

Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como Bien público y Tarea de todos

Theo Roncken

Asociación Andina Boliviana
Bolivia
troncken@gmail.com

Joaquín Chacín

Asociación Andina Boliviana
Bolivia
joaquinachacinb@gmail.com

Cita sugerida: Roncken, T.; Chacín, J. (2014). Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como *Bien público y Tarea de todos*. *Cuestiones de Sociología*, n° 10, 2014. Recuperado de:
<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a06>

Resumen

El ascenso a la presidencia de Bolivia del dirigente sindical Juan Evo Morales –“Evo” en la voz popular –despertó grandes expectativas. El nuevo discurso estatal promueve una perspectiva de cambios profundos, orientada a la construcción de nuevas relaciones económicas, sociales y políticas justas y equitativas. ¿En qué medida podemos evidenciar dicha orientación en las prácticas gubernamentales y políticas públicas que marcaron los primeros ocho años de gestión del presidente Morales (2006-2013) en materia de seguridad ciudadana? El presente artículo responde a esa pregunta mediante una revisión de los alcances prácticos de dos premisas del postulado proceso de cambio boliviano: (1) el entendimiento de la seguridad ciudadana como Bien público; y (2) el ejercicio de los derechos de participación ciudadana y control social.

Palabras claves: Bien Público; Participación Ciudadana; Control Social; Fortalecimiento Tecnológico; Retardación de justicia

Introducción

A partir de la presidencia de Evo Morales (desde enero 2006), el gobierno boliviano se presenta en foros políticos internacionales con una postura crítica ante las diversas inequidades que condicionan las relaciones entre los pueblos y naciones del mundo. Esta actitud, sumada a sus preferencias en la configuración de alianzas políticas, dio a la administración de Morales una etiqueta global de *izquierdista y/o progresista* que a su vez, goza una asociación privilegiada con un imaginario colectivo de justicia social y respeto de los derechos humanos.



También el discurso oficialista en el país se fundamenta en valores de una convivencia justa y armoniosa que fueron consagrados en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE, 2009). En este artículo revisamos el grado de correspondencia de dicho discurso con la orientación y los alcances de políticas y prácticas en materia de seguridad ciudadana desde el 2006. Por un lado analizamos en qué medida el reciente protagonismo de autoridades nacionales en esta área responde al nuevo reconocimiento de la seguridad ciudadana como un bien público. (1) Por otra parte, revisamos las primeras prácticas de participación ciudadana y control social, sancionados como derechos constitucionales de *todas las ciudadanas y ciudadanos* para “participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva” (*idem*: Art. 26.I).

La postulada nueva institucionalidad en materia de seguridad

El 31 de julio de 2012 fue promulgada la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”, en un contexto de reforzado protagonismo gubernamental en esta materia. La Ley 264 (2012: Art. 5.I) creó nuevas bases para el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SNSC) –entendido como un “conjunto interrelacionado de políticas, planes, estrategias, procedimientos, institucionalidad y funciones en materia de seguridad ciudadana” –fundamentándose en “la corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social” (*idem*: Art. 5.II). Encabezan la nueva estructura una comisión interministerial conformada por los ministerios de Gobierno, Defensa, Salud y Deportes, Justicia, y Educación y Comunicación; y un consejo de coordinación sectorial presidido por el Ministro de Gobierno en el que participan instituciones estatales del sector, autoridades departamentales y locales, y representantes ciudadanos. Más allá de este planteamiento del involucramiento multi-actor, el nuevo marco legal reafirmó el rol central de la Policía Nacional Boliviana (PNB) en la conducción de esta área de su tradicional competencia. Y aquí es importante hacer referencia a los antecedentes de la institución policial, los cuales se remontan a los regímenes militares que gobernaron Bolivia entre 1964 y 1982. Estos utilizaron a la PNB para labores de control y vigilancia del orden interno y ante la ruptura de éste, a la persecución y el castigo. En contraste con el poder militar, que con la recuperación de la democracia en 1982 se subordinó al orden civil, la PNB “quedó sumida en dudas y con una estructura organizativa concebida en la cultura del autoritarismo” (OEA, 2008: 1). Hasta hoy, la misma estructura policial sigue una lógica jerárquica de tipo militar, con a la cabeza un Comandante General designado por el Presidente del Estado; un Estado Mayor de Coordinación que aglutina a las direcciones nacionales de personal, inteligencia, planeamiento y operaciones, y administrativa; y por debajo, el Estado Mayor Especial

conformado por 14 direcciones nacionales de diversa naturaleza, entre éstas la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN) y, de reciente creación, la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV). La misma estructura se repite en un nivel de Administración Desconcentrada, a partir de Comandos Departamentales en cada capital de departamento (PNB, 2014).

