¿Rojo o azul? La inseguridad ciudadana en Bolivia
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

¿Rojo o azul? La inseguridad ciudadana en Bolivia*

Red or blue? Citizen insecurity in Bolivia

*Gualberto Torrico Canaviri***
merlos2014@gmail.com

"La libertad. Los hombres y las mujeres tienen derecho a vivir su vida y a criar a sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia. La mejor forma de garantizar esos derechos es contar con gobiernos democráticos y participativos basados en la voluntad popular"
Declaración del Milenio: Valores y Principios.
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

*"**Freedom:** Men and women have the right to live their lives and raise their children in dignity, free from hunger and from the fear of violence, oppression or injustice. Democratic and participatory governance based on the will of the people best assures these rights."*
Millennium Declaration: Values and Principles.
UNITED NATIONS Program for Development (UNDP)

Presentado: diciembre 20 de 2015. Aceptado: 22 de abril de 2016

Resumen

La inseguridad ciudadana en Bolivia es una constante en el debate público, una bomba de tiempo. Las iniciativas de reforma del sistema de seguridad ciudadana, las cumbres de Seguridad Ciudadana, los programas y proyectos de fortalecimiento de la policía nacional son parte de las iniciativas en los distintos niveles de gobierno. Pero los datos sobre la violencia y el delito en el país muestran que esas iniciativas no disminuyeron significativamente la inseguridad ciudadana, es decir aumentaron la potencia de la bomba. Diversos factores profundizaron los niveles de inseguridad subjetiva y objetiva, entre ellos la incoherencia en la posición de las entidades estatales y de la sociedad. Este artículo cuestiona el abordaje de las políticas públicas en el sector: ¿se debe comenzar a desarmar la bomba de la inseguridad/seguridad ciudadana por la corresponsabilidad institucional, la participación y el control social?, por el endurecimiento punitivo y la modernización tecnológica?, ¿por la educación o por la construcción de más cárceles?, ¿por el rojo o por el azul?, ¿por ambos?

Palabras clave: *Seguridad/inseguridad ciudadana, violencia, delito, participación, control social, punitivo, modernización tecnológica, Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.*

Summary

Citizen insecurity in Bolivia is a constant in a public debate, a time bomb. Efforts to reform the system of public safety, the summits of Public Safety, programs and projects aimed at strengthening the national police are parts of initiatives at various levels of government. However, data on violence and crime in the country show that these initiatives did not significantly reduce insecurity, i.e. they have only increased the power of the time bomb. Several factors deepened the levels of subjective and objective insecurity, including inconsistency in the position of state's agencies and society. This article disputes the approach of public policy in the sector: should it begin to disarm the bomb of public insecurity/safety by institutional responsibility, participation and social control? Alternatively, by punitive hardening and technological modernization? By investing in education or construction more prisons? By red or by blue? By both?

Keywords: Security/insecurity, violence, crime, participation, social control, punitive, technological modernization, National Observatory of Public Safety.

* El artículo forma parte del trabajo de investigación realizado en el marco de las investigaciones académicas 2015 del Instituto de Investigaciones y Seminarios de la Carrera de Derecho, UMSA.
** Gualberto Torrico Canaviri es profesor universitario en la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública, UMSA, y docente investigador del IIST.

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones y Seminarios
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

1. Introducción

No es nuevo afirmar que el reconocimiento de la relevancia de la seguridad/inseguridad es una cuestión que está afectando decisivamente la convivencia social y es un desafío para el gobierno, para el Estado y la sociedad, no sólo en Bolivia sino en toda Latinoamérica, como indican los estudios en la región, lo cual parece mostrar la degeneración del modelo de modernidad. Dicho de otra manera la inseguridad es una bomba de tiempo que puede debilitar profundamente el sistema democrático.

> *La otra cara del envejecimiento de la modernidad industriales la aparición de la sociedad del riesgo. Este concepto describe una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos sociales, políticos, económicos e individuales creados por el impulso de innovación eluden cada vez más el control y las instituciones protectoras de la sociedad industrial* (Beck, 2002, pág. 113).

Un fenómeno que requiere ser explicado tomando en consideración la transición de la modernidad y del Estado nación, una de cuyas funciones era brindar seguridad y confianza a los ciudadanos, a la sociedad del riesgo globalizado (Beck, 2002) donde ha colapsado el control y la certidumbre, el confortante sentimiento de saber qué ocurrirá en el futuro(Bauman, 2006).

> *Gran parte de la credibilidad de la nación y de su atractivo como garante de seguridad y duración deriva de su íntima asociación con el Estado, y -por medio del Estado- con las acciones destinadas a concretar la base sólida y confiable de la acción colectiva*(Bauman, 2004, pág. 196).

