesoría de Colombia.

Actualmente la DPI tiene cobertura a través de sus oficinas en las ocho regiones del País más conflictivas,[[55]](#footnote-55) y se tiene programada la apertura de cinco oficinas regionales más en 2017.[[56]](#footnote-56) Si bien con el Decreto de 2015 se dio paso a la creación de la DPI, la aprobación de su estructura está pendiente hasta que se emita el decreto de la nueva Ley Orgánica; por lo que una vez más, la aprobación de esta Ley y la Ley de la Carrera Policial se presentan como el detonante de todas las estrategias del plan de la SEDS. (se aprobó en 2017 aunque todavía no entra en vigor)

### Infraestructura y equipamiento

El fortalecimiento de la infraestructura y el equipamiento de la DPI ha contado con dos fuentes principales de recursos: el fondo de seguridad y el Programa de Apoyo del BID. Con los recursos de la tasa de seguridad, se modernizó el edificio de la DPI y en breve, iniciará la construcción del primer Laboratorio de Criminalística en la Ciudad de Tegucigalpa. Adicionalmente, se adquirieron laboratorios móviles con el objetivo de contar con una mayor cobertura en la investigación criminal en el territorio hondureño y equipo para IC con tecnología de una última generación.

Asimismo, el BID concluyó con el proceso de licitación para la construcción del segundo laboratorio en la Ciudad de San Pedro Sula que iniciará en los primeros meses de 2017 y que se tiene programado concluir a finales de ese año; se hizo una licitación adicional para apoyar el equipamiento del laboratorio de Tegucigalpa, se apoya con la compra de reactivos para la IC, uniformes y como los dos laboratorios no son suficientes para cubrir todo el territorio nacional, con recursos del Banco también se compraron cinco laboratorios móviles.

Al igual que en el caso de la formación policial, las características y funcionalidad de los laboratorios, así como el diseño y actualización de los procesos operativos para la IC, se ha apoyado en la asesoría de la Policía de Colombia, aunque en todos los casos se ha adecuado a las necesidades y capacidades de Honduras, lo que en opinión de las autoridades policiales se traduce en un modelo de IC fortalecido.

La inversión para el fortalecimiento de la IC asciende a casi 36 millones de dólares, de los cuales 9.3 provienen del fondo de seguridad y más de 26 millones de dólares corresponden al financiamiento del Programa de Apoyo. Una inversión tan importante, requerirá de sostenibilidad con inversiones igualmente importantes. El mantenimiento de los laboratorios, la compra de reactivos e insumos, así como la actualización permanente de los equipos derivado del uso y el avance en la tecnología, además de contar con los fondos necesarios para la operación en el escenario de crecimiento policial, requiere que las asignaciones presupuestales de carácter institucional estén al nivel que demanda una empresa de este tamaño. En este sentido, el gran reto de la transformación de la IC es contar a futuro con dichos recursos.

## Coordinación para la investigación criminal

Como se mencionó anteriormente, además de la DPI, existen otras instancias que realizan funciones de IC. La ATIC, la Unidad de Investigación Criminal de la Policía Militar y la DNII son cuerpos de reciente creación a partir de 2011. Si bien normativamente la potestad investigativa recae en la DPI, es necesario crear el marco normativo y procedimental que defina con precisión el campo de actuación de cada una de las organizaciones.

Al respecto, hace dos meses se emitió el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Dirección General de Fiscalía (Acuerdo FRG-011-2016). En éste, se establece un tiempo máximo al Fiscal responsable de un caso para concluir su investigación, lo que fortalece la relación entre el MP y la DPI y el proceso de investigación, ya que la DPI debe acompañar al fiscal durante todo el proceso de la investigación.

Asimismo, de manera conjunta entre la DPI, ATIC, Policía Militar, DNII, el Instituto de Medicina Forense y Almacén de Evidencias, se ha diseñado un “Manual Único de Investigación Criminal” que se espera formalizar en pocos días. En este Manual, de acuerdo con comentarios en las entrevistas, se definen con precisión los procedimientos y áreas de responsabilidad de cada unidad de investigación. Contar con esta herramienta resulta sin duda indispensable para hacer más eficiente la IC.

### **5.3 Formación de investigadores**

Una parte importante de los policías formados con el nuevo currículum del ITP se han asignado a la DPI. Los acuerdos de nombramiento para cada una de las direcciones que conforman la estructura de la PN, se hace con base en las necesidades operativas de cada área y en las capacidades de los nuevos policías. Sin embargo, el proceso para la asignación no toma en cuenta sus intereses por desarrollarse en alguna especialidad en particular, lo que ha sido la causa de deserción de algunos integrantes recién egresados. En este sentido, sería importante revisar el proceso para la asignación de los nuevos policías, considerando de manera conjunta los criterios antes mencionados: necesidades institucionales, capacidades profesionales e intereses particulares, con lo que se esperaría contar con un perfil más adecuado para la función y reducir los niveles de deserción, cuidando la importante inversión que el Estado destina para su formación.

En opinión de “antiguos policías”, los recién egresados del ITP no cuentan todavía con todas las herramientas necesarias para realizar las actividades de investigación. Cuando se integran a la DPI, se identifica el perfil del nuevo policía y se trabaja para fortalecer sus capacidades mediante un curso de capacitación de tres meses en la Escuela de Investigación Criminal, y con recursos del Programa se está apoyando la especialización de investigadores en el extranjero. No obstante, en opinión de algunos actores la identificación del perfil de los investigadores podría ser en una etapa durante su formación en el ITP, y que la capacitación fuera impartida en esa instancia de manera focalizada hacia los futuros investigadores, lo que redundaría en mayor eficacia una vez que se incorporan a la DPI.

Los investigadores con mayor antigüedad también participan en el fortalecimiento de capacidades de los nuevos policías. En el grupo focal mencionaron que en la práctica, transmiten sus conocimientos y experiencia a las nuevas generaciones; aunque reconocieron que han fortalecido sus propias capacidades, ya que también ellos han sido beneficiarios de los cursos de especialización en otros países. Lo anterior, aunado a que ahora cuentan con más recursos tecnológicos, en su opinión se ha traducido en la resolución de un mayor número de casos sujetos a investigación judicial. Al respecto, no se obtuvieron cifras de la medida en que pudiera haberse incrementado la eficacia investigativa, por lo que sería importante que la DPI contara con un mecanismo para actualizar esta información de manera constante y darle difusión para contribuir al objetivo de restablecer la confianza de la población en la PN.

### **5.4 Observatorios de convivencia y seguridad ciudadana**

El fortalecimiento de la seguridad comunitaria, requiere el involucramiento de las autoridades locales. En este sentido, para apoyar a los gobiernos locales en la generación de información que pueda ser utilizada para las decisiones de política pública, se instalaron y están en operación 30 observatorios de convivencia y seguridad ciudadana en los municipios más conflictivos de Honduras.

La información de los observatorios se concentra en un servidor en la Secretaría de Seguridad, y es validada tres o cuatro veces a la semana en una mesa operativa integrada por los representantes de las fuentes primarias de datos, como el MP, la DPI, el Instituto de Medicina Forense, etc. En opinión de algunos actores, los observatorios se han convertido en un referente en Latinoamérica, y generan credibilidad nacional e internacional sobre la información que generan. Todos los observatorios tienen una línea técnica y operativa, con la participación de diferentes instancias. El objetivo de los observatorios es generar información para el fortalecimiento de la prevención del delito, aunque a través de ellos también se puede dar seguimiento a la operatividad policial.

La SS podría generar un centro de estudio y convivencia de seguridad ciudadana. Normalmente, la información que obtenían las autoridades surgía de los informes operativos, mientras que los observatorios están encaminados a tener un centro de procesamiento de la información, para que desde una óptica científica se genere dicha información. Semanalmente, una mesa técnica (Comité de Análisis) integrada por representantes de 18 instituciones, entre las que se incluye una Organización de la Sociedad Civil (ASJ) y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), validan la información generada, lo que le da, en principio, mayor credibilidad y legitimidad.

Se tiene planteado instalar 30 observatorios más en 2017, y se está buscando que se legisle sobre este tema para que sea obligatoria la instalación de observatorios en los municipios. Nuevamente, el tema de los recursos se presenta como un reto a futuro para la sosteniblidad operativa a los observatorios. El equipamiento fue proporcionado por la Secretaría de Seguridad, y algunos municipios han afectado su presupuesto para la operación de los observatorios; en este sentido, legislar sobre este tema es necesario para que Honduras pueda contar con un sistema nacional de observación.

### Sistema Estadístico Policial en Línea

Por Acuerdo del entonces Secretario de Seguridad, en 2010 se creó el Departamento de Estadísticas como un área adscrita a la Dirección de la Policía Nacional. Su objetivo es recopilar “la información estadística relacionada con la incidencia delincuencial y el accionar policial a nivel nacional, a través del Sistema Estadístico Policial en Línea (SEPOL)…”, brindando información confiable que permita generar estrategias para la prevención y combate a la criminalidad.

En el SEPOL se integra la información de los actos delictivos prácticamente en el momento que se conoce de ellos, lo que se ha traducido en que el SEPOL sea una herramienta muy eficaz para la toma de decisiones, a la vez que ha permitido mayor precisión en la generación de información estadística. Esto último, porque al ser una herramienta que opera en línea, permite identificar con precisión el lugar en que se cometen los delitos, lo que anteriormente no sucedía ya que éstos se registraban posteriormente en donde se levantaba la denuncia. La información que proporciona la Policía Nacional a los Observatorios de Convivencia y Seguridad Ciudadana, tiene su origen en esta área, y la validación por parte de Comité de Análisis sustenta su confiabilidad.

En este sentido, el análisis de la información del Departamento de Estadísticas, es utilizado por la PN para generar estrategias de intervención policial de manera focalizada, para disminuir la violencia en las regiones de mayor incidencia. La información estadística del SEPOL es de acceso público, y es la principal fuente de información sobre los índices de violencia y criminalidad. Está conectado con el Sistema Telefónico de Emergencias “911”, en el cual desde 2015 se pueden generar denuncias.

### Certificación de municipios

La certificación de municipios es un tema pendiente en la agenda de la Secretaría de Seguridad. Se está buscando fortalecer la estructura de la Subsecretaría de Asuntos Interinstitucionales, para impulsar la implementación y coordinación de programas en el nivel local.

La definición de los actores responsables de cada intervención debe ser muy clara. Un riesgo del enfoque preventivo actual, que busca la realización de acciones de desarrollo social como elemento de prevención, es que la responsabilidad de las intervenciones puede diluirse cuando existe más de una Institución operando un mismo proyecto o programa. En este sentido, la información que se genera en la Policía debe bastar para entender la problemática local, y con esa base, articular las acciones entre las instancias que deban atender la problemática, i.e. educación, trabajo y desarrollo social.

En este sentido, actualmente se están generando convenios con los ministerios de Educación y Trabajo. En el primer caso, en un proyecto denominado “Miles de manos” que con el apoyo de la Cooperación Alemana, está orientado a reducir las conductas de riesgo en los jóvenes; y con la Secretaría del Trabajo se está trabajando en un Programa para la inserción laboral de jóvenes en situación de riesgo.