Siguiendo la lógica del fortalecimiento al rol de la PNB, tenemos que el presupuesto del sector de Orden Público y Seguridad (OPS) subió de Bs 2.844 millones en 2013 a Bs 3.617 millones en 2014. Este aumento se debe ante todo a un reciente impulso a la *modernización tecnológica* mediante recursos e instrumentos para tareas policiales de vigilancia y control. El número de uniformados de la PNB subió de 29.677 en 2006 (OEA, 2008: 13) a 36.057 en 2013 (Ministerio de Gobierno, 2013). Para el año 2012 se reportó un gasto de Bs 1.506 millones en sueldos y salarios de la PNB representando 64,4% del presupuesto sectorial ejecutado (Ministerio de Gobierno, 2012: 18). No obstante los varios aumentos de sueldo a favor de efectivos de bajo rango y suboficiales desde 2008, la escala salarial sigue siendo un mayor motivo de movilización social en la institución.

Justicia: retardación y sobrepoblación carcelaria

Contrario a lo que sucede en el sector de seguridad, no se observa un sustancial aumento de personal en las instituciones operadoras de la justicia. Según datos del Consejo de la Magistratura, de 2008 a 2010 funcionaban 52 Juzgados de instrucción penal en las ciudades capitales del país, calculándose para 2010 un juez por cada 106.605 habitantes y un promedio de 2.470 casos por juez atendidos (Construir, 2012: 42-46). La Fiscalía General informó hasta 2010 un número de 414 fiscales en materia penal en todo el país, que en 2011 se elevó a 424. Estos atendían un promedio anual de 179 casos (*idem*: 52). El Servicio Nacional de Defensa Pública (SENADEP) reportó 66 defensores para el período 2008-2011, y un promedio de 265 casos atendidos en 2011 (*idem*: 55-58). Los presupuestos asignados a estas instituciones muestran algún aumento sustancial desde 2012, llegando en 2014 a respectivamente Bs 672 millones para el Órgano Judicial, Bs 164 millones para el Ministerio Público y Bs 6,9 millones para Defensa Pública (MEFP, 2014). Sin embargo, la Alta Comisionada de Derechos Humanos de la ONU en Bolivia señaló hace poco que: “si bien las autoridades judiciales elegidas en 2011 han adoptado numerosas e importantes medidas, estas aún no han podido revertir la profunda crisis en la administración de justicia”, y puntualizó que: “75% de las investigaciones penales iniciadas en 2013 estaban pendientes de resolución en 2014” (ACNUDH, 2014: 10-11). En nuestro período de observación, la acumulación de causas se agravó en forma alarmante. En las ciudades capitales del país

ingresaron anualmente de 60 a 70 mil casos nuevos en materia penal, mientras los juzgados de instrucción cautelar resolvieron aproximadamente 42 mil casos por año. De esta manera, el total de casos registrados aumentó de 90.062 en 2008 a 169.256 en 2012 (Construir, 2012: 45; Consejo de la Magistratura, 2014).