Tampoco es nuevo confirmar que está aumentando el miedo y la violencia en la población, tanto en las percepciones o inseguridad subjetiva como en la inseguridad objetiva. Pero es pertinente destacar que es un asunto de creciente importancia en las preocupaciones de la población, en las políticas públicas de mejoramiento de la calidad de vida de la población, en el crecimiento económico y en la vigencia de la democracia.

> *…las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1998).

Entonces, si el problema no es enfrentado de forma inteligente y coherente la inseguridad creciente tendencialmente puede afectar la calidad de vida de la sociedad y decisivamente perturbar la convivencia ciudadana. Por estas características y en el actual contexto socio político boliviano es oportuno debatirlas políticas públicas en seguridad ciudadana y reflexionar sobre las iniciativas públicas y privadas en seguridad ciudadana, su incorporación en la agenda gubernamental y la relación con desarrollo humano.

En este documento se hace un abordaje analítico de la cuestión a través de la interpretación de las dimensiones objetiva o delincuencia real y la subjetiva de percepción ciudadana sobre la seguridad ciudadana, aplicadas en las Encuestas de Victimización, un

REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

acercamiento a la seguridad ciudadana desde un enfoque más amplio que la perspectiva exclusiva de la criminalidad.

> *…los problemas de seguridad son una preocupación relativamente nueva para la mayoría de los países del mundo. Esta novedad no deriva solamente del aumento cuantitativo del fenómeno, sino más bien de la larga indiferencia a los atentados a las personas y a los bienes que por mucho tiempo los países consideraron tolerables. Anteponer la seguridad a la educación o al desempleo, puede parecer exagerado. Pero, sólo ahora se empieza a comprender que las políticas de desarrollo pueden fracasar por la inseguridad. El desarrollo sostenible debe integrar la problemática de la seguridad* (Ministerio Interior-Chile, BID/ Universidad Jesuita A. Hurtado, 2004).

Es decir, la seguridad ciudadana como un bien público está estrechamente vinculada con la protección de los ciudadanos respecto de la violencia y el delito, la consolidación de una seguridad que les permita desarrollar sus potencialidades y vivir con dignidad en un marco democrático. Por estas características la seguridad ciudadana es un imperativo social y político, y un indicador de la eficacia del funcionamiento del Estado y sus instituciones y de la convivencia social.

La seguridad ciudadana es parte de la seguridad humana (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). Se refiere a una situación en la que las personas pueden ejercer sus derechos fundamentales, y en la que las instituciones públicas pueden garantizar, en el marco de un Estado de Derecho, dicho ejercicio, y responder con eficacia cuando esos derechos son vulnerados, mediante políticas de seguridad ciudadana. El análisis de la delincuencia desde el punto de las víctimas suministra explicaciones acerca de por qué algunas personas o grupos son victimizados y otros no. Según Akers (1997) los estudios centrados en las víctimas facilitan la identificación de las circunstancias, conductas y actividades de los ciudadanos que aumentan la propensión de ocurrencia de un delito.

Los referentes conceptuales de este análisis tienen que ver con las personas lesionadas en un bien jurídico (la víctima), una persona concreta. La teoría de las actividades rutinarias predice que un delito ocurre cuando un delincuente potencial delincuente (amenaza) coincide con una persona vulnerable (Felson, 1996). La convergencia de tres elementos explica la ocurrencia de un delito: alguien motivado, la existencia de alguien o algo percibido como blanco para la victimización criminal y la ausencia de vigilancia capaces que puedan prevenir el delito (Cohen y Felson, 1979, citado por Akers,1997).

La ONU circunscribe el ámbito de la víctima a las condiciones legalmente penadas (Milán, 1985), pero desde la perspectiva criminológica hay daños no tipificados que pueden causar más daño. La tipología (Landrove) remite a las víctimas no participantes: desconectadas previamente del victimario y elegidas al azar; víctimas participantes que incitan o desencadenan a la acción ya sea voluntaria o involuntariamente; víctimas ocasionadas por relaciones próximas, familiares, sentimentales o laborales; sin conciencia de víctima como en los delitos socio – económicos, que afectan a la mayoría de la población, aunque ésta actúa como si no fuera con ella; y

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones y Seminarios
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

víctimas especialmente vulnerables o natas: las propensas a convertirse en víctima en función de circunstancias de diversa naturaleza, entre ellos personales (edad, estado físico o psíquico, sexo, orientación sexual) y sociales (posición económica, ubicación de la vivienda, contacto con grupos marginales).

También hay que considerar el concepto de *victimización primaria* referida a la experiencia individual y directa de la víctima en el delito, con consecuencias de índole física, psíquica, económica, social en la víctima; la *victimización secundaria*, como segunda experiencia que relaciona a la víctima con la administración y el sistema jurídico penal, lo cual puede tener efectos perniciosos en la víctima, la revictimización o la conversión de la víctima en acusada.Asimismo es importante mencionar la *victimización terciaria* referida a la victimización del delincuente, la que se produce por ejemplo en el hacinamiento carcelario, el estigma y la marginación social.