En el marco del Programa, se han hecho mejoras en 69 postas en cuanto a infraestructura y equipamiento y la construcción de jefaturas departamentales. Sin embargo, apenas se están iniciando las acciones para el fortalecimiento de la convivencia y seguridad ciudadana y falta mucho por hacer.

### **Capítulo 6**

**Resultados de la Reforma**

### **6.1 Marco legal institucional**

Los esfuerzos realizados desde 2011 para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad en Honduras, se reflejan en una profunda reforma legal e institucional. Los cambios en el marco legal y normativo han creado medidas que permiten la extradición, facilitan la depuración policial, endurecen las penas, establecen la restricción de medidas sustitutivas a la prisión, permiten y agilizan el aseguramiento de bienes y el control de dominio, y se han creado unidades administrativas y operativas que se consideran acordes a los retos que enfrenta el Sistema de Seguridad. En particular, ha significado un gran logro la reciente aprobación de la Ley Orgánica y la Ley para la Carrera Policial.

La Secretaría de Estado en el Despacho de Seguri­dad, máxima instancia del gobierno en materia de prevención y combate al delito, es la dependencia responsable, entre otras atribuciones, de formular la política nacional de seguridad interior; mantener y restablecer el orden público; prevenir, investigar y combatir los delitos; y dirigir y administrar la Policía Nacional (Ley General de la Administración Pública, Decreto N° 146-86). La Ley Orgánica regulaba la organización y atribuciones de la Policía Nacional, pero no observaba las correspondientes al resto de unidades administrativas de la SEDS, incluyendo al titular de la Secretaría.

Asimismo, no existía una normativa que regulara la carrera policial. En la transición de las fuerzas armadas a la civilidad, el personal de la Policía fue incorporado al Sistema de Previsión Social con que cuenta la burocracia del Gobierno de Honduras, pero en opinión de autoridades de la PN*, es importante que estos servidores públicos se rijan bajo un modelo propio de previsión social*. Además, es necesario contar con el marco jurídico adecuado para consolidar un sistema para evaluar el desempeño de los policías, dar seguimiento a la carrera policial y contar con un programa de incentivos al personal.

Derivado de lo anterior, se elaboró la propuesta de una nueva Ley Orgánica para la Secretaría de Seguridad y la Policía Nacional, que incluye a todas las dependencias de la SS y la Policía Nacional; y también se formuló una propuesta de Ley para la Carrera Policial. Ambas iniciativas se aprobaron por el Congreso de Honduras.

En la nueva Ley Orgánica 1) se fortalece la estructura organizativa de la Secretaría de Seguridad, con mayores capacidades administrativas y de sanción; 2) permitirá crear una Comisión Especial de Seguimiento, con la facultad de asesorar, coordinar, realizar recomendaciones e iniciativas que fortalezcan el sistema de seguridad; 3) dar un giro al enfoque de la Dirección de Asuntos Disciplinarios Policiales (DIDADPOL), adscrita la Secretaria de Seguridad; 4) no continuar con estructuras que no han funcionado y han tenido poco o ningún efecto positivo para la razón de ser y la operatividad de la Institución (CONASIN, DIECP); 5) fortalecer la policía comunitaria; 6) regularizar las policías municipales y otras y; 7) garantizar los mecanismos de profesionalización policial y la jerarquía institucional.

En este mismo sentido se encuentra la Ley para la Carrera Policial. El principal eje en torno al cual gira la Reforma es el fortalecimiento del Sistema de Educación Policial (SEP); la formulación de un sistema para el seguimiento y evaluación de la carrera policial depende de la existencia de este ordenamiento jurídico. Cooperantes han identificado que existe resistencia en algunas posiciones de la PN por regular la carrera policial y que ésta cuente con mecanismos claros y transparentes para su desarrollo. Se trata, comentaron, de que la SEDS se sustente en principios como la integridad, que solo será posible alcanzar si se cuenta con un sistema de carrera policial, que en opinión de otros actores, en la actualidad es prácticamente inexistente.

El proceso de depuración impone el reto de dar seguimiento a las actividades que realizan los miembros de la PN cancelados. En opinión de diversos actores, existe un mecanismo para realizar dicho seguimiento, aunque nuevamente éste aparece disperso en la información que las diferentes agencias gubernamentales pueden proporcionar, pero un seguimiento más efectivo requeriría del desarrollo de una plataforma interinstitucional que concentre información de dichas agencias; por ejemplo el Ministerio Público, la Dirección Policial de Investigaciones, Dirección de Inteligencia, Dirección de Ingresos, entre otras.

La aprobación de la Ley para la Carrera Policial significa un paso importante hacia la consolidación de la transformación de la PN y su permanencia, ya que apunta a contar con un sistema de evaluación y seguimiento permanente de la carrera policial. En la nueva ley se establece el perfil profesional del funcionario policial, las categorías, las funciones de personal, la estructura salarial, así como los deberes y derechos, infracciones, sanciones y los procedimientos disciplinarios aplicables.

Cabe mencionar que estos dos documentos contemplan los lineamientos del régimen disciplinario, de ascenso y promoción, y en menor medida, se desarrolla el sistema de evaluación de desempeño que se utilizará para valorar el trabajo de los elementos policiales. Se espera que ya aprobadas estas normativas se presenten sus Reglamentos en los cuales se detallen estos procedimientos.

**6.2 El Perfil Policial**

Si bien lo anterior favorece el desarrollo institucional, enfrenta retos y riesgos que es importante reconocer para consolidar el proceso de transformación. Como se observó, en la estructura del mando policial coexisten dos generaciones de policía, una de ellas contraria al proceso de Reforma. Además, el currículum para la formación en la ANAPO no ha sido actualizado; en este sentido, se requiere también ampliar la modernización en la formación de los nuevos oficiales bajo los principios que se busca inculcar en los policías formados en el ITP. Asimismo, una vez concluida la formación en el ITP, los policías recién egresados se incorporan a sus funciones con policías que tienen muchos años de servicio en la Institución, y que pueden reproducir prácticas no deseables e influir en la conducta de los policías recién egresados.

En relación con lo anterior, se ha presentado un fenómeno al que denominan “fenómeno ITP”, caracterizado porque la influencia en la actuación policial se da desde los “nuevos policías” hacia los “antiguos policías”, y no a la inversa como podría ocurrir. En este sentido, valores como honestidad, respeto a los derechos humanos y tener una actitud bajo la doctrina comunitaria, está permeando a los antiguos policías, en lugar de que estos últimos influyan en las nuevas generaciones.

Al respecto, en los grupos focales realizados, los grupos de “antiguos policías” reconocieron que existen valores que han ido adoptando desde que se incorporó a los nuevos graduados del ITP; por su parte los grupos de “nuevos policías” mencionaron que la participación conjunta con “policías antiguos” ha servido para aprovechar su experiencia práctica, condición que por demás es importante reconocer para no perder activos valiosos que se deben aprovechar. Así, sería importante diseñar mecanismos para dar seguimiento a la actuación policial, y contar con elementos objetivos para afirmar que la filosofía comunitaria ha permeado en todos los cuerpos de la Policía Nacional. En este sentido, la cooperación internacional ha propuesto implementar mecanismos para que los nuevos policías tengan un tutor y un mentor, lo que permitiría dar seguimiento a su actuación y extraer experiencias valiosas que fortalezcan a la Institución.

Asimismo, parece impostergable que la transformación que se está dando en el ITP se extienda a todas las Instituciones del Sistema Educativo Policial. La formación de todos los cuerpos policiales, desde la Academia hasta el ITP, debe darse con base en la doctrina de Policía Comunitaria que sustenta el modelo policial de la Reforma.

La confianza de los ciudadanos hacía la policía y dignificación de la profesión

Existe una percepción generalizada entre los mandos, los policías en activo y los aspirantes de que la desconfianza que los ciudadanos han tenido en la Policía durante los últimos años ha disminuido. Sin embargo, se reconoce –lejos del triunfalismo– que es una impresión que apenas empieza a formarse y que es necesario fortalecer el desempeño policial en todas sus áreas. Particularmente, se comienzan a percibir cambios mayores en el acercamiento de civiles a la Policía para pedir orientación u ayuda, en la disposición de civiles para brindar información a estos funcionarios y en la disminución de malas prácticas o conductas policiales. Sin embargo, aunque se reconocen avances importantes, todavía se observa como un reto pendiente la complicidad de policías con delincuentes, no obstante los logros alcanzados hasta el momento por la Comisión Especial para la Depuración y la Transformación de la Policial Nacional (24% de elementos de la Policía Nacional de alto rango depurados, 72% de escala básica y 4% de auxiliares)[[57]](#footnote-57).

A esta apreciación contribuyeop los cambios implementados en la formación académica de los policías: escolaridad más alta, un período de formación más extenso, una mayor carga académica y un mejor diseño de los planes de estudio. Si bien los cambios apenas se empiezan a notar, existe la percepción de que se está actuando en el rumbo correcto.

Estos primeros resultados se ven también apoyados por cambios en los protocolos de atención al ciudadano que tienen como fin ofrecer un mejor servicio: no importando la denuncia del ciudadano, aunque ésta no proceda, se busca la manera de ayudarlos, por ejemplo, brindándole transporte a la agencia correspondiente. Asimismo, se ha desarrollado un Módulo de Atención Especial (MAE) para población vulnerable que busca disminuir la victimización del ciudadano y se le presta atención psicológica inmediata. En estos Módulos se toma la denuncia al ciudadano, se le acompaña a los juzgados, a las diligencias primarias y se le da seguimiento a los casos. Como parte de esta medida, se han mejorado los lugares de recepción de las denuncias y las áreas de espera. Otra medida, es una supervisión más cercana del comportamiento de los policías, por ejemplo, no se pueden exponer en redes sociales o fiestas con el uniforme policial, pues es motivo de suspensión o de baja.

En la opinión de actores entrevistados sobre qué tipo de comportamiento debe tener un policía para que las personas confíen en él, mencionaron: ser educados y respetuosos en su trato, ser amables, tener carácter, es decir, que muestre ser una autoridad, que tenga una buena presencia y que ofrezca ayuda. Sobre esto último, se espera que el policía no limite su trabajo a la seguridad, sino que sea capaz de auxiliar a las personas en otro tipo de necesidades (Ver cuadro 1).

Cuadro 1: Cualidades deseables en un policía más mencionadas



Los policías en activo perciben que, actualmente, ser un elemento de la PN es motivo de mayor prestigio que en años anteriores. Esta opinión, de acuerdo con la información recabada, se apoya en los comentarios positivos que reciben los policías por parte de los ciudadanos. Por otro lado, se piensa que la formación policial más que una alternativa de empleo es una alternativa muy digna de crecimiento, individual y profesional.

Más allá de la verificabilidad de esta percepción en el incremento de la confianza, se observa un estado de ánimo positivo respecto al futuro de la PN, sus resultados y la relación con la ciudadanía

*Mejora en condiciones laborales de los policías*

Las transformaciones en el SEP se han acompañado de mejoras en algunas condiciones de trabajo de los elementos policiales. Primeramente, en 2015 se autorizó un incremento salarial. Anteriormente, el sueldo de un policía de escala básica era de 7,500 (300 dólares), hoy en día es de 10,000 lempiras (425 dólares). Es decir, el salario se incrementó 2,500 lempiras, que fue el límite inferior señalado en la encuesta anterior. Asimismo, se han mejorado las prestaciones recibidas, entre las cuales se encuentran: seguro médico hospitalario y seguro de vida, servicio de previsión social bajo un régimen de riesgo especial y seguro de seguridad social, además de alimentación y jubilación a 22 años de servicio. Lo anterior, sin menoscabo de las obligaciones históricas como uniformes, armas y municiones.

