

Política policial en Bolivia: entre la continuidad y el cambio

Police policy in Bolivia: between continuity and change

Recibido: 15/05/2017

Aceptado: 07/07/2017

Loreta Telleria Escobar

Red de Seguridad y Defensa de América Latina, RESDAL / loretatelleria@yahoo.es

Resumen

Este artículo tiene como objetivo principal describir y explicar la orientación, iniciativas, condiciones y efectos de las políticas policiales desarrollada por el gobierno de Evo Morales en Bolivia, en el periodo 2006-2014. En particular se pretende analizar los cambios y continuidades ocurridos en esta materia, tomando en cuenta la orientación política de izquierda del gobierno y la implementación de un proceso de cambio en el país, a través de la construcción de un Estado Plurinacional.

Palabras clave

Bolivia, policía, seguridad ciudadana, Evo Morales

Abstract

This article's main goal is to describe and explain the orientation, initiatives, conditions, and effects of police policies carried out by the government of Evo Morales in Bolivia during the 2006-2014 period. Particularly, it intends to analyze changes and continuities that have occurred on this matter, considering the government's left-winged political orientation and the implementation of a process of change in the country, through the construction of a Plurinational State.

Keywords

Bolivia, police, citizen security, Evo Morales

1. Antecedentes

La Policía Boliviana, es una institución centralizada que tiene como misión fundamental “conservar el orden público, la defensa de la sociedad y la garantía del cumplimiento de las leyes”.¹ Depende del Presidente del Estado, quien ejerce esta autoridad por intermedio del Ministro de Gobierno. Actualmente cuenta con un aproximado de 36.600 efectivos, repartidos en dos estructuras jerárquicas: oficiales por un lado, y suboficiales, clases y policías por otro. Los primeros pueden ascender hasta el grado de General y los segundos hasta el grado de Suboficial superior, ambos, con más de treinta años de servicio.

La historia de la Policía en Bolivia a partir de una visión crítica, refleja el desarrollo de un proceso accidentado y conflictivo de construcción institucional desde su creación en 1826.² Su adaptación forzada y conveniente a cada periodo político del país, la transformó en un instrumento de las élites, alejada de la ciudadanía y de sus intereses. Esto produjo la construcción de una institución débil, porosa y con graves problemas no sólo de legitimidad, sino de principios básicos de adaptación democrática.

Ya en democracia, las reformas políticas de primera y segunda generación de las décadas de los ochenta y noventa, no lograron alcanzar al sistema de seguridad del país. Las reformas parciales e inconclusas, sumadas a la ventajosa sesión de autonomía institucional por parte de las élites políticas y a la construcción histórica de un espíritu de cuerpo policial basado en la defensa de sus intereses corporativos por encima de la ley, repercutieron de manera patente en febrero del año 2003, cuando un amotinamiento policial y posterior enfrentamiento entre policías y militares en plena sede de gobierno³, hizo tambalear las bases mismas de la estabilidad política del gobierno de entonces, marcando entre otro hechos, el inicio del fin de los gobiernos neoliberales en Bolivia.

Es precisamente frente a los graves problemas que la Policía presentaba como institución, que el año 2005 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Bolivia, realiza un estudio pionero de diagnóstico de la Policía Nacional⁴, basado de manera exclusiva en el resultado de dos encuestas de opinión (una al interior de la Policía y otra a ciudadanos de las áreas urbanas del país), que mostraban constataciones importantes de “cómo se veían así mismos los policías y cuáles eran sus principa-

1 Ley Orgánica de la Policía, Art. 6, 1985

2 “Enfrentada a poderes fácticos, inestabilidad política permanente y proyectos fallidos de reforma” (Quintana, 2012, XXII)

3 Debido a la implementación por parte del gobierno de Sánchez de Lozada, de un impuesto a los salarios de los trabajadores de todo el país. Esta medida que fue suspendida tras los conflictos sociales que provocó.

4 Encuestas para el Desarrollo Humano. Policía Nacional y Seguridad Ciudadana, PNUD-Bolivia, 2006. El estudio se realiza en el marco del proyecto “Modernización con tu Participación”, encargado a principios de 2005 por la entonces “Comisión Nacional para la Reforma de la Policía Nacional” e impulsado por la Policía Nacional y el Ministerio de Gobierno.

les demandas”. Los principales resultados de este Diagnostico son presentados a continuación (PNUD, 2006):

- El 97% de los efectivos de la Policía Nacional declaraba sentirse *orgulloso de ser policía*, a pesar de que sólo el 13% de la oficialidad y el 20% de la suboficialidad opinaba que su profesión era más valorada que otras profesiones en la sociedad y en el mercado laboral.

- Los policías desarrollaban su actividad cotidiana en *condiciones de trabajo muy precarias*. Se constataba un considerable malestar con respecto a los niveles de remuneración, las prestaciones sociales, el alto riesgo profesional y la sobrecarga laboral. Igualmente generalizada era la insatisfacción con el equipamiento y la infraestructura proporcionados por la institución.

- El trabajo en la Policía Nacional conllevaba una *elevada cuota de maltrato y discriminación*. El maltrato físico, los incrementos injustificados de carga laboral, arrestos arbitrarios y otras sanciones infundadas aparecían como prácticas relativamente comunes en la institución y se encuadraban aún en el marco de una disciplina reñida con el respeto a los derechos humanos. La verticalidad de mando, el abuso de poder y la ausencia de canales efectivos de denuncia, definían un clima institucional que tendía a amparar este tipo de prácticas.

- *El ambiente laboral era especialmente difícil para las mujeres* policías, en parte debido a que su incorporación masiva en la institución era relativamente reciente. No existían dependencias exclusivas para ellas en las unidades policiales, la oficialidad asumía con frecuencia la idea de que sólo están capacitadas para ejercer ciertas funciones y los casos de acoso sexual afectaban a una de cada tres mujeres y a uno de cada cinco hombres. La voluntad institucional para adecuarse a las necesidades de su personal femenino y aprovechar las potencialidades del mismo era aún escasa.

- En su vida privada, los policías participaban, se involucraban y se sentían parte integrante de la sociedad. Pero *la vivencia diaria del trabajo policial en las calles era difícil*. Los policías percibían y experimentaban un pronunciado distanciamiento respecto de una ciudadanía que desconfiaba de ellos, que no les brindaba colaboración en su lucha contra el delito y que en ocasiones llegaba incluso a agredirlos físicamente. Además, los policías se sentían manipulados por los políticos y acosados por los medios de comunicación, que conocían poco de la labor policial y la reflejaban de forma inadecuada.

- La Policía Nacional tendía a *reproducir la estructura de diferenciación social del país y el carácter centralizado del Estado boliviano*. Mientras el cuerpo de oficiales provenían mayoritariamente de grupos mestizos o quechuas pertenecientes a capas de educación e ingresos medios y medio-altos, el cuerpo de suboficiales era de extracción aymara y, en menor medida, quechua, con bajos niveles económicos y educativos. Un tercio de los oficiales era de los valles, pero dos tercios de los efectivos policiales de base provenían del departamento de La Paz.

- El sistema educativo policial generaba una notoria **brecha entre el nivel de formación de la oficialidad y el nivel de formación de la suboficialidad**. Determinada por dos tipos de carrera profesional y oportunidades de formación diferenciados dentro de la institución, generando escasos incentivos para que los suboficiales incrementen su nivel educativo formal. También ofrecía posibilidades limitadas y diferenciadas de especialización policial. A pesar de ello, el conjunto de los policías valoraba la escasa formación disponible y centraba sus expectativas de cambio en mejorar su formación.

- Se constataba un **cuestionamiento al liderazgo y la legitimidad de los mandos**. Hasta cierto punto, la relación de los policías con sus superiores estaba mediada por la percepción de que la jerarquía policial no se construía sobre la base de un orden meritocrático.

- La administración de los **recursos económicos estaba sujeta a la discrecionalidad**. El presupuesto no era asignado de forma adecuada según las necesidades de las distintas unidades de la Policía Nacional y la aplicación discrecional de las normas propiciaba la mayor parte de los actos de corrupción. Este fenómeno —asociado a malos manejos de los mandos, precarias condiciones de trabajo y ausencia de controles externos— era generalizado y poco denunciado por policías que expresaban su aspiración prioritaria a erradicar estas prácticas.

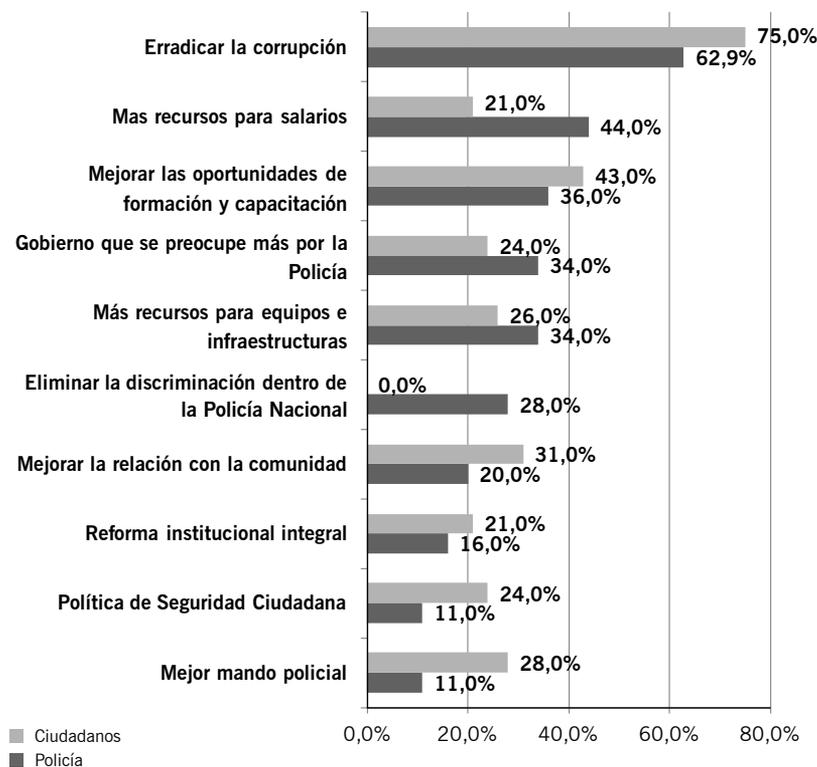
- A grandes rasgos, los suboficiales con mayor nivel educativo y menor antigüedad, los oficiales superiores con mayor nivel educativo y experiencia en la Policía Nacional y las mujeres oficiales, son quienes representaban el mayor potencial de renovación y cambio en la institución.

De manera general, el siguiente Gráfico muestra, de acuerdo a la percepción de la Policía y de los ciudadanos, ¿Qué era lo mejor que le podría ocurrir a la Policía Nacional en los próximos años? (Ver Gráfico 1.)

Como se puede observar, erradicar la corrupción (62%), más recursos para salarios (44%) y mejorar las oportunidades de capacitación y formación (36%), era para los policías lo mejor que le podría ocurrir en los próximos años a su institución. El estudio concluye con la siguiente afirmación:

Para ser exitosa, cualquier reforma integral de la Policía Nacional debe colocar en el centro de sus prioridades a policías y ciudadanos, como actores de su propio desarrollo. ¿Qué es lo que ello significa? Abrir el debate público sobre la reforma policial tomando en cuenta tres aspiraciones centrales de ciudadanos y policías: recentrar las prioridades de la Policía Nacional en torno a la seguridad ciudadana, rearticular el tejido social interno de la institución y crear un nuevo vínculo de confianza entre la institución y la sociedad (PNUD, 2006).

Gráfico 1. ¿Qué era lo mejor que le podría ocurrir a la Policía Nacional en los próximos años?



Fuente: PNUD 2006

2. La Policía Boliviana en el Estado Plurinacional

En enero de 2006, Evo Morales asume la presidencia de Bolivia después de un largo proceso de transición (2000-2005)⁵ signado por un escenario de conflictividad social, y crisis de gobernabilidad sin precedentes. Su asunción a la presidencia con más del 50% de la votación, marco el inicio de un primer gobierno indígena de corte popular, sus principales medidas se encaminaron a nacionalizar los recursos naturales como los hidrocarburos, llamar a una Asamblea Constituyente para cambiar la Constitución

5 En el periodo comprendido entre los años 2000 y 2005, hubo en Bolivia cinco presidentes: Hugo Banzer Suarez, Jorge Quiroga, Gonzalo Sánchez de Lozada, Carlos Mesa y Eduardo Rodríguez Veltze.

Política, y el propósito de implementar una serie de medidas de carácter nacionalista, anti neoliberal, anti imperial y redistributivas.

A continuación, se tratará de describir y explicar la política policial desarrollada por el gobierno de Evo Morales en Bolivia, tomando en cuenta factores como el discurso gubernamental, la legislación y normativa policial, los procesos de formación y educación, así como las relaciones policía y ciudadanía, entre otros.