Esta crisis de la justicia penal se expresa con claridad en la situación carcelaria. Ya hace varios años Bolivia registra en la región el mayor porcentaje de población penal en detención preventiva, que subió de 74% en 2006 a 84% en 2011 (Construir, 2011: 139), y que “en algunos casos se prolonga más allá de la pena máxima establecida por el delito bajo investigación” (ACNUDH, 2014: 11). A esta cruda realidad se suma una prolongada sobrepoblación carcelaria. Tras una sangrienta confrontación entre internos de la cárcel de Palmasola en Santa Cruz en agosto de 2013, la Defensoría del Pueblo (2013b: 1) criticó la presencia de 14.470 reclusos en las 57 cárceles del país que sólo tenían capacidad para albergar a 4.700 personas. En las ciudades la sobrecarga llegaba a 300%. Según datos oficiales (DGRP, s/f) una mayor parte de la población penal se encuentra en detención por cargos relacionados con las drogas (bajando de 44% del total en 2006 a 29% en 2010). La Defensoría del Pueblo (2013a: 45) señala que esta tendencia se refuerza en el caso de la mujer: en 2010 no menos de 56% de las mujeres en detención penal enfrentaba cargos por delitos de drogas, mayormente relacionados al microtráfico. Achá (2013: 48) constata la persistencia de una gran desproporcionalidad en el sistema penal antidroga de Bolivia en el que “(s)e lesionan derechos fundamentales y principios constitucionales sin examinar alternativas que impliquen menos restricciones”. Entre la población penal en general, el segundo y tercer mayor motivo de detención son los delitos contra la propiedad –entiéndase: hurtos, robos y asaltos – y casos de violación, cuyas proporciones fueron en 2010 respectivamente 21% y 18%. En un trabajo anterior hemos señalado que ambos estos grupos de delitos invitan a considerar la posibilidad de una vinculación sesgada e ideologizada entre la acción penal y violencias particulares con una problemática social en el fondo (Roncken, 2013: 24). En la población penal femenina, el segundo mayor motivo de detención son los delitos contra la vida (14% en 2010), y se ha resaltado casos de mujeres que cometieron homicidio o asesinato “como respuesta y salida a una larga historia de violencia [...] cometida por sus conyuges” (Defensoría del Pueblo, 2013a: 172).

Los hechos indican que la institucionalidad estatal no ha tenido suficiente visión, voluntad política y/o capacidad para concretar una eficaz atención prioritaria a problemas estructurales álgidos como son la falta de control democrático sobre el funcionamiento de la Policía Boliviana, la retardación de la justicia penal, y un sistema penal altamente sesgado y atentatorio contra los derechos humanos.

Políticas estatales “para el cambio”

El vigoroso protagonismo que el Gobierno nacional ejerce a partir del 2012 en materia de seguridad ciudadana, ciertamente abre posibilidades para construir un camino que rompa con el tradicional *patrón de liderazgo político* bajo el cual anteriores gobiernos “desarrollaron una política de seguridad con perfil regresivo, atentatorio y transgresor de los derechos humanos [en la que...] replicaron los mismos problemas de siempre: represión contra pequeños delincuentes, golpes de efecto mediático a favor de la imagen policial y el recurrente discurso de la legalidad y subordinación policial al orden constitucional.” (Quintana, 2005: 145). La Ley 264 (2012: Art. 4; Art. 5.II) establece un conjunto de principios generales (compromiso, transparencia, priorización de la víctima, equidad, entre otros) cuya fiel aplicación orientaría el nuevo SNSC hacia un avance práctico en el entendimiento de la seguridad ciudadana como un bien público. En segundo lugar, la ley define tres fundamentos que han de mediar el buen funcionamiento del Sistema Nacional: la corresponsabilidad institucional, la participación ciudadana y el control social.

Pero si vamos a lo concreto vemos que la nueva ley también incluye dispositivos que se contradicen con esa orientación general hacia la justicia social y el respeto de los derechos humanos. Es el caso de una modificación al Código Penal que instruye generalizadas mayores sanciones por el delito de evasión de la acción judicial (con o sin condena) lo que, sin duda, profundizará los impactos negativos de la señalada crisis del sistema de justicia. Por otra parte, la ley instruye la liberación de mayores recursos para el *fortalecimiento institucional y tecnológico*; el que se hace ante todo visible en la adquisición e instalación de costosos instrumentos tecnológicos para tareas policiales de control y vigilancia, en un marco de reforzamiento del tradicional enfoque en la lucha contra *la delincuencia* donde la institución policial es a la vez director y actor principal.