En esta perspectiva, la seguridad ciudadana es una situación que determina una condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza y despojo intencional por otros, de su vida y de sus bienes. Entonces, la inseguridad ciudadana es la configuración de amenazas, objetivas y subjetivas de violencia y despojo para cada persona.

> *"[…]mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura"*(Carrión, 2002).

Pero la inseguridad no es una cuestión personal, sino asociada a múltiples factores, de carácter social, económico y de gestión pública.

> *La pobreza -empobrecimiento y su consecuente segregación social-, la desigualdad de oportunidades, la falta de control del acelerado crecimiento urbano en las ciudades, la exclusión escolar y laboral, la mayor disponibilidad de armas de fuego y las limitaciones y debilidades que presentan los sistemas de control del delito (sistema penal, policial y carcelario) son factores que inciden directamente sobre la presencia del fenómeno* [la *inseguridad*]*en la región* [*Latinoamérica*]. (Ministerio Interior-Chile. BID y Universidad Jesuita A. Hurtado, 2004: 94).

2. Metodología

El estudio está basado en las encuestas aplicadas por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana realizadas en el marco de la Ley 264, del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una vida segura", complementado con información proveniente de los planes y programas de seguridad ciudadana, de instituciones públicas y privadas.

3. La norma boliviana sobre la seguridad ciudadana

3.1 Corresponsabilidad institucional, participación ciudadana y control social

Ley Nº 2494 Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una vida segura", entró en vigencia el 4 de agosto de 2003. La finalidad de ese sistema era coordinar las políticas, los planes, los programas y proyectos destinados a brindar mayor seguridad a la población (art. 1).

REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

El involucramiento de los actores sociales en las políticas públicas del sector fue un avance significativo en el enfoque de seguridad ciudadana. La Policía Nacional debía compartir la coordinación de los planes con otras diez autoridades nacionales reunidas en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Art. 4).

La Secretaría Técnica del Consejo Nacional, bajo la dirección del Viceministro de Régimen Interior debía coordinarla operación, la ejecución y el seguimiento de los planes, programas yproyectos (Art. 7). Su avance sería evaluado por las Comisiones de Gobierno de las Cámaras de Senadores y Diputados (Art. 8). Así, la policía nacional perdía protagonismo.

3.2 El endurecimiento de penas y el fortalecimiento institucional y tecnológico

La Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una vida segura", promulgada el 31 de julio de 2012 abrogó la Ley 2494(Bolivia, Gaceta Oficial de, 2012). La policía nacional recupera el protagonismo operativo en la prevención, el mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad ciudadana. Instruye la especialización de las funciones policiales del régimen penitenciario (Art. 31), regula las operaciones, las actividades y las obligaciones de las empresas privadas de vigilancia.

La Ley 264 redefine el control social y la participación ciudadana, mediante la capacitación ciudadana, para que las organizaciones sociales y juntas vecinales (Art. 15) se constituyan en sujetos estratégicos en la prevención del delito y las contravenciones (Art. 37).

Asimismo la ley norma la estructura y el funcionamiento del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) (Art. 25).

> *El Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana tiene las siguientes funciones:*
>
> *1. Recopilar, procesar, analizar e interpretar la información sobre los factores que contribuyen a la inseguridad ciudadana y mantener una base de datos actualizada, que permita adoptar políticas públicas tendientes a minimizar su incidencia.*
>
> *8. Desarrollar, implementar y mantener actualizados los sistemas de georeferenciación del delito y violencia.*
>
> *10. Generar estadísticas e información desagregada sobre delitos, violencia y todo hecho que afecte negativamente a la seguridad ciudadana con el propósito de que se adopten las medidas necesarias para su prevención, tratamiento y sanción…* (Gaceta Oficial de Bolivia, 2012)

Una dimensión que resalta en la Ley 264 respecto de la anterior y del Código Penal es el endurecimiento de las penas concernientes a dos tipos de delito: la evasión de una condena o detención preventiva y la acción de causar, al conducir un vehículo motorizado, daños físicos mayores a una o más personas.

> *Se modifican los Artículos 180 y 261 del Código Penal,con el siguiente texto:*
>
> *"Artículo 180. (Evasión).*
>
> *I. El que se evadiere, hallándose legalmente detenido o condenado, será sancionado con reclusión de tres (3) a cinco (5) años.*

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones y Seminarios
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

II. Si el hecho se perpetrare empleando violencia o intimidación en las personas o fuerza en las cosas, la sanción será de reclusión de cinco (5) a ocho (8) años"

"Artículo 261. (Homicidio y lesiones graves y gravísimas en accidentes de tránsito).