Aunado a lo anterior, se han mejorado las condiciones de habitabilidad de 80 postas policiales; sin embargo, la inversión realizada no ha alcanzado a la mayoría de los policías que siguen viviendo en instalaciones bastante desmejoradas y con falta del equipamiento mínimo necesario. En el trabajo de campo se comentó que se tenían contemplados menos arreglos en la remodelación de las postas de los necesarios, situación que atrasó el cumplimiento de las metas. En suma, la ruta seguida en la implementación de la reforma ha favorecido de manera inicial la inversión en la formación policial y, en segundo plano, la infraestructura de los elementos en servicio. Esta secuencia se considera adecuada, puesto que una buena formación es la materia prima para detonar los cambios esperados en el desempeño policial.

Por otro lado, se dice que los policías reciben una alimentación precaria y no cuentan con un servicio de salud bueno ni con un botiquín mínimo de medicamentos en las postas.De igual manera, prevalecen las jornadas de trabajo sumamente amplias para los policías preventivos: 24 horas de trabajo por 4 horas de descanso en algunos casos, en otros hasta 36 horas de trabajo continuo, con salidas cada quince días. Esta última situación podría estar relacionada con el bajo número de elementos en los cuerpos policiales, a partir de la extensa depuración de la policía en escala básica, que disminuyó de forma importante el número de efectivos en las calles; lo cual todavía no ha sido compensando con la formación de nuevos policías. Otra situación que se reconoce, son las distancias de las viviendas de los policías a sus lugares de trabajo. En un tema similar, existe la preocupación de que una parte de los elementos policiales viven en áreas inseguras, cerca de perpetradores del crimen o cerca de estructuras criminales, lo que pone en riesgo su vida.

Sobre todo lo anterior, los policías en servicio reconocen que tienen jornadas muy intensas de trabajo y que existen pocos elementos activos hoy en día. Asimismo, consideran necesario que exista mayor retroalimentación sobre su trabajo, que su opinión sea tomada más en cuenta y que tengan acceso a mayor información sobre la situación de seguridad en el país para desempeñar su trabajo (por ejemplo: conocer los puntos rojos, ver mapas de delincuencia, etc.).

Asimismo, en el trabajo de campo se encontró que, si bien los estudiantes reconocen la existencia de un código de conducta en el ITP; los policías en servicio comentaron que no conocen el régimen disciplinario de la PN, ni los mecanismos de ascenso y promoción. De igual manera, desconocen que exista una medición de su desempeño.

Otro aspecto al que debe ponerse atención es el proceso de selección de los miembros de la Policía. Respecto a esto, en 2015 la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), como parte de su función de veeduría formalizada con el gobierno, realizó una evaluación en la que verificó el cumplimiento de 19 criterios que contempla “el registro del procedimiento que por ley, y con base en las buenas prácticas, un aspirante a policía debe cumplir, y que la Dirección de Recursos humanos debe dejar documentado en el expediente de ingreso”[[58]](#footnote-58). Los resultados obtenidos muestran un nivel de cumplimiento del 52% en 2013 y de 61% para el 2014 de dichos requisitos, por parte de la DIECP. Asimismo, sólo el 43% de los policías de la muestra estudiada fueron evaluados en su totalidad, mediante la aplicación de las cuatro pruebas de confianza normadas.

En otro tema, algunos funcionarios de la PN enfatizan la necesidad de difundir y buscar mecanismos para que todos los miembros de la policía conozcan más de cerca el proceso de la reforma policial: qué se ha hecho, hasta dónde se ha llegado y cuáles son los pasos siguientes; pues, existen elementos que desconocen esta información y su trascendencia. Asimismo, se juzga como importante que el policía que egresa del ITP tenga la motivación para seguir creciendo profesionalmente, con acompañamiento y supervisión.

Sobre el último tema, actualmente, se está trabajando con la COSUDE sobre el diseño de un programa de mentores en la Policía con duración de un año, en el cual un elemento experimentado recibe a un recién egresado del ITP a quien pueda acudir para aclarar dudas o recibir consejos. Esta medida podría disminuir la “contaminación” derivada de la convivencia entre los policías jóvenes y los que están en funciones desde antes de la reforma.

* 1. **Sistema Educativo**

Transformación del modelo de educación policial

Como parte de la implementación de la reforma policial, hoy en día, se ha logrado avanzar en la transformación del SEP. Particularmente, en la mejora del perfil de egreso de los estudiantes que laborarán en un campo dentro de la seguridad pública.

En cuanto a la percepción sobre los cambios logrados, se encuentra que, tanto los policías egresados como los actuales estudiantes perciben que han recibido una enseñanza sobresaliente en el ITP, la cual se basa en una jornada de estudios extensa que va de las 45 a las 48 horas a la semana. Esta carga horaria equivale a dos años de formación técnica profesional, pero en el marco de la educación terciaria. Asimismo, se considera que la intensidad en este entrenamiento aproxima a los estudiantes a la realidad de las jornadas de los policías en servicio, que llega a ser hasta de 36 horas continuas. Sobre la duración de las jornadas laborales en el ITP (de 4:30 am a 10:00 pm), algunos estudiantes comentaron que esta disciplina repercute negativamente en su formación, puesto que tienen poco tiempo para su descanso, por lo que el aprovechamiento en clases puede llegar a ser deficiente.

Asimismo, los estudiantes destacan dentro de los beneficios percibidos por su formación en el ITP, la beca (3,000 lempiras mensuales) que les permite solventar gastos personales, la alimentación, la seguridad social, la disciplina y un trabajo futuro asegurado.

En términos del mobiliario, equipamiento y de las instalaciones del ITP (aulas, dormitorios, laboratorios de cómputo, áreas de práctica y deportivas), los estudiantes perciben que existen condiciones satisfactorias para su formación, particularmente, en el ITP La Paz, que fue recientemente construido como parte del Programa de Apoyo. También algunos alumnos identificaron carencias en proyectores, en aires acondicionados y en las duchas, lo que se relaciona con un problema más de mantenimiento.

Aunado a lo anterior, se señalaron algunas oportunidades de mejora dentro del actual esquema de formación. Primeramente, los estudiantes perciben algunas carencias referentes a la instrucción práctica. Como ejemplo de lo anterior, declararon que sólo realizan 15 tiros de prueba durante su entrenamiento policial, lo cual está por debajo de la práctica necesaria para lograr una maniobra adecuada. Por otro lado, aunque la beca de estudio recibida se considera un monto adecuado y competitivo con respecto a otros apoyos del gobierno, este pago no se recibe siempre de manera oportuna. En un caso se mencionó que sólo se ha recibido un pago en los seis meses de estancia en el ITP.

De igual manera, otro de los aspectos que se detectó en el trabajo de campo es que no existe un establecimiento claro de los criterios para la asignación de puestos dentro la PN, una vez que los estudiantes egresan del ITP[[59]](#footnote-59). Aunque los alumnos señalan sus preferencias al respecto, al final se percibe que la decisión no corresponde a éstas y que no se cuenta con una justificación sobre el procedimiento implementado. De hecho, en una entrevista se comentó que se creía que la asignación respondía al orden alfabético de los apellidos.

Selección de postulantes

Una de las transformaciones más relevantes que se han llevado a cabo como parte de la reforma al SEP es la modificación de los criterios de elegibilidad de los postulantes al ITP. Entre los principales cambios destaca la escolaridad mínima requerida, la cual pasó de secundaria a bachillerato; así como la aplicación forzosa de una serie de pruebas de confianza a los candidatos, previo a su ingreso al ITP por parte de la DIECP.

En el trabajo de campo se constató que existe una clara definición de los criterios de elegibilidad, los cuales son del conocimiento de los diferentes actores que intervienen en la Reforma: autoridades del ITP, funcionarios del SEP y de la Policía Nacional. No obstante, no se obtuvo algún documento normativo en el que se establecieran dichos criterios. Aunque la información se encuentra detallada en la página de Facebook del ITP, no se encuentra actualizada en un medio de difusión institucional como el portal de la Policía Nacional y del ITP[[60]](#footnote-60). La lista de criterios es la reportada en el inciso *d*.

De las entrevistas con funcionarios se obtiene que la información para el ingreso de los aspirantes se encuentra sistematizada por el ITP y por la DIECP[[61]](#footnote-61). Esta última es la encargada de aplicar las pruebas de confianza a los aspirantes y de certificar su idoneidad. De acuerdo con el portal de esta Dirección, una vez realizados los exámenes curriculares, físicos y médicos que realiza el Sistema de Educación de la Policía, el aspirante se somete al proceso de aplicación de pruebas de confianza. Si alguno de los aspirantes no supera dichas pruebas, no puede ingresar a los centros de formación[[62]](#footnote-62).

De la consulta del anteproyecto de la Ley Orgánica de la Policía Nacional y de la Ley de Personal de la Carrera Policial se deriva la necesidad de homologar los criterios para el ingreso al ITP, una vez que dichas normatividades sean legisladas, ya que existen algunas diferencias con los criterios actuales, como el rango de edad de ingreso al ITP (de 18 a 24 años cumplidos) y la condición civil (ser solteros).

Nuevo perfil de ingreso

Una parte importante de las reformas al SEP se encuentra en los criterios de reclutamiento. Los cambios más importantes se reflejan en el nivel mínimo de escolaridad para el ingreso al ITP y en la aplicación y aprobación de pruebas de confianza. Aunque la aplicación de las pruebas se realiza cuando los alumnos ya se encuentran inscritos en el ITP, un resultado no favorecedor es causal de expulsión. En general, se observa que se ha logrado una estandarización en la aplicación de las pruebas de confianza.

Ahora bien, inicialmente, en el proceso de implementación de las nuevas pruebas, se observó una inexperiencia en la aplicación de algunas de éstas por parte de la DIECP, lo que significó que los resultados se obtuvieran casi hasta el final de la formación de los estudiantes de la primera promoción. Sin embargo, los tiempos de entrega de los resultados han mejorado y responden en mayor medida al periodo de selección de los postulantes. En general, se percibe el proceso de selección como transparente, aunque en su postulación a los estudiantes no se les informó a detalle sobre los tiempos de cada una de las etapas que conforman el proceso de selección.

Especificación clara de los bienes o servicios ofrecidos a los estudiantes.

La estrategia de formación policial no cuenta con un documento operativo en el que se concentre toda la información referente a su diseño y operación. De igual manera, en la página de la Policía Nacional y del ITP no se difunde información detallada al respecto. No obstante, en la página de Facebook del ITP se detalla el tipo de beneficios que reciben los alumnos durante su estancia en esta Institución y a su egreso del ITP (al ingresar a la Policía Nacional), lo cual se enlista a continuación:

A su ingreso al ITP:

* Formación integral dentro del ITP
* Matrícula y mensualidad gratuita
* Beca mensual de 3,000 Lempiras.
* Instalaciones para el alojamiento y la alimentación
* Servicios médicos (medicina general y servicios en odontología)
* Seguro médico y hospitalario
* Dotación de uniforme

Al graduarse del ITP:

* Sueldo mensual de 10,000 lempiras
* Seguro médico hospitalario y seguro de vida
* Servicios de previsión social en el IPM y servicios de seguridad social en el IHSS.
* Alimentación.