2.1. La Policía Boliviana: entre el discurso y el cambio

A mediados del año el 2006, el primer documento oficial que se diseñó para mostrar cuáles iban a ser las bases fundamentales del gobierno naciente, fue el Plan Nacional de Desarrollo. Este Plan establecía en el Área de Seguridad Pública respecto al sistema policial, lo siguiente:

Una alternativa para combatir las ineficiencias del sistema policial para luchar contra la delincuencia, es la profesionalización y equipamiento de su personal, pero todo ello debe estar acompañado de una nueva estructura curricular de estudios para la formación de sus recursos en todos sus niveles, las mismas que contemplen el respeto a los seres humanos, cero corrupción, equidad, reciprocidad y todos los valores culturales que permiten la convivencia racional entre seres humanos. (Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planificación: junio de 2006).

Tal como plantea el Plan Nacional, la formación era la base fundamental para el cambio y esta debería ser en todos los niveles, teniendo como fin el respeto a los derechos humanos y principios democráticos de equidad, transparencia, reciprocidad y tolerancia. Esto constituiría un cambio de estructura importante acorde con la nueva visión del gobierno del proceso de cambio, manifestada el 24 de junio del 2006, en el discurso del Presidente en ocasión del aniversario de la Policía, que en su parte más sobresaliente decía: “Agradezco a la Policía Nacional por acompañar este proceso de cambio que de verdad tiene una tarea, un deber, una atribución específica constitucional que es buscar la seguridad interna” (*Evo Morales, 2006*)

En el mismo acto, el Comandante de la Policía, Isaac Pimentel, afirmaba:

Estamos trabajando, para que este proceso de cambio suponga en primer término; una estricta vigencia de los valores y principios que deben estar necesariamente vinculados a los intereses institucionales y públicos que se reflejan en la administración responsable, bajo los parámetros estrictos de transparencia, honestidad, austeridad, eficiencia, responsabilidad y la lucha permanente contra cualquier forma de corrupción y la convicción profunda de servir a todo nuestro pueblo.

No obstante, pese a las buenas intenciones, por lo menos discursivas, del gobierno y los mandos institucionales para tener un trabajo acorde con el proceso del cambio llevado adelante. La gestión de Evo Morales, contó con la misma rotación de Ministros y Comandantes de Policía que gobiernos anteriores, tal como se puede observar en las siguientes tablas:

Tabla 1. Ministros de Gobierno en Bolivia: 2006-2013

N	Nombre	Inicio	Fin
1	Alicia Muñoz	Enero de 2006	Enero 2007
2	Alfredo Rada	Enero de 2007	Enero de 2010
3	Sacha Llorenti	Enero de 2010	Septiembre de 2011
4	Wilfredo Chávez	Septiembre de 2011	Enero de 2012
5	Carlos Romero	Enero de 2012	Enero de 2015*

* Renuncio para habilitarse como candidato a Senador POR Santa Cruz, en las elecciones generales de octubre de 2014. En su lugar asumió el entonces Viceministro de Gobierno Jorge Pérez. Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales

Tabla 2. Comandante de la Policía en Bolivia. 2006-2013

Nº	Nombre	Inicio	Fin
1	Gral. Isaac Pimentel	Enero 2006	Diciembre de 2006
2	Gral. Miguel Vásquez Vizcarra	Diciembre de 2006	Mayo de 2008
3	Gral. Miguel Gemio	Mayo de 2008	Marzo 2009
4	Gral. Víctor Hugo Escobar	Marzo 2009	Enero 2010
5	Gral. Oscar Nina	Enero de 2010	Marzo de 2011
6	Gral. Ciro Farfán	Marzo de 2011	Mayo de 2011
7	Gral. Jorge Santiesteban	Mayo de 2011	Mayo de 2012
8	Gral. Víctor Santos Maldonado	Mayo de 2012	Diciembre de 2012
9	Gral. Alberto Aracena	Diciembre de 2012	Diciembre de 2013
10	Gral. Walter Villarpando	Diciembre de 2013	Diciembre de 2014

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales

En siete años de gobierno (2006-2013), se contó con cinco Ministros de Gobierno y diez Comandantes de la Policía, promedio muy parecido al periodo 2002-2005, donde hubo un Ministro por año.⁶ En el caso de los comandantes, una gran parte de ellos, tal como ocurría en el pasado, fueron cambiados por escándalos de corrupción en la institución policial:

- El Gral. Víctor Hugo Escobar, fue acusado de falsificar documentos oficiales para ascender al grado de general y de estar implicado en temas de tráfico de influencias.
- El Gral. Oscar Nina, fue relevado de su cargo, cinco días después de la detención en Panamá y posteriormente envió a Estados Unidos, del entonces funcionario del Ministerio de Gobierno, Gral. René Sanabria, por delitos de narcotráfico.
- Por otra parte, su sucesor, el Gral. Ciro Farfán fue destituido por la falta de resultados en un caso de clonación de placas y sus posibles vínculos con una red delictiva en la Policía.
- Finalmente, el Gral. Jorge Santiesteban fue destituido tras una polémica generada por el ingreso irregular de 54 cadetes a la Academia de Policías.

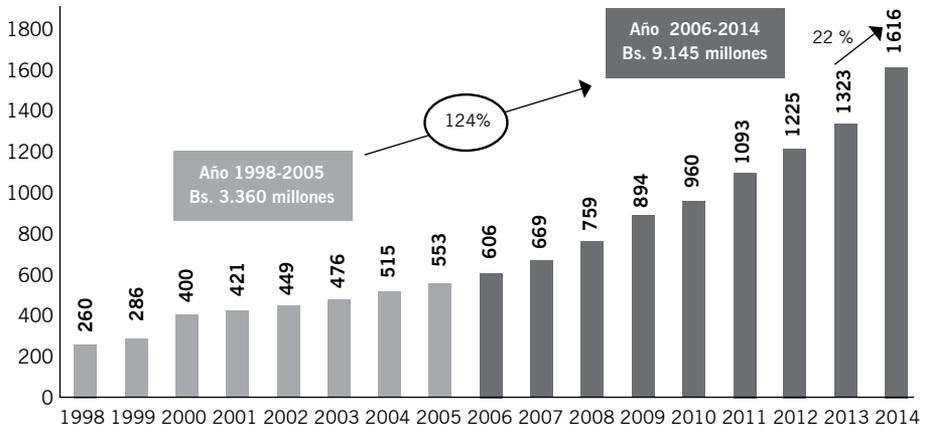
A pesar de los actos de corrupción identificados por el propio gobierno⁷, en todo el periodo, el Presidente apoyó de manera constante el fortalecimiento de la Policía a través del incremento de salarios y la entrega de vehículos y equipos de trabajo. En el tema salarial, de acuerdo a datos del Ministerio de Economía, el pago por servicios personales a la Policía subió de 553 millones de bolivianos el año 2005 a 1.616 millones de bolivianos para el año 2014. En este marco, el incremento salarial del periodo 2006-2014, fue de 65,8%, mucho mayor al incremento del periodo previo (1999-2005), que fue de 14,5%, tal como se puede observar en el Gráfico 2.

En materia de entrega de vehículos y motocicletas, el apoyo del gobierno ha sido significativo en este periodo. De acuerdo a información del Ministerio de Gobierno, si en el periodo 1999-2005, se entregaron a la Policía un total de 319 vehículos y motocicletas, en el periodo 2006-2014, esta entrega se incremento a 2.946, a lo que se sumó la construcción de una nueva Universidad Policial, Estaciones Policiales y la entrega de dos helicópteros el año 2013 para que se realicen trabajos de seguridad ciudadana en la ciudad de Santa Cruz, todo con el objetivo de apoyar un mejor trabajo y desempeño profesional de la Policía. (Ver Gráfico 3.)

6 Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe, Informe Bolivia, FLACSO-Chile, 2006

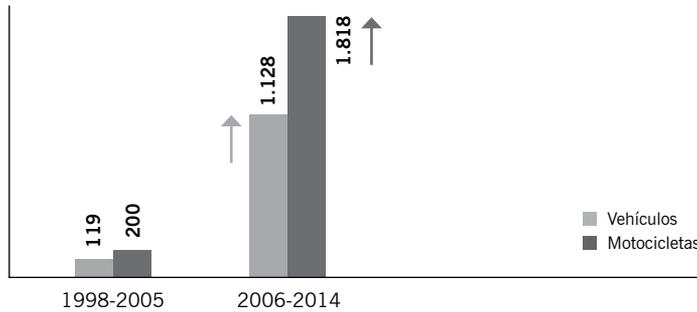
7 En el acto de posesión de Gral. Santiesteban, el Presidente Evo Morales en su discurso afirmaba que en *“la institución del orden existen códigos para la corrupción, que se utilizan para el cobro de dinero para agilizar trámites policiales, cambio de destinos o para mantenerse en un mismo cargo en la institución. Aunque no fijó nuevos plazos para acabar con la corrupción, insistió en que las autoridades policiales deben acabar con la corrupción en la institución del orden”* En: <http://eju.tv/2011/05/corruptin-polica-boliviana-en-crisis-cae-farf-n-civiles-administran-las-recaudaciones-de-carnets-y-bre-vets/>. Revisado el 12 de noviembre de 2013.

Gráfico 2. Pago de salarios al personal de la Policía Boliviana: 1998-2014
(expresado en millones de bolivianos)



Se considera haber básico y bonos pagados. Fuente: Memoria Ministerio de Gobierno, 2014

Gráfico 3. Vehículos y motocicletas asignados a la Policía Boliviana: 1998-2014



Fuente. Policía Boliviana al 30/11/2014. Anuario Ministerio de Gobierno 2014

Ya en el año 2013, el Presidente hacía un discurso más enfático ideológicamente en el aniversario de la Policía, asegurando que *“mientras él sea Presidente, la Policía continuará siendo anticapitalista y anticolonialista”*. Palabras que fueron apoyadas sistemáticamente por todos los Comandantes de la Policía que existieron en este periodo.

De manera general, el discurso gubernamental sobre la institución se basó sobre una idea de cambio, de reforma y de transformación, no solo ideológica –hacia una institución anticapitalista y anticolonial–, sino funcional –hacia una institución de servicio ciudadano–, y doctrinal –con una nueva formación profesional–. Cambios sustanciales que en los hechos, no fueron acompañados ni por el diseño de una reforma integral de la institución, ni por la continuidad de autoridades políticas y mandos policiales.

2.2. *La Seguridad Ciudadana como eje del cambio normativo policial*

En enero de 2009, fue aprobada mediante referéndum nacional la Nueva Constitución Política del Estado, que marcaba el fin de la República y el inicio del Estado Plurinacional. En este escenario, fueron grandes los cambios realizados en cuanto a la concepción del nuevo Estado y a sus instituciones fundamentales. No obstante, la Policía junto con las Fuerzas Armadas, fueron dos instituciones cuyos marcos de actuación constitucional quedaron igual que en la pasada Constitución de 1967.

Tabla 3. Marco constitucional relativo a la Policía en Bolivia: CPE 1967 y 2009

CPE 1967	CPE 2009
<p>Artículo 215. Misión de la Policía Nacional</p> <p>I. La Policía Nacional, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio nacional. Ejerce la función policial de manera integral y bajo mando único, en conformidad con su Ley Orgánica y las Leyes de la República.</p>	<p>Artículo 251. I. La Policía Boliviana, como fuerza pública, tiene la misión específica de la defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. Ejercerá la función policial de manera integral, indivisible y bajo mando único, en conformidad con la Ley Orgánica de la Policía Boliviana y las demás leyes del Estado.</p>

Fuente: CPE Bolivia 1967-2009

Como se puede observar en la nueva Constitución de 2009, el único cambio respecto a la Policía fue nominativo, de Policía Nacional a Policía Boliviana, sin que se afecte el contenido de la misión. Esto se debió a varios factores, siendo los principales: a) la falta de una sociedad civil activa que proponga reformas sustanciales a la misión de la fuerza pública en el nuevo Estado Plurinacional; y b) la existencia de un permanente lobby policial y militar para evitar cualquier cambio constitucional que mermara la autonomía ganada por ambas instituciones en su construcción histórica. En los hechos, las comisiones de la Asamblea Constituyente que trataban los temas de policía y fuerzas armadas, eran integradas casi exclusivamente por ex policías y militares con una misión clara y precisa, mantener las cosas tal como estaban.

En una revisión de la economía jurídica que generó el actual gobierno en materia policial, se pueden observar dos variantes importantes. La primera es la aprobación de un cuerpo normativo ligado estrechamente al tema de seguridad ciudadana; y la segunda, la aprobación de una norma que quita históricos privilegios ganados por la Policía en Bolivia y que en contrasentido de las reacciones institucionales previstas, fue aplicada con relativa tranquilidad. A continuación se detallan estas dos variantes.

i) En el tema de marco normativo policial, no cabe duda que la mayoría de las leyes durante este periodo, que implicaron alguna reforma o cambio en la institución, se vinculan directamente al tema de seguridad ciudadana, tal como se muestra en la Tabla 4.

