

VIOLENCIA DELICTIVA E INSEGURIDAD CIUDADANA

Antonio Edgar Moreno Valdivia¹

A modo de introducción

La problemática de la violencia, la delincuencia, la criminalidad, la inseguridad y sus formas de atención y prevención constituyen una de las preocupaciones centrales en la mayoría de los países de la región. Según recientes investigaciones y encuestas de opinión, la violencia urbana y la inseguridad ciudadana han reemplazado a la pobreza y la desocupación como temas de mayor atención, pues la intranquilidad, el miedo, el temor y el desasosiego se han apoderado de la mayoría de los habitantes de las principales ciudades de la región.

Esta realidad, si bien no tiene un esclarecimiento “monocausal”, se explica principalmente por el acelerado incremento de acciones antisociales y antijurídicas, las que a su vez han determinado que América Latina sea considerada como una de las regiones más violentas, peligrosas e inseguras del mundo. En este nuevo contexto histórico social, las acciones “estatales” o las políticas públicas que se desarrollan en torno a la seguridad ciudadana adquieren importancia precisamente en relación a un creciente clima de inseguridad objetiva y subjetiva. Sin embargo, dichas acciones o experiencias no han logrado erradicar o, por lo menos, mitigar los comportamientos violentos y delictivos. De este modo, es posible deducir que esta situación se explica porque diseñadores y operadores de políticas públicas vinculadas a la seguridad ciuda-

¹ Docente de la Carrera de Sociología, Universidad Mayor de San Andrés.

dana no consideran que el factor más complejo para erradicar un “problema social” es llegar a entender aquellos elementos que lo propician, es decir, establecer objetiva y sistemáticamente “cómo” y “por qué” se configuran estas problemáticas sociales vinculadas al comportamiento violento y delictivo. Esta realidad, por lo tanto, supone el desarrollo de investigaciones sociales que concluyan en un diagnóstico situacional claro y objetivo sobre las causas, características, desarrollo y repercusiones de la violencia e inseguridad.

Al respecto, se sostiene que las discusiones en torno a la seguridad pública, la violencia, la inseguridad, las políticas de seguridad ciudadana o los riesgos a los que ve expuesta la población, se han convertido en una constante en los países altamente industrializados, mientras que en Latinoamérica apenas comienzan a tener presencia. En función de esta puntualización, el presente artículo tiene la pretensión de efectuar –desde la visión sociológica– un análisis descriptivo del estado de la violencia y la inseguridad urbana en América Latina y, en particular, en Bolivia. Al mismo tiempo, se propone detallar las acciones estatales que a nivel nacional se vienen desarrollando con el afán de enfrentar y prevenir situaciones y conductas que restringen derechos y libertades. Por último, el artículo concluye con una serie de reflexiones que develan las dificultades teóricas y metodológicas que enfrenta un proceso de investigación al momento de abordar y analizar el tema de la violencia y la inseguridad ciudadana.

Violencia e inseguridad ciudadana en Latinoamérica

En América Latina la violencia ha sido una constante histórica que presenta causas, características, ritmos, frecuencias, modalidades, prevalencias e intensidades distintas, según el contexto temporal y espacial en el cual brota y se desarrolla. Sin embargo, a lo largo de las últimas décadas se ha observado una larga y ascendente espiral de violencia, tanto que al presente la región se encuentra con sociedades que se desangran producto de una violencia que tiene viejas causas, entre ellas, la no resuelta cuestión social, la dependencia y el subdesarrollo, y nuevas manifestaciones, como es el caso del narcotráfico, el crimen organizado, el secuestro, las violaciones y el pandillismo (Figueroa, 1990). Vinculado a este punto, Carranza (2004), señala que América Latina y

el Caribe actualmente ostentan dos campeonatos vergonzosos: ser la región del mundo con las tasas más altas de delito violento y, también, con las cifras más altas de inequidad en la distribución del ingreso.

La primera explicación que viene a la mente es que esta larga, constante y ascendente espiral de violencia es resultado de la denominada “década perdida”, una consecuencia social más de la crisis económica que afectó a la región, que ha significado un fuerte retroceso en las condiciones económicas de los países y que a la vez trajo consigo un aumento de la pobreza, la miseria y la desigualdad social, problemáticas que tuvieron –sin lugar a dudas– un impacto directo en el incremento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana. Coincidiendo con esta apreciación otros especialistas afirman que la frecuencia de estos males sociales es muy alta, se halla en ascenso y tiende a agravarse a partir de los años ochenta. Asimismo, varios especialistas señalan que estamos frente a un fenómeno singular que se produce a partir de mediados de los ochenta y que incrementó de manera significativa la violencia en América Latina (Briceño, 1999; Pegoraro, 1990; Benítez, 2004, Carranza 2004 y Basombrio, 2013).

Sin embargo, otros autores coinciden en señalar que no se puede restringir la explicación del incremento de la violencia y la inseguridad sólo a la situación de empobrecimiento económico de la población, sino que existirían otros factores estructurales y coyunturales que no han sido tomados en cuenta y que tienen que ver con los efectos sociales “perversos e indeseados” que resultaron de la aplicación de las denominadas teorías de la modernización. Éstas postulan que los acelerados procesos de urbanización pueden cambiar la sociedad en su conjunto al concentrar la población y dar oportunidades de empleo productivo y, a su vez, este hecho produciría una revolución de las expectativas que acabaría con el conformismo y constituiría al “hombre moderno” en una fuerza dinamizadora del empleo y la economía, pues lo motivaría a alcanzar logros con los cuales podría satisfacer los nuevos deseos que la sociedad habría creado (Briceño, 1999)

Estas teorías de la modernización trazaban cierta relación de correspondencia entre procesos de urbanización e industrialización. Sin embargo, al no

darse dicha correspondencia, el empleo y los ingresos se hicieron escasos y se conformaron nuevos espacios urbanos que marcaron la aparición de lo que hoy se denomina la “marginalidad urbana”, expresada en asentamientos urbanos no planificados que han acogido a los “desplazados sociales” y/o “marginados entre marginales”, grupos poblacionales que –en una suerte de estrategia de supervivencia–cotidianamente se instalan en diferentes espacios públicos para aprovechar cualquier circunstancia o situación que les permita la supervivencia individual y familiar. Se trata de los trabajadores por cuenta propia, trabajadores infantiles, desocupados, pordioseros, mendigos y menores callejeros. Además de éstos, se habla de aquellas personas que territorializan algunos espacios públicos para cometer ciertos hechos antisociales y antijurídicos que viabilicen la supervivencia cotidiana, en este caso se alude a personas alcohólicas, drogadictos, pandillas juveniles, delincuentes y criminales de diferente índole.

Según Briceño (1999), esta crisis social producto de la modernización parcial e incompleta, y que principalmente afecta a la segunda o tercera generación de los inmigrantes provenientes del campo, se expresa también en una profunda crisis del control social tradicional, el trance en los principales agentes de socialización, la pérdida de satisfactores urbanos, la revolución de las expectativas insatisfechas, el riesgo social y el individualismo. Además, según este especialista, la violencia que surge desde hace 15 o 20 años atrás es resultado de la desesperanza y el proceso de deterioro social, que afecta esencialmente a los más jóvenes y a los más pobres, siendo precisamente estos grupos poblacionales los que sufren con mayor dramatismo las situaciones de violencia e inseguridad, tanto como víctimas como en situación de victimarios.