Es importante que los elementos operativos de la formación policial sean difundidos en las páginas oficiales de las instituciones operadoras.

Alta motivación y expectativas de estudiantes

Durante las entrevistas con un grupo de alumnos del ITP, quienes llevan 6 meses de formación, se percibió que existe un alto entusiasmo entre los estudiantes actuales por la instrucción recibida, aun cuando algunos de ellos declararon que su ingreso a la Institución respondió a la falta de recursos económicos o de otras alternativas de formación, y no necesariamente a una vocación.

Por otra parte, los estudiantes muestran expectativas favorables en su futuro trabajo como elementos de la Policía Nacional y por la continuación de sus estudios universitarios, una vez concluida su formación en el ITP. Al preguntarles a los estudiantes sobre su visión laboral de largo plazo dentro del sistema de la carrera policial, se percibió una incertidumbre generalizada, la cual puede estar asociada a que la mayoría de los estudiantes son muy jóvenes.

Aunque las expectativas encontradas en el trabajo de campo son una señal positiva sobre los estímulos que reciben los estudiantes en su instrucción, ciertamente, difieren de las condiciones reales en las que trabajan muchos policías activos, en especial, los preventivos. Lo anterior, no obstante que durante los primeros 15 días de formación, los estudiantes reciben un curso de adaptación con el cual se pretende acercarles la realidad del trabajo policial. Como es de esperarse, es en esta etapa donde se presenta el mayor número de deserciones.

Existen privaciones importantes en términos de las instalaciones en las que habitan los policías –las postas–, a diferencia de las nuevas condiciones ofrecidas por el ITP a sus estudiantes (en particular, el ITP La Paz). Lo anterior se suma a las largas jornadas laborales de los policías (hasta de 36 horas continúas) que dejan un nulo espacio a la continuidad de los estudios. Todo lo anterior es especialmente necesario considerar en el análisis, puesto que lo deseable es que la inversión realizada en la formación de los estudiantes se mantenga y no se presenten deserciones tempranas.

Docentes

Se ha logrado contar con una planta académica mixta que combina, casi en partes iguales, el trabajo de civiles y de uniformados. De acuerdo con la opinión de los estudiantes, los profesores civiles tienen una enseñanza más teórica que se potencia con el enfoque mayormente práctico de los profesores con carrera policial.

Contrario a lo que se observaba antes de la reforma, los estudiantes que existe un trato respetuoso y digno hacia los estudiantes por parte del cuerpo docente. Un hecho que apoya lo anterior, es la instalación de una oficina de derechos humanos dentro del ITP encargada de prevenir la violación de derechos en los estudiantes y profesores. El principio del respecto a los derechos humanos se enseña mediante el reconocimiento de los propios derechos en los alumnos.

El hallazgo anterior se complementa con la percepción positiva de los estudiantes sobre el acompañamiento que reciben durante su preparación por parte de los profesores; así como su disponibilidad para responder dudas dentro y fuera del salón de clases. Esta característica se presenta tanto en docentes civiles como uniformados. De igual manera se reporta que existe una baja rotación de los instructores, por lo que no se observa como un elemento que se oponga a la continuidad de la enseñanza.

Uno de los retos que permanecen en esta materia es el número insuficiente de profesores. Por ejemplo, la clase de entrenamiento personal se imparte por un sólo profesor el cual está encargado de instruir a 80 alumnos a la vez. La demanda por mayores docentes también se encuentra asociada con la etapa actual de implementación de la Reforma, la cual todavía exige la formación de policías a una gran escala para compensar el ejercicio de depuración realizado en los años anteriores. Sin embargo, esta necesidad se podría ver disminuida a partir del año 2020, cuando el número de estudiantes por promoción disminuya, de acuerdo con lo planeado. Asimismo, se planea doblar el número de docentes civiles con respecto a los actuales.

Otro de los aspectos susceptibles de mejora es la falta de un programa formal de formación docente, que incluya la educación continua, de tal manera que le permita fortalecer y actualizar a los académicos sus conocimientos sobre las asignaturas impartidas.

Trato igualitario

La incorporación de la mujer en la Policía Nacional se dio en la década de 1960, con tareas predominantemente administrativas[[63]](#footnote-63). Como parte de esta evaluación, en las entrevistas individuales y colectivas, con alumnos y ex alumnos del ITP, se abordó el enfoque de género en la formación, en específico, sobre la participación y trato hacia las mujeres. Cabe destacar que al presente, el 25 por ciento de los alumnos del ITP son mujeres, antes era el 10%. Es precisamente este género el que presenta el menor número de deserciones por generación (alrededor de 5 bajas).

Al respecto, en ninguna de las entrevistas se señaló algún acto de discriminación durante la instrucción de las mujeres, ni faltas de respeto por parte de compañeros, docentes o directivos. En el mismo sentido, las participantes tampoco perciben que exista una falta de oportunidades para las aspirantes mujeres una vez iniciada la carrera policial.

**6.4 Investigación criminal**

Se han dado pasos importantes en el fortalecimiento de la investigación criminal, que carecía, como ya fue expuesto, de recursos humanos profesionalizados, de infraestructura propia y de la tecnología necesaria para desempeñar de forma eficaz las actividades de investigación de la PN.

Como parte de los primeros cambios que se realizaron a nivel organizacional para atender la problemática antes planteada, se identifica la creación de una nueva entidad de inteligencia: la DNIC, mediante la cual se creó un nuevo modelo de investigación. El nuevo enfoque descansa en cuatro pilares 1) recursos humanos organizados en grupos pequeños, con alto rendimiento y roles diferenciados 2) infraestructura y logística 3) labores de inteligencia y 4) un sistema de gestión por resultados.

Lo nueva estructura organizacional conllevó a una depuración casi total –alrededor del 95%– del personal de la entidad antecesora. De igual manera, se ha avanzado en la profesionalización de los recursos humanos. Destaca la formación en investigación criminal de 45 agentes policiales en Colombia durante dos meses para el uso del equipamiento adquirido. Por otra parte, hoy en día, la formación en investigación criminal se ha estandarizado a un periodo de dos meses, el cual inicia a partir de que el estudiante egresa del ITP. Lo anterior se ve afianzado mediante un programa de capacitación permanente y con los diferentes apoyos de cooperantes como: la Embajada Americana, la Policía de Colombia, la Comunidad Europea y el Banco. Respecto de esta colaboración, se resalta la importancia de la ayuda internacional en los logros obtenidos hasta el momento.

Todo lo anterior ha sumado a que la DNIC reciba a policías con mejores bases para seguir aprendiendo en la práctica, a que la investigación se apoye en pruebas científicas y no sólo en la declaración de testigos como se hacía anteriormente; así como a mejorar la información que llega a los juzgados y a judicializar un mayor número de casos en menor tiempo.

En cuanto a la mejora de los recursos físicos, se ha logrado avanzar en la construcción de dos laboratorios en criminalística en Tegucigalpa y San Pedro Sula y se adquirió equipamiento de tecnología especializada, que incluye el uso de nuevos softwares y sistemas, financiados con recursos del Programa de Apoyo.

Referente a los retos que se visualizan en el área de investigación criminal, los policías formados bajo esta especialidad coinciden, en su mayoría, que la capacitación recibida no es suficiente para el desempeño de sus funciones, y que la mayor parte del conocimiento se adquiere una vez que ingresan a trabajar. Al respecto, se ha señalado que las habilidades y competencias particulares que deben desarrollarse en esta especialidad se obtienen a partir de la práctica en el trabajo, a diferencia de otros tipos de formaciones dentro de la PN. Otra meta pendiente, es incrementar el número de policías formados en esta especialidad; así como una mayor presencia en los 18 departamentos del país y en las ciudades más importantes. Por otro lado, se busca lograr una certificación internacional en el área de investigación.

Finalmente, también se percibe una falta de claridad en los criterios utilizados para asignar a los estudiantes en diferentes áreas de trabajo, una vez que egresan de esta especialidad. Al respecto, un dirigente de la PN reconoció que hoy en día se asigna personal a donde más se necesita y no necesariamente se realiza una revisión de sus competencias. Esto se relaciona con la alta depuración que se realizó en la PN: de 13,000 miembros, 4,000 fueron depurados.

Establecimiento de observatorios locales de violencia y programas de prevención

Dentro del componente III del Programa de Apoyo – Fortalecimiento de la Seguridad Comunitaria–el cual busca contribuir a mejorar la gestión de la convivencia y la seguridadciudadana en al menos tres de los diez municipios priorizados por el GHO, se gestó la elaboración participativa de planes locales de seguridad, el establecimiento de observatorios locales de la violencia para el análisis, así como programas de prevención y rehabilitación de jóvenes adictos, violencia doméstica y prevención situacional.

Sobre los avances en este tema, hasta el momento se han conformado 30 observatorios municipales en los 298 municipios existentes. Los principales hallazgos de una encuesta en línea aplicada a todos los observatorios que recogió información sobre sus funciones, alcances y retos se resumen a continuación:

* En la práctica todos los observatorios se encargan de recopilar y validar la información de las diferentes instituciones de seguridad locales. Algunos participan en la identificación de zonas de riesgo y en la toma de decisiones sobre las medidas preventivas. En específico, el 79% señala que emite recomendaciones a las autoridades a partir de la información recopilada, 28%, que tiene una función de veeduría y 31%, que formula políticas públicas.
* El 80% de los observatorios cuentan con una o dos personas que se encargan de desarrollar las actividades encomendadas. El 89% de los coordinadores y subcoordinadores de los observatorios cuentan con una escolaridad como mínimo de bachillerato.
* La mayoría de los observatorios reporta que el total de su personal recibió capacitación por parte del gobierno para desempeñar sus funciones (73%) y que ésta fue muy útil (90%).
* Los observatorios interactúan con diferentes actores como miembros de la academia (33%), ONG (63%), funcionarios del gobierno (93%) y con el sector privado (40%).
* El total de los observatorios señaló que recolectan información sobre seguridad y violencia y para ello siguen un proceso estandarizado en las siguientes etapas: 1) recolección de fuentes de información primarias, 2) reunión con Comité Operativo para revisión y validación de datos, 3) generación de informes y boletines y, 4) socialización ante el Comité de Análisis para la toma de decisiones. Entre algunos observatorios varía la forma en la que se recopila la información: en algunos casos las entidades del aparato de justica acuden a los observatorios para entregar la información, en otros, el personal del observatorio visita a las diferentes instancias; sin embargo, el procedimiento general es muy similar entre los 30 observatorios.
* La recopilación de la información se realiza de manera mensual (76%) o con menor periodicidad (quincenal, semanal o diario, 34%). Entre las instancias que brindan la información están: la Policía preventiva, Tránsito, la DNIC, el Ministerio Público, Medicina Forense, Juzgado de Paz, Derechos Humanos, Oficina municipal de la mujer, Registro público de personas, bomberos y hospitales regionales.
* La mayor parte de los observatorios declaró que, una vez obtenida la información, realizan un trabajo de análisis (93%) que es compartido con autoridades locales (93%). El 22% señaló que la información es difundida en el portal del observatorio, aunque la mayoría reportó que el medio de difusión principal son las reuniones con autoridades y actores locales (91 %); por otra parte, el 60% señaló que envían reportes al Sistema Estadístico Policial en Línea (SEPOL).
* En general, los observatorios reportan información a: los Alcaldes, los Comités Operativos y de Análisis. Algunos pocos señalan a la Unidad Técnica de Coordinación Inter-Institucional (UTECI) –que es la encargada de validar los datos estadísticos de homicidios en Honduras–.
* Entre los principales recursos que identifica el personal encuestado como faltante para el buen desempeño de los observatorios se encuentra: mayor personal, equipo de cómputo, recursos presupuestarios propios, vehículo para las diligencias y sede propia. De acuerdo con lo reportado, algunas otras dificultades a las que se enfrentan son el poco “compromiso” y “cooperación” de las instancias que brindan la información, la baja calidad de ésta, la falta de conformación de entes como tránsito, DNIC y Juez de Paz a nivel municipal, la alta rotación de personal en las instituciones que dificulta la continuidad de los acuerdos, la falta de tiempo de algunos coordinadores, ya que no están trabajando de forma exclusiva en el observatorio y las fallas del sistema de recopilación de datos y de la conexión a internet.