Tanto la Ley Contra la Trata y Tráfico de Personas, como la Ley Integral Contra la Violencia de Género y la Ley de Control de Armas, fueron pensadas en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016. Todas ellas, se dirigen a frenar los elevados índices de inseguridad percibidos por la población, y en el caso de la Policía, a dotarle de las funciones, estructura y equipo necesario para realizar este trabajo. Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones los resultados no son alentadores. En el caso de la FELCV, a más de ocho meses de su creación la situación era crítica por la falta de recursos materiales y humanos para realizar sus labores, dada la elevada cantidad de denuncias que llegan por año (51.000 en promedio).⁸ (Ver Gráfico 4.)

8 Álvarez, Helen. Nueva Ley aún no logra frenar la violencia contra la mujer. Periódico Página Siete, 1 de diciembre de 2013

Tabla 4. Marco normativo de seguridad ciudadana y atribuciones policiales en Bolivia

Ley	Acciones concernientes a la Policía
<p>Ley 264 De 31 de julio de 2012 Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”</p>	<p>La Policía Bolivia de acuerdo a esta Ley tiene entre sus principales funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar el Plan Nacional de seguridad ciudadana. 2. Ejecutar los planes programas y proyectos de prevención, mantenimiento y restablecimiento en materia de seguridad ciudadana. 3. Diseñar y gestionar el sistema informático y tecnológico nacional de prevención, inteligencia, identificación criminal, archivo y registro de antecedentes penales y contravencionales. 4. Diseñar sistemas integrados de comunicación policial y de emergencia a nivel nacional, convirtiéndolos en sistemas integrados para la prevención, mantenimiento y restablecimiento. 5. Diseñar y gestionar procesos de formación, capacitación y actualización permanentes en el uso de protocolos para la gestión de información. 6. Fortalecer el Instituto de Investigaciones Técnico Científico, de acuerdo a las previsiones contenidas en el Estatuto Orgánico de la Universidad Policial. 7. Implementar el Modelo de Policía Comunitaria con carácter integral, articulador y participativo en coordinación con la sociedad civil organizada. 8. Destinar oportunamente los recursos humanos necesarios para la vigilancia y seguridad de entidades financieras en todo el territorio nacional. 9. El Comando General de la Policía Boliviana elaborará planes operativos anuales estratégicos e interinstitucionales, para la prevención, mantenimiento y restablecimiento en materia de seguridad ciudadana, con indicadores de verificación objetiva de seguimiento y monitoreo a través del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. 10. Apoyar en su calidad de fuerza pública, en sujeción a lo dispuesto por el Artículo 251 de la Constitución Política del Estado, en las tareas de control del expendio y consumo de bebidas alcohólicas, realizadas por los gobiernos autónomos municipales y otras tareas relacionadas a la seguridad ciudadana. 11. Desarrollar a través de la Universidad Policial y los institutos de formación y capacitación de la Policía Boliviana, planes académicos de capacitación e instrucción con enfoque de género, generacional, intra e interculturalidad, priorizando las temáticas de seguridad ciudadana y Derechos Humanos, Policía Comunitaria y participación ciudadana, técnicas de patrullaje e intervención policial comunitaria, normativa nacional e internacional en seguridad ciudadana, ética y relaciones humanas. 12. Llevar a cabo la dirección de las actividades operativas del servicio aéreo de seguridad ciudadana. 13. Fortalecer la Dirección Nacional de Seguridad Penitenciaria, que incluirá la asignación de funcionarios policiales formados y especializados en esta área que presten servicios de manera exclusiva durante toda su carrera profesional, en los recintos penitenciarios de Bolivia, no pudiendo ser destinados para cumplir otras funciones diferentes de la señalada. <p>La ley contempla además, la dotación equipamiento, armamento, munición y equipos a la Policía Nacional por parte del Ministerio de Gobierno y las entidades territoriales autónomas del país.</p>

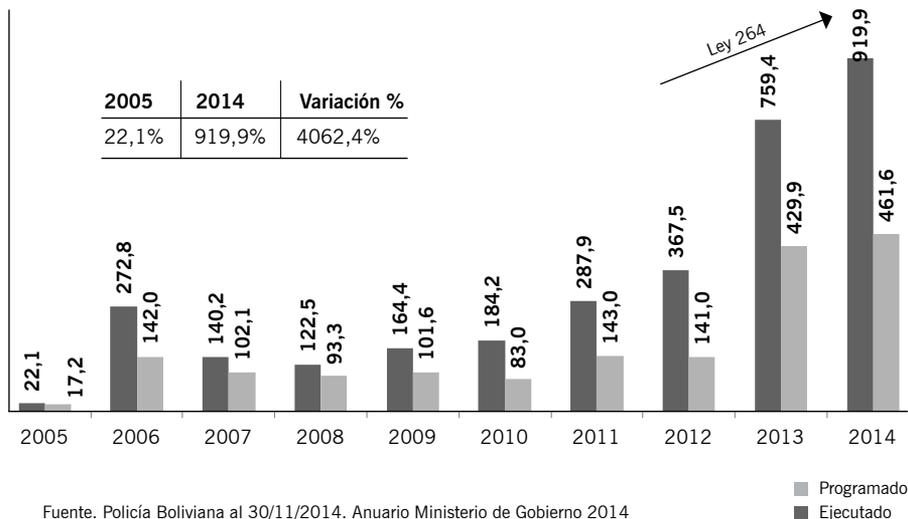
(continúa en la página siguiente)

<p>Ley 259 De 11 de julio de 2012</p> <p>Ley de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas</p>	<p>La ley establece la participación de la Policía Boliviana en tareas de control del cumplimiento de las prohibiciones establecidas en la norma.</p>
<p>Ley 263 De 31 de julio de 2012</p> <p>Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas</p>	<p>La ley estipula fortalecer las Divisiones de Trata y Tráfico de Personas de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen de la Policía Boliviana, en todos los departamentos y fronteras del Estado Plurinacional.</p>
<p>Ley 348 De 9 de marzo de 2013</p> <p>Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia</p>	<p>La ley crea la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia FELCV, como organismo especializado de la Policía Boliviana encargado de la prevención, auxilio e investigación, identificación y aprehensión de los presuntos responsables de hechos de violencia hacia las mujeres y la familia, bajo la dirección funcional del Ministerio Público, en coordinación con entidades públicas y privadas.</p>
<p>Ley 400 De 18 de septiembre de 2013</p> <p>Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados</p>	<p>La ley tiene por objeto normar el control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionado bajo el trabajo coordinado del Ministerio de Defensa y Gobierno, con el fin de en el marco de la Seguridad y Defensa del Estado y de la Seguridad Ciudadana. Con este fin se crea el Registro Clasificado de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos de Uso Policial – REACUP y se le encarga, entre otras cosas, a la Policía, el control y fiscalización de los registros e inventarios de armas de fuego y municiones de las empresas comercializadoras.</p>
<p>Ley 449 De 4 de diciembre de 2013</p> <p>Ley de Bomberos</p>	<p>Esta norma regula la organización, funcionamiento y coordinación de la Dirección Nacional de Bomberos de la Policía Boliviana, organizaciones de Bomberos Voluntarios y equipos voluntarios de primera respuesta a emergencias y/o desastres, bomberos aeronáuticos, brigadas industriales de atención a emergencias y brigadas forestales, como parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con el fin de proteger la vida humana mediante acciones de prevención, auxilio, mitigación de incendios, en emergencias y/o desastres a la comunidad y al medio ambiente de manera oportuna y adecuada</p>
<p>Ley 474 De 30 de diciembre de 2013</p>	<p>"Servicio para la Prevención de la Tortura". Coparticipación con el Ministerio de Justicia.</p>
<p>Decreto Presidencial 1723 De 11 de septiembre de 2013</p>	<p>Concede el beneficio de indulto y amnistía a personas privadas de libertad</p>
<p>Ley 521 De 22 de abril de 2014</p>	<p>Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo. En coordinación con el Ministerio de Defensa</p>

* La ley establece que las entidades autónomas departamentales y municipales (éstas últimas con población superior a 50.000 habitantes) la asignación de un mínimo del 10% de los recursos provenientes de la coparticipación y del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). Mientras que las entidades territoriales municipales e Indígena Originario Campesino con población inferior a 50.000 habitantes deberán asignar un mínimo de 5%.

Fuente: Elaboración propia en bases a Leyes consignadas

Gráfico 4. Recursos programados y ejecutados para seguridad ciudadana. Gobernaciones y municipios: 2005-2014 (en millones de bolivianos)



Con todo, lo positivo de la implementación de la Ley de Seguridad Ciudadana, fue por un lado el funcionamiento del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana como mecanismo de generación de información y análisis en materia de inseguridad;⁹ y por otro, la disposición de recursos económicos por parte de las gobernaciones y municipios con el fin de mejorar las capacidades materiales de la Policía. En este punto, de acuerdo a datos oficiales, si el año 2006 entre prefecturas y alcaldías se tenía 272,8 millones de bolivianos para la seguridad ciudadana, en el año 2013, estas mismas instancias disponían de 759,4 millones, gracias al dinero del IDH.¹⁰

ii) La segunda variante, está representada por una ley que marcó un hito en la estructura funcional de la Policía en Bolivia y que no directamente se refiere a ella, fue la Ley del Servicio General de Identificación Personal, de 27 de junio de 2011. Esta Ley tenía como principal objetivo, crear el Servicio General de Identificación Personal y el Servicio General de Licencias para Conducir. Esto implicaba que la Policía Boliviana dejaba de hacerse cargo de la emisión de cédulas de identidad y licencias de conducir

9 Este Observatorio, con apoyo del BID, realizó dos encuestas de percepción ciudadana (2001 y 2013), desarrollo una Plataforma denominada Ciudad Segura, para el registro a través de celulares de hechos delictivos y pedido de auxilio a la Policía y diseño un sistema de registro de denuncias llamado SIGO-SEC para ser implantado en la Policía Boliviana.

10 Ministerio de Gobierno, Dirección General de Planificación, 2014

de los ciudadanos, destino apetecido por policías de todos los niveles por ser un espacio de grandes réditos económicos. La Ley, dejaba sin funcionamiento a la Dirección Nacional de Identificación Personal, la Escuela de Conductores y las reparticiones encargadas de las licencias para conducir vehículos, dependientes de la Policía Boliviana, y disponía que los efectivos destinados a esos sitios sean reubicados en funciones de seguridad ciudadana.

De manera general, se puede constatar que la existencia de un escenario de inseguridad ciudadana¹¹ junto con las nuevas corrientes de reforma en éste ámbito, hicieron que el marco normativo en este periodo gire en torno a la seguridad de los ciudadanos y aborde de manera marginal la reforma de la institución, planteada solo en la medida de hacer operables dichas leyes. Por otra parte, lo paradigmático de la Ley de Identificaciones, fue que no solo reivindicaba la preeminencia de una conducción civil sobre temas estratégicos de información ciudadana, sino marcaba el fin de un tradicional espacio de corrupción y burocracia policial, concebido como un privilegio institucional ganado y refrendado en su Ley Orgánica de marzo de 1985. Sin duda, esta acción genero la aceptación de amplios sectores de la sociedad y la desaprobación de la institución, a quien no le quedo más remedio que aceptar la disposición normativa.

2.3. La especialización de la formación policial: Una cambio en proceso

Uno de los mayores cambios realizados en este gobierno en el tema educativo, fue la inclusión de la Universidad Policial (UNIPOL)¹² como una universidad de régimen especial y público, parte del Sistema Educativo Plurinacional.¹³ En este escenario, la UNIPOL se convierte en un Universidad financiada por el Estado, con autonomía económica y administrativa, con la facultad de expedir Diplomas Académicos y Títulos en Provisión Nacional en los niveles de Pre Grado y Post Grado. Esto, tomando en cuenta que el Título de Oficial de Policía en Provisión Nacional, es otorgado por el Presidente del Estado Plurinacional y los Títulos Académicos como Licenciado en Ciencias Policiales y Técnico Superior en Ciencias Policiales en Provisión Nacional, son otorgados por la UNIPOL bajo supervisión del Ministerio de Educación.

11 Según datos del Latinobarometro 2013, para Bolivia el tema de delincuencia/seguridad pública era identificado como el principal problema del país con un 24%, seguido de la economía con un 14%. Latinobarometro, 2013

12 En febrero de 2004, mediante Resolución Suprema se autoriza la creación de la Universidad Policial y se aprueba el Estatuto Orgánico del Sistema Educativo Policial (SEP). La Universidad debía funcionar en el marco del anterior sistema educativo policial, que estaba conformado por la Academia Nacional de Policía para la formación de los oficiales y la Escuela Superior de Policías para los cursos de especialización. En noviembre de 2006, una Resolución del Ministerio de Educación N  408/06, autoriza la Apertura y Funcionamiento de la Universidad Policial "Mcal. Antonio José de Sucre"-UNIPOL.