Al margen de estos puntos de vista divergentes sobre los factores precipitantes de la violencia, hay que puntualizar que en Latinoamérica existen diferentes manifestaciones de violencia que se recubren y se alimentan mutuamente, siendo muy diversos los actores, los espacios y las intencionalidades que participan de ella. En este sentido, existe la violencia urbana vinculada a la delincuencia común especialmente en las grandes ciudades, la violencia en carreteras, la violencia revolucionaria, la violencia contrarrevolucionaria,

la violencia armada, la violencia estatal, la violencia anti-indígena, la violencia intrafamiliar, la violencia de las bandas armadas, la violencia de las pandillas, la violencia de los carteles de la cocaína y la violencia generada por los movimientos sociales (Neira, 1990). Asimismo, se habla también de violencias económicas, institucionales, culturales, intrafamiliares, políticas y violencias comunes.

Si bien existe una “diversidad de violencias”, se tiende a vincular a la violencia –en la coyuntura actual– principalmente con el fenómeno de la criminalidad en su dimensión individual y, a la vez, se tiende a ubicarla en un contexto sobre todo urbano, es decir, se la relaciona con la violencia delincencial que anónima y cotidianamente afecta a la vida urbana. Al respecto, Del Olmo (2000) sostiene que “aún cuando un análisis más exhaustivo llevaría a constatar su presencia en una serie de sucesos que van más allá de la dimensión individual, el incremento vertiginoso, a partir de la década de los 80, en las principales ciudades de América Latina, de la relación “violencia/criminalidad” y especialmente “la criminalidad violenta”, ha llevado a que adquiera prioridad este aspecto”.

Las diferentes Encuestas Nacionales de Victimización revelan que en la mayoría de los países de la región se han incrementado las tasas delictivas, particularmente aquellas de naturaleza violenta. Dichas estadísticas dejan ver un notable incremento en los delitos de robo, hurto, asaltos, atracos y lesiones personales. Asimismo, dejan percibir que las tasas de homicidio, victimización y mortalidad en accidentes de tránsito superan con creces, en América Latina, a las reportadas en Estados Unidos y Canadá. A ello se agrega que países tradicionalmente seguros, como Uruguay o Argentina, han dejado atrás este rasgo pacífico y hoy presentan preocupantes índices de violencia e inseguridad.

Por otro lado, un estudio centroamericano realizado en cinco localidades de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica ha constatado la prevalencia de porcentajes de victimización por hogares entre dos y tres veces superiores al de países industrializados, predominando los asaltos callejeros, robos de morada y agresiones armadas (Monsalve, 2009). Del

mismo modo, los datos estadísticos sobre la criminalidad señalan que Honduras es considerado como el país más violento del mundo, pues tiene el record mundial de homicidios: 85.5 por cada 100.000 habitantes. Asimismo, se conoce que en algunos países como México, Perú, Colombia, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile se han elevado los hechos de violencia callejera, criminalidad y secuestro. En el caso particular de Colombia, la violencia está vinculada a las acciones violentas desarrolladas por los grupos guerrilleros, los grupos paramilitares y los carteles del narcotráfico². En este país, la violencia es tan preocupante y dramática que un periodista ha podido escribir que la “violentología se ha convertido en una especialización típicamente Colombiana” (Neira, 1990). En cambio, en otros países como el Salvador y Guatemala, el crecimiento de la violencia y la inseguridad ciudadana se vincula sobre todo al accionar de las pandillas juveniles.

Especialistas en el tema señalan que la medición de la inseguridad ciudadana se la realiza a través de la tasa de homicidios, pues se trata de un indicador riguroso, exacto y efectivo para mostrar el estado de la inseguridad y, a la vez, establecer ciertas comparaciones. De acuerdo a datos de un estudio realizado el año 2012 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el índice de homicidios en la región subió en un 12% en los últimos diez años, aunque hay países en los cuales el alza fue mayor, y otros en los que fue menor o decreció. Sin embargo, en términos generales, este informe señala que en la región se han registrado 100.000 homicidios por año y que en la mayoría de los países existen tasas de homicidio con niveles de “epidemia”. En relación a este delicado tema, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) señalan que América Latina tiene la tasa más alta del mundo de homicidios, calculándose en 21.3 por cada 100.000 habitantes.

Carranza (2004: 20) sostiene que “el último informe de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC), que reúne información de 207 países, revela que 17 países tienen las tasas de homicidios más altas del mundo, de 30 o más por cada 100.000 habitantes. Diez de estos países

2 Informaciones periodísticas revelan que entre 1958 y 2010 el conflicto armado interno colombiano ha dejado al menos 220.000 personas asesinadas (La Razón, 25.07.13)

son de América Latina y el Caribe, y los restantes siete países de África. Para efectos de comparación, los países de Europa con más ingresos tienen tasas de homicidios que oscilan entre 0.5 y 7.5 por 100.000 habitantes, lo que muestra la magnitud de la diferencia con nuestra región”

Otro delito que se ha incrementado en la región es el referido al robo y el uso de la violencia: aproximadamente 30 de cada 100 personas que habitan alguna de las ciudades latinoamericanas habrían sido víctimas de robos y hurtos. A esta inseguridad objetiva se suman los elevados índices de inseguridad subjetiva, pues en la mayoría de los países de la región existe un creciente temor por ser asaltado en vía pública de manera violenta y, a la vez, existe un alto grado de miedo a los ataques sexuales. Con relación a la inseguridad subjetiva, hay que añadir que también se ha constatado que, en el grueso de las naciones de América Latina, entre el 15 y 16% de las personas han sentido la necesidad de dejar su barrio o lugar de residencia por la inseguridad que predomina, tanto en los espacios públicos como en los ámbitos privados.

Las conductas violentas y prácticas delictivas que proliferan en la región han dado lugar a un clima de miedo, temor, incertidumbre e intranquilidad que impide el ejercicio de derechos y libertades. En estos contextos de peligrosidad y violencia, el tema de la seguridad ciudadana se convierte en una de las mayores ansiedades, pues tanto sectores sociales pobres como grupos poblacionales ricos, habitantes de ciudades seguras o muy peligrosas, expresan por igual el mismo sentimiento, la misma angustia y ubican a la inseguridad ciudadana como una prioridad que debe ser atendida con urgencia, tanto por los gobiernos locales como nacionales (Briceño, 1999).

Al consultar estadísticas sobre los problemas más importantes en Latinoamérica se verificó que en la última década la inseguridad ciudadana se ha instalado en el centro de la agenda política de países como Argentina, Chile y Uruguay. En estos tres países hay un aumento de la criminalidad, la violencia y el temor, ubicándose éstos entre las principales demandas para los gobiernos nacionales y locales³. Al respecto, Basombrio (2013) expresa que a lo largo de los últimos años en casi todos los países de la región la violencia e

3 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016.

inseguridad ciudadana han reemplazando a la pobreza y al desempleo como problemas principales o centrales de la sociedad, en este sentido, cada vez es mayor la percepción de que la inseguridad y el delito son las dificultades más complicadas para la mayoría de los habitantes de zonas sobre todo urbanas.

Violencia e inseguridad ciudadana en Bolivia

Bolivia, hasta hace algunos años, presentaba bajos niveles de violencia e inseguridad ciudadana. A nivel latinoamericano se tenía la imagen de un país relativamente tranquilo aunque con ciertos niveles de “riesgo moderado”. Sin embargo, por una serie de factores estructurales y coyunturales, esta imagen de “país pacífico” paulatinamente se fue modificando y ahora presenta ciertos “niveles de riesgo intermedio”, los que se relacionan sobre todo con el crecimiento urbano, la crisis económica, la crisis urbana, la aplicación de severas políticas de ajuste económico, la reestructuración del sistema económico, el masivo éxodo rural, el crecimiento de la pobreza, la falta de empleos e ingresos, la crisis en los principales agentes de socialización y la emergencia de nuevas formas de violencia e inseguridad ciudadana (Moreno, 2011).