I. El que resultare culpable de la muerte o producción de lesiones graves o gravísimas de una o más personas ocasionadas con un medio de transporte motorizado, será sancionado con reclusión de uno (1) a tres (3) años. Si el hecho se produjera estando el autor bajo la dependencia de alcohol o estupefacientes, la pena será de reclusión de cinco (5) a ocho (8) años y se impondrá al autor del hecho, inhabilitación para conducir de forma definitiva.

III. Si la muerte o lesiones graves o gravísimas se produjeren como consecuencia de una grave inobservancia de la Ley, el Código y el Reglamento de Tránsito que establece los deberes de cuidado del propietario, gerente o administrador de una empresa de transporte, éste será sancionado con reclusión de uno (1) a dos (2) años"(Ley 264. Disposiciones finales)

Otra dimensión es la asignación de mayores recursos para el fortalecimiento institucional y tecnológico, en adquisición de bienes muebles, equipamiento, tecnología preventiva pública, comunicación en recintos penitenciarios, tecnología de autoidentificación por radiofrecuencia, sistemas de cámaras de seguridad y monitoreo electrónico.

Las entidades territoriales autónomas departamentales, para la ejecución del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, políticas públicas, planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana, transferirán a título gratuito bienes muebles tangibles e intangibles, motorizados, sistemas tecnológicos y de comunicación a la Policía Boliviana… (art. 43).

El Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas, dotarán a la Policía Boliviana de sistemas de monitoreo y vigilancia electrónica para el control y prevención de delitos, faltas y contravenciones, así como centros automáticos de despacho … (art. 47).

I. Las empresas prestadoras de servicios públicos, las entidades financieras bancarias, las entidades públicas y los centros de esparcimiento público y privado con acceso masivo de personas, deberán instalar en sus dependencias sistemas de cámaras de seguridad y monitoreo electrónico para garantizar la seguridad de las personas. …(art. 50).

4. Las Encuestas de Victimización, Prácticas y Percepción sobre Violencia y Delito (EVIC)

Entre las *encuestas de victimización* conocidas están las aplicadas desde 1965 en Estados Unidos. Esas experiencias mostraron el potencial del instrumento por aspectos técnicos como participación directa los informantes clave, los ciudadanos afectados por la violencia y los delitos. Los resultados debían ser publicados de manera periódica. Actualmente esas encuestas están concentradas en la percepción respecto de la inseguridad y sobre los organismos públicos de seguridad como la policía, el gobierno y los administradores

REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

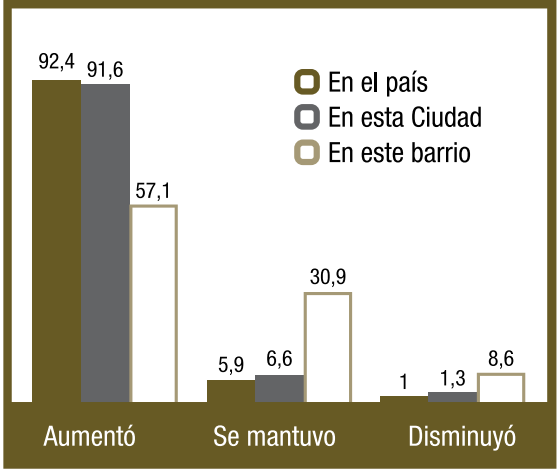
de justicia, las características de la población victimizada, el tipo de delitos, los denunciados y los no denunciados, las personas o grupos más vulnerables y los propensos a ser víctimas de delitos.

La primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito (EVIC) del ONSC fue realizada en 2011 en las ciudades de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto. La segunda en 2013 en las nueve capitales departamentales y la ciudad de El Alto, y la tercera en 2015, en las nueve capitales departamentales, la ciudad de El Alto y diez ciudades intermedias. Los resultados perfilan las dimensiones objetiva o delincuencia real y la subjetiva de percepción ciudadana, de la seguridad ciudadana. La dimensión objetiva proviene de los registros de denuncia delictiva. La dimensión subjetiva está basada en las EVIC.

En 2011 el tamaño de la muestra fue de 2702 hogares victimizados. En 2013 fue de 5564 hogares, de los cuales 3709 eran hogares victimizados por algún delito y 1855 hogares no victimizados. En 2015 la muestra comprendió 6320 hogares victimizados y 3224 hogares no victimizados. Si bien los resultados no son comparables porque son diferentes poblaciones y diferentes muestras, es posible identificar algunas tendencias significativas.

El sistema de indicadores permite comprender mejor los factores relacionados con la inseguridad ciudadana, entre ellos: percepción de la población sobre el principal problema del país, nivel de victimización de los encuestados como aproximación a la ocurrencia de los delitos, proporción de delitos ocurridos y denunciados ante la Policía o la Fiscalía y las causas de la no denuncia, percepción de la inseguridad sobre la evolución de la inseguridad, evaluación de los ciudadanos acerca del desempeño de las instituciones de la seguridad ciudadana y el cambio en el comportamiento individual y colectivo en relación al temor de ser víctima de delitos(Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013).