13 Mediante Ley de Educación "Avelino Siñani - Elizardo Pérez", de 20 de diciembre de 2010.

En este marco, la reforma educativa más importante en este periodo fue la creación de especialidades en la formación policial a nivel de licenciatura, en oposición al pasado, donde los oficiales se formaban bajo la modalidad de “Policía Integral”, es decir, con las capacidades de desenvolverse en todos los ámbitos de actuación policial, desde bomberos hasta oficiales de tránsito e investigaciones. En este sentido, es bajo Resolución del Ministerio de Educación (N° 538/2012) de agosto de 2012, que se autoriza la modificación de los Programas y Planes Académicos de las nuevas carreras policiales.

En la actualidad, la Facultad de Ciencias Policiales (Academia Nacional de Policías - ANAPOL), promueve la graduación de Oficiales de Policía a nivel Licenciatura, con un pensum académico diferenciado en las siguientes Carreras:¹⁴

- Orden y Seguridad.
- Investigación Criminal.
- Ingeniería de Tránsito y Vialidad.
- Administración Policial

Por su parte, la Facultad Técnica Superior de Ciencias Policiales está constituida por el Centro de Formación Técnico Superior y las Unidades Académicas Técnico Superiores, que promueven la graduación de Agentes de Policía a nivel Técnico Superior Universitario con menciones en:

- Orden y Seguridad.
- Investigación Criminal.
- Tránsito y Vialidad.

La especialización formará parte de las futuras generaciones policiales, lo que supone que los destinos y demás estructura organizacional giraran en torno a las mismas, promoviendo un mejor desempeño profesional de oficiales y suboficiales. No obstante, es imposible dejar de ver que en la actualidad, el carácter de policía integral hace que un oficial con grado superior de coronel, pueda ser destinado lo mismo a comandar un comando departamental a la propia universidad policial, con todo lo que ello significa en materia de vocación y formación profesional. El paso lento de los cambios que implican la espera de nuevas generaciones de especialistas policiales, sumado a la enorme rotación de personal, hace que esta reforma educativa en proceso aún no muestre sus beneficios.

14 La duración de cada una de las Carreras es de cuatro años (ocho semestres) y su Plan Académico fue diseñado por la propia Universidad Policial y aprobado por el Ministerio de Educación, quien a la vez se encarga de hacer la supervisión, seguimiento y control del mismo. El plantel docente de la Universidad Policial está compuesto tanto por policías como por civiles, con preeminencia numérica de los primeros.

2.4. Cambios operativos y el fin de la dependencia externa

Las estrategias y prácticas de vigilancia policial en el actual gobierno, se diversificaron en torno a la realización de planes y operativos contra la inseguridad, la aplicación de un nuevo modelo de gestión policial a través de las Estaciones Policiales Integrales (EPIs), la implementación de la policía comunitaria, el uso de mecanismos de prevención situacional y la consumación de una autonomía institucional en materia de lucha antidrogas, post expulsión de la Drug Enforcement Administration (DEA) del país. A continuación, se detalla cada uno de estos puntos:

i) La Policía Boliviana, con el fin de hacer frente a los altos niveles de delincuencia optó por diseñar planes y operativos contra la inseguridad. La mayoría de estos planes surgieron en respuesta a la escalada de violencia y el delito en determinadas ciudades del país, especialmente de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y gran parte de ellos, al igual que en el pasado, contaron con el apoyo de las Fuerzas Armadas, debido a las deficiencias en el número del personal policial para encarar las tareas de prevención y control establecidas.

A manera de ejemplo, se puede ver que el año 2009 se aprobó el Decreto Supremo 354 que autorizaba la actuación de las Fuerzas Armadas en seguridad ciudadana. Textualmente el Decreto señalaba que su “objeto es disponer que las Fuerzas Armadas del Estado apoyen, en forma coordinada, las acciones de la Policía en la prevención de la delincuencia y preservación de la seguridad ciudadana en Santa Cruz de la Sierra”. Por otra parte, una vez aprobado el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana en marzo de 2012 por el ministro de Gobierno, de inmediato se movilizaron 2.300 efectivos de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía en tareas de patrullaje y vigilancia en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz.¹⁵

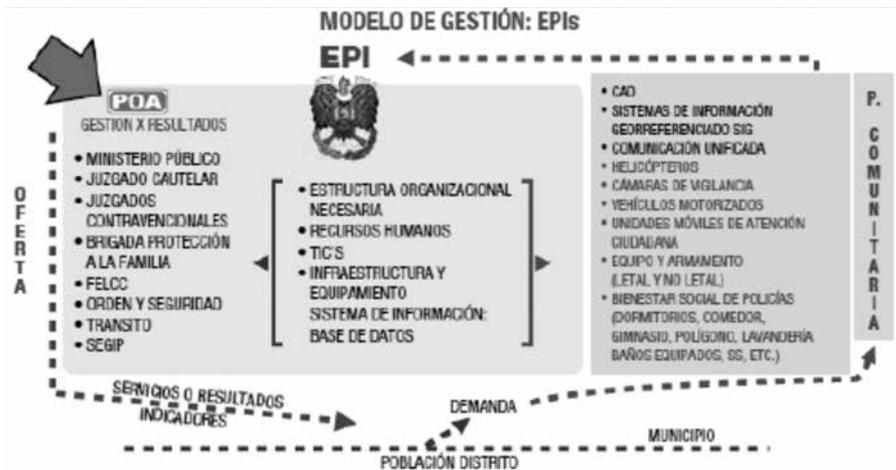
Más allá de lo coyuntural de los planes, es importante considerar los efectos que tienen no solo en el tema de seguridad sino en lo institucional. El eterno debate radica en cómo militares pueden apoyar los trabajos de la policía, bajo una concepción democrática de la seguridad ciudadana. Además, si bien en la actualidad, la implementación del Plan Chachapuma desde abril de 2013, con el despliegue paulatino de tres mil efectivos, no cuenta con la participación de militares, es importante ver si esto supone una constante en los futuros planes, o responde a una decisión del Ministro o Comandante de turno, quienes, hasta el momento, afirman que las cifras obtenidas demuestran un éxito del Plan en todo el país.¹⁶

15 “2.300 militares patrullan en cuatro ciudades”. La Razón, 17 de marzo de 2012.

16 De acuerdo al informe del Viceministro de Seguridad Ciudadana, el plan Chachapuma redujo en un 60% los delitos a nivel nacional” (Página Siete, 25 de diciembre de 2013).

ii) Algo importante, fue que en el marco de la Ley de Seguridad Ciudadana del 2012 se promovió la creación de las EPIs, que son centros de atención desconcentrada¹⁷ donde funcionan de manera simultánea el Ministerio Público, los Juzgados Contravencionales y los Servicios Policiales de Seguridad Ciudadana. Estas Estaciones se planean construir de acuerdo a las necesidades esenciales de la Policía, teniendo presente las características zonales y culturales del sector donde se edifiquen.

Gráfico 5.



Fuente: Plan Nacional de Seguridad Ciudadana

Hasta el año 2014 se habían implementado en todo Bolivia 28 EPIs, faltando implementar en los próximos años 29, haciendo un total de 51 EPIs programadas. Es necesario mencionar, de que a pesar de que la Ley establece el financiamiento para la implementación de las EPIs en todo el país, el proceso es todavía lento, a lo que se suma la falta de personal policial para su atención, sobre todo en departamentos que no pertenecen al eje troncal (Oruro, Tarija, Santa Cruz, Chuquisaca, Beni y Pando). De acuerdo al Ministro de Gobierno en su discurso en el día de la Policía (junio de 2014), las EPIs son proyectadas en los municipios de capitales de departamento, porque “el fenómeno de la inseguridad ciudadana no es un fenómeno especialmente rural, es un

17 La Desconcentración de Servicios Policiales Operativos se dio años antes, bajo Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana N°0255 de 03/04/07. No obstante, la Ley plantea su efectiva operacionalización.

fenómeno especialmente urbano, tal vez los valores del cohesionamiento comunitario en la vida del campo hace que la inseguridad sea menor” (Carlos Romero, 2014).

iii) La Ley también promueve y fomenta la implementación de la Policía Comunitaria¹⁸, con el propósito de coordinar las estrategias preventivas de seguridad ciudadana en acción directa con la sociedad y con el fin de establecer alianzas de prevención contra el delito y la inseguridad. La policía comunitaria nació en una zona de la ciudad de La Paz, como un proyecto piloto en el año 2006 con el apoyo del gobierno municipal, la Policía y la cooperación británica. Su éxito,¹⁹ hizo que la experiencia con los años, se extendiera a toda la ciudad y varios departamentos de Bolivia. Los procesos de capacitación a través de diplomados, talleres, seminarios, junto con la implementación de concejos vecinales de seguridad, supuso la esperanza de un nuevo accionar policial, que se plasmó en la Ley de Seguridad Ciudadana.

Sin embargo, de acuerdo a varios policías entrevistados y personas que trabajaron en la formación de esta policía, todavía su desarrollo refleja un saldo positivo en cuanto buenas intenciones, pero negativo en relación a las acciones implementadas, lo que se intensificó, una vez que la Embajada Británica retirara su apoyo económico al proyecto el año 2012, mismo que no ha sido subsanado por el Ministerio de Gobierno ni la Policía Boliviana. No obstante, dada la importancia de las estrategias mencionadas en el cambio funcional de la Policía, son necesarios estudios específicos sobre su actual desarrollo e impacto en la población, temas que aún están pendientes en la administración gubernamental.

18 La Policía Comunitaria fue creada anteriormente bajo Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana N°454 de 10/07/06

19 Esta Policía Comunitaria nació como proyecto piloto en la zona de Max Paredes en el marco de una iniciativa conjunta entre el Municipio de La Paz, la Policía Boliviana y la Embajada Británica. Debido a sus buenos resultados, en cuanto aceptación ciudadana y disminución de la inseguridad en su área territorial de trabajo, fue ampliada a otras zonas de la ciudad, y años más tarde, implementada en otros departamentos del país, como Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Sucre.

iv) Ya en el año 2003, de acuerdo a la Memoria anual presentada por el Ministerio de Gobierno, se observa la preeminencia del uso de mecanismos de prevención situacional²⁰ en materia de seguridad ciudadana, tales como: la implementación del Sistema de Patrullaje Aéreo con la dotación de dos helicópteros modernos a la Policía de Santa Cruz, lo que se complementó con la instalación de 471 cámaras de video vigilancia y 999 GPS (sistema de monitoreo satelital) para prevenir accidentes en carreteras del país.²¹ De acuerdo al Ministro de Gobierno, Carlos Romero, “la implementación de este sistema ha dado excelentes resultados y ha coadyuvado en las pesquisas de hechos delictivos”.²²

v) Finalmente, uno de los cambios importantes en este periodo, fue la expulsión de la DEA de Bolivia el año 2008, principal organismo antidroga de los Estados Unidos. Esta expulsión respondió a la política anti imperialista del gobierno y de manera específica a las acusaciones de conspiración e injerencia de organismos norteamericanos contra la gestión de Evo Morales. La ausencia de la DEA de la lucha antidroga en Bolivia, significó un cambio sustancial en el manejo de la política y de las estrategias implementadas. En oposición al pasado, se redujo a cero la erradicación forzosa, salvo en parques naturales y zonas no tradicionales, y se dio paso a la racionalización concertada con los sectores cocaleros, lo que repercutió positivamente en la reducción del uso de la violencia y la represión, propios de periodo neoliberal. Esto supuso, que los saldos de muertos y heridos, tanto de cocaleros como de fuerzas del orden, comunes en décadas pasadas, se redujeran drásticamente.

20 La Prevención Situacional es un enfoque orientado a disminuir la oportunidad del delito y reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos, a través de estrategias orientadas a modificar ciertos factores y condiciones de riesgo físico espaciales, mediante políticas o acciones orientadas a la protección del blanco y/o al diseño del entorno urbano, generando la creación o regeneración de espacios públicos de calidad, seguros, integradores, que acoja la diversidad de funciones y usuarios. En este contexto, los objetivos principales de la prevención situacional son:

- Reducir oportunidades para cometer delitos, incrementando el esfuerzo y percepción de riesgo para el potencial infractor.
- Reducir la percepción de inseguridad de la población en determinados espacios urbanos.
- Facilitar el control social de la comunidad sobre espacios urbanos comunes.