A decir de algunos especialistas, el incremento de la violencia e inseguridad ciudadana en el país se produce sobre todo a partir de mediados de 1985, a partir de la reestructuración de la estructura productiva y la transformación del rol del Estado, que se traduce en una profunda crisis económica, social y urbana, en aceleradas migraciones internas, en crecimiento urbano, en mayores situaciones de desempleo, desocupación, pobreza, miseria y en la aparición de nuevas formas de delito vinculadas a la proliferación de la demanda y la producción de drogas (Arratia, 1990). En función de esta realidad, son varias las investigaciones que afirman que la frecuencia delictiva ahora es muy alta, está en ascenso y se ha agravado a partir de mediados de los años 80. Al respecto, los datos estadísticos del Comando General de la Policía revelan que en el trienio 1985-1987 se habrían registrado 30.431 actividades delictivas y/o criminales, sobre todo con matices de violencia extrema e irracional: robos, asaltos, atracos, saqueos, homicidios, asesinatos, linchamientos y otros hechos delictivos violentos.

Cuadro N° 1
Conducta delictiva
(1985-1987)

Año	Delitos con Violencia	Delitos sin Violencia
1985	46.8%	53.2%
1986	41.9%	58.1%
1987	50.2%	49.8%

Fuente: Dpto. Nacional de Estadística del Comando General de la Policía Nacional

Penetrando aún más en el terreno de las cifras, se sostiene que a nivel nacional en el año 1997 se cometieron 148.290 delitos de diferente naturaleza, sobre todo vinculados a robos de especies, lesiones, violaciones, muertes de personas, robos, homicidios, suicidios y asesinatos; mientras que para el año 2001 esta cifra aumentó a 182.195 delitos (Condori, 2004). En esta misma perspectiva de análisis, un estudio realizado por Mollericona (2007) informa que en el transcurso del periodo 1990-2001 los índices de delitos se multiplicaron en un 360%.

Otros especialistas expresan que la violencia e inseguridad ciudadana en el país se ha incrementado de manera “irracional” sobre todo a partir del año 2000. Se sostiene que entre los años 2003 y 2004 se habrían producido alrededor de 2.000 atracos, en el año 2004 se habrían cometido 3.700 homicidios, entre el 2001 y el 2004 se habría consumado 8.000 violaciones, estupro y abusos deshonestos, además, en este periodo se habría establecido la presencia de 990 pandillas (Varnoux, 2003).

Para el año 2006, según un informe de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, el panorama delictivo da cuenta de la comisión de acciones delictivas con mayor prevalencia en aspectos bastante violentos, principalmente vinculados a la acción de los atracadores, los cogoteros, los asaltantes de domicilios y los atracadores de sucursales bancarias, estaciones de gasolina y otro tipo de negocios.

En el año 2010, la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito, señala que el panorama delictivo da cuenta de la comisión de acciones criminales con mayor incidencia en aspectos igualmente violentos, sobre todo vinculados a la acción de los atracadores, los secuestros *express*, los cogotos, los asaltantes de domicilios, sucursales bancarias y otro tipo de entidades públicas (Moreno, 2011)

Por su parte, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016 revela que los registros de denuncias de hechos delictivos evidencian un incremento continuo desde el año 2005. En el año 2011, las diferentes divisiones de la Fuerza de Lucha Contra el Crimen (FELCC) habrían atendido 26.726 denuncias de hechos delictivos, más que en el año 2005, cifra que además –en términos porcentuales– representa el 78% de incremento en siete años.

Cuadro N° 2
Denuncias registradas según divisiones
de la FELCC 2001 - 2010

División	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Homicidios	2.790	2.694	3.193	3.739	3.609	3.863	4.128
Personas	8.260	8.503	11.659	12.869	13.768	15.765	17.749
Menores y Familia	3.058	3.364	4.758	4.544	4.973	6.850	6.141
Propiedad	12.457	12.620	15.356	18.721	19.533	18.657	18.744
Económico Financiero	3.959	4.199	3.869	4.756	5.484	6.603	7.243
Corrupción Pública	2.811	3.033	2.693	3.343	3.463	4.860	5.382
División Especiales	866	972	877	973	814	1.046	1.082
Trata y Trafico	0	0	0	0	334	338	458
Total General	34.201	35.385	42.405	48.945	51.978	57.982	60.927

Fuente: Elaboración en base a datos de la FELCC

Estas cifras y la evidencia empírica revelan que en el país, durante la última década, se han incrementado los delitos que conforman la denominada “cri-

minalidad ordinaria”, es decir, aquellos delitos que afectan directamente a las personas y la propiedad, así como se han modificado las modalidades de uso de la violencia y el uso de armas. Asimismo, se advierte que un delito que ha crecido paulatinamente está vinculado a la trata y tráfico de personas, las desapariciones y los llamados “secuestros *express*”, sobre todo de personas jóvenes.

Se considera que en el país el incremento cuantitativo y la transformación cualitativa de la violencia, la conducta delictiva y la inseguridad ciudadana no tiene una determinación “monocausal” sino que contiene una explicación “multicausal” y “multidimensional”. Ésta se encuentra determinada por una serie de eventos socioeconómicos, sociopolíticos y socioculturales que producen y reproducen coyuntural y estructuralmente, tanto a nivel mundial, como a nivel nacional, regional y local. Independientemente de sus factores precipitantes, la situación de la violencia está especialmente vinculada a la violencia callejera, los asaltos y los atracos. Asimismo, los mecanismos de seguridad pública coinciden en afirmar que el alto grado de consumo de bebidas alcohólicas ha pasado a ser la causa principal de los hechos delictivos, pues en estado de ebriedad se comenten robos, violaciones, accidentes de tránsito, homicidios y asesinatos.

En función de los registros policiales, se puede afirmar que Bolivia –a pesar de tener un incremento constante de los indicadores de delito y violencia en los últimos años– aún no se encuentra entre los países más peligrosos y violentos de la región⁴. Especialistas en el tema sostienen que la medición de la inseguridad ciudadana se la realiza mediante la tasa de homicidios ya que este indicador es el más fácil de registrar y comparar, puesto que ofrece menos riesgos en su registro y por estar asociado a un conjunto de otros delitos. Según estadísticas del PNUD, las naciones latinoamericanas con más índices de homicidios son Brasil, Colombia y Ecuador; en cambio, entre las sociedades que registran las cifras más bajas figuran Chile, Argentina, Perú y Bolivia. Sólo con fines ilustrativos: se señala que Honduras es el país que presenta la mayor tasa de homicidios, 85.50%; la menor tasa se encuentra en Chile, con 3.7%, y Bolivia presenta una tasa de 10.81%.

4 Decreto Supremo N° 1364. Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016.

Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana

Una de las características esenciales de la sociedad boliviana es la “casi inexistencia” de políticas públicas planificadas, sostenidas, participativas y operativas. Por lo general, “diseñadores”, “operadores” e “implementadores” de políticas públicas están más interesados en desarrollar acciones inmediatistas, coyunturales y demagógicas que en desplegar estrategias o acciones efectivas, sostenidas, factibles y de largo aliento. En este marco de deficiente institucionalidad, la “eficacia” y “eficiencia” de algunas políticas públicas sólo se explican por el poder que las sustenta, al punto de implementarlas sin el consenso y la participación social, sino a través de amenazas, extorsiones y el ejercicio de imposiciones, presiones y represalias.

Por si esto fuera poco, en el país prevalece la tendencia a implementar reformas, promulgar leyes y conformar instituciones públicas sin la suficiente “voluntad política”, es decir, sin una adecuada asignación de recursos físicos, económicos, humanos y de infraestructura que permitan llevar a la práctica las disposiciones aprobadas y las acciones institucionales encomendadas. A estos males sociales se suma el hecho de que en las instituciones públicas encargadas de “operativizar” planes, políticas públicas y nuevas disposiciones legales prevalece una “alta rotación” de autoridades y de funcionarios que conduce a un camino de equivocaciones persistentes, pues cuando se hace un esfuerzo y se avanza en la solución de alguna problemática, de manera casi previsible el “sucesor” deja a un lado el “logro alcanzando” por el “anteesor” y nuevamente se comienza de “cero”.