Gráfico 1. Porcentaje de la percepción sobre el incremento de la delincuencia, 2015



Fuente: ONSC, EVIC, 2015

4.1 La inseguridad y la delincuencia, principales problemas

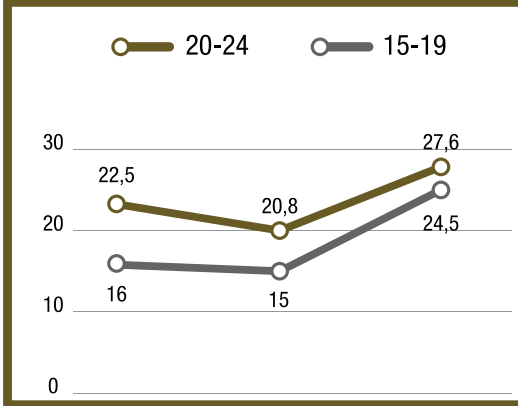
Uno de los primeros resultados observados en 2011 fue la identificación del principal problema: la inseguridad y la delincuencia (43,6 %), en los hogares victimizados y en los no victimizados. En 2013 la inseguridad y la delincuencia subieron a más de la mitad (52,5 %). Una tendencia de percepción ratificada por los datos de 2015, cuando 9 de cada 10 ciudadanos creían que la delincuencia había aumentado en el país.

Además el 34,9% de los hogares en las doce áreas geográficas de estudio manifestaron que fueron víctimas de

algún tipo de delito en los últimos 12 meses. El porcentaje bajó hasta 57% cuando el encuestado tiene un conocimiento de primera mano de lo que sucede en su lugar de residencia; aunque sólo 8,6% cree que la delincuencia disminuyó en el lugar donde reside. Asimismo la mayoría cree que aumentará en los próximos 12 meses.

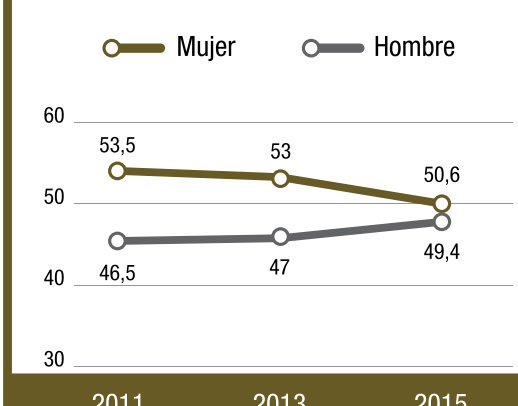
4.2 Perfil de las víctimas y de los agresores

Gráfico 2. Porcentaje de grupos etarios más vulnerables 2011-2013-2015



Fuente: Elaborado sobre las encuestas deL ONSC, EVIC, 2011, 2013, 2015.

Gráfico 3. Porcentaje de víctimas por sexo 2011-2013-2015



Fuente: Elaborado sobre las encuestas de ONSC, EVIC, 2011, 2013, 2015.

Según las tres encuestas los hogares victimizados pertenecían al estrato socioeconómico bajo. En 2011 el 57 % y en 2013 el 54,9 %de los hogares que tienen menores ingresos son los victimizados, aunque los hogares de ingresos altos son mayormente victimizados por los delitos de robo de vehículos y de autopartes.Además los grupos etarios más vulnerables a sufrir delitos mayormente eran los jóvenes: de 20 a 24 años y los de 15 a 19 años.

En la familia, los más afectados eran los hijos y los jefes de familia. Asimismo, en general las mujeres formaban el mayor número de víctimas. Respecto de los agresores la mayor parte de ellos eran hombres. En 2011, el 86 %, en 2013 el 82 % y en 2015 el 88,9. En las tres encuestas el mayor porcentaje de los delincuentes tenían una edad aproximada de entre 20 a 30 años.

En general el lugar donde se presenta la mayor frecuencia de hechos delictivos es su barrio(el 21,7 % en 2011, el 15,8 % en 2013 y el 17,4 % en 2015). Los datos también son importantes las proporciones de los que ocurren cerca de la casa, en el centro de la ciudad, en las ferias o mercados y en el transporte público. La mayor proporción de los robos ocurren entre las siete y doce de la noche. Además la mayor parte de los hechos delictivos suceden los días hábiles u ordinarios.

4.3 Confianza en las instituciones, responsables y propuestas en seguridad ciudadana

De acuerdo con la percepción ciudadana en general las instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana tienen baja credibilidad, aunque las más confiables

¿Rojo o azul? La inseguridad ciudadana en Bolivia
REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

en términos relativos son las instancias de seguridad privada, gobierno municipal y junta de vecinos. Las calificaciones más bajas corresponden a la Asamblea Legislativa, los Tribunales de Justicia, la Policía Boliviana y la Fiscalía.