La instrucción de mecanismos de participación ciudadana y control social tiene su antecedente en la Ley de Participación Popular, que institucionalizó la participación de ciertos sectores sociales en la gestión pública, al reconocer el derecho de las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs) a “proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos” en el espacio territorial y político municipal (Ley 1551, 1994: Art. 7a). Esta ley ayudó a fortalecer un espacio de participación local directa de *la comunidad* –entendida como: juntas de vecinos, organizaciones campesinas y pueblos indígenas –que articulaba la identificación de necesidades prioritarias con la asignación presupuestaria municipal y el control de su ejecución. Con este antecedente se promulgó, luego de casi 20 años, la Ley de Participación y Control Social, que estableció el marco general para implementar prácticas de participación y control social

en todos los niveles del Estado, empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales (Ley 341, 2013). La nueva normativa define la *participación* como: “un derecho, condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes; en la conformación de los Órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas, en la construcción colectiva de leyes, y con independencia en la toma de decisiones” (*idem*: Art. 5.1); y el *control social* como: “un derecho constitucional de carácter participativo y exigible, mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la Gestión Estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social” (*idem*: Art. 5.2).

Con esta amplitud en cuanto a calidad (rango de competencias en todos los niveles) y cantidad (actores legalmente reconocidos), se abre un interesante escenario para fortalecer la democracia y promover el ejercicio activo de derechos ciudadanos en el área de seguridad donde, por ejemplo, la PNB deberá garantizar la participación y el control social a través de la rendición pública de cuentas, la evaluación de las políticas y acciones desarrolladas en seguridad ciudadana, la verificación del cumplimiento de los derechos humanos y el acceso a la información (*idem*: Art. 22). Sin embargo, la nueva ley de seguridad ciudadana contiene instrucciones que dan motivo para un mayor análisis. Por un lado, se norma el Servicio Civil Voluntario a través de los Grupos de Apoyo Civil a la Policía (GACIPs), un mecanismo ya conocido desde 1997 que busca canalizar la voluntad ciudadana para colaborar con la Policía Boliviana en las tareas preventivas de vigilancia y control (Ley 264, 2012: Art. 29). Por el otro lado, se instruye la participación ciudadana directa en los consejos de coordinación sectorial, que tienen atribuciones para proponer, recomendar y evaluar la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos en todos los niveles (*idem*: Art. 17); y para aprobar planes, proyectos y programas de prevención en niveles subnacionales (*idem*: Art. 23). Esta novedosa instrucción puede ayudar en la construcción de una sustancial práctica de ciudadanía activa en materia de seguridad que, sin embargo, podría verse opacada por la precisión de que el derecho ciudadano a participar en los consejos se restringe a *representantes debidamente acreditados de las organizaciones sociales y juntas vecinales* (*idem*: Arts. 15.9; 20.7; 21.4).

Actitudes y prácticas de marcada selectividad

Nuestros dos temas de problematización y análisis –el grado de correspondencia del vigorizado protagonismo estatal con el postulado entendimiento de la seguridad ciudadana como bien público; y los alcances de las primeras prácticas de participación y control social

en la materia –se sitúan en un dinámico escenario nacional de reacomodo de fuerzas y reconfiguración de relaciones de poder que dejó la reciente época de cambio político acelerado. Aunque no todos los actores de peso demuestran sus intereses e intenciones con la misma claridad, un análisis crítico de hechos y prácticas recientes en el área de la seguridad aporta amplia evidencia de la persistencia taciturna de actitudes y prácticas que fueron asimiladas en tiempos de dictadura. Estas conllevan un habitual sesgo en la definición de la problemática (destacando su relación con el orden público y el derecho penal) y en la orientación de respuestas predilectas (a favor de acciones represivas fundamentadas en el protagonismo institucional). A continuación profundizaremos en cuatro aspectos del nuevo protagonismo estatal en materia de seguridad ciudadana que reflejan dicho sesgo y su característica selectividad en la orientación e implementación de políticas estatales. Estos son: (a) la jerarquización de derechos en función de prioridades de la institucionalidad estatal; (b) la priorización de estrategias que promueven y refuerzan el protagonismo institucional; (c) la aplicación de restricciones a la participación ciudadana facilitando una inversión de roles en la práctica del control social; y (d) el poco interés en el potencial aporte local a la construcción de miradas y soluciones alternativas.