Estas realidades revelan serias discrepancias entre lo regulado formalmente por normas y valores que se intentan proteger y, por otro lado, los valores, actitudes y hechos que se dan en la realidad concreta de los actores sociales e institucionales. Tal como sucede en otro orden de cosas, esta situación descrita también se replica con ligeras variantes en el diseño, elaboración y la implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

A partir de la recuperación del sistema democrático, uno de los problemas más graves que amenaza a las “grandes” ciudades bolivianas es el vinculado

a la situación de violencia e inseguridad ciudadana objetiva y/o subjetiva vivida por la mayoría de los habitantes urbanos. Frente a este panorama, el Estado reaccionó incrementando el presupuesto a la Policía, comprando equipos más sofisticados, aumentando el contingente policial, militarizando las respuestas a la inseguridad ciudadana e implementando ciertos planes y reformas policiales, olvidando o ignorando que las causas profundas de la inseguridad ciudadana están estrechamente vinculadas a los problemas económicos, la descomposición social, la crisis en los agentes de socialización, la pobreza, la miseria, el hambre, el desempleo, el subempleo y la prevalencia de ciertos patrones culturales.

En esta línea de explicación, se debe tomar en cuenta que las dificultades económicas producen una masa de fuerza de trabajo disponible para engrosar las filas de la delincuencia organizada o la violencia individual en busca de la sobrevivencia cotidiana. Asimismo, se debe considerar que la rentabilidad de negocios como el narcotráfico, la prostitución y el crimen organizado, son otros incentivos importantes en el clima de inseguridad. Además de ello, también es preciso reconocer que el lucrativo negocio del expendio de bebidas alcohólicas, estupefacientes y la desesperanza de miles de jóvenes, son también factores determinantes, así como la corrupción administrativa, policial y judicial, la concentración poblacional y la ausencia de servicios públicos son también factores precipitantes apropiados para este clima de violencia e inseguridad ciudadana.

A partir de la constatación de que los factores precipitantes y los efectos de violencia, delincuencia e inseguridad ciudadana son diversos y bastante complejos, y que por lo tanto no existe una explicación exclusiva que dé cuenta de esta “multidimensionalidad”, también es necesario comprender que tampoco existe una forma única de prevención y de atención de la violencia, el delito y la criminalidad. En tal sentido, se considera que estos problemas sociales, al presentar una situación “multidimensional” al momento de analizarlos, reflexionarlos y tratar de resolverlos, requieren de la implementación de “enfoques multidisciplinarios” que consideren las variables que aportan, entre otras, la economía, la sociología, la psicología, la comunicación y la educación.

Si bien en los últimos años se ha intentado poner en práctica una serie de políticas públicas para enfrentar las nuevas dimensiones de la violencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana, aún no se ha logrado el éxito esperado, pues las ciudades y sus habitantes continúan siendo prisioneros de estos males sociales y, además, se considera que esta situación solamente se podrá revertir con un cambio radical de paradigma, que transite de acciones represivas a estrategias sobre todo preventivas. Sin embargo, se debe considerar que las políticas públicas de seguridad que centralicen su accionar, ya sea en corrientes y perspectivas, estrategias y tácticas punitivas y/o preventivas solamente, van a tener éxito si toman en cuenta dos circunstancias principales: los factores estructurales y los factores institucionales.

Esta situación implica que para evitar condiciones que expongan a la sociedad en su conjunto al desarrollo de conductas delictivas, violentas y criminales no sólo basta con el diseño de una buena política de seguridad ciudadana, sino que es preciso impulsar paralelamente políticas de empleo, salud, educación, vivienda y participación social, así como combatir decididamente el narcotráfico, el alcoholismo, la drogadicción, el desempleo, la desocupación, la pobreza y otros aspectos negativos que impiden un desarrollo humano integral y una vida digna.

Con relación a este último punto, se conoce que el nuevo modelo de seguridad de seguridad pública implementado a través de la Ley 264 del Sistema de Seguridad Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”, aprobada el 31 de julio de 2012, contempla un paquete de normativa complementaria con el propósito de establecer soluciones estructurales al problema de la violencia, la delincuencia, la criminalidad y la inseguridad ciudadana. Nos referimos a la promulgación de la Ley 259 de Control del Consumo y Expendio de Bebidas Alcohólicas, la Ley 263 Contra la Trata y Trafico de Personas, la Ley 348 para Garantizar a las Mujeres Una Vida Libre de Violencia y la Ley 400 de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados.

También estamos al tanto de la asignación de una cantidad importante de recursos económicos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos

para ser programados y ejecutados para la seguridad ciudadana por prefecturas y alcaldías. Según el informe presidencial de la gestión 2013, para el año 2005 las prefecturas tenían 10 millones de bolivianos y las alcaldías 12 millones de bolivianos. El 2013, las gobernaciones disponen de 1999 millones de bolivianos y las alcaldías de 420 millones de bolivianos. Por otro lado, también estamos informados que se han adquirido vehículos, motocicletas, helicópteros para proporcionar mayor seguridad, así como del hecho de que en algunas ciudades del país se han instalado cámaras de seguridad y monitoreo electrónico. Según información proporcionada por el Ministerio de Gobierno, también se ha incrementado el número de policías: en 2005 se tenían 26.151 policías, para el año 2013 se tenían 36.057 policías. Esto implica que si antes se tenía un policía para 360 habitantes ahora se tiene un policía por cada 304 habitantes.

Reformas policiales

Históricamente la Policía Nacional surge para proteger ciertos “privilegios” y preservar cierto *statu quo*, y no precisamente como una institución “especializada” en preservar el orden, investigar delitos y prevenir manifestaciones de inseguridad ciudadana. Organizada bajo parámetros que corresponden a la lógica militar presenta una serie de dificultades y problemas que se explican por un conjunto de factores estructurales y coyunturales vinculados principalmente a la dependencia del país, la injerencia militar, la intromisión de intereses político-partidarios, la formación policial, la cuestión de los ascensos, la mercantilización de la carrera policial, la corrupción, el prebendalismo, la relación directa con delincuentes, la escasa valoración social a la labor policial y la falta de medios y recursos. Por ello, no resulta casual que el accionar policial se halle signado por la ineficiencia, ineficacia, corrupción, negligencia, complicidad y, además, se encuentre particularmente circunscrito al control y la represión política y no necesariamente al mantenimiento de la seguridad y el orden interno.

En este marco, resulta paradójico el hecho de que haya sido el propio Estado el que hubiera contribuido a crear los factores condicionantes para la actual crisis institucional y la estigmatización social de la Policía Nacional. Esto a raíz de que en sucesivos gobiernos se ha utilizado a las fuerzas policiales

preferentemente para la contención de huelgas, para el desbloqueo de caminos, para reprimir manifestaciones sociales, para la represión política y para el desalojo de minas y tierras, y no exactamente en acciones de prevención y represión del delito.

En este sentido, una vez instalada la democracia, y con el propósito de revertir la “mala imagen” de la Policía Nacional, el Estado boliviano implementa una serie de “reformas policiales” a través de comisiones consultivas conformadas por autoridades nacionales, parlamentarios, académicos, intelectuales y los propios policías. Lo que sigue a continuación es un breve recuento de las reformas policiales implementadas en el periodo de recuperación y consolidación del sistema democrático.