En suma, se aprecia, a partir de los datos de la encuesta, que los observatorios conformados a la fecha tienen claras las funciones de recopilación y validación de datos, las cuales se realizan siguiendo un proceso estandarizado. Sin embargo, existen diferencias en el tramo posterior: el uso de la información generada. Si bien la mayoría declaró que realiza un reporte de análisis, sólo en algunos casos se señaló la identificación de zonas de riesgo y medidas de prevención como parte de sus funciones. Asimismo, se aprecian diferencias en las interacciones que realizan con autoridades, una vez que se obtienen los datos. Lo anterior podría deberse a limitaciones del instrumento aplicado o a que, efectivamente, no existe una visión homogénea sobre el alcance en el trabajo de estas instancias. Esto se refleja en que algunos observatorios comentan que requieren recursos propios para poder implementar actividades preventivas. Cabe mencionar que como parte de los trabajos futuros en esta materia, se prevé la formación de 30 observatorios más.

Específicamente, en materia de prevención, en 2014 se creó un Gabinete Sectorial de Prevención de la Violencia, conformado por más de 12 instituciones a nivel nacional relacionadas con educación, trabajo, prevención del alcoholismo y drogadicción, cultura, arte, deporte, trabajo y por el Instituto Nacional de la Mujer. En cuanto a la operación, la Subsecretaría de Seguridad se encarga de la identificación de necesidades, de las metodologías adecuadas para su atención, así como de la focalización del presupuesto. Los recursos son provistos a nivel nacional, de acuerdo con lo establecido para el Gabinete. Este viceministerio trabaja con otras secretarías, de forma articulada, para fortalecer el tema de la prevención. De acuerdo con la persona entrevistada, lo anterior ha contribuido a generar una sola política en esta materia, que ha estado apoyada con recursos del gobierno y del Banco.

Siguiendo con las opiniones en este mismo tema, se evalúa que a nivel municipal no se ha logrado la articulación esperada en materia de prevención, esto debido a “visiones políticas y sociales limitadas” que han restringido la convergencia en este tema.

*Fortalecimiento en prácticas de Transparencia.*

Uno de los aspectos que se han fortalecido a partir de la implementación de la Reforma es la transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a financiar sus componentes. Primeramente, los lineamientos del préstamo del Banco han promovido que las compras de equipo y la concesión de obras se realicen mediante licitaciones públicas, que anteriormente se realizaban a través de asignaciones directas a proveedores o contratistas.

A lo anterior, se ha sumado la participación de ONG, en particular de ASJ, la cual ha funcionado como un filtro en todos los esquemas de licitación bajo su condición de veedora. Cabe señalar que su participación en la reforma se formalizó en 2014 mediante la firma de un Convenio de Colaboración y Buena Fe para la Promoción de la Transparencia, Combate a la Corrupción y Fortalecimiento del Sistema de Integridad entre este Organismo y el Gobierno[[64]](#footnote-64).

*Armonización de los recursos de cooperantes*.

La reforma policial de Honduras ha contado con el apoyo de diferentes organizaciones internacionales y cooperantes que han contribuido con su financiamiento, buenas prácticas y conocimientos para la implementación de diferentes componentes. De acuerdo con varios informantes gerenciales, los apoyos recibidos por diferentes cooperantes (Banco, Embajada Americana, USAID, Unión Europea, COSUDE) se han armonizado, por parte de la Dirección de Modernización y Planificación Estratégica de la Secretaría, de tal manera que existe una lógica en todas las inversiones, con lo cual se busca potenciar los resultados de la reforma policial, al contrario de los esfuerzos aislados que se percibían anteriormente.

Durante el trabajo de campo se indagó sobre las complementariedades de los diferentes apoyos que ha recibido el GHO y las posibles duplicidades. Al respecto, aunque se reconoció que inicialmente existían esfuerzos aislados, hoy en día existe una dirección particular dentro de la SS que se encarga de armonizar las diferentes cooperaciones, de tal manera que existe una lógica en todas las inversiones. Como ejemplo de lo anterior, en el tema de investigación criminal, el Banco está financiando la construcción de laboratorios en criminalística, mientras que otros cooperantes han apoyado en la capacitación de los agentes.

**Capítulo 7**

**Conclusiones y Recomendaciones**

**7.1 Conclusiones**

En 2012, la Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2011)[[65]](#footnote-65) señalaba a Honduras como el país con la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes más alta del mundo. El panorama anterior se recrudeció al considerar los datos del Observatorio de la Violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) de 2011, los cuales apuntaban a una tendencia creciente en los últimos años. En específico, entre el 2005 y el 2011 esta tasa se incrementó de manera sostenida pasando de 37 homicidios por 100 mil habitantes a 86.5 homicidios. A partir de 2012 los datos muestran un descenso sostenido (85.5 homicidios por cada 100 mil habitantes) que continua hacia el 2016 (44.9 homicidios por cada 100 habitantes de enero a septiembre). No obstante, todavía se perciben retos en esta materia, pues la tasa de Honduras se encuentra aún por encima de la global (aproximadamente 6 homicidios por cada 100 mil habitantes) (BID, 2016)[[66]](#footnote-66).

Es bien sabido que las causas de los homicidios y otras formas de violencia son multifactoriales y, generalmente, la literatura destaca los siguientes elementos de riesgo: (i) bajos niveles de desarrollo humano; (ii) vulnerabilidad del Estado de Derecho; (iii) disponibilidad de armas de fuego; y (iv) presencia del tráfico ilícito de drogas y otras formas de delincuencia organizada transnacional. Al respecto, los datos aportados por el BID (s.f.) para el caso de Honduras señalaba que: (a) en promedio para los últimos cuatro años, de cada 100 delitos denunciados sólo cuatro fueron enjuiciados, lo cual es un reflejo del nivel de impunidad en el país; además, el GHO sólo tenía capacidad para resolver el 18% de los casos; (b) 84% de los homicidios en el país ocurrieron con arma de fuego frente al promedio mundial de 42%; y (c) Honduras se ha convertido en un primer puerto de entrada, recibiendo el 79% de la droga que se transporta vía aérea de Sudamérica a Norteamérica.

A estos factores se añade la disminución en la capacidad institucional del GHO para hacer frente al problema. De acuerdo UNODC (2011), en Honduras, 68% de la población encuestada opinaba que la policía está involucrada en la delincuencia; 73% afirma sentirse poco o nada seguro con la policía; y sólo 10% expresó “mucha” confianza en la Policía Nacional. La baja credibilidad y confianza que tienen las instituciones por parte de la población ha sido identificado como uno de los grandes retos a atender para revertir esta situación.

Las múltiples medidas realizadas para mejorar la seguridad se traducen en: i) un incremento en el número de policías, actualmente hay 157 policías cada 100 mil habitantes y se planea elevar la tasa a 279 cada 100 mil habitantes en el año 2022; ii) una reorganización de la Policía Nacional, la cual abarca la fusión, cierre, y creación de entidades dentro de la policía para mejorar su eficiencia, efectividad, y operatividad; iii) la depuración de la Policía Nacional a partir de 2016, la cual consiste en permitir a la Secretaría de Seguridad terminar la relación laboral de cualquier miembro de la policía de manera expedita; iv) el perfeccionamiento de la educación policial, el cual se articula con múltiples instituciones de educación superior y, en 2013, se implementó un proceso de reforma integral con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); v) el fortalecimiento de la investigación criminal, el cual consiste en la modernización de instalaciones y el equipo tecnológico sumado a la adquisición de cinco laboratorios móviles de criminalística con el apoyo del BID; y vi) un incremento presupuestario para el Ministerio de Seguridad, que en 2015 vio un incremento de un 45% en su presupuesto.

A continuación, se resumen los principales logros y retos identificados en las principales áreas de intervención de la reforma policial:

Formación y fortalecimiento de la investigación criminal

*Transformación del modelo de educación policial*. Como parte de la implementación de la reforma, actualmente, la formación policial se ha extendido a un periodo de 11 meses, de los cuales, el último está dirigido a la enseñanza práctica. Asimismo, entre otros de los cambios más relevantes, se encuentra la mejora de los planes de estudio que responde a las nuevas tendencias pedagógicas en el campo de la formación policial. Dicha formación se basa en el desarrollo de competencias profesionales orientadas a la cultura del servicio de la ciudadanía y al respeto de los derechos humanos.

Igualmente, dentro de los principales hallazgos del trabajo de campo se encuentra que, tanto los policías egresados, como los actuales estudiantes perciben que han recibido una enseñanza sobresaliente en el ITP, la cual se basa en una jornada de estudios extensa que va de las 45 a las 48 horas a la semana. No obstante, se perciben algunas carencias que se relacionan con la formación práctica. De igual manera, se detecta la falta de criterios claros para asignar a los estudiantes egresados a un área de trabajo en la Policía Nacional.

*Nuevo perfil de ingreso y egreso*. Como parte de los logros en esta materia, el nuevo nivel mínimo de escolaridad para ingresar al ITP es el bachillerato, lo que promueve que los estudiantes presenten mejores bases para el aprendizaje. A lo anterior, se suma la aplicación de una serie de pruebas (toxicológicas, médicas, psicométricas, de investigación en antecedentes penales y de polígrafo), que forman parte de los actuales criterios de elegibilidad.

*Profesionalización docente.* Hoy en día, los docentes están plenamente capacitados en el nuevo diseño curricular. Asimismo existe un concurso de oposición abierto, mediante el cual se realiza la selección de los docentes por parte de un comité integrado por personal del ITP, la SS y el Banco. De igual manera, los estudiantes perciben que existe un acompañamiento durante su preparación por parte de sus profesores y un trato respetuoso.

Uno de los retos que permanecen en esta materia es el número insuficiente de profesores. La demanda por mayores docentes también se encuentra asociada con la etapa actual de implementación de la reforma, la cual todavía exige la formación de policías a una gran escala para compensar el ejercicio de depuración realizado en los años anteriores. Otro de los aspectos susceptibles de mejora, es la falta de un programa de formación continua que les permita a los docentes fortalecer y actualizar los conocimientos sobre las asignaturas impartidas.