a.- Jerarquización de derechos

El Ministro de Gobierno Carlos Romero (2013: 25) delimita la seguridad ciudadana a la protección del derecho a la vida, la integridad física, la dignidad y la propiedad, siendo éstos *los derechos fundamentales de la población*; y sostiene que ello, “en última instancia, representa todas las medidas dirigidas a luchar contra la delincuencia” (*idem*: 28). Esta priorización global de derechos con miras a determinar su mayor o menor relevancia para la política estatal en la materia, llegó a ser socializada y formalmente validada en sucesivas cumbres nacionales de seguridad ciudadana que el Gobierno boliviano convoca desde medio 2012. Los acuerdos que fueron alcanzados en dichas cumbres precisaron un poco más este enfoque en la protección de aquellos derechos que se verían particularmente afectados o amenazados a causa de *la delincuencia*. Diagnósticos del flamante Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) –creada en 2010 con la misión de recopilar, interpretar y difundir datos cuantitativos y cualitativos que, entre otros usos, orienten “la formulación y el diseño de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en materia de prevención, mantenimiento y restablecimiento de seguridad ciudadana (Ley 264, 2012: Art. 24) –sugieren como problemas de atención prioritaria: los robos, hurtos y asaltos (ONSC, 2012), y la presencia de pandillas juveniles (ONSC, 2013); reflejando una particular preocupación con el mantenimiento y restablecimiento del orden público. Un reciente anuario del Ministerio de Gobierno (2013b) muestra que el área de acción también

incluye la prevención y represión selectiva de otros delitos contra la propiedad y la vida, que todos reflejan la misma jerarquización de derechos por su grado de relevancia como potencial amenaza al orden público del Estado.. Los primeros trabajos del ONSC brindan un respaldo académico a estos lineamientos. Concluimos que, en esencia, la práctica estatal boliviana en materia de seguridad ciudadana ignora el mandato de indivisibilidad de los derechos humanos, al seguir entruncada en los postulados de la *seguridad pública* nacida al calor de la Guerra Fría en la que, desde la institucionalidad, “se entiende a la violencia a partir de eventos aislados, fragmentados y personales tipificados por las leyes” (Carrión, 2009: 14)

b.- Reforzamiento del protagonismo institucional

En abril 2013 el Ministerio de Gobierno y la PNB pusieron en marcha el Plan Chachapuma, cuyo nombre se deriva de una figura mitológica del imperio tiwanacota (2). Seis meses más tarde, el Presidente Morales se refirió al plan como “conocido, respetado y admirado por el pueblo boliviano y los movimientos sociales” (Ministerio de Gobierno, 2013b: 3), mientras el ministro Romero destacó que “la misma población en su conjunto a (*sic*) pedido que este plan se convierta en una política de Estado”. Según explicó Romero, el plan “nació del concepto de que la Policía tome las calles y ejerza un control directo” y es importante porque “nos ayudó a bajar las estadísticas criminales” (*idem*: 5). En 2013, Chachapuma desplegó durante 237 días un promedio de 2.777 efectivos policiales para realizar intensas labores de control y vigilancia y operativos de sorpresa (PNB, 2013: 4); en *puntos estratégicos* de los nueve departamentos del país. Acompañó al plan una fuerte inversión en la *modernización de la PNB* mediante la adquisición de dos helicópteros, la instalación de 130 cámaras de vigilancia y la conexión de 2.000 GPSs, con una inversión total de más de Bs 55 millones (Ministerio de Gobierno, 2013b: 5).

El ministerio sostiene que las autoridades policiales “ven en este proceso un reto al crimen organizado” (*idem*: 20) y destaca logros espectaculares como la desarticulación de una red que secuestraba a empresarios en Santa Cruz; y de una banda que *clonaba* tarjetas bancarias en La Paz. Sin embargo, la relación de resultados concretos de Chachapuma en 2013 muestra el registro de 3.191 delitos, 58.529 faltas y contravenciones, y 370.157 hechos e infracciones de tránsito (PNB, 2013: 4). Más que un reto al crimen organizado, el particular enfoque en la observación de *faltas y contravenciones* ciudadanas sugiere una penalización de lo que se considera *desviado* de la norma social; penalización que, según Wacquant (2009: 25-26), “funciona como una *técnica para la invisibilización de los “problemas” sociales* que el Estado, como palanca burocrática de la voluntad colectiva, ya no puede o no quiere tratar desde sus causas...”. En el caso boliviano, la PNB decide contra cuáles faltas y

contravenciones se actuará y cómo hacerlo. (3) Concluimos que, además de reforzar el poder central de decisión y la autonomía de acción de la Policía Boliviana en materia de seguridad ciudadana sin una eficaz veeduría democrática, el protagonismo gubernamental avaló un enfoque especial en el control y la vigilancia al ciudadano, en una estrategia publicitada como lucha frontal al crimen organizado.