21 Discurso Ministro Gobierno, Carlos Romero, en el aniversario de la Policía, junio de 2014.

22 Ministerio de gobierno, 2013. Revolución tecnológica en seguridad ciudadana y eficiencia en la lucha contra el crimen. Anuario 2013

Tabla 5. Resultados de la lucha antidroga en Bolivia: periodos 199-2005 y 2006-2012

Lucha antidroga	Con la DEA 1999-2005	Sin la DEA 2006-2012
Muertos	28	Pleno respeto a la vida y a los derechos humanos
Heridos	248	
Operativos y aprehensiones		
Operativos realizados	32.700	82.978
Aprehendidos	25.512	27.675
Secuestro de droga		
Cocaína (TN)	55	187
Marihuana (TN)	94	5.461
Destrucción de fábricas y pozas		
Fábricas destruidas	10.621	33.605
Pozas destruidas	13.993	46.565

Fuente: Anuario Ministerio de Gobierno 2012

La actuación de la Policía siguió siendo importante en el marco de la lucha antidroga, en tareas de interdicción, racionalización y operativos especiales. Si bien el presupuesto económico y asesoramiento dado por la DEA desapareció a partir del año 2008, el gobierno repuso los recursos económicos e incremento el número de operativos, incautaciones, fábricas destruidas y aprehensiones como se observa en el gráfico 6. En este punto, es bueno precisar que si bien la expulsión de la DEA respondió a un factor ideológico anti imperialista, el gobierno siguió midiendo los éxitos de la lucha antidroga con los mismos parámetros que en el pasado inmediato, lo que supone la persistencia de objetivos generales a pesar del cambio de actores incorporados.

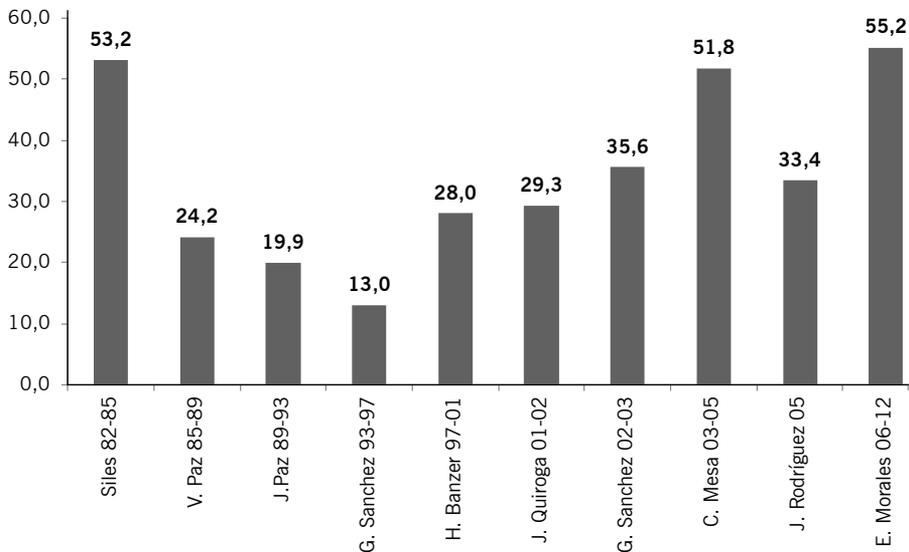
2.5. Conflicto social y violencia: nuevos conflictos y nuevos roles

El nivel de conflictividad social en Bolivia siempre ha sido elevado. Problemas estructurales irresueltos y demandas insatisfechas, han sido dos factores que explican las características del conflicto y sus variaciones. En el caso boliviano el uso de la fuerza pública para controlar los conflictos, se convirtió en una constante en el periodo democrático 1985-2003. El pacto de reciprocidad entre los distintos gobiernos y la policía y fuerzas armadas, suponía la cesión de un cierto margen de autonomía institucional a

cambio de una garantía de estabilidad gubernamental promovida a través del control y la represión de los conflictos sociales.

De acuerdo a un estudio realizado por el Observatorio de Conflictos CERES, el promedio de conflictos nuevos por mes en el periodo 1982-2012, muestra la siguiente tendencia:

Gráfico 6. Promedio de conflictos nuevos por mes según gobierno



Fuente: Observatorio de conflictos. CERES (2013)

Como se observa, el promedio de conflictos nuevos por mes tiene sus tres niveles más altos en los gobiernos de Hernán Siles (1982-1985) que corresponde al proceso de recuperación democrática, en el gobierno de Carlos Mesa (2003-2005) que en calidad de Vicepresidente asume el cargo de Presidente tras la dimisión y posterior huida de Sánchez de Lozada del país, y en el actual gobierno de Evo Morales (2006-2012). Un rápido análisis del alto nivel de conflictividad existente en Bolivia, muestra las siguientes constataciones.

i) El conflicto social es consustancial a la construcción democrática del país. Más allá de representar situaciones de crisis gubernamental, representa procesos en los cuales la sociedad ha sabido lograr la solución de sus demandas y el reconocimiento de sus derechos.

ii) Por otra parte, en Bolivia, un elevado número de conflictos no necesariamente representa una alta intensidad de los mismos. El periodo 2000-2003 de los gobiernos de Hugo Banzer y Sánchez de Lozada se muestran con promedios menores de conflicto en

relación a otros gobiernos, pero en los hechos, fueron los conflictos sociales de este periodo, los que promovieron el cambio de modelo político y económico en Bolivia, todo ello atizado por la extrema represión de los mismos, a cargo de la policía y las fuerzas armadas.

En cuanto al uso de la fuerza pública para contener y reprimir los conflictos sociales, se pueden establecer tres periodos en los cuales se marca una diferencia en el tema. El primero, corresponde a la implementación del modelo neoliberal en Bolivia (1985-2000), en el cual los principales conflictos fueron de carácter estructural-económico-social y de demandas sectoriales, que giraban en torno a la implementación de políticas de corte económico y de lucha contra las drogas. En este periodo, el uso de la fuerza pública por parte del gobierno para contener el conflicto fue una variable transversal. La represión violenta de la policía y las fuerzas armadas, causaron no solo el incremento del conflicto, sino también un sistemático proceso de violación de los derechos humanos y de crisis institucional en ambas fuerzas. La “guerra del agua” en el año 2000 y la “guerra del gas” en el año 2003, marcaron el fin de este modo de gobernar, las decenas de muertos y los centenares de heridos buscaron terminar no solo con el modelo político y económico neoliberal, sino con el manejo discrecional y desproporcional de la fuerza como instrumento sistemático del poder.

Por su parte, el segundo periodo corresponde a los años 2003-2005, considerado de transición. La política de “represión cero” caracterizó los gobiernos de Carlos Mesa y Rodríguez Veltze, signados por los malos recuerdos del pasado y una agenda pendiente que el primer gobierno no pudo construir. En este periodo el conflicto no disminuyó, pero su manejo no fue resignado a la fuerza pública, lo que marcó el inicio del cambio en esta materia.

El tercer periodo y actual corresponde a la presidencia de Evo Morales (2006-al momento). Las características de este gobierno, promovido por los movimientos sociales hizo que se tendiera a frenar los conflictos a través del consenso. En este periodo, debido a la experiencia de los conflictos pasados, se trató de cambiar el uso de la fuerza por el diálogo, sin embargo, el escenario de conflictividad había cambiado de actores, ubicación geográfica, modalidad y demandas. No obstante, a pesar de que el gobierno trató de generar mecanismos de negociación o válvulas políticas para contener los conflictos y dar respuestas a las demandas²³, el nivel de conflictividad fue alto, especialmente en el periodo 2006-2010, donde los conflictos de carácter político tomaron el protagonismo, que antes era ocupado por los de carácter económico y social.

El uso de la fuerza en este periodo se restringió a hechos puntuales de conflictividad, tales como:

- Caranaví, mayo de 2010. La demanda de los comunarios era a favor de la instalación de una planta industrializadora de cítricos. Después de 13 días de bloqueo, la Policía

inició un operativo para dejar expedita la carretera La Paz-Caranavi. El enfrentamiento dejó un saldo de dos estudiantes de secundaria muertos, además de heridos y detenidos.

- Chaparina, septiembre de 2011. Tras una marcha indígena de tierras bajas con el objetivo de frenar la construcción de una carretera que cruzaba el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS), la Policía reprimió violentamente a los indígenas causando graves denuncias de violaciones a los derechos humanos.

- Yapacani, enero de 2012. Con el objetivo de reponer en sus funciones a un alcalde por orden judicial, la Policía realiza un operativo causando graves enfrentamientos con los pobladores, con el saldo de tres muertos y varios civiles y policías heridos.

En este punto, es importante mencionar que debido a la orden expresa de las autoridades políticas de que los policías no salgan a controlar los conflictos con armas, fueron varios los hechos de conflictividad, en los cuales se tuvo muchos policías heridos a causa del ataque de los sectores movilizadas. Esto representa un cambio de roles no precisamente positivo, debido a la subsistencia de hechos de violencia en los conflictos.

2.6. Los motines como resabio de autonomía policial

En abril de 2011, el gobierno promulgó la Ley 101 de Régimen Disciplinario de la Policía Boliviana. Esta norma tenía el objetivo de regular las faltas y sanciones que cometan los efectivos en el ejercicio de sus funciones, además de establecer las autoridades competentes que llevarían adelante los procesos respectivos y venía a reemplazar al Reglamento de faltas y sanciones de la Policía Nacional en vigencia hasta ese momento.

Entre sus puntos más importantes, la Ley creaba una Oficina de Control Interno que dependía directamente del Ministerio de Gobierno y que contaría con policías y civiles que realizarían investigaciones a actos de corrupción al interior de la institución policial, trabajo que podían realizar de forma encubierta. En palabras del entonces Ministro de Gobierno Sacha Llorenty, en el acto de promulgación:

Hasta antes de la Ley estaba vigente un reglamento que era un llamado a la indisciplina, un reglamento que en lugar de fortalecer a la institución verde olivo sólo la debilitó e incluía procesos disciplinarios incluso más largos que un proceso penal“(…) Con esta Ley reducimos al mínimo los tiempos garantizando el derecho a la defensa, cuando se trate de una falta en flagrancia o con connotaciones institucionales en el día, no se tendrá que esperar 24 meses como con el anterior reglamento, será suspendido sin goce de haberes y en pocos días se tendrá una sanción de acuerdo a la gravedad de la falta.²⁴

24 En: http://www.radiofides.com/noticia/seguridad/Rige_nuevo_regimen_disciplinario_policial_que_crea_la_figura_del_agente_encubierto. Revisado el 10 de noviembre de 2013.

Esta Ley creó varios recelos dentro la Policía Boliviana, hasta que luego de 14 meses de promulgada y 2.374 casos atendidos por el Tribunal Disciplinario, se dio inicio a un amotinamiento policial de grandes connotaciones políticas e institucionales. En junio de 2012, la Policía a nivel nacional protagonizó fuertes medidas de presión exigiendo mayores salarios y la abrogación de la Ley 101. El amotinamiento cubrió todas las ciudades del país y policías encapuchados y con armas daban vueltas a la plaza principal frente al palacio de Gobierno, provocando enfrentamientos con sectores sociales. En su momento más álgido, el pliego de demandas incorporaba:

La nivelación de sueldos y jubilación al igual que las Fuerzas Armadas, mayor infraestructura, dotación de armas, equipos y víveres, abrogación de la Ley 101, capacitación permanente a efectivos en ramas técnicas policiales, destitución del Comandante General, retorno a manos de la policía de los servicios de identificaciones personales y licencias de conducir y realización de elecciones, entre los cincuenta primeros de curso, para ascensos a generales.²⁵

Imágenes del motín policial de junio de 2012



Fuente: Medios de prensa: La Razón-Página Siete. Imágenes del motín policial de junio de 2012, que muestra policías encapuchados, con armas y con la whipala cortada de sus insignias, como un elemento simbólico de ruptura con el gobierno.

Luego de seis días de presión y negociaciones frustradas, el 27 de junio de 2012, se suscribió un acuerdo entre el gobierno y la Policía que puso fin a las movilizaciones. Este acuerdo establecía en sus puntos más importantes:

- El Gobierno y el Comando General, se comprometieron a no iniciar acciones en contra de los policías que se movilizaron en el motín
- Se conformó una comisión técnica jurídica para que se elabore un documento en el cual se plantean los cambios que se deben realizar a la Ley 101. Mientras tanto las nuevas denuncias serán recibidas por una secretaría técnico jurídica conformada por miembros de la Policía
- Se creará la defensoría policial como organismo neutral y desvinculada de la Dirección Nacional de Derechos Humanos de la Policía.
- Se acuerda la dotación de un cupo adicional de víveres y alimentos
- Se acuerda el incremento de Bs. 100 (cien 00/100 bolivianos) a todos los miembros de la Policía Boliviana, que se soldará al haber básico y será retroactivo al mes de enero de 2012
- Sobre el tema de la jubilación del 100%, se establece la conformación de una comisión compuesta por: el Viceministro de Régimen Interior y Policía, el Comando General, Anssclapol²⁶, Covipol²⁷, Musepol²⁸ y recaudaciones de la Policía Boliviana con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, para evaluar y definir la manera de financiar el 30% restante para la jubilación en el plazo perentorio de 180 días.