*Enfoque de policía comunitaria.* En el trabajo de campo se observó una alineación entre los diversos actores, desde el Rector del Sistema Educativo Policial hasta los policías en servicio y aspirantes, en los principios y valores que forman parte de la filosofía del policía comunitario. Se han realizado capacitaciones masivas con policías en servicio para difundir este nuevo enfoque que moldea la relación entre policías y ciudadanía.

*Fortalecimiento de la investigación criminal.* Como parte de los primeros cambios que se realizaron a nivel organizacional para atender esta problemática, se identifica la creación de una entidad de inteligencia: la Dirección Nacional de Investigación Criminal (DNIC), mediante la cual se creó un nuevo modelo de investigación criminal. De igual manera, dentro de los avances en esta área destaca la formación en investigación criminal de 46 agentes policiales en Colombia. Por otra parte, hoy en día la formación en investigación criminal dura dos meses y se realiza a partir de que el estudiante egresa del ITP bajo una formación previa de 11 meses. En cuanto a la mejora de los recursos físicos, se logró la construcción de dos laboratorios en criminalística en Tegucigalpa y San Pedro Sula y se adquirió equipamiento de tecnología especializada, que incluye el uso de nuevos softwares y sistemas, financiados con recursos del Programa de Apoyo.

*Alta motivación y expectativas de estudiantes.* Se observa que existe un alto entusiasmo entre los estudiantes actuales del ITP por la formación recibida actualmente. Por otra parte, los estudiantes muestran expectativas favorables en su futuro trabajo como elementos de la Policía Nacional y por la continuación de sus estudios universitarios, una vez concluida su formación en el ITP. Aunque las expectativas encontradas en el trabajo de campo son una señal positiva sobre los estímulos que reciben los estudiantes en su instrucción, ciertamente, difieren de las condiciones reales en las que trabajan muchos policías, en especial, los preventivos. En este sentido, se considera necesario implementar una práctica que permita acortar la brecha entre las expectativas y la realidad en el trabajo policial.

Fortalecimiento del servicio de carrera policial

*Mejora en condiciones laborales de los policías.* Las transformaciones en el Sistema de Educación Policial se han acompañado de mejoras en algunas condiciones de trabajo de los elementos policiales: incremento salarial, mejora en las prestaciones recibidas y en las condiciones de habitabilidad de 80 postas policiales; sin embargo, la inversión realizada no ha alcanzado a la mayoría de los policías que siguen viviendo en instalaciones bastante desmejoradas y con falta de equipamiento.

Por otro lado, se encontró que los policías reciben una alimentación precaria y no cuentan con un servicio de salud bueno ni con un botiquín mínimo de medicamentos en las postas.De igual manera, prevalecen las jornadas de trabajo sumamente amplias para los policías preventivos. Asimismo, en el trabajo de campo se encontró que los policías en servicio no conocen el régimen disciplinario de la Policía Nacional, ni los mecanismos de ascenso y promoción. De igual manera, desconocen que exista una medición de su desempeño. Otro aspecto al que debe ponerse atención es el proceso de selección de los miembros de la Policía, de acuerdo con la evaluación presentada por la Asociación para una Sociedad más Justa (ASJ), el nivel de cumplimiento de los requisitos de ingreso a la Policía Nacional es bajo: 52% en 2013 y 61% en 2014.

Mejoramiento en la confianza ciudadana

*Percepción de mayor confianza de los ciudadanos hacia la Policía.* Existe una percepción generalizada entre los mandos, los policías activos y los aspirantes de que la desconfianza que los ciudadanos han tenido en la Policía durante los últimos años ha disminuido. Sin embargo, sereconoce que es un cambio que apenas comienza y que es necesario fortalecer el desempeño policial en todas sus áreas.

*Percepción de dignificación de la imagen de la Policía.* En general ha mejorado la imagen del uniformado. Los policías activos perciben que ser un elemento de la Policía Nacional es motivo de mayor prestigio que en años anteriores. Esta opinión, de acuerdo con la información recabada, se apoya en los comentarios positivos que reciben por parte de los ciudadanos.

*Establecimiento de observatorios locales de violencia.* Uno de los componentes del Programa de Apoyo del Banco contempla la creación de observatorios locales de violencia para el análisis y manejo de las estadísticas criminales. De acuerdo con la información recabada mediante una encuesta en línea, los 30 observatorios conformados están cumpliendo con su tarea de recolectar información relacionada con áreas de violencia y crimen. Aunque existe un proceso homologado en la recopilación de los datos, se perciben diferencias en el alcance de los observatorios en la identificación de áreas de riesgo y en toma de decisiones sobre medidas preventivas.

*Avances en la legislación sobre el sistema de seguridad pública*. Se observan logros en el desarrollo de los proyectos de reforma a la Ley Orgánica de la Policía Nacional y de creación de la Ley de Personal de la Carrera Policial. Con la primera, se busca fortalecer las instituciones encargadas del control del delito y, por su parte, con la Ley de Personal se establece el perfil profesional del funcionario policial, las categorías, las funciones de personal, la estructura salarial, así como los deberes y derechos, infracciones, sanciones y los procedimientos disciplinarios aplicables. De acuerdo con la información obtenida en el trabajo de campo se espera que ambas iniciativas sean aprobadas en el mes de julio del año en curso.

*Armonización de los recursos de cooperantes*. Los apoyos recibidos por diferentes cooperantes (Banco, Embajada Americana, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional-USAID, Unión Europea, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación-COSUDE) se han armonizado, de tal manera que existe una lógica en todas las inversiones, con lo cual se busca potenciar los resultados de la reforma policial, al contrario de los esfuerzos aislados que se percibían anteriormente.

*Mayor Transparencia.* Uno de los aspectos que se han fortalecido a partir de la implementación de la reforma es una mayor transparencia en el uso de los recursos públicos destinados a este fin. Primeramente, los lineamientos del préstamo del Banco han promovido que las compras de equipo y la concesión de obras se realicen mediante licitaciones públicas, que anteriormente se realizaban por asignaciones directas a proveedores o contratistas. A lo anterior, se ha sumado la participación de los ONG, en particular de la ASJ, la cual ha funcionado como un filtro en todos los esquemas de licitación bajo su condición de veedora.

**7.2 Recomendaciones**

**Algunos desafíos pendientes en la formación del policía**

A partir del financiamiento e intervención del BID en el periodo 2012-2017, de la colaboración de otras agencias internacionales y de un compromiso sólido del gobierno hondureño, se ha logrado transformar sustantivamente la formación policial en Honduras. Además de la inversión en infraestructura para construir el nuevo Instituto Tecnológico Policial (ITP) en La Paz, dignificando y fortaleciendo la formación inicial de la escala básica policial, se rediseñaron y adecuaron los planes de estudio para orientarlos a la formación de competencias y para que tengan un impacto en las capacidades profesionales de los agentes policiales.

La institucionalidad de la formación de los agentes de la Policía Nacional de Honduras se encuentra en un momento de transición normativo y funcional que diferirá varias de las responsabilidades actuales de la actual Dirección General de Educación Policial al Sistema de Educación Policial, bajo la rectoría de la Universidad Nacional de la Policía de Honduras (UNPH), con dos importantes pilares para la formación y profesionalización policial: el ITP y la Academia Nacional de Policía (ANAPO). Este proceso busca consolidar los importantes cambios logrados en el periodo 2012-2017. La sostenibilidad de este proceso requiere tareas de acompañamiento, seguimiento y asesoría técnica. Para el perfil de proyecto del BID se señalan los siguientes elementos mínimos en esta materia:

* Un Modelo de Formación Policial orientado a competencias, adaptado a cuatro perfiles claramente diferenciados: prevención, investigación, reacción y personal penitenciario. El Modelo también debe consolidar los importantes cambios que se han logrado para incrementar los requisitos de ingreso, generando integralmente un “perfil de ingreso”. Este perfil, además de esos requisitos, debe comprender capacidades importantes (analíticas, de pensamiento crítico, trabajo en equipo, empatía, habilidades de convivencia y vinculación con la ciudadanía) para que un agente de policía pueda desempeñar sus funciones en una sociedad democrática. El requerimiento de un control de confianza previo a que los cadetes ingresen contribuye considerablemente a tamizar los candidatos a cadete de acuerdo a varios criterios vocacionales; sin embargo, es necesario desarrollar lineamientos más específicos que generen un perfil de ingreso sólido. Asimismo, el perfil profesional de egreso debe partir de un análisis de necesidades operativas y de las funciones que es necesario desempeñar en el terreno y en los espacios de toma de decisiones. El Modelo es el cimiento más importante del Sistema de Educación Policial, porque establece las bases metodológicas de formación inicial y continua.
* Una Estrategia Nacional de Profesionalización Policial que comprenda, por lo menos: objetivos, metas (benchmarks), indicadores (medibles, elementos de métrica), análisis de capacidades instaladas. La Estrategia permite que el Modelo responda y se adapte a las necesidades operativas de la Policía Nacional de Honduras.
* Un Programa Rector de Formación Policial. El Programa debe ser eminentemente operativo y necesita establecer mecanismos para la validación, control y seguimiento del Modelo de Formación Policial en la práctica. Asimismo, debe señalar claramente las funciones de la UNPH, el ITP y la ANAPO, especificando sus diferencias y las áreas de complementariedad. Otra función fundamental del Programa Rector es definir los mecanismos de coordinación interinstitucional para generar sinergia entre las dependencias que conforman el sistema, así como los lineamientos de vinculación y colaboración con entidades fuera del sistema, como la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, para garantizar el cumplimiento del objetivo de integrar a “docentes no uniformados” en la formación más integral de agentes policiales. Finalmente, el Programa debe establecer los mecanismos prácticos para la sostenibilidad del Modelo: la formación de formadores y su profesionalización continua; los mecanismos semi presenciales y remotos de formación a policías operativos y mandos.
* Lineamientos para hacer transversales en todo proceso de formación a) la perspectiva de género; b) la atención a víctimas del delito (con énfasis en los grupos con mayores factores de vulnerabilidad: víctimas de violencia de género, violencia familiar, violencia sexual, trata); c) respeto, protección y cumplimiento de los derechos civiles; d) los modelos de policía de proximidad (orientación a solución de problemas, policía comunitaria e inteligencia para la prevención de la violencia y delincuencia).