c.- Restricciones a la participación ciudadana

El Latinobarómetro del año 2012 señala a la población boliviana como una de las más condescendientes de la región con el *linchamiento* u otras acciones en las que individuos o grupos hacen *justicia* por cuenta propia. Al expresarse sobre el hipotético caso que *una persona mata a alguien que le ha violado a un(a) hijo/a*, 46,4% indicó aprobar tal reacción, mientras por otra parte, sólo 43,4% dijo no aprobar ni entender un acto de *limpieza social* en el que se mata a una persona por considerarla indeseable (PNUD, 2013: 148-9). Estas circunstancias hacen de especial relevancia una consideración sobre las personas que participan desde la ciudadanía en el debate sobre políticas de seguridad ciudadana. Tomando en cuenta el ya comentado protagonismo poco autocrítico de autoridades e instituciones estatales, esta cuestión se hace aún más importante para el ejercicio del control social, constitucionalmente entendido –recordamos –como una veeduría desde la ciudadanía sobre la gestión estatal.

Komadina (2011: 10-11) propone criterios básicos para los actores sociales que ejerzan el control social. Éstos deben: tener autonomía política; mantener una representación diversa que refleje al interés común; tener la posibilidad de desplegar recursos de poder que reequilibren las relaciones entre gobernantes y gobernados (por ejemplo, tener acceso a información oportuna y transparente); y sujetarse, por su parte, a mecanismos de control desde la ciudadanía. El autor también señala la necesidad de separar los actores que intervienen en “la deliberación de las decisiones antes que las acciones se hayan ejecutado” de los sujetos del control social, porque “no es posible ser juez y parte al mismo tiempo” (*idem*: 27). Este, por cierto, es un dilema que la ley 264 no ha salvado, ya que en niveles sub-nacionales los consejos de seguridad ciudadana tienen tanto atribuciones para aprobar planes, proyectos y programas, como para evaluar su ejecución. En cuanto a los otros criterios: las/los ciudadanos que participan en cumbres y en actos de rendiciones de cuentas (Ministerio de Gobierno, 2014) pertenecen casi sin excepción a organizaciones sociales aliadas al gobierno nacional y/o acríicas hacia su política de seguridad ciudadana; no representan a varios de los sectores más afectados por la inseguridad ciudadana (niños/as y adolescentes, jóvenes estigmatizados como pandilleros, transsexuales, personas de la tercera edad, y otros); no cuentan con información oportuna y transparente (igual que todos

los ciudadanos); y no se sujetan de ninguna manera a una rendición de cuentas pública sobre su participación en el área de la seguridad ciudadana. En tales condiciones, como señala Komadina (2011: 11), “el control social puede connotar todo lo contrario: la vigilancia de la sociedad por parte del Estado”. Es lo que por ahora ha sido la práctica en consejos intersectoriales que comenzaron a funcionar en algunos departamentos y municipios, con representantes ciudadanos que asumen su rol desde una misión de apoyo a las tareas policiales de vigilancia, control y represión; y no de veeduría a las prácticas institucionales.

d. El desconsiderado potencial local

A lo largo del continente surge el municipio como un nuevo espacio político por excelencia para, en coordinación con autoridades nacionales, impulsar y desarrollar prácticas de seguridad ciudadana. Se trata de una descentralización “no solo administrativa sino de las demandas de la población hacia los municipios, los cuales se convierten en núcleos de referencias centrales en la construcción de la seguridad ciudadana” (Carrión, 2009: 13). En Bolivia, es significativa la inexistencia de iniciativas locales de seguridad ciudadana impulsadas desde el ámbito institucional bajo una mirada alternativa. A esto se suma la carencia en el debate de un liderazgo ciudadano con propuestas que vayan más allá de la mirada punitiva y que podrían contrarrestar las tendencias del protagonismo estatal y sus lógicas de selectividad en la orientación e implementación de políticas estatales.