La mayor parte de las propuestas de los ciudadanos para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana tienen que ver principalmente con la transformación y fortalecimiento de las instituciones del sistema, entre ellas mayor presencia policial y eliminación de la corrupción en la policía. Esta percepción se observa en las tres encuestas.

Asimismo en 2015 la gente opina que los problemas de inseguridad ciudadana pueden disminuir con el incremento de castigos a los delincuentes.

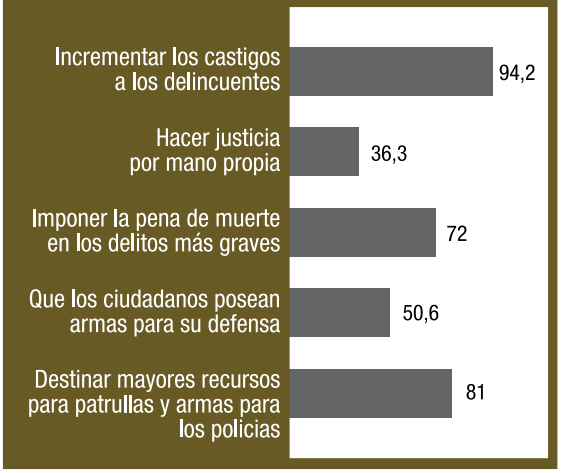
Esta medida, es seguida de cerca por destinar mayores recursos para la policía, para patrullas y armas (81%).

De manera consistente con esta percepción el 58 % de los encuestados opina que la mejorar forma de controlar la criminalidad es terminar con la corrupción en la policía y en segundo término (muy cercano con 56,5%) tener mayor presencia policial.

Asimismo, predomina la idea de que la institución que debería hacerse cargo del control de la criminalidad es la policía nacional, en segundo término el gobierno central.

Paradójicamente la policía es identificada como la institución más importante en la lucha contra la delincuencia a pesar a haber perdido credibilidad ante la población y las instituciones públicas.

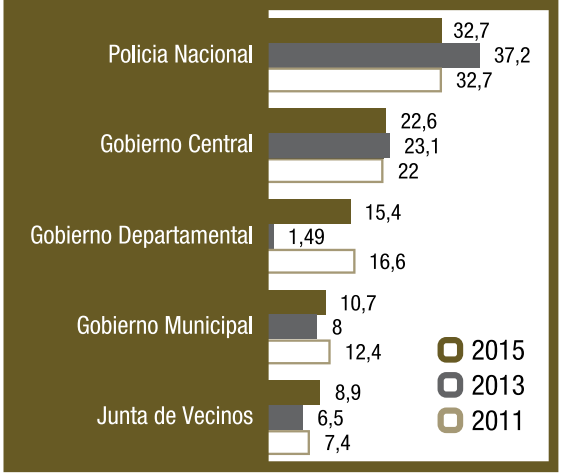
Gráfico 4. Porcentaje de la percepción sobre el incremento de la delincuencia, 2015



Fuente: EVIC, ONSC, 2015.

Décadas de constantes casos de corrupción en todas sus formas, de abusos, de las más variadas irregularidades e innumerables intentos fallidos de reestructuración y depuración, siempre frustrados por la tenaz resistencia de sus cuadros más influyentes han ido socavando la imagen de la institución (Correo del Sur, 2012).

Gráfico 5. Principal institución que debe hacerse cargo de la seguridad ciudadana (en %)



Fuente: EVIC, ONSC, 2011, 2013, 2015.

Publicación de la Carrera de Derecho
Instituto de Investigaciones y Seminarios
UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

Los datos anteriores nos muestran en general un escenario de creciente incremento de los niveles de violencia y delincuencia y de mayor incertidumbre social que tiene incidencia en dos aspectos principales: por una parte en el enfoque estratégico de las instancias gubernamentales y por otra la percepción de los ciudadanos acerca de las instancias que deben intervenir en la parte operativa de la seguridad ciudadana, en especial de la policía, en el endurecimiento de las penas y la asignación de mayores recursos para el equipamiento tecnológico.

5. La policía y la perspectiva punitiva

Si bien la población muestra su desconfianza en la policía también menciona a esa institución como la encargada de la seguridad ciudadana. Además predomina la idea de que es necesario endurecer e incrementar las penas y destinar mayores recursos para el equipamiento y armas para los policías.

Esta aparente paradoja es simplemente la manifestación de lo que Bauman llama la modernidad líquida, un escenario en el que todos pueden ser persuadidos para adoptar diferentes creencias públicas sobre la seguridad/inseguridad en la sociedad actual, donde prevalece la política del miedo.

