

Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente

Resultados preliminares

Juan Ramón Quintana (coord.)

**Loreta Tellería Escobar
Daniel Atahuichi Quispe
Rosario Pérez Ponce
Dilma Isnado Chávez
Milenka Ramos Ayaviri
Wilder Chambi Valeriano
René Pucho Alejo**



**PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
ESTRATÉGICA EN BOLIVIA**

La Paz, 2003

Quintana Taborga, Juan Ramón

Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente / Juan Ramón Quintana; Loreta Tellería Escobar; David Atahuichi Quispe; Rosario Pérez Ponce; Dilma Isnado Chavez; Milenka Ramos Ayaviri; Wilder Chambi Valeriano; René Pucho Alejo. — La Paz: FUNDACIÓN PIEB, Julio 2003.

88 p. ; 21 cm. — (Cuadernos de Resumen ; no. 18)

D.L. :4-1-893-03

ISBN: 99905-0-355-9 : Encuadernado

POLICÍA / SEGURIDAD SOCIAL / CIUDADANÍA / PREVENCIÓN DEL DELITO / DEMOCRACIA / CORRUPCIÓN / PARTIDOS POLÍTICOS / LEGISLACIÓN SOCIAL / ESTADO DE DERECHO / BOLIVIA

1. título **2.** serie

DR.©FUNDACIÓN PIEB, Julio de 2003

Edificio Fortaleza. Piso 6, Of. 601

Av. Arce N° 2799, esquina calle Cordero, La Paz

Teléfonos: 2432582- 2435235

Fax. 2431866

Correo electrónico: fundapieb@unete.com

Sitio en la web: www.pieb.org

Casilla postal: 12668

Diseño gráfico de cubierta e interiores: Rubén Salinas

Edición: Antonio Vera J.

Producción: Grupo Design

Calle Armaza N° 2999 (prolongación) Sopocachi

Tels. 2417188- 2410802. Fax. 2410802

Correo electrónico: gdesign@megalink.com

La Paz- Bolivia

Impreso en Bolivia

Printed in Bolivia

Presentación

El presente Cuaderno de Resumen contiene resultados preliminares de la investigación: "Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente", dirigida por Juan Ramón Quintana.

Este estudio, auspiciado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), forma parte de la Séptima Convocatoria Nacional de Investigadores *senior/jóvenes*, "Alternativas hacia modelos de desarrollo", lanzada por el Programa el 2002.

El PIEB publica en esta oportunidad un avance