La consolidación y sostenibilidad de las reformas en materia de formación policial que financió el BID entre 2012 y 2017 requieren los siguientes cambios estructurales (mínimos):

1. Establecer un Sistema de Desarrollo Policial. Hasta ahora se ha fortalecido la profesionalización, que es uno de los cuatro pilares del desarrollo policial. Adicionalmente se requiere trabajar en otras tres áreas que fortalecen y complementan la profesionalización.
2. Un Sistema Complementario de Seguridad Social que permita la dignificación no salarial del trabajo policial y garantice el acceso a derechos de protección a la vida, salud e integridad del policía y su familia.
3. Un Servicio Profesional de Carrera con perfiles de Puesto que establezcan claramente los datos de identificación y misión del puesto, las funciones, relaciones internas y externas; escolaridad y áreas de conocimiento; experiencia laboral; requerimientos o condiciones específicos; habilidades y competencias. Asimismo, mecanismos transparentes y normativamente claros de ingreso, promoción, ascenso y separación.
4. Un Sistema de Evaluación del Desempeño. Más allá del Control de Confianza, es necesario generar mecanismos aditivos de evaluación del desempeño policial y un sistema para gestionar esta información que genere incentivos y medidas disciplinarias basadas en evidencia y que presenten información incuestionable.
5. Desarrollar Manuales de Capacitación estandarizados por líneas temáticas y perfiles policiales. Los manuales garantizan la homogeneidad en los procesos de formación.
6. Conensuar (co-construir entre elementos operativos y mandos), establecer y supervisar operativamente un sistema de estándares policiales que profesionalice y homologue la actuación policial. Si el sistema educativo se basa en competencias, éstas deben estar orientadas al cumplimiento de los estándares.

Tabla 1: Recomendaciones derivadas de la evaluación

| **Tema** | **Hallazgo** | **Recomendación** | **Acciones sugeridas** |
| --- | --- | --- | --- |
| Profesionalización docente | Los docentes del ITP han sido capacitados en el nuevo modelo curricular mediante un diplomado de cuatro meses, pero no existe un esquema formal de formación continua. | *Diseñar Programa de formación docente* | Crear un programa de formación docente que permita que la planta docente se siga actualizando en su campo de especialidad. |
| Alta motivación y expectativas de estudiantes | Los estudiantes cuentan con expectativas altas y positivas sobre su trabajo como policías en servicio. Uno de sus intereses en seguir estudiando una vez egresados del ITP. Sin embargo, esto contrasta con la jornada laboral de un policía en servicio. Asimismo, se observan diferencias importantes entre las instalaciones actuales del ITP, especialmente el de La Paz, con la mayoría de las postas, lo cual podría desincentivar su trabajo. | *Implementar mecanismos de tránsito de la escuela al trabajo* | Incorporar, como parte de la formación final de los estudiantes del ITP, una orientación que permita concientizar a estos últimos sobre las características del trabajo actual de un policía en servicio, de tal manera que se acorte la brecha entre sus expectativas y la realidad presente.  Con lo anterior se crearía un engranaje entre la formación de los estudiantes y su vida laboral, suavizando los primeros cambios que podrían desalentar su trabajo dentro de la Policía Nacional.  A esto tema puede apoyar el Programa de mentores que se está diseñando con apoyo de la COSUDE. |
| Formación en escala básica e investigación criminal | En el trabajo de campo se encontró que los estudiantes desconocen cuál es el proceso de asignación a los puestos en la Policía Nacional, una vez concluida su formación en el ITP. Se manifiesta que la decisión no responde a sus preferencias. | *Estandarizar y homologar los criterios para la asignación de puestos*. | Precisar un mecanismo, mediante el cual se realice la asignación de los estudiantes egresados a las áreas de trabajo. Dicho mecanismo debe considerar las preferencias de los estudiantes, así como el cumplimiento de las habilidades que fije el sistema para cada nivel de puesto. Es de suma relevancia que este mecanismo se haga explícito a todos los actores involucrados para lograr un proceso estandarizado, evitar discrecionalidad en su aplicación y favorecer la comunicación con los estudiantes. Considerando que pueden existir divergencias entre los puestos demandados por la Policía Nacional y las preferencias de los estudiantes, es deseable que, de forma posterior al ingreso, pueda existir una migración horizontal entre puestos, bajo criterios claros y definidos, una vez que las condiciones del sistema lo permitan.  Como apoyo a esta iniciativa, se sugiere crear una exposición o feria de puestos de trabajo en el ITP, mediante la cual, policías en servicio presenten las características de cada puesto y los perfiles buscados*.* Esto puede apoyar a que los estudiantes definan sus preferencias de una manera más informada. |
| Reforma del SEP | El nuevo modelo educativo del ITP basado en principios de la filosofía comunitaria y el respeto a los derechos humanos no coincide que la visión de otras escuelas como la de los oficiales (ANAPO). Actualmente, se están generando acuerdos con la ANAPO para reestructurar sus planes de estudio. | *Homologar mejoras en todo el Sistema de Educación Policial* | Apoyar la actualización en la oferta académica de la ANAPO, de tal manera que existe convergencia con la formación de policías en la escala básica y que las nuevas licenciaturas ofrecidas por la Academia respondan a las necesidades actuales del sistema policial. |
| Mejora de condiciones laborales | Uno de los grandes pendientes señalados es la mejora en las condiciones de habitabilidad de los policías en las estaciones. Si bien mediante el apoyo del Programa se ha avanzado en la remodelación de un grupo de postas, la mayoría sigue presentando carencias importantes. | *Invertir en la mejora de las estaciones policiales* | Financiar esfuerzos para la refacción, remodelación o equipamiento, cual sea el caso, de las postas policiales. Para lo anterior, se sugiere realizar un primer diagnóstico de las condiciones presentes en cada una de éstas, de tal manera que la atención favorezca a aquéllas que presenten mayores carencias en servicios básicos.  Si bien como ya fue señalado, la primera fase de implementación del Programa de Apoyo se ha dirigido, primordialmente, a fortalecer la formación en escala básica y a apoyar el fortalecimiento de la investigación criminal; se considera que la segunda etapa de inversión del Programa debe dirigirse al tema señalado. |
| Educación continua | Los policías en servicio que no fueron formados bajo el nuevo modelo del ITP han recibido capacitación en filosofía comunitaria, pero no se cuenta con un programa que asegure la continuidad en su formación y actualización. Esta es una de las expectativas más señaladas por los estudiantes del ITP. | *Diseñar un programa de actualización y capacitación continua en la Policía* | Crear un programa de capacitación continua e integral para los diferentes grados y rangos de la Policía Nacional que promueva el buen desempeño y la evolución en la carrera policial, tal como lo prevé el proyecto de la Ley de Personal de la Carrera Policial. |
| Códigos disciplinarios, mecanismos de ascenso, promoción y recompensas. | En las entrevistas con policías en servicio se observó que se desconoce el código de conducta de la Policía Nacional, así como los mecanismos de ascenso y recompensas. | *Difundir los códigos de conducta y de los mecanismos de ascenso, promociones y recompensas* | Dar a conocer a los estudiantes del ITP ­–como parte de la transición de la escuela al trabajo– los códigos de conducta y los mecanismos de ascenso, promociones y recompensas de la Policía Nacional, contemplados en las nuevas legislaciones, de tal manera que exista una simetría en la información y se fomente el concomimiento sobre los derechos y obligaciones. |
| Sistema de evaluación del desempeño | En las entrevistas con policías en servicio se encontró que se desconoce que exista un sistema para evaluar su desempeño y no se identifican los mecanismos de supervisión formales. | *Apoyar la implementación de un sistema de evaluación del desempeño policial, así como de mecanismos de supervisión* | Reforzar la instrumentación de un sistema de evaluación desempeño de la Policía Nacional, cuyas características –objetivos, indicadores, periodos de evaluación, mecanismos– sean conocidos por todos los involucrados.  Diseñar medios de supervisión estandarizados que incorporen registros formales, de tal manera que puedan ser utilizados como un insumo para la evaluación de desempeño. |
| Observatorios locales de violencia | En la encuesta en línea con los 30 observatorios actuales se identificaron diferentes alcances en la labor que realizan y en la interacción con actores. | *Fortalecer y estandarizar la labor de los observatorios* | Propiciar la definición de lineamientos operativos para la acción de los observatorios, de tal manera que se pueda homologar su trabajo e incidencia en los municipios. Realizar un diagnóstico a profundidad sobre esta iniciativa que guíe las decisiones sobre el proyecto de ampliación y potencialice el uso de la información estadística que generan. |
| Dignificación de la policía | El Policía hoy en día goza de mayor reputación que en el pasado, sin embargo, hace falta afianzar el trabajo comunitario de la Policía difundir en la ciudadanía los nuevos valores y cultura que se están impulsando en la institución. | *Realizar campañas para la dignificación de la Policía* | Diseñar campañas para dignificar a la nueva Policía Nacional y sus miembros, a fin de incrementar el prestigio y la confianza de la gente. |
| Difusión de la Reforma Policial | En algunas entrevistas se señaló que los policías en servicio, en particular los no formados bajo el nuevo modelo del SEP en el ITP, desconocen la Reformas de la Policía Nacional. | *Difundir el contenido de la Reforma, los avances y beneficios presentes y esperados al interior de la Policía Nacional* | Organizar eventos con policías en servicio en los cuales se les informe sobre los cambios incorporados en el SEP, en la carrera policial, así como los beneficios obtenidos y los esperados. Lo anterior con el fin de generar un sentimiento de apropiación de las reformas y promover la dignificación de la Policía desde el interior de la institución. |
| Relación con cooperantes | En entrevistas con algunos cooperantes de la Reforma Policial se detectó que estos no cuentan con información oficial sobre los logros alcanzados. | *Reportar información a los cooperantes socios sobre los avances en la implementación de la Reforma.* | Poner al alcance de los cooperantes socios un reporte sintético con las implementaciones generadas y los logros alcanzados en la materia de cooperación para generar mayor conocimiento y compartir lecciones aprendidas. |