Este motín, a pesar de no tener las connotaciones del sucedido en febrero de 2003, cuando hubo varios muertos y heridos en enfrentamientos con los militares, demostró que la Policía es una institución deliberante y que al igual que otros movimientos sociales, opta por el conflicto y la movilización para hacer conocer sus reclamos, con el peligro que implica al ser una institución armada y garante del orden público. Si bien fueron las esposas de los suboficiales quienes iniciaron las protestas, con los días se les sumaron sus esposos, ante la mirada inerte de los oficiales, que constataban la capacidad de movilización e insubordinación de sus efectivos.

Frente a los hechos, las autoridades políticas optaron por el diálogo y no sacaron los militares a las calles, a pesar de la falta de control en temas de seguridad. Esto ayudó a que el conflicto no tome connotaciones más violentas, pero mostró que la Policía sigue siendo un tema pendiente en el actual gobierno.

Las demandas propuestas por los policías en un momento del conflicto, como se puede ver, excedían con mucho lo realizable y mostraban el nivel de autonomía al que aspiraban. El convenio firmado no supuso grandes incrementos salariales, pero sí el

26 Asociación Nacional de Suboficiales, Clases y Policías

27 Consejo de Vivienda Policial

28 Mutual de Seguro Policial

congelamiento de la aplicación de la Ley 101; y con esto, una especie de amnistía a todos los procesos y actos de indisciplina al interior de la institución policial, con el efecto negativo que esto implica para la población.

Meses después, el 13 de noviembre de 2013, policías de baja graduación pertenecientes a la Unidad Táctica de Operaciones Policiales (UTOP), se amotinaron disparando gases lacrimógenos al interior de la unidad, revelando una serie de demandas, entre ellas la denuncia de abusos por parte de un oficial de la unidad. El episodio que terminó con la destitución del mencionado oficial, mostró la presencia de varias quejas en torno a temas de maltrato, discriminación y abuso laboral de parte de los oficiales hacia los suboficiales. A pesar de que el motín duró pocas horas y se focalizó en una unidad policial, los temas de maltrato y discriminación siguen siendo un problema latente no sólo en la Policía Boliviana sino también en las Fuerzas Armadas.²⁹

2.7. Relaciones entre Policía y ciudadanía

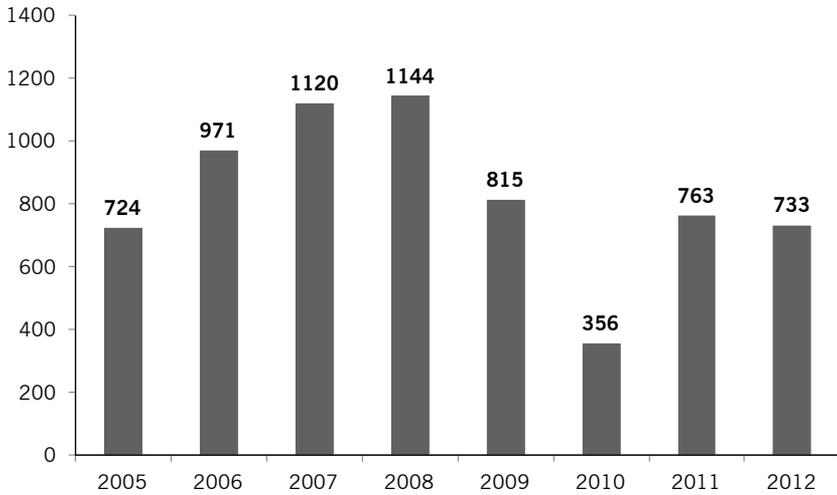
La relación policía-comunidad en el caso boliviano, puede ser evaluada desde diferentes niveles, considerando que cruza todo el espectro social. Bajo esta perspectiva, se analiza esta relación tomando en cuenta dos fuentes de información. La primera corresponde a las denuncias de violación a los derechos humanos presentadas al Defensor del Pueblo; y la segunda, a datos de percepción ciudadana sobre la Policía, referido a los niveles de confianza y corrupción institucional.

i) La Policía resulta ser en el periodo 2005-2014, la institución que concentró el mayor número de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo. El Gráfico 7 nos muestra el número de quejas admitidas en este periodo.

Como se puede ver, existe una variación del número de denuncias con los años. Si entre el periodo 2005 y 2008 se observa una tendencia creciente de denuncia, de 724 a 1.144, esta se reduce drásticamente hasta el año 2010 (356 denuncias), por razones cuya explicación demanda una investigación empírica aun pendiente, para luego volver a incrementarse en los años 2011 (763) y 2012 (733). Por su parte, respecto a los porcentajes de denuncias contra la Policía, en relación al total de denuncias presentadas, los datos muestran que entre los años 2008 y 2014, éste fluctuó entre el 21,4% y el 19,9%. El ser la institución más denunciada, significa no solo la falta de mecanismos efectivos –internos–, en materia de respeto a los derechos humanos, sino la inexistencia de controles externos eficaces sobre el tema, ya que las denuncias son realizadas no solo por ciudadanos civiles, sino también por los propios policías, en temas de violación a sus derechos humanos por parte de sus superiores.

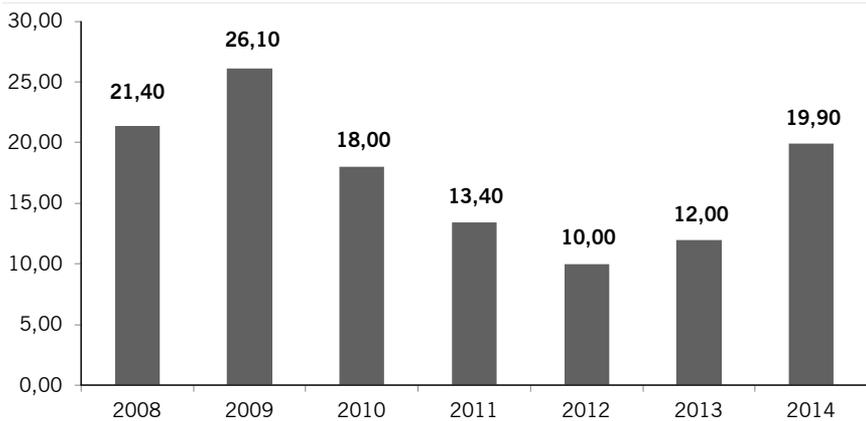
29 Esto se observó en los hechos de abril de 2014, cuando cientos de suboficiales de las Fuerzas Armadas salieron a las calles de distintas ciudades del país, reclamando se elimine el racismo y la discriminación al interior de la institución.

Gráfico 7a. Defensor del Pueblo: Número de denuncias admitidas contra la Policía (Comando General y Comandos Departamentales): 2005-2012



Fuente: Defensor del Pueblo. Elaboración propia

Gráfico 7b. Defensor del Pueblo: Porcentaje de denuncias admitidas contra la Policía en relación al total de denuncias (Comando General y Comandos Departamentales) 2008-2014



Fuente: Defensor del Pueblo. Elaboración propia

ii) Por otra parte, de acuerdo a una encuesta elaborada por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio de Gobierno de Bolivia en las ciudades de La Paz, Santa Cruz, Cochabamba y El Alto en el año 2011, se observa que la ciudadanía mantiene, como en el pasado, niveles de desconfianza elevados respecto a la institución policial. En una escala del 1 al 7, el nivel de confianza en la Policía en las cuatro ciudades principales de Bolivia, llegaba a un 2,7 y 2,9, (en una escala de 1 a 7) en los años 2011 y 2013, respectivamente, menos del 50% de confianza ciudadana.

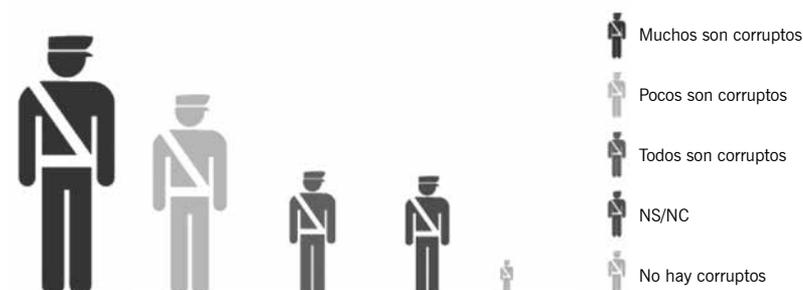
Tabla 6. Nivel de confianza en la Policía, 2011-2013

Departamento/año	La Paz		Santa Cruz		Cochabamba		El Alto		Total	
	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013	2011	2013
Calificación promedio	2,7	2,7	3,0	3,3	2,6	2,8	2,5	2,6	2,7	2,9

Fuente: ONSC, Bolivia 2011 y 2013

En cuanto a la percepción de corrupción, de acuerdo a los datos del 2011 se observa que más del 50% de los entrevistados consideraba que todos o muchos policías eran corruptos, mientras que el 27% consideraba que pocos eran corruptos y sólo un 4% optaba por que ninguno era corrupto.

Gráfico 8. Consideración del nivel de corrupción en las unidades policiales (% de personas)



Fuente: ONSC, Bolivia 2011

Se puede ver que, no obstante los avances logrados en temas económicos y sociales, tras nueve años del nuevo gobierno, la Policía en Bolivia, mantiene serios problemas de legitimidad social. Esto no solo como resultado de un proceso interno, sino también como producto de una corriente regional de inseguridad ciudadana, que hace cada vez más difusas las fronteras y menos eficientes los esfuerzos estatales para controlar la violencia y la inseguridad.³⁰

Los datos nos muestran que el vínculo de confianza entre la Policía y la sociedad aún es un tema pendiente en la tan ansiada reforma policial. Si a esto se suma los escandalosos casos de corrupción que vinculan a policías con el narcotráfico, la extorsión y el delito en general, se tiene un escenario de ruptura preocupante entre la ciudadanía y la institución policial, que no ha podido ser saldado hasta el presente, ya que no ha existido una política eficiente al respecto.

3. Cambios y continuidades de la política policial

En base a lo visto, se puede inferir que en el actual gobierno de Evo Morales en Bolivia, la política policial estuvo caracterizada por una serie de continuidades y cambios respecto al pasado, los mismos que son detallados a continuación:

3.1. Las continuidades del proceso

i) Relación conflictiva y rotación permanente

La relación conflictiva entre la policía y el gobierno es una constante, lo que se ve claramente representado en los motines policiales o amenazas de motín. En la memoria corta de los bolivianos, se sigue recordando los motines policiales de 2000, 2003 y 2012, y esto sin contar que la memoria larga está plagada de hechos de amotinamiento con graves consecuencias a la institucionalidad policial y a la democracia. Ya sea por demandas salariales, falta de equipos, vehículos o presupuesto, o discriminación al interior de la policía, los casos de amotinamiento policial solo demuestran que aún quedan pendientes la resolución de problemas estructurales en materia institucional y la implementación de mecanismos de denuncia y dialogo, capaces de viabilizar las demandas de manera pacífica.

Uno de los factores que refleja esta relación conflictiva, y a la vez es causa y efecto de los problemas institucionales irresueltos, es la excesiva rotación de autoridades en materia de seguridad, que es el caso del Ministro de Gobierno y el Comandante de la

30 "Los datos muestran que la mayoría de los países enfrentan epidemias de violencia, que según los estándares de la Organización Mundial de la Salud (OMS) existen cuando la tasa de homicidios llega a 10 por cada cien mil habitantes". (Arias, Rosada-Granados y Saín: 2012, 10).

Policía. Su cambio aproximadamente cada año, es un tiempo mínimo, si se considera que se debe manejar una institución a nivel nacional con graves conflictos pendientes, no solo al interior, sino con el gobierno y la misma sociedad.

ii) Cambios o reformas parciales

Al igual que en anteriores gestiones, los cambios realizados no responden a un plan general de reforma policial. En los últimos años, casi todas las reformas policiales han sido parte del Plan de Seguridad Ciudadana, que ha incrementado su trabajo en temas de violencia de género, control de armas y trata de personas, a lo que se suma tareas como proponer y ejecutar proyectos de seguridad ciudadana, formar a sus oficiales en temas penitenciarios y de policía comunitaria y diseñar sistemas de comunicación policial, entre otras.

La nueva Constitución solo introdujo el cambio de nombre de Policía Nacional a Policía Boliviana, lo que en estricto sentido supone que el tema policial no fue prioridad en el diseño de la carta magna y de la formación del Estado Plurinacional. En este escenario, los esfuerzos aislados por cambiar, reformar o modernizar la policía, se suscriben a intentos parciales de mejorar sus condiciones de trabajo, pero no así su doctrina, formación, organización y valores institucionales en el nuevo Estado.