> *"Ser duros" contra el crimen construyendo más cárceles… es la respuesta habitual a la política del miedo. "Encerrar a toda la población", escuché decir a un hombre en el autobús, llevando la solución a su extremo más ridículo. Otra respuesta es privatizar y militarizar el espacio público […] hacer las calles, parques y comercios más seguros, pero menos libres […]*(Zukin, 1995, págs. 38, 39).

De esa manera se prioriza el enfrentamiento al hecho delictivo mediante el uso de la fuerza. Las campañas y las batidas que periódicamente realiza la policía en las ciudades para controlar la delincuencia común y disminuir los accidentes de tránsito muestran esa tendencia.

Esas acciones definidas en las instancias públicas no contemplan la participación de los actores sociales y en general operan estrategias de represión, amedrentamiento y seguridad los fines de semana, como si el delito tuviera un cronograma de fines de semana. Son operaciones de limpieza del delito que despliegan escenarios, imágenes y declaraciones de los jefes.

Vista desde una perspectiva crítica esa parafernalia de imágenes y voces es una estrategia invisibilizadora de los problemas sociales que están detrás de la relación social involucrada en el delito(Wacquant, 2005), pues lo que se consigue es hacer desaparecer de las calles el crecimiento económico desigual y transformar un problema político en un problema de marginalidad y criminalidad (Wacquant, 2005), pues no todos tuvieron o tienen la oportunidad de acceder a los bienes y servicios que otorga la sociedad y la economía, aunque según los indicadores macroeconómicos en los últimos años varios sectores de la población mejoraron significativamente su situación económica.

> *La marginalidad no es el resultado de un atraso económico. No es el resultado de la falta de un crecimiento económico sino es el resultado del crecimiento económico, de un crecimiento desigual, un progreso inequitativo que trae consigo una regresión para los sectores más vulnerables*(Wacquant, 2005, pág. 2).

REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

6. El enfoque de la Ley 264

Si bien la ley define la seguridad ciudadana como un bien común, cuya defensa y promoción está orientadaa brindar una vida segura en el marco del Vivir Bien, con equidad y justicia social, su enfoque es predominantemente punitivo y promociona la judicialización de los problemas sociales, lo que Wacquant denomina el Estado Penal, modelo que tiende a ser asumido paulatinamente en Latinoamérica.

> *[Hay] un reemplazo gradual de un (semi)Estado de bienestar por un Estado policial y penal para el cual la criminalización de la marginalidad y el encarcelamiento punitivo de las categorías desfavorecidas funcionan a modo de política social en el nivel más bajo del orden étnico y de clase* (Wacquant, 2010: 80-83).

La pregunta pendiente es por qué la población acepta e incluso prefiere la intervención de la policía como instancia operadora en la lucha contra la delincuencia y una mayor presencia policial en las calles como elemento disuasorio de la actividad delictiva.

Es decir, la población se encuentra en una encrucijada, por un lado tiene una imagen muy negativa de la policía y sin embargo, continúa solicitando mayor presencia policial en las calles.

Esta última demanda podría estar referida a que la gente no niega a la policía boliviana en concreto sino preferiría una policía eficiente, profesional, no burocrática y honesta, con suficiente infraestructura, equipos, herramientas e instrumentos de trabajo en el área.

El problema es que así sólo se enmascaran y profundizan los problemas estructurales del inadecuado funcionamiento del aparato judicial, la politización, burocratización y corrupción en diferentes niveles. También están las dificultades afianzadas por la ley en el mantenimiento de la población carcelaria en detención preventiva y sin resolver la situación de los delincuentes por hurtos y robos, lo que contribuye al hacinamiento de las cárceles y va en contradicción con la Vida Segura y el Vivir Bien.

El otro elemento de la ley 264 es la prioridad a la modernización de la policía con equipos tecnológicos y otros recursos. El reforzamiento de la labor policial que plantea la ley, en especial mediante innovaciones tecnológicas es una tarea oportuna y prioritaria, pero no es suficiente si la misma no está acompañada Capacitación y actualización de servidores públicos en la implementación de sanciones no privativas de libertad u otras alternativas.

En términos generales propone acciones que parecen exceder las capacidades operativas de las instancias responsables de su cumplimiento, lo que puede derivar en que las autoridades sólo se concentren en el discurso sobre los principios de la ley, abstrayendo sus reales posibilidades en la disminución de la inseguridad ciudadana.

7. Las Cumbres Nacionales de Seguridad Ciudadana

Entre 2011 y 2016 se realizaron seis Cumbres Nacionales de Seguridad Ciudadana que reunieron a autoridades del área, a gobernadores, alcaldes,

asambleístas, concejales y ciudadanos para plantear soluciones a la inseguridad ciudadana.