Cuadro Nº 2
Reformas a la policía
1982-2010

Gobierno	Ministro	Comandante	Causa	Propuesta	Efectos
Siles Suazo 1982-1985	Mario Antezana 1982-1983	Mario Terán 1983	Corrupción en la institución y faltas a la moral	Imponer la disciplina para lograr la imagen de plena autoridad en la Policía	Depuración
Paz Zamora 1989-1993	Guillermo Capobianco 1989	Gral. Jaime Céspedes 1989	Irregularidades, maltrato y asesinatos en la granja de rehabilitación “Los Espejos”.	La Comisión de DDHH de Diputados propuso una reforma a la Ley Orgánica de la Policía.	Proceso iniciado contra los involucrados en asesinato, lesiones graves, vejaciones y torturas
	Carlos Saavedra 1991	Gral. Jaime Céspedes 1992	La DEA entrega una lista de 40 policías implicados en el narcotráfico	Depuración de 40 policías, el Comandante de la Policía y Ministro del Interior	Cambio del Alto Mando y del Ministro del Interior.
	Marco Antonio Oviedo 1992	Gral. Luis Prieto	Caso “Pano-so”, corrupción y vínculos con el narcotráfico.	Reestructuración en Formación Educativa, Descentralización, Asuntos Internos y Finanzas	Reorganización de organismos dependientes de la Policía.

Sánchez de Lozada 1993-1997	Germán Quiroga 1993	Gral. Einar López 1993	Ítems fantasmas que se cobraban en el Comando General	Cambiar su imagen represiva y vincularla a la democracia	Cambio del Alto Mando
Banzer Suárez 1997-2001	Guido Nayar 1997	Gral. José Luis Medina	Denuncia de Malversación de Fondos de MUCOPOL por el Cmdte. de la Policía.	Se lanza el Plan de Seguridad y Protección Ciudadana.	Cambio de la cúpula y ajustes en el ámbito normativo y operativo.
	Walter Guiteras 1999	Gral. Roberto Pérez.	Reincorporación de policías dados de baja de manera irregular: Caso Freddy Cano	Se promulga el D.S. 25477 que da vigencia al Plan de Reestructuración.	Depuración Policial.
Quiroga Ramírez 2001-2002	José Luis Lupo 2002	Walter Carrasco 2002	Asalto a PROSEGUR por una red de criminales dirigidos por ex policías.	Despolitizar, institucionalizar y seguir brindando seguridad ciudadana.	Cambio de Alto Mando Policial.
Sánchez de Lozada 2003	Alberto Passer 2003	Gral. Edgar Pardo	Motín Policial del 12 y 13 de febrero	Aplicar una política eficiente de lucha contra la corrupción para lograr transparencia.	En proceso,
Mesa Guisbert 2003-2004	Alfonso Ferrufino	Cnl. David Aramayo	Acusaciones de corrupción contra el Gral. Jairo Sanabria que fue destituido.	Una comisión nacional organiza la Reforma rumbo a la Constituyente.	En proceso.
Morales Ayma 2005-2009	Alicia Muñoz	Gral. Isaac Pimentel 2006	Caso de asesinato de extranjeros austriacos.	Luchar contra la Corrupción.	Desaparición de la PTJ y la conformación de la FLCC.
Morales Ayma 2010	Sacha Llorenti	Gral. Oscar Nina	Acusaciones de corrupción en altos jefes policiales	Acabar con los hechos de corrupción en la Policía Nacional	Transformar el sistema institucional de la Policía

Los argumentos que salen a la luz cuando se pretende justificar la implementación de cierta “reforma policial” están vinculados principalmente a la corrupción, la ineficiencia, la delincuencia, las faltas a la ética y los asesinatos. En tal sentido, lo que se intenta con estos procesos de “reestructuración y modernización de la Policía Nacional” es revertir esta “mala imagen policial” y, a su vez, inaugurar profundos cambios que incluyan principalmente

la profesionalización especializada del contingente policial en las actividades de investigación criminal, control social, seguridad pública y prevención del delito. Sin embargo, como se podrá advertir, esta cantidad de reformas policiales no tuvieron el éxito esperado y sólo se han reducido a cambios y destituciones de las autoridades policiales.

Planes de Seguridad Ciudadana

Frente a una realidad signada por la violencia y la inseguridad ciudadana el Estado se ha visto obligado, paralelamente a las reformas policiales, a reformular las políticas de seguridad interna. En este sentido, varias fueron las respuestas estatales, entre las principales están las siguientes:

En 1987, frente a la proliferación de actividades ilícitas ligadas al narcotráfico, principalmente vinculadas a la oferta y demanda de la cocaína, se crea la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN).

En 1990, ante el incremento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana, se institucionalizan mecanismos operativos, unidades de coordinación y planificación para enfrentar problemas de seguridad ciudadana.

En 1997, luego de la elaboración de un diagnóstico que identifica a las pandillas, los asaltos, los atracos, el alcoholismo y la drogadicción como los principales factores precipitantes de la inseguridad ciudadana, se formula el denominado Plan de Seguridad y Protección Ciudadana por la Familia, que incluye la reforma institucional de la Policía. Dicho Plan de Seguridad Ciudadana será relanzado en 1998.

En 1999, se instituye el denominado Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria, que incluye la participación y el apoyo efectivo de los militares. En este mismo año se plantea el “proyecto” de Ley de Seguridad Ciudadana.

En el año 2000 el gobierno establece el Plan Ciudadela, que también incluye la militarización de la seguridad ciudadana y, además, busca involucrar a los vecinos en las acciones de prevención y lucha contra las manifestaciones de

inseguridad ciudadana,

En 2001 se lanza el Plan Tranquilidad Vecinal, que incluye militares y efectivos de las prefecturas y los municipios. Asimismo, se procura incorporar e involucrar la participación vecinal y surge el denominado “serenazgo”.

En el año 2002 se lleva adelante el Programa de Vigilancia Participativa, que incluye vigilantes civiles barriales y, además, se lanza el Plan de Emergencia de Seguridad Ciudadana que moviliza una gran cantidad de efectivos policiales y militares.

En agosto de 2003 se implementa el denominado Plan Integral de Seguridad Ciudadana y de Orden Público, que crea el Consejo Nacional, Departamental y Municipal de Seguridad Ciudadana. En este mismo año se promulga la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En septiembre del año 2012, mediante Decreto Supremo N° 1362, se implementa el Plan de Seguridad Ciudadana 2012-2016, como un instrumento que se constituya en la base para que se consoliden acciones conjuntas comprometidas y responsables, impulsadas en los niveles departamentales y municipales a través de la Policía Nacional.

En abril del 2013 se pone en marcha el Plan Chachapuma, que busca ejercer un mayor control sobre la actividad delincuencia y el crimen organizado en todo el territorio nacional, con el propósito de que la población se sienta más protegida y segura.

Cuadro N° 3
Planes de seguridad ciudadana
1997-2013

Año	Denominación	Características
1997	Plan de Seguridad Ciudadana por la Familia	Fortalecimiento de la Policía y participación vecinal
1998	Plan de Seguridad Ciudadana por la Familia	Fortalecimiento de la Policía y participación vecinal

1999	Plan Integral de Seguridad y Participación Comunitaria	Militarización de la seguridad ciudadana
2000	Plan Ciudadela	Se intenta involucrar a los vecinos para reforzar la labor policial en los barrios
2001	Plan Tranquilidad Vecinal	Apoyo militar, participación de la sociedad y emergencia del serena-zgo
2002	Programa de Vigilancia Participativa	Contratación de vigilantes barriales para combinar empleo y seguridad
2002	Plan de Emergencia de Seguridad Ciudadana	Traslado e incremento de efectivos policiales y militares
2003	Plan de Seguridad Ciudadana y el Orden Público	Se crea el Consejo Nacional, Departamental y Municipal de seguridad ciudadana
2012	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana	Se conforma el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
2013	Plan Chachapuma	Proporcionar mayor seguridad a la población boliviana

Al igual que el fracaso de las reformas policiales, la implementación de estas diversas modalidades de prevención y atención de la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana, aún no han alcanzado el éxito esperado. Más aún, en muchas ocasiones se ha caído en una especie de “circulo vicioso”, es decir, a más planes de seguridad, mayores niveles de inseguridad; a más drasticidad en las sanciones y más mecanismos “informales” de protección, mayores niveles de violencia, todo ello sin poder lograr establecer paz y tranquilidad, y sin poder siquiera salir de este “circulo vicioso”.