En ese entendido destacamos el programa *Barrios y comunidades de verdad* impulsado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP, 2011), que con financiamiento del Banco Mundial persigue el objetivo de mejorar las condiciones de vida de comunidades afectadas por la pobreza, el descuido y la falta de infraestructura urbana. En los hechos esta iniciativa local –única en el país y llamado por el alcalde de La Paz “el programa estrella del municipio” (Banco Mundial, 2014) –no pretende visibilizar como tal la problemática de la inseguridad en los barrios atendidos, ni resaltar la incidencia de la recuperación de espacios públicos en los índices de violencia e inseguridad. De esta manera, se pierde una importante oportunidad para demostrar su valor y potencial como una vía de solución alternativa para estas problemáticas; más aún porque el programa también incluye las habituales actividades de *concientización* y *capacitación* de vecinos a cargo de la Policía Boliviana, bajo el cuestionado concepto de la seguridad ciudadana como una *Tarea de Todos*.

¿Un futuro más violento y menos seguro?

En conclusión, observamos que el creciente protagonismo estatal en materia de seguridad ciudadana impulsa algunos elementos típicos del Estado penal. Hemos considerado: (a) un

sesgo en la definición de la seguridad ciudadana a favor de su relación con el orden público y la ley penal; (b) un respaldo a una priorización de acciones desde perspectivas de la institucionalidad estatal; (c) un refuerzo del poder central de decisión y autonomía de acción de la Policía Boliviana sin una eficaz veeduría democrática; (d) participación ciudadana con acceso restringido, enfocada en el cumplimiento de dos funciones: avalar las decisiones de autoridades estatales y colaborar en tareas policiales de vigilancia y control; (e) prácticas basadas en el entendimiento del control social como instrumento de control del Estado al ciudadano antes que un control del ciudadano al Estado; y (f) desconocimiento del potencial de liderazgo local para el desarrollo de vías alternativas de solución.

Como ha observado Carrión (2009: 14): “enfrentar la violencia con más violencia no resuelve el problema, por el contrario, más temprano que tarde la incrementa: genera una sociedad excluyente (antisociales), introduce factores estigmatizadores (polariza), modifica el presupuesto (más en seguridad que en lo social), [y] reproduce los factores de riesgo”. No podemos decir que el Estado boliviano se comprometió plenamente con dicho camino, pero ciertamente observamos un significativo avance en la misma dirección.

Notas

(1) Definida en la Ley 264 (2012: Art. 3.1) como: “un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas, de todos los estantes y habitantes del territorio del Estado Plurinacional de Bolivia...”. No hemos incluido un diagnóstico de la situación de violencia e inseguridad ciudadana en Bolivia que permitiría comprender mejor la especial relevancia del postulado entendimiento de la seguridad como un bien común. En breve observamos que prevalece tanto en la población como en las instituciones del país una lógica altamente normalizada que asocia la inseguridad ciudadana con determinados delitos y amenazas (delincuentes comunes, pandillas, el crimen organizado), mientras que persisten problemáticas de violencia apremiantes y de alta incidencia que se mantienen mayormente invisibles.

(2) Aún se discute la interpretación simbólica de esta figura mitológica. Según el Ministerio de Gobierno (2013b : 19) « el hombre felino, era la representación mítica de seguridad, vigilancia [...] que cumplía con su mandato de defender a los ciudadanos de esta gran cultura ». En cambio, la arqueóloga Sonia Alconini relaciona una escultura en Tiwanaku que representa a Chachapuma con una cabeza en las manos con las formas ritualizadas de violencia que, sostiene Alconini, usó el imperio tiwanacota durante su expansión en función del control político sobre sus vecinos (Aliaga, 2013).

(3) Las faltas, contravenciones e infracciones de tránsito son los casos más comunes en los que infractores y policías concuerdan aplicar artículos especiales, como son el *artículo 20* (soborno de Bs 20, que abonará tanto al funcionario como a sus superiores) u otros de mayor precio.

Bibliografía

Achá, Gloria (2013), “Desproporcionalidad en el Sistema Penal Antidrogas boliviano”, en *Vivir Bien y Estado Penal*, Cochabamba, Acción Andina/CEDD, pp. 31-48.

Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ACNUDH (2014), *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en el Estado Plurinacional de Bolivia*, La Paz, 19 pp.

Aliaga, Javier (2013), “La violencia ritual tuvo un papel crucial en Tiwanaku, según un estudio”, en *La Razón*, La Paz, 2/11/2013, La Revista.