1ra. Cumbre:
Santa Cruz, 17 de junio de 2011
2da. Cumbre:
Tarija, 13 – 14 de junio de 2012
3ra. Cumbre:
Cobija, 26 – 27 de octubre de 2012
4ta. Cumbre:
Sucre, 27 – 28 de junio de 2013
5ta. Cumbre:
Cochabamba, 23 de julio de 2015
6ta. Cumbre:
La Paz, 11 de abril de 2016

Conforme se desarrollaron las reuniones fue afianzándose la tendencia a fortalecer el equipamiento, la construcción de infraestructura y otras medidas administrativas, de acuerdo con un enfoque más punitivo y reactivo que preventivo. Además, las mismas fueron organizadas como respuesta a hechos delictivos y para disminuir las reacciones y la crítica de la población a acontecimientos que mostraban la inseguridad ciudadana.

8. Conclusiones

La inseguridad ciudadana es un problema nacional e internacional, de interés colectivo y público en el que están involucrados directa o indirectamente toda la sociedad, el Estado y sus instituciones. Por estas características es evidente que el sistema de seguridad ciudadana no puede ser definido en términos técnicos sino de decisiones políticas que expresan concepciones sobre la criminalidad y la victimización. A su vez éstas reflejan las ideas predominantes sobre la organización de la sociedad, la tolerancia, el estilo de vida. Lo que se observa en los datos analizados es que el enfoque de seguridad ciudadana no ha logrado superar el punitivo y policíaco, lo que puede explicar en cierto modo el fracaso hasta hoy de las políticas y planes de seguridad ciudadana, muy asociadas a intervenciones tradicionales y restringidas en el tiempo y a ciertos lugares.

Los resultados de las tres encuestas aplicadas por el ONSC en los años 2011, 2013 y 2015, de victimización, muestran tendencialmente un agravamiento de las condiciones de la inseguridad ciudadana, especialmente respecto de la percepción subjetiva. Esta situación puede ser interpretada como consecuencia de un abandono institucional y social, empeorada por la contaminación política de las instituciones judiciales y policiales, lo que expone la ineficacia del Estado y sus instituciones, como el Órgano Judicial y la policía. Los datos indican que estas instituciones tienen baja credibilidad y los ciudadanos no creen que puedan garantizar la seguridad ciudadana. A pesar de esta situación la ciudadana continúa demandando una policía más profesional, honesta y eficiente, mayores recursos y equipos para esta institución.

La ley 264 avanzó en la apertura a la participación de actores sociales en las decisiones sobre las políticas públicas, aunque en los hechos el Estado ha continuado priorizando las acciones tradicionales en la seguridad ciudadana, las batidas, los controles, mayor presencia policial, las operaciones especiales, las cuales en términos estructurales tiene incidencia baja.

REVISTA JURÍDICA DERECHO
ISSN 2413 – 2810, Volumen 3. Nº 4 Enero - Junio, 2016, pp. 173 - 185

La norma es progresista y propone principios, entre otros de inclusión, solidaridad, participación, compromiso, transparencia y celeridad pero hasta ahora no es posible verificar que haya mayor seguridad ciudadana ni que la población esté más involucrada en la toma de decisiones, porque se ha priorizado más el incremento y el endurecimiento de las penas. Al mismo tiempo indican que los principios enunciados por la ley no se operan en las acciones de las instituciones y quedan en el discurso por parte de los responsables de la seguridad ciudadana.

Hasta el momento la reforma estructural del sistema de seguridad en Bolivia ha sido una tarea muy difícil y ha estado enmascarada por acciones mediáticas y cumbres fastuosas. Pero un inicio concreto podría ser una acción profesional y estrictamente técnica de la policía en la seguridad ciudadana al margen de la injerencia de los actores políticos, el involucramiento real de los actores sociales en la toma de decisiones.

Mientras tanto seguiremos preguntándonos si debemos cortar el cable azul o el cable rojo, si vamos a trabajar en la sociedad o en el Estado, en la policía o en la escuela, en la multiplicación de normas o en el cambio de actitud de los titulares que operan la norma.

9. Bibliografía

Bauman, Z. (2006). *Comunidad En busca de seguridad en un mundo hostil.* Madrid: Siglo XXI.

Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo global.* Madrid: Siglo XXI.

Bolivia, Gaceta Oficial de. (2012). Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una vida segura".

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1998). *Informe 1998.* San José: CIDH.

Gaceta Oficial de Bolivia. (2012). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana Para una vida segura*. Gaceta Oficial de Bolivia , 25.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. (2013). *Percepción de inseguridad y evaluación de las instituciones de seguridad ciudadana*. ONSC.

Wacquant, L. (2005). *Castigar a los parias urbanos*. Revista Oficios Terrestres Nº 17.

Zukin, S. (1995). *The culture of cities.* Oxford: Blackwell.