En este clima de fracasos, se considera que para salir de esta situación resulta imprescindible que los Planes de Seguridad Ciudadana giren en torno a lo que se viene a denominar la “prevención situacional” (Carranza 2004), es decir, considerar que determinados hechos de violencia, delincuencia e inseguridad se dan con mayor frecuencia en determinadas condiciones y, por lo tanto, lo que se debe procurar es actuar sobre esas condiciones para reducir su incidencia. Esta realidad implica adoptar medidas de mediano y largo plazo que requieren de la convergencia de políticas públicas en otros

sectores del Estado, aquellos vinculados al empleo, ingresos, educación, salud, vivienda, esparcimiento, etc. Se considera que este es el “meollo de la cuestión” y no aquellas respuestas inmediateistas, coyunturales, demagógicas que no cuentan con la suficiente voluntad política y que no contribuyen a la solución del problema, sino que más bien dificultan aún más la conformación de una comunidad pacífica y tranquila.

En contraposición, en anteriores gobiernos “se ha insistido” en la necesidad de fortalecer la institución policial en términos de mayor y mejor dotación de recursos humanos, infraestructura, medios de comunicación y transporte. Si bien estos elementos son de suma importancia es preciso también comprender que la solución del problema de la violencia y la inseguridad ciudadana no sólo pasa por establecer soluciones “técnicas” de corto plazo, sino que se trata de proponer acciones de corto, mediano y largo plazo que deben encararse simultáneamente en el marco de una lucha en el cambio de imaginarios, conocimientos, actitudes, prácticas y representaciones sociales, siendo preciso para ello implementar y desarrollar procesos sostenidos y planificados de comunicación, información, sensibilización, concientización y participación de la sociedad en su conjunto.

Como bien lo señalan algunos especialistas en “estrategias de comunicación”, para lograr el apoyo sobre una determinada reforma política, social o económica, para involucrar a los sectores sociales en dicha reforma y para articular los propósitos de dicha reforma con los intereses no sólo de la “población meta y/o beneficiaria” sino de la sociedad en su conjunto, resulta imprescindible generar, interrelacionar, transformar y difundir sentidos y significados a través de procesos de comunicación y de movilización social (Toro y Rodríguez, 2001).

Labor Policial

A pesar de las constantes reformas introducidas en la institución policial, con el propósito de lograr un fortalecimiento institucional y superar su imagen desprestigiada e ineficiente, todavía no es posible contar con una Policía Nacional confiable y eficiente. Además, a nivel nacional existe el criterio generalizado de que la institución policial históricamente carece de credibilidad

y confianza.

Una encuesta llevada a cabo en enero y febrero del año 1998 por Transparencia Internacional, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, que entrevistó a 32.640 personas en 6851 hogares, reveló que todavía se consideraba a la Policía como la institución más corrupta del país. Además, los encuestados calificaron a esta instancia estatal como las que requiere de la reforma más radical entre todas las instituciones bolivianas. Si bien por esa época la población boliviana ya se quejaba de la policía, se considera que en la coyuntura actual dicha percepción negativa no se ha modificado substancialmente. Para el año 2014, un sondeo realizado por la revista “Poder y Placer” revela que sólo cuatro entidades nacionales tienen nota de aprobación: los medios de comunicación social, la Iglesia Católica, el Gobierno nacional y el Defensor del Pueblo, el resto fue aplazado. Entre las instituciones que reprobaron figuran: Asamblea Legislativa, Fuerzas Armadas, Aduana Nacional, Tribunal Supremo Electoral, Tribunal Constitucional, la Policía y la Justicia Boliviana. Desagregando esta información se tiene que los medios de comunicación son las instituciones con mayor credibilidad en el país, con un puntaje de 75.5%, en contrapartida, las instituciones estatales menos creíbles son la Policía y al Justicia con 40.3% y 31.4%, respectivamente. En función de estos resultados, no es exagerado afirmar que en la mayoría de las encuestas la labor policial y judicial casi siempre salen mal paradas y con una imagen de desconfianza, ineficiencia e inoperancia.

En relación a la presencia de los policías en las calles, has que señalar que esta situación provoca entre la ciudadanía una serie de sentimientos encontrados: van desde la tímida aceptación, pasando por el menosprecio y la indiferencia, hasta llegar al rechazo absoluto y la estigmatización. Para comprender estas contradictorias construcciones sociales es preciso reconocer que la Policía es una de las instituciones estatales con las que la sociedad debe convivir mediante relaciones bastante complejas, contradictorias e incómodas. Además, su papel representando al “Estado en las calles” la hace muy vulnerable a numerosas tentaciones y, por ello, es frecuentemente cuestionada por la sociedad en su conjunto. En efecto, su relación directa con el criminal y el delincuente, los habitualmente magros salarios de los policías, la escasa valoración social que la ciudadanía le concede y el hecho de circular armada y con un

poder frecuentemente sobredimensionado en medio de la gente común, son factores casi insalvables de desviación en sus funciones legales.

Por estas y otras razones, a nivel nacional prevalece una “mala imagen policial”, la que se expresa en la subjetividad y las representaciones sociales que producen y reproducen la mayoría de los ciudadanos a través de expresiones como: “la Policía no sirve para nada”, “los policías ven el uniforme como una forma de enriquecimiento”, “la Policía brilla por su ausencia”, “la gente tiene más miedo de la Policía que de los ladrones”, “la Policía sólo sirve para reprimir”, “los policías son unos maleantes”, “policías y rateros son la misma cosa”, “los policías son unos prepotentes”, “los policías se atienen a sus armas”, “los policías son violentos”, etc.

En descargo de la policía algunos informes señalan que los policías –particularmente de base o de bajo rango– desarrollan su profesión y su labor cotidiana en un entorno bastante conflictivo, contradictorio y peligroso, sobre todo cuando tienen que enfrentar situaciones de violencia e inseguridad ciudadana sin los recursos y/o los medios necesarios. Por si eso fuera poco, se advierte que no cuentan con salarios justos, no hay capacitación constante, no cuentan con los insumos de trabajo ni de investigación, tampoco hay posibilidades de comunicación y transporte rápido, una buena parte de sus instalaciones y/o regimientos no reúnen las condiciones necesarias y adecuadas. Son estos elementos, entre otros, los que no salen a la luz pública a la hora de evaluar el trabajo de la Policía. Sólo se impone la tendencia de percibir a la institución policial como sinónimo de “corrupción”, “ineficiencia”, “complicidad” e “impunidad”.

Este contexto contradictorio y conflictivo, signado por un marcado déficit en términos de recursos humanos, materiales, medios, infraestructura y una mala imagen que prevalece en la labor policial, determina que la mayoría de las víctimas de la delincuencia, la criminalidad y la inseguridad no sepan a dónde acudir ni qué hacer en caso de robos, asaltos, atracos, violencia o muerte. Si alguna persona decide acudir a las oficinas de las reparticiones policiales no es atendida de modo eficiente y eficaz, pues los policías arguyen que no cuentan con los suficientes recursos y el equipamiento necesario para iniciar y desarrollar un proceso investigativo.