Banco Mundial, 2/7/2012, “Guatemala y Bolivia intercambian experiencias para mejorar la vida en los barrios pobres”, en <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2012/07/02/guatemala-and-bolivia-exchange-experiences-to-improve-life-in-poor-neighborhoods>, 22/5/2014.

Carrión, Fernando (2009), “Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica”, en *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*, Quito, FLACSO Ecuador, pp. 7-17.

Consejo de la Magistratura (2014), *Movimiento de causas por materia de ciudades capitales gestión 2012*, Bolivia.

Construir (2012), *Reforma Procesal Penal y Detención Preventiva en Bolivia*, La Paz, Fundación Construir, 247 pp.

CPE (2009), *Constitución Política del Estado*, Bolivia.

Defensoría del Pueblo (2013a), *Bolivia: Situación de los derechos de las mujeres privadas de libertad. Informe Defensorial 2012*. Bolivia, 190 pp.

Defensoría del Pueblo (2013b), *Información relevante sobre personas privadas de libertad en el Estado Plurinacional de Bolivia*, en http://www.defensoria.gob.bo/sp/datos_personas_privadas_libertad.asp, 05/05/2014.

Dirección General de Régimen Penitenciario DGRP (s/f), *Datos Estadísticos*. Bolivia, en <http://www.mingobierno.gob.bo/pdf/diregimenpenitenciario.pdf>, 05/05/2014.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz GAMLP (2011), *Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana*, en http://www.lapaz.bo/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=237&Itemid=745, 22/05/2014.

Komadina Rimassa, Jorge (2011), *El debate sobre el control social en Bolivia*, Cochabamba, CEADESC, 72 pp.

Ley 264 (2013), *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”*, Bolivia.

Ley 341 (2012), *Ley de Participación y Control Social*, Bolivia.

Ley 1551 (1994), *Ley de Participación Popular*, Bolivia.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas MEFP (2014), "Estadísticas de Presupuesto y Ejecución por Entidad, Gestión 2014", en http://reportes.sigma.gob.bo/reports/rwservlet?report=r_web_crg_ppto_ent.rdf&destype=cache&desformat=pdf&userid=wconsulta/wconsulta@prod&pa_gestion=2014, 05/05/2014.

Ministerio de Gobierno (2012), *Rendición de Cuentas final 2012 y Desafíos del 2013*, Bolivia, 153 pp.

Ministerio de Gobierno (2013a), *Rendición de Cuentas final 2013 y Desafíos del 2014*, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2013b), *Revolución Tecnológica en Seguridad Ciudadana. Anuario 2013*, Bolivia, 133 pp.

Ministerio de Gobierno (2014), *Acta Audiencia Pública de Rendición de Cuentas final 2013 e inicial 2014*, Bolivia, 108 pp.

Organización de Estados Americanos OEA (2008), "Anexo Seguridad Pública Bolivia", en *La seguridad pública en las Américas. Retos y oportunidades*, OEA: Washington D.C.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana ONSC (2012), *Encuesta de victimización en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Delitos contra la propiedad*, Bolivia, 67 pp.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana ONSC (2013), *Las pandillas en Bolivia*, Bolivia, 2 pp.

Policía Nacional Boliviana (2013), *Rendición de Cuentas final 2013 e inicial 2014*, Bolivia.

Policía Nacional Boliviana (2014), *Estructura Orgánica de la Policía Boliviana*, Bolivia, en <http://www.policia.bo/>, 05/05/2014.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2013), *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Nueva York, 265 pp.

Quintana Taborga, Juan Ramón (2005), *Policía y democracia en Bolivia. Una política institucional pendiente*, La Paz, Fundación PIEB, 389 pp.

Romero Bonifaz, Carlos (2013), "Los retos de la seguridad ciudadana en Bolivia", en *Perspectivas de la seguridad ciudadana en América Latina y Bolivia. Intercambio de buenas prácticas*, La Paz, Ministerio de Gobierno, Bolivia, pp. 24-36.

Roncken, Theo (2013), "El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y sus alcances para el Vivir Bien", en *Vivir Bien y Estado Penal*, Cochabamba, Acción Andina/CEDD, pp. 2-30.

Wacquant, Loïc (2009), *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona: Gedisa, 446 pp.

Recibido: 20 de marzo de 2014

Aceptado: 17 de mayo de 2014

Publicado: 11 de septiembre de 2014