1. En 2010, la THCH promedio mundial era 6.9 y en Centroamérica era 36.9. UNODC, 2011. [↑](#footnote-ref-1)
2. Idem. [↑](#footnote-ref-2)
3. Muñoz, Felipe. 2012. “Análisis del proceso de IC y ejercicio de la acción penal en Honduras” y Frühling, Hugo.2012. Nota Técnica para el Sector de Seguridad en Honduras. [↑](#footnote-ref-3)
4. Observatorio de la Violencia. Boletines 2008-2011. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ungar, Mark. 2011. “*Policing Democracy. Overcoming Obstacles to Citizen Security in Latin America*”. [↑](#footnote-ref-5)
6. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 2012. Encuesta de Percepción. [↑](#footnote-ref-6)
7. Al igual que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), varias organizaciones realizaron importantes diagnósticos sobre la situación, incluyendo a la Organización de Estados Americanos (OEA) quien preparó “Un examen del sistema nacional de seguridad ciudadana de Honduras” 2012; el Banco Mundial, con “Informe Estratégico sobe violencia, criminalidad y seguridad ciudadana en Honduras” 2011; y los Gobiernos de Colombia y Chile, los cuales también realizaron un diagnóstico sobre la situación de la policía y el sistema de investigación criminal. [↑](#footnote-ref-7)
8. Documento Marco para la Reforma Integral del Sistema de Educación Policial (2012). [↑](#footnote-ref-8)
9. Honduras contaba en el 2011 con 14,087 policías, 174 policías por 100.000 habitantes (TPCH), lo que le ubicaba por debajo de la tasa recomendada por la ONU (400) y la de todo Centroamérica. En ese entonces, Guatemala contaba con una tasa de 156; Nicaragua con 180, Costa Rica con 285, República Dominicana con 296, El Salvador con 301, Belice con 397, y Panamá con 512. [↑](#footnote-ref-9)
10. Costa, Gino 2012. [↑](#footnote-ref-10)
11. Ibid; Mertz 2000 [↑](#footnote-ref-11)
12. RESDAL 2011. [↑](#footnote-ref-12)
13. Entendiendo por resolución del delito, a aquella situación en la que un delito previamente denunciado, es investigado con identificación de imputados y de confirmarse el delito, es debidamente juzgados. [↑](#footnote-ref-13)
14. Para 2007 fue de 3.9%, para 2008 de 4.1%, para 2009 de 4.1% y para 2010 de 4.6%, según datos del MP. [↑](#footnote-ref-14)
15. Los delitos denunciados y confirmados son sometidos a investigación por parte de la DNIC como auxiliar del MP, órgano encargado de interponer requerimiento fiscal (judicialización) del caso ante los Tribunales; para que estos lleven el proceso judicial y determinar si hay mérito para desarrollar juicio y dictar sentencia. [↑](#footnote-ref-15)
16. Aunque la competencia se limita a la DNIC y al MP, la policía preventiva intervenía en ocasiones en la escena del crimen al ser primeros en llegar a la escena, por flagrancias o por ausencia de personal de la DNIC; al punto de adelantar labores de investigación criminal. [↑](#footnote-ref-16)
17. Existen varios sistemas de información, con objetivos similares no compartidos: (i) Sistema de Expediente Digital Inter-Institucional (SEDI) - PN, MP y CSJ; (ii) Sistema Nacional Automatizado para la Recepción e Investigación Casos; y (iii) Sistema Regional de Indicadores Estandarizado; y (iv) Centro Electrónico de Documentación e Información Judicial (CEDIJ). [↑](#footnote-ref-17)
18. Conformado por Secretarios de Seguridad, Gobernación y Derechos Humanos, Fiscal General, Presidente Corte Suprema. Por parte de la sociedad civil cuenta con representantes de los gremios, centrales obreras, organizaciones de mujeres, de organizaciones de derechos humanos, de los comités municipales de seguridad ciudadana. [↑](#footnote-ref-18)
19. conformado por el Presidente, Secretarios de Seguridad y Defensa, Presidente del Congreso, Fiscal General y Presidente Corte Suprema de Justicia [↑](#footnote-ref-19)
20. Formada por 7 miembros del Congreso. [↑](#footnote-ref-20)
21. Esta Comisión es presidida por el titular de la Secretaría de Seguridad y tres miembros más, incluyendo un representante de la Asociación por una Sociedad más Justa (ASJ), [↑](#footnote-ref-21)
22. Derivada de la aprobación de la Ley de Reforma de la Seguridad Pública en Honduras. Estaba integrada por nacionales y expertos internacionales de Chile y Canadá –quién era también el secretario de seguridad mulitdimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA). [↑](#footnote-ref-22)
23. Este comité integrado por un representante del Gobierno de Honduras, un representante del sector empresarial nombrado por el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y un representante de la sociedad designado por el Foro Nacional de Convergencia (FONAC); operativamente cuenta con un Comité de Administración y Adquisiciones. El Comité Técnico tiene autonomía de gestión, por lo que no está supeditado a ninguno de los poderes, aunque acata las decisiones que tome el Consejo Nacional de Seguridad de Defensa y Seguridad. [↑](#footnote-ref-23)
24. Asimismo, a mediados de 2014 se reorganizó la Unidad Coordinadora del Programa del BID (UCP) mediante el relevo de los responsables en algunas posiciones clave de este órgano ejecutor, lo que retrasó parcialmente la ejecución de algunas acciones del Programa. [↑](#footnote-ref-24)
25. En la programación original para la ejecución del contrato de préstamo del BID, la elaboración e implementación del Plan Estratégico de mediano y largo plazo debía haberse concluido durante la primera fase del Programa a más tardar a finales de 2013 e iniciar su implementación en enero de 2014. [↑](#footnote-ref-25)
26. Este diagrama, conocido como árbol del problema, es una herramienta de planeación que permite definir claramente el problema que atiende un programa o proyecto, así como distinguir sus causas y efectos; a partir de lo cual se establecen los medios de atención de la intervención. [↑](#footnote-ref-26)
27. OEA. Secretaría de Seguridad Multidimensional (2012). Un Examen del Sistema de Seguridad Ciudadana de Honduras. [↑](#footnote-ref-27)
28. Costa, Gino (2012) consultado BID, s.f. [↑](#footnote-ref-28)
29. * Acosta, Guido. s.a. La crisis de la Policía Nacional de Honduras: Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Educación Policial. Banco Interamericano de Desarrollo.

    [↑](#footnote-ref-29)
30. A este problema se suma la baja tasa de formación policial, por debajo de los estándares internacionales. Al respecto, Honduras tiene 14,087 policías, 174 policías por 100.000 habitantes (TPCH), lo que lo ubica por debajo de la tasa recomendada por la ONU (400) y la de todo Centro América, después de Guatemala (156) (BID, s.f.) [↑](#footnote-ref-30)
31. Acosta, Guido. s.a. La crisis de la Policía Nacional de Honduras: Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Educación Policial. Banco Interamericano de Desarrollo.

    Blanco, M. (2012) Análisis estratégico de la Política de Seguridad Ciudadana y de Debate Actual sobre la Institucionalidad de la Policía Nacional. [↑](#footnote-ref-31)
32. Consultado en el portal de la SS: http://www.seguridad.gob.hn/html/itp.html [↑](#footnote-ref-32)
33. Mir, C. & Veraza. A (2016). Documentación de la Reforma Policial en Honduras (ANT/OC-13953-RG-T2321). BID. [↑](#footnote-ref-33)
34. Secretaría de Seguridad (2014). Plan de estudios del Técnico Superior No Universitario en Ciencias Policiales con Orientación en Seguridad Comunitaria. [↑](#footnote-ref-34)
35. Soleno (2012) en ITP. 2012. Estrategia para el Reconocimiento y Acreditación Institucional y Desarrollo Pedagógico Curricular. [↑](#footnote-ref-35)
36. Secretaría de Seguridad (2014). Plan de estudios del Técnico Superior No Universitario en Ciencias Policiales con Orientación en Seguridad Comunitaria. [↑](#footnote-ref-36)
37. Ídem. [↑](#footnote-ref-37)
38. Salomón, L. (2004). El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. [↑](#footnote-ref-38)
39. Miller, Amalia R. and Segal, Carmit, Do Female Officers Improve Law Enforcement Quality? Effects on Crime Reporting and Domestic Violence Escalation (August 2014). University of Zurich, UBS International Center of Economics in Society, Working Paper No. 9. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2519470> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2519470> [↑](#footnote-ref-39)
40. Vdr. http://www.nytimes.com/es/2016/04/15/un-informe-revela-nombres-y-hechos-relacionados-con-asesinatos-cometidos-por-la-policia-en-honduras/ [↑](#footnote-ref-40)
41. Acosta, Guido. s.a. La crisis de la Policía Nacional de Honduras: Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Educación Policial. Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 16 [↑](#footnote-ref-41)
42. Ídem. [↑](#footnote-ref-42)
43. Sección basada en el reporte: Mir Cervantes, Claudia. Veraza López, Alonso. 2016. “Documentación de la Reforma Policial en Honduras” [↑](#footnote-ref-43)
44. Acosta, Guido. s.a. La crisis de la Policía Nacional de Honduras: Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Educación Policial. Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-44)
45. Ibíd. Pág. 23 [↑](#footnote-ref-45)
46. Dicho modelo es definido como una estrategia de prevención que fomenta una mayor confianza hacia la institución policial, mejora la información sobre factores de riesgo, y la calidad de la investigación judicial. [↑](#footnote-ref-46)
47. BID (s.f.). Honduras. Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (HO.L1063). Propuesta de préstamo. [↑](#footnote-ref-47)
48. Salomón, L. (2004). El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). [↑](#footnote-ref-48)
49. Acosta, Guido. s.a. La crisis de la Policía Nacional de Honduras: Diagnóstico y propuestas para el Sistema de Educación Policial. Banco Interamericano de Desarrollo. [↑](#footnote-ref-49)
50. Bajo este panorama, en 2012 se incluyó como uno de los objetivos centrales del Programa de Apoyo (Componente I), la profesionalización y formación básica de 4,200 nuevos policías. [↑](#footnote-ref-50)
51. Entre los grupos de aspirantes y policías recién egresados del ITP, se encuentran algunas personas que cuentan con algún nivel de formación profesional o incluso licenciatura concluida. [↑](#footnote-ref-51)
52. Parte de las materias que reciben los estudiantes durante su instrucción son: Herramientas para la gestión de seguridad comunitaria, Laboratorio de armas, Derechos humanos aplicados al trabajo policial, Inteligencia criminal, Comunicación policial, Uso progresivo de la fuerza y Seguridad vial. [↑](#footnote-ref-52)
53. Las nuevas guías para la evaluación del aprendizaje están enfocadas en valorar competencias y se separan de los modelos tradicionales de examinación (ejemplo: pruebas de falso y verdadero o de respuestas de opción múltiple). [↑](#footnote-ref-53)
54. El incremento al salario mínimo diferenciado de la PN es en principio aplicable a todos los policías en activo, independientemente de si fueron formados bajo el currículum anterior. [↑](#footnote-ref-54)
55. Tegucigalpa, Choluteca, Comayagua, La Esperanza, Lempira, Copán, San Pedro Sula y La Ceiba. [↑](#footnote-ref-55)
56. Roatán, Danlí, Olancho, El Progreso y La Lima. [↑](#footnote-ref-56)
57. Comisión Especial para la Depuración y la Transformación de la Policial Nacional. Enero 2017. Hacia la Construcción de la Nueva Policía. Presentación. [↑](#footnote-ref-57)
58. Asociación para una Sociedad más Justa (2015). Informe de Línea Base de la Secretaría de Seguridad, Honduras. Pág.13. [↑](#footnote-ref-58)
59. Entre las áreas de trabajo se encuentran Tránsito, Vialidad, Policía preventiva, Ministerio público, Unidades especiales, entre otras. [↑](#footnote-ref-59)
60. Consultado en el portal de la Policía Nacional: http://policianacional.gob.hn/itp/index [↑](#footnote-ref-60)
61. La DIECP se formó en noviembre de 2011 como parte de un decreto legislativo “ante la creciente demanda de la sociedad hondureña de depurar el estamento policial y la necesidad de transparentar la acción policial y ejercer un mayor control y supervisión, para una sana, efectiva y exitosa labor en contra del crimen en Honduras” (Portal de la DIECP). [↑](#footnote-ref-61)
62. Consultado en el portal de la DIECP:

    http://www.diecp.hn/index.php?option=com\_content&view=article&id=601:igualan&catid=9&Itemid=435 [↑](#footnote-ref-62)
63. Consultado en la página de Facebook del ITP: https://www.facebook.com/pg/INSTITUTO-TECNOLOGICO-POLICIAL-50441514986120/videos/?ref=page\_internal [↑](#footnote-ref-63)
64. Asociación para una Sociedad más Justa (2015). Informe de Línea Base de la Secretaría de Seguridad, Honduras. [↑](#footnote-ref-64)
65. UNODC, “World Drug Report”, United Nations Office on Drug and Crime, Vienna, 2011. [↑](#footnote-ref-65)
66. BID (s.f.). Honduras. Programa de Apoyo a la Implementación de la Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (HO.L1063). Propuesta de préstamo. [↑](#footnote-ref-66)