Al igual que en algunos países de la región, en Bolivia los esfuerzos para reformar la Policía se han diseminado en áreas de formación y profesionalización, proyectos de policía comunitaria, mejoramiento de infraestructura e incremento salarial, entre otros, con resultados no evaluados y en gran parte momentáneos, dependientes del liderazgo de turno y no de una verdadera vocación de cambio.

iii) Planes y operativos coyunturales

La cantidad de planes y operativos que realiza la policía en periodos específicos del calendario nacional, son muchos. Los operativos de carnaval, fin de año, fiestas patronales, aniversarios, etc. suponen la aplicación de estrategias y mecanismos tradicionales, consistentes en el acuartelamiento previo, el desplazamiento de efectivos al lugar asignado y su posterior repliegue una vez finalizada la tarea de prevención, control y reacción de acuerdo al caso. Por su parte, los planes son diseñados por cada Comandante General, lo que supone de manera frecuente, un plan por año, con nombres llamativos y caracterizados por su corta duración, resultados coyunturales y muchas veces causados por graves hechos de inseguridad que supeditan su aplicación a determinados espacios geográficos. Una excepción a esto, en cuanto duración en el tiempo, es la aplicación del Plan Chachapuma implementado en abril de 2013 y que se mantiene en la actualidad con el nombre de Plan Chachapuma Evolución Integral, pero que conserva las mismas características operativas de los planes adoptados históricamente.

Los efectos de la aplicación de los planes y operativos, se reflejan tanto a nivel institucional como en la misma sociedad. En la institución, no son pocas las denuncias que surgen de los policías afirmando que son destinados a realizar planes, sin el debido

equipamiento y condiciones necesarias; y en la sociedad, la realización de los operativos y planes son tomados como esfuerzos momentáneos, que son parte de un escenario mayor de inseguridad permanente.

iv) Problemas institucionales: corrupción, discriminación y exclusión

Tal como vimos al inicio del documento, en el diagnóstico que hizo el PNUD en Bolivia el año 2005, se observaba que para los policías y los ciudadanos, erradicar la corrupción era lo mejor que le podía pasar a la institución policial. Sin embargo, este trabajo es un tema pendiente del actual gobierno. Las denuncias de corrupción de miembros de la policía vinculados a temas de narcotráfico, extorsión, uso de influencias, sobornos, etc. son habituales como en el pasado, a pesar de haber incorporado mecanismos de transparencia en la institución a través de la recepción de denuncias, lo que en la práctica no demuestra haber tenido resultados objetivos, más aún cuando son los comandantes los que son parte, muchas veces del circuito delictivo.

De acuerdo a resultados de la encuesta LAPOP-PNUD 2012, sobre la percepción ciudadana respecto del desempeño de la policía y de su posible participación en actividades delictivas “Los países que consideran que la policía cumple mejor con su papel de proteger son Panamá (63%), Chile (59%) y Nicaragua (54%). Por el contrario, los países que más consideran a la policía coludida con el crimen son Honduras (63%), Guatemala (61%) y Bolivia (60%)” (Informe PNUD, 2013,116). Sin duda estos datos muestran, de manera general, que el problema de la corrupción es un tema latente en la institución y su relación con la sociedad.

Otro de los problemas institucionales observados, es el elevado nivel de discriminación y maltrato que existe al interior de la Policía. Así como nos mostraba el informe del PNUD sobre la Policía en Bolivia el año 2005, gran parte de estos maltratos, están estrechamente relacionados con la discriminación racial. Esto se explica por la formación de una pirámide perfecta en la estructura de personal policial, donde alrededor del 10% lo conforman los oficiales, y el 90% los suboficiales, clases y policías. Estos últimos pertenecientes en su mayoría, a sectores medios y bajos de la estructura socioeconómica del país y a su vez, a pueblos indígenas. Lo que deja ver que aún en la institución policial los temas de discriminación racial y cultura patriarcal, muestran una preocupante continuidad con el pasado.

v) Conflictiva relación con la sociedad

La Policía en Bolivia, mantiene una tradicional relación conflictiva con la sociedad. Por un lado es la institución más denunciada en el Defensor del Pueblo (de acuerdo a los informes que esta institución presenta a la Asamblea Legislativa); y por otro, conserva una percepción negativa de la población respecto a sus índices de corrupción institucional. Una gran parte de la población, como en el pasado, no confía en la policía, lo que perjudica los intentos de la institución por mejorar su relación con la sociedad.

Sin duda, el papel de los medios de comunicación, sumado a la vivencia diaria de la ciudadanía hace que la percepción de una policía corrupta y abusiva siga presente en el imaginario social. Es precisamente, este aspecto de continuidad, lo que ha hecho que la Policía Boliviana perviva como una de las instituciones con características más negativas en democracia, relacionada con su carácter militarizado y su actuación, muchas veces corrupta y delincuencia.

3.2. Los cambios en proceso

i) Reducción de prerrogativas

La reinstauración de la democracia supuso un reacomodo de las fuerzas políticas y sociales, lo que significó que las instituciones de la fuerza pública se conviertan en instrumentos adecuados para garantizar la estabilidad de los gobiernos democráticamente elegidos y las políticas implementadas. La garantía de la estabilidad recaía en la existencia de un pacto implícito entre gobierno y fuerza pública, llámese fuerzas armadas y policía. En el caso de la policía, esto supuso la construcción de una serie de prerrogativas, consistentes en la cesión de poderes o márgenes amplios de actuación que el gobierno confiere a la institución para el desarrollo de sus funciones, tanto en el manejo de sus recursos económicos, como la libertad de la gestión y organización policial.

Uno de los ámbitos de mayor autonomía de la Policía en democracia, era el manejo de la emisión de carnet de identidad y tarjetas de tránsito a los ciudadanos, uno de los destinos más apetecidos por los policías, debido a los ingresos informales que percibían en esas instancias. Es en este escenario, que el actual gobierno, mediante ley expresa crea en junio de 2011, el Servicio General de Identificación Personal (SEGIP), que marca el fin de la prerrogativa policial en materia de identificación personal y emisión de licencias de conducir. Medida que ningún gobierno anterior, se hubiera atrevido a realizar. Al efectuar esta medida, el gobierno no solo restablecía un margen perdido de autoridad civil sobre la institución policial, sino devolvía un margen de transparencia y celeridad a trámites que el ciudadano común evitaba realizar al sentirse vulnerable a la excesiva burocracia y corrupción, y redistribuía una gran cantidad de efectivos policiales a tareas de seguridad ciudadana.

La ley que crea el SEGIP, no es un dato menor a la hora de evaluar las posibilidades de reforma policial. Más aún si se toma en cuenta, que el número excesivo de prerrogativas policiales en democracia, más que un proceso de construcción democrática, fue producto de un pacto de reciprocidad entre el poder político y policial.

ii) Especialización en la educación policial

La Policía en Bolivia, a partir de su Ley Orgánica de 1985, mantuvo su característica “integral”, lo que significaba que su formación calificaba al policía para realizar todas las actividades mencionadas en su Ley, más de veinte atribuciones, de manera irrestric-

ta. Esto significaba que un policía boliviano podía realizar sin ninguna limitante vocacional o formativa, labores investigativas, funciones operativas o tareas de prevención.

Las limitaciones que implica hablar de un policía “integral”, saltan a la vista. Ninguna persona puede encarar con la misma habilidad profesional un sin número de tareas que conforman el abanico policial y de seguridad. Esto acarrea varias consecuencias negativas, no solo para la sociedad que ve muchas veces negligencia en el trabajo realizado por la Policía, sino para los propios miembros de la institución, al ver frustrados sus verdaderas vocaciones a través de constantes cambios de destino.

Es por estas razones, que la creación de especialidades en la formación policial a nivel de licenciatura y técnico superior, en las áreas de Orden y seguridad, Investigación criminal, Ingeniería de tránsito y vialidad y Administración policial, marca el inicio de una especialización profesional. Lo que significa, desde una mirada optimista, policías más capacitados, que satisfagan las demandas de la sociedad en materia de seguridad; y por otro lado, policías que puedan desarrollar una verdadera vocación policial, de acuerdo al área de su preferencia. Aspectos que necesariamente serán pasibles a una evaluación de su desarrollo en el futuro.

iii) Nuevas estrategias de vigilancia y patrullaje policial

La desconcentración de los servicios policiales a través de las Estaciones Policiales Integrales, establecidas en la Ley de Seguridad Ciudadana, representa un avance sustancial en el cambio de visión de un manejo extremadamente centralista y burocrático, a uno descentralizado y eficiente. No obstante, la falta de ejecución presupuestaria para construir todas las EPIs programadas y de personal policial para ocuparlas, se convierte en el principal impedimento de su verdadera realización y correspondiente evaluación.

El acceso más directo a la policía también está representado en la implementación de la policía comunitaria, que viene trabajando desde el año 2006, y que es incorporada como parte de la Policía Boliviana en la Ley de Seguridad Ciudadana. La policía comunitaria, así como en otras experiencias de la región, tiene el objetivo de acercar el policial al ciudadano y con esto disminuir la inseguridad subjetiva y mejorar la imagen de la institución. En Bolivia, los avances de la policía comunitaria han sido valiosos, al haber iniciado como un proyecto piloto el año 2006 y ahora estar en todo el territorio nacional, sin embargo, aún es una tarea pendiente en cuanto apoyo político e institucional más decidido.

iv) Readecuación de la lucha contra las drogas sin la DEA

La expulsión del Embajador de Estados Unidos en Bolivia Phillip Golberg, la DEA y USAID, son en palabras del gobierno, parte de la política gubernamental contra la injerencia externa y el imperialismo norteamericano. Esto supuso a nivel interno, la reconfiguración de una serie de políticas, entre ellas la relacionada a la lucha contra el narcotráfico. La excesiva dependencia que tenía Bolivia en el pasado en materia de lucha antidroga, en cuanto diseño de políticas, asesoramiento y apoyo militar, se redujo

drásticamente a cero, lo que supuso el diseño de nuevas políticas y la recuperación de la autonomía en la ejecución de las mismas.

A partir de la nueva política de nacionalización de la lucha antidroga, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, dependiente de la Policía, ya no cuenta con bonos extras para sus efectivos ni demás privilegios otorgados por el gobierno de Estados Unidos, teniendo que realizar sus labores con recursos propios. A nivel general, este nuevo contexto se caracteriza, no sólo por la reducción de la violencia en la zona, gracias a la sustitución de la erradicación forzosa por la racionalización concertada, sino porque Bolivia pudo cumplir de manera autónoma, en estos años, los compromisos internacionales en materia de reducción de cultivos.

v) Disminución del uso de la fuerza policial ante conflictos sociales

Uno de los grandes avances del gobierno, ha sido la reducción drástica del uso de la fuerza policial en los conflictos sociales. A pesar de que los conflictos no han disminuido en este periodo, la Policía junto con las Fuerzas Armadas, dejaron de constituirse en un instrumento de represión. Salvo excepciones, la Policía dejó la tradicional práctica de reprimir los conflictos mediante el uso de la fuerza, y su acción de contención se hizo de manera general sin el uso de armamento letal.

La reducción del uso de la fuerza ante los conflictos sociales, supuso por parte del gobierno, el diseño de nuevos mecanismos de dialogo que ayudaron a viabilizar las demandas sociales, y a pesar de que estas no se contrajeron, se pudo instalar en estos años la preeminencia del dialogo como mecanismo democrático.

4. La política policial en el Estado Plurinacional de Bolivia: constataciones generales

La política policial en Bolivia bajo el gobierno de Evo Morales a partir de enero de 2006, puede ser analizada desde dos perspectivas, por un lado desde la propia institucionalidad policial; y por otro, en el marco de la seguridad ciudadana. Tomando en consideración que se trata de un gobierno de ideología de izquierda y características nacionalistas y populares, las expectativas en torno al manejo de la política policial son objeto de estudio, no sólo para los especialistas en materia de seguridad que demandan procesos de cambio institucional, sino también para la sociedad en su conjunto, que día a día, como parte de un fenómeno regional, demanda mayor seguridad.

En este escenario, se han tomado los siguientes datos para evaluar la política policial vigente y compararla con el pasado: Políticas implementadas en la institución policial y políticas implementadas en seguridad ciudadana.

Tabla 7. Políticas policiales y de seguridad ciudadana implementadas por el gobierno de Evo Morales: 2006-2014

Políticas implementadas en la institución policial	Políticas implementadas en seguridad ciudadana
Incremento del pago por salarios en un 65,8% entre 2006 y 2014.	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (2012)
Incremento del personal policial en 41% desde 2006 a 2014.	Ley de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas (2012)
Incremento en la dotación de vehículos y motocicletas.	Ley Integral contra la trata y tráfico de personas (2012)
Implementación de Policía Comunitaria.	Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia (2013)
	Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (2013)
	Ley de Bomberos (2013)
	Ley de prevención de la tortura (2013)
	Decreto presidencial de indulto a personas privadas de libertad (2013)
	Ley de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo (2014)
Reglamentación de la Universidad Policial con especializaciones: <ul style="list-style-type: none"> • Orden y Seguridad. • Investigación Criminal. • Ingeniería de Tránsito y Vialidad. • Administración Policial 	Incremento del presupuesto en Seguridad Ciudadana a partir del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a gobernaciones y municipios. Entre el año 2012 y 2013, gracias a la Ley de Seguridad Ciudadana el presupuesto se incrementó en 106%.
Implementación de las Estaciones Policiales Integrales EPIs.	Implementación de una Plan Nacional de Seguridad Ciudadana
Dotación de recursos para la lucha contra el narcotráfico de manera autónoma.	Funcionamiento de Consejos de Seguridad Ciudadana y el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana
	Implementación del mecanismo de seguridad aérea a través de dos helicópteros
	Implementación de cámaras de seguridad
	Implementación de GPS en transporte interdepartamental

Fuente: Elaboración propia

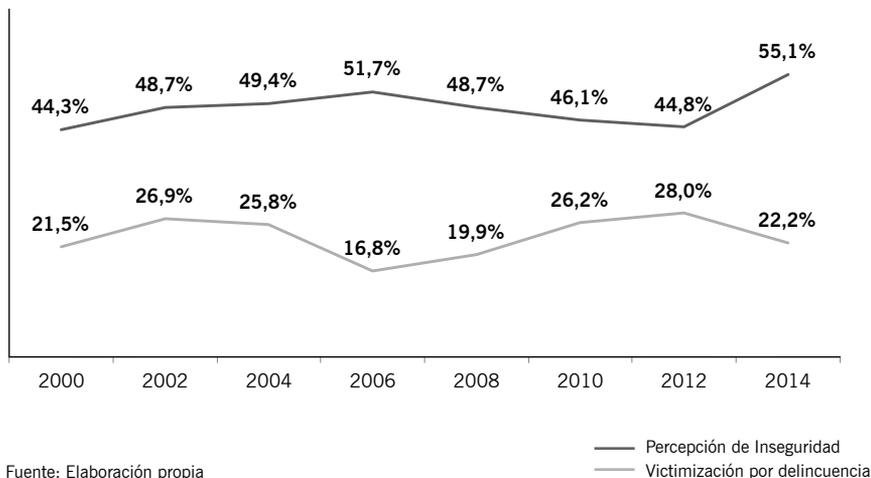
Como se puede observar, las políticas implementadas en la institución policial, dan cuenta de mecanismos de control, que se reproducen en un aumento sustancial de los efectivos policiales, que va sumado al incremento de su equipamiento, del monto destinado a sus salarios y de una presencia territorial efectiva a través de la policía comunitaria y las EPIs. Esto coincide de manera directa con la demanda ciudadana de más presencia policial en las calles y un mejor entrenamiento de los mismos, lo que da cuenta de las acciones destinadas a la especialización en los ámbitos formativos.

En lo concerniente a las políticas de seguridad ciudadana, sin duda la Ley y el Plan, reflejan una visión amplia de la seguridad que aborda temas conceptuales, presupuestales (impuesto del IDH), de organización (formación de consejos) y de prevención situacional (helicópteros, cámaras, GPS). No obstante, la priorización de estas últimas medidas junto con la realización de planes y operativos policiales, reforzadas tanto a nivel central, como regional y municipal a través del presupuesto asignado, reproducen una visión restringida de la seguridad, que da cuenta de la aplicación de medidas disuasivas por sobre las estructurales.

De acuerdo a encuestas de opinión realizadas por el Barómetro de las Américas sobre temas de percepción de inseguridad y victimización, se puede ver que en ambos casos el año 2006, inicio del gobierno de Evo Morales, se da un punto de inflexión importante: Primero, la percepción de inseguridad disminuye a partir de este año del 51,7% (2006) al 44,8% (2012), volviendo casi al nivel que había el año 2000 (44,3%). Segundo, los datos de victimización por delincuencia, encuentran su punto más bajo el año 2006 con 16,8% para incrementarse hasta el año 2012 con 28%. Es decir, cuatro de cada diez personas en Bolivia el año 2012 se sentían inseguras, mientras que tres de cada diez habían sido efectivamente víctimas de la inseguridad, una diferencia mínima entre percepción y victimización, que reflejaba el hecho que mientras la percepción de inseguridad había disminuido en este gobierno, la victimización se incrementaba.

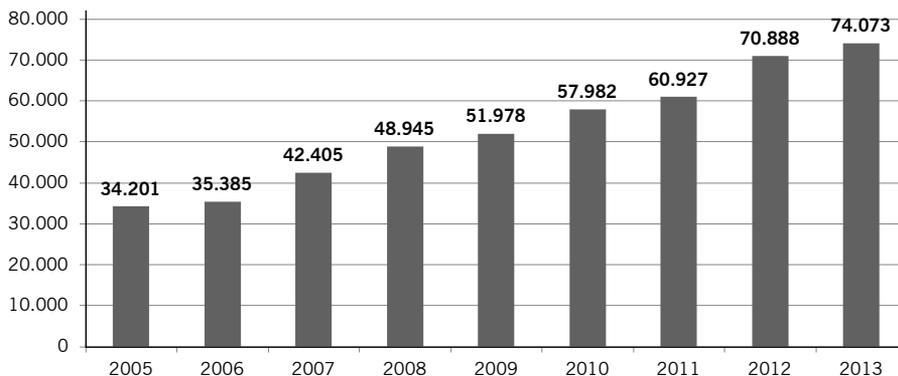
No obstante, los datos de la misma fuente el año 2014 dan resultados diferentes. La percepción de inseguridad en este año subió al 55,10%, mientras que la victimización por delincuencia bajo al 22,2%. Es decir, para el 2014 cinco de cada diez personas en Bolivia se sentían inseguras, mientras que dos de cada diez habían sido efectivamente víctimas de la inseguridad, una diferencia de tres puntos entre percepción y victimización.

Gráfico 9. Percepción de Inseguridad y victimización LAPOP: 2000-2014



Varias pueden ser las lecturas de este fenómeno, la variación de los datos demuestra que los temas de percepción de inseguridad y victimización, no siempre están relacionados con las políticas de seguridad ni con los hechos objetivos de delincuencia. En varias oportunidades estas variables dan cuenta de la enorme cantidad de difusión mediática sobre delitos o de la crisis de legitimidad que sufren las instituciones vinculadas al tema.

Gráfico 10. Bolivia: hechos delictivos denunciados (2005-2013)



Fuente: ONSC, 2014. Excluye violencias, hechos de tránsito, faltas y contravenciones

De acuerdo a información obtenida de fuentes oficiales, el número de hechos delictivos denunciados en el periodo 2005-2013, muestra una tendencia ascendente de 34.201 a 74.073. Un incremento sostenido que coincide con los datos de victimización de LAPOP, por lo menos hasta el año 2012.

Más allá de estos antecedentes, se pueden identificar eventos que reflejan la continuidad de la política policial en Bolivia, tomando en cuenta los gobiernos neoliberales (1985-2005) y el actual periodo gubernamental desde el año 2006. Esto hechos son:

- Rotación periódica de ministros de gobierno y comandantes de policía: 5 ministros y 13 comandantes en 8 años (2006-2014).
- Incorporación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad ciudadana.
- Falta de capacidad de gestión debido a la ausencia de cuadros políticos e institucionales adecuados.
- Implementación de políticas de prevención situacional y control policial.
- Retórica preventiva que no es evidente en los hechos.
- Ausencia de reforma integral de la Policía pese a una crisis institucional evidente.
- Presencia recurrente de (amenazas de) amotinamiento policial en procura de demandas económicas y sociales.

La búsqueda de soluciones cortoplacistas, inmediatas y de fácil aplicación son el común denominador de las políticas policiales implementadas en Bolivia. En este sentido, pensar en una reforma integral de la institución policial es un objetivo deseado pero abandonado rápidamente por los gobiernos de turno, incluso el actual, que posee todas las capacidades políticas y electorales para realizar este proyecto descomunal. La coincidencia entre la demanda ciudadana de más policías, más penas y más recursos, con las políticas adoptadas por los gobiernos, se ha dado en llamar “tendencias populistas de la política criminal” (Garland, 2001).

En palabras de Carlos Basombrio y Lucía Dammert:

El populismo penal surge como una reacción política a las ansiedades propias de la modernidad tardía, que se reflejan particularmente en el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad. Las políticas criminales, al igual que las de seguridad pública, se configuran a partir de los intereses en juego de diversos grupos: los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, los cuales en la mayoría de los casos se desatan a partir de crisis ante la necesidad de obtener resultados prontamente. (Basombrio y Dammert, 2013, 8).

Desde esta perspectiva, el control del delito es el eje de toda política implementada, que se articula con mecanismos coercitivos (mas leyes y penas), disuasivos y/o situacionales (más policías, instalación de cámaras, helicópteros, etc.) y coyunturales (planes y operativos), dejando al margen aspectos claves como la prevención social, la rehabilitación de los infractores y el respeto a los derechos humanos básicos.

En este marco, es paradójico ver que las políticas implementadas por los gobiernos neoliberales en Bolivia, a pesar del cambio discursivo, aún mantienen similitudes con la política policial vigente. Dado un contexto de gobierno de izquierda, lo esperable sería una nueva forma de encarar la inseguridad, basado en nuevas miradas del problema, no solo de las consecuencias, sino también de las causas, entre las cuales es innegable constatar que a pesar de los esfuerzos realizados, todavía está fuera del debate aspectos claves como la desigualdad, la falta de políticas preventivas de carácter social y sobre todo, aceptar que la ausencia de una reforma policial integral, no hace más que reproducir la falta de autoridad y capacidad política sobre un tema tan importante como la seguridad de los ciudadanos.

Bibliografía

- Arias, P.; Rosada-Granados, H. y Saín, M.:** *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*, Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Bogotá, 2012.
- Basombrio, C. y Dammert, L.:** “Seguridad y populismo punitivo en América Latina: Lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes”, *Wilson Center Latin American Program*, 2013.
- Defensor del Pueblo** (2008): XI Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2009): XII Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2010): XIII Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2011): XIV Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Defensor del Pueblo** (2012): XV Informe del Defensor del Pueblo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, Bolivia
- Encuestas para el Desarrollo Humano.** Policía Nacional y seguridad Ciudadana, PNUD, Bolivia, 2006.
- Garland, D.:** *La Cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- LAPOP Proyecto de Opinión Pública en América Latina:** *Cultura política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Ciudadanía. Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Cochabamba, Bolivia, 2012.
- LAPOP Proyecto de Opinión Pública en América Latina:** *Cultura política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia una democracia de ciudadanía*, Ciudadanía. Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Cochabamba, Bolivia, 2014.
- Laserna, R.; Villarroel, M.; Escobar, F.; Gomez Lara, E.:** *43 años de conflictos sociales en Bolivia. Enero de 1970 - diciembre de 2012. Descripción general y por periodos gubernamentales*, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social - CERES., La Paz, 2013.
- Ministerio de Planificación** (2006): Plan Nacional de Desarrollo, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2012): Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016, Bolivia

Ministerio de Gobierno (2012): Memoria del Ministerio de Gobierno, 2012, Bolivia

Ministerio de Gobierno (2012): Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, 2012-2016, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2013): Revolución tecnológica en seguridad ciudadana y eficiencia en la lucha contra el crimen. Anuario 2013, Bolivia.

Ministerio de Gobierno (2014): De día y de noche, con más policías y más operativos en todo el país. Trabajamos por tu seguridad. Anuario 2014, Bolivia.

Pensum académico 2013. Academia Nacional de Policías, Bolivia.

Perspectivas de la Seguridad Ciudadana en América Latina y Bolivia. Intercambio de Buenas Prácticas. Memoria del Seminario Internacional realizado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el 27 y 28 de septiembre de 2012. Ministerio de Gobierno-PNUD, Bolivia, 2012.

Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe (2006): Informe Bolivia, Chile, FLACSO-Chile, 2007.

Quintana, J.R.: *Policía en Bolivia. Historia no oficial 1826-1982*, Observatorio de Democracia y Seguridad, La Paz, 2012.

Fuentes digitales consultadas

EJU noticias.

Latinobarometro (2013): Informe 2013.

Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

Radio FIDES.

Fuentes normativas consultadas

Constitución Política del Estado de Bolivia, 1967

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009

Ley Orgánica de la Policía Boliviana, 8 de abril de 1985

Ley N° 101, 4 de abril de 2011. Ley de Régimen Disciplinario de la Policía Boliviana.

Ley N° 145, 27 de junio de 2011. Ley del Servicio General de Identificación Personal y del Servicio General de Licencias para conducir

Ley N° 259, 11 de julio de 2012. Ley de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

Ley N° 263, 31 de julio de 2012. Ley integral contra la trata y tráfico de personas.

Ley N° 264, 31 de julio de 2012. Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”.

Ley N° 348, 9 de marzo de 2013. Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia

Ley N° 400, 18 de septiembre de 2013. Ley de control de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados

Ley N° 070, 20 de diciembre de 2013. Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez.

Resolución Administrativa del Comando General de la Policía Boliviana N°454 de 10 de julio de 2006.

Resoluciones Ministeriales del Ministerio de Educación N° 408/06 y N°538/2012

Medios de prensa

Periódico El Deber, Bolivia

Periódico La Razón, Bolivia

Periódico Página Siete, Bolivia

Periódico Opinión, Bolivia