Testimonios de víctimas o familiares revelan que en muchos casos los policías hacen poco o no hacen nada para investigar y solucionar casos o denuncias. Suele ocurrir que cuando una víctima “sienta o realiza” una determinada denuncia, en los policías existe la tendencia a “derivarla a otra unidad policial, porque afirman que el caso no es de su competencia o que no corresponde a esa “unidad”. Lo paradójico es que “de esa oficina nuevamente envían al denunciante a otra oficina y/o lo remiten a la oficina anterior”. Sólo con fines ilustrativos mencionamos que en el caso de la violación de una menor en un vehículo de transporte público, la denuncia que se hace en oficinas de la FELCC, puede ser derivada según el criterio del investigador a las oficinas de Tránsito, ya que se trata de un hecho que involucra a un vehículo, o la Brigada de Protección a la Familia, ya que el hecho involucra a una menor.

Cuando se trata de llamadas telefónicas sucede lo mismo: o tardan demasiado tiempo en atender el pedido de “auxilio” o, en el peor de los casos, no responden. En ambos casos, las excusas o “justificaciones” de las unidades de policía y de seguridad ciudadana varían desde que “hay que atender un área muy grande pero que ya deben estar llegando los policías”, a que “el policía de turno está solo en las oficinas” y “que no las puede dejar para ir a atender a los pedidos de auxilio” (Indaburu 2004).

En contraposición, los policías sostienen que a pesar de sus enormes limitaciones trabajan con la mayor eficacia y eficiencia posible, pues ante una denuncia o llamada de auxilio el policía atiende el caso mediante la acción directa, toma las primeras medidas necesarias, auxilia a las víctimas, inaugura la investigación, detiene a los infractores, protege la escena del delito y llama a los especialistas para resolver la denuncia. Para cumplir sus obligaciones, afirman que cuentan con el personal adecuado que trabaja por turnos para atender las 24 horas. Aunque sí reconocen que en el horario nocturno no se atienden todos los casos que se presentan, esto debido a que no se reciben denuncias escritas o verbales y sólo se atienden aquellas denuncias donde existen acciones directas y se tienen detenidos. Por otro lado, informan que para llamadas de auxilio se cuenta con los servicios del 110 y de la Patrulla de Auxilio Ciudadano (PAC).

Dificultades metodológicas

Estudiar los hechos de violencia, delincuencia, inseguridad ciudadana y mecanismos de seguridad pública en un determinado contexto espacial y temporal representa ciertas dificultades metodológicas. En esta directriz analítica, y en función de la constatación de que no existen conceptos buenos o malos sino más bien útiles e inútiles, es muy importante seleccionar y definir aquellos “conceptos eje” que son los más adecuados para desarrollar el abordaje del objeto de estudio de manera clara, objetiva, exacta y operativa. Así, por ejemplo, se ha constado que no existe una definición única y globalizadora de la violencia y/o inseguridad ciudadana, existen múltiples definiciones que responden a determinados criterios teóricos, metodológicos e inclusive ideológicos.

A esta dificultad conceptual se agrega el dilema de asumir un determinado enfoque teórico, pues existe la tendencia de establecer “sesgos abismales” en el análisis, como resultado del esquema ideológico que se pueda asumir. Por ejemplo, en relación a la violencia y la conducta delictiva existe una vasta literatura desde diferentes disciplinas, enfoques y paradigmas. Algunos trabajos sostienen que la violencia y la delincuencia tienen mucho que ver con la realidad económica y social que prevalece en un determinado país, pues afirman que donde hay pobreza, desocupación, miseria, hambre y falta de oportunidades de empleo e ingresos, es donde más se produce y reproduce la violencia, la delincuencia y la inseguridad. Bajo este paradigma de explicación “marxista”, la falta de empleos estables y productivos obligaría a algunos desocupados y subempleados a desarrollar acciones delictivas para satisfacer ciertas necesidades de sobrevivencia.

En la otra línea de explicación, se sostiene que no todos los actos violentos y delictivos son resultado de la precariedad económica, sino que principalmente son resultado del “espíritu delictivo o delincencial” de quienes los llevan adelante. En la lógica de este paradigma, se sostiene que particularmente los inmigrantes –al trasladarse a centros urbanos– pierden sus valores

tradicionales y sus controladores sociales y, por lo tanto, son muy proclives a la desorganización y el desarrollo de conductas disociales. Esta visión implica que al existir cambios en los principales agentes de socialización, en términos de familia, escuela y religión, el individuo entra en conflicto con la realidad social y se encuentra más predispuesto a transgredir los valores y las normas socialmente aceptadas y establecidas. Asimismo, esta visión “funcionalista” deduce que cuanto más joven la población de una sociedad, tanto más delito existe; y a mayor tiempo fuera de la escuela y de la familia, también resulta mayor la incidencia delictiva (Carranza, 2004).

Según estos argumentos teóricos, las conductas disociales no derivarían de cuestiones económicas sino de la falta de integración del individuo en una comunidad social más amplia, donde los principales agentes de socialización y los mecanismos de control, social se han vuelto más cortos y limitados (Briceño, 1999). Si bien este paradigma puede tener el respaldo de ciertas evidencias empíricas, se considera que las causas “sociales” para la emergencia de una sociedad más violenta y peligrosa se explican, principalmente, por las desigualdades y los conflictos que genera una estructura socioeconómica polarizada entre grupos sociales privilegiados y vastos sectores sociales que viven en condiciones de deterioro, exclusión, postergación y discriminación. Desde esta perspectiva existirían claras relaciones de correspondencia entre situaciones y manifestaciones de pobreza, marginalidad con conductas violentas y actos criminales.

En el tema de las políticas de seguridad pública también existen dos interpretaciones básicas, contradictorias y excluyentes de cómo enfrentar el problema: una de extirpación y la otra de incorporación (Basombrio, 2013). La primera tiene una cierta explicación psicológica en vista de que la responsabilidad de un delito recae en el individuo que lo comete y, a la vez, existe una sociedad bastante permisiva con el delincuente, por lo que debe existir mayor drasticidad en las penas y condenas a fin de “extirpar” al victimario. La segunda considera que es la sociedad la principal responsable, pues en función de la prevalencia de desigualdades e inequidades se empujaría al individuo hacia conductas disociales y delictivas.

En relación al tema de la seguridad pública, algunos especialistas latinoamericanos sostienen que en el análisis de la labor policial prevalecen dos paradigmas de explicación “opuestos” que responden a determinados esquemas ideológicos (Acosta, 1993; Zaffaroni, 2004 y Carranza, 2004). Para la posición de izquierda, la Policía está conformada por perros guardianes, por medio de los cuales la clase dominante mantiene el orden establecido y reprime a los rebeldes. Para la posición de derecha, la Policía es ante todo un elemento de coacción necesario para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, cuya función se ve obstaculizada por la lenidad de los jueces o la demagogia anarquizante de ciertos grupos políticos (Savater, 1991).

Como se podrá advertir, existen muchas formas de ver y reflexionar el tema de la violencia, la inseguridad y los mecanismos de seguridad pública. El problema radica en que las diferencias ideológicas han llevado a los científicos sociales a establecer sesgos de análisis que parecen abismales, cuando en realidad son sólo diferencias que determinan los niveles de observación (Umbria, 1993). Lo más recomendable es trabajar en una línea de equilibrio que permita la combinación de distintas visiones ideológicas a fin de enfrentar, desde un plano más objetivo y sistemático, el delito, la violencia y la inseguridad ciudadana. De no lograrse dicha convergencia, existe la posibilidad de que estos males sociales no disminuyan en un futuro inmediato, sino que su ocurrencia se prolongue paulatinamente con una grave tendencia a incrementarse.

A modo de conclusiones

Sin pretender emitir conclusiones definitivas y cerradas en relación al análisis de la violencia e inseguridad, a continuación se mencionan algunos aspectos que pueden ser considerados como elementos importantes para la comprensión de ambas problemáticas sociales.

Latinoamérica se constituye en una de las regiones más peligrosas del mundo, pues presenta los índices más elevados en términos de tasas de homicidios, victimización, delitos violentos e inseguridad subjetiva. En relación a los factores causales existen diferentes explicaciones que se polarizan en dos

vertientes teóricas: una que vincula el clima de la violencia e inseguridad ciudadana a los efectos negativos que ha provocado la implementación –en la década de los ochenta– de una política económica neoliberal; la otra señala que ambas problemáticas se relacionan con la crisis social que ha provocado la denominada modernidad.

Si bien nuestro país aún no se encuentra entre los países más peligrosos de América Latina, en las ciudades capitales que conforman el eje central se viven cotidianamente hechos de violencia e inseguridad de diversa índole: robos, asaltos, atracos, violaciones, desapariciones y asesinatos. Sin embargo, se tiene que tomar en cuenta que estas manifestaciones violentas y delictivas son diferentes en características en intensidad por ciudades. Entre las ciudades más violentas y peligrosas se encuentran Santa Cruz de la Sierra y El Alto. Asimismo, se advierte que en la ciudad de Santa Cruz la violencia e inseguridad ciudadana están más vinculadas al ajuste de cuentas y al narcotráfico, en cambio, en la ciudad de El Alto se vinculan con la falta de trabajo e ingresos; en Cochabamba el fenómeno está asociado al consumo exagerado de bebidas alcohólicas.

A pesar de los intentos de institucionalización de la seguridad pública se advierten graves deficiencias en esta instancia estatal, lo que se constituye en una tarea pendiente para el Estado. El sistema policial y judicial se halla en una profunda “crisis institucional” que se expresa en una deteriorada y contradictoria relación con la sociedad, pues no se proyecta una imagen honesta, sólida, confiable y segura. Debido a ello, no resulta casual que en la mayoría de las encuestas de opinión, la policía y la justicia salgan “mal paradas y reprobadas”.

Frente a la gravedad y complejidad de la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana no basta con recurrir a ciertos planteamientos conceptuales “baratos”, “abstractos”, “demagógicos” y “poco operativos”. En todo caso, se trata de proponer y desarrollar acciones concretas y efectivas de atención, prevención e intervención que hagan más “administrable” este problema en función de un aspecto central: la prevención de los factores causales o factores precipitantes.

Se advierte un fracaso en la implementación de reformas policiales y planes de seguridad ciudadana. En este clima de frustraciones, se debe tomar en cuenta que para enfrentar la violencia e inseguridad deben erradicarse en principio los problemas de desorganización, corrupción, ineficiencia, ineficacia y escasez de recursos que aquejan a las instituciones que conforman el sistema de seguridad pública. Asimismo, deben establecerse políticas de seguridad ciudadana que introduzcan un cierto equilibrio entre acciones preventivas y punitivas.

Con relación a los problemas teóricos y metodológicos que se presentan al momento de analizar la violencia e inseguridad, hay que señalar que estas cuestiones obedecen al carácter polisémico de los conceptos de violencia, seguridad e inseguridad ciudadana. Además de los criterios teóricos, metodológicos, políticos e ideológicos que se introducen en el análisis de ambas problemáticas. Debido a ello, no es casual que se encuentren resultados bastante contradictorios y disímiles en términos del crecimiento o no de la violencia e inseguridad, así como de sus niveles de intensidad.

Bibliografía

Aguilar, Freddy. “Representaciones de la inseguridad y violencia entre los habitantes del fraccionamiento residencial Pinos del Norte, Mérida Yucatán”. En *Revista de la Universidad Bolivariana*. N° 20. México: Universidad Autónoma de Yucatán, 2008.

Andrade, Alfredo *et al.* *Ciudades, Participación y Riesgo*. México: UNAM, 1998.

Basombrio, Carlos. “Perspectiva general de la situación y de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina”. En *Memoria Seminario Internacional “Perspectivas de la Seguridad Ciudadana en América Latina y Bolivia”*. Intercambio de Buenas Prácticas. La Paz: PNUD, 2013.

Benítez, Raúl. “México: Seguridad Ciudadana, Conflictos y Orden Público”

En *Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 191. Venezuela, 2004.

Briceño, Roberto. “Violencia y Desesperanza”. En *La Cuestión Social lo Nuevo y lo Permanente*. Revista Nueva Sociedad, N° 164. Venezuela, 1999.

Elguea, Javier. “Las Guerras de Desarrollo en América Latina”. En *La Violencia en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 93. Venezuela, 1983.

Caballero, José *et al.* “Ministerio Público y seguridad ciudadana en el Paraguay”. En *Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 191. Venezuela, 2004.

Callisaya, Félix. “Justicia por mano propia (Dilemas sobre seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto)”. En *Revista Qama. Orden Armónico*. El Alto: UPEA, 2011.

Carranza, Elías. “Políticas Públicas en materia de seguridad de los habitantes ante el delito en América Latina”. En *Seguridad Ciudadana y Orden Público en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 191. Venezuela, 2004.

Condori. *Estrategia comunicacional para la difusión del plan de seguridad ciudadana mediante el uso del medio radio, en la ciudad de La Paz (Caso zona Villa Nuevo Potosí)*. Tesis de Licenciatura. La Paz: Carrera de Ciencias de la Comunicación Social, UMSA, 2004.

Del Olmo, Rosa. “Ciudades Duras y Violencia Urbana”. En *Inseguridad, Violencia y Miedo en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 167. Venezuela, 2000

Estevez, Jorge. “La Cultura de la Violencia en Chile”. En *La Violencia en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 105. Venezuela, 1990.

Figuroa, Carlos. “Guatemala el Recurso del Miedo”. En *La Violencia en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 105. Venezuela, 1990.

Foucault, Michel. *Historia de la Sexualidad*. México: Siglo XXI, 1984.

Franco, Saúl. *La Violencia. Problema y Reto para la Salud Pública*. La Paz: CIDEM, 1994.

Giddens, Anthony. *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

Goldstein, Daniel *et al.* *Inseguridad Ciudadana: Percepción en los Barrios Populares de Cochabamba*. Cochabamba: PIEB, 2006.

Instituto Nacional de Estadística. *s/f Censo Nacional de Población y Vivienda 2001: La Paz: Resultados Departamentales*.

Molina, Oscar. *Seguridad Ciudadana*. La Paz: Ediciones Creativa, 2002.

Mollericona, Juan, Ninoska Tinini y Adriana Paredes. *La Seguridad Ciudadana; entre las Fronteras de lo Público y lo Privado*. La Paz: PIEB, 2006.

Moreno, Antonio, Franz Moreno y María Colomo. *Violencia a niñas y adolescentes en las calles de El Alto*. La Paz: PIEB, 2006.

Moreno, Franz. “Inseguridad Ciudadana: el signo de la violencia fáctica y simbólica en la ciudad de El Alto”. En *Revista Yati Amauta. Conocimientos y Saber de los Sabios*. El Alto: UPEA, 2011.

Morrison, Andrew y María LORETO. *El Costo del Silencio. Violencia Doméstica en las Américas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.

Neira, Enrique. “Un caso intricado de violencia: Colombia”. En *La Violencia en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 93. Venezuela, 1990.

Pegoraro, Juan. “Violencia Delictiva, Inseguridad Urbana. La Construcción Social de la Inseguridad Ciudadana” En *La Violencia en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, N° 93. Venezuela, 1990.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Encuestas para el Desarrollo Humano. Policía Nacional y seguridad ciudadana*. La Paz: PNUD, 2006.

Quintana, Ramón *et al.* *Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente*. La Paz: PIEB, 2002.

Toro, José y Martha Rodríguez. *La Comunicación y la Movilización Social en la Construcción de Bienes Públicos*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

Umbria, Luís. "Policías ¿Victimas o victimarios?". En *La Violencia en América Latina*. Revista Nueva Sociedad, Nº 123. Venezuela, 1993.

Varnoux, Marcelo. *La seguridad ciudadana en Bolivia: entre la delincuencia y los motines policiales*. La Paz: Diálogo Político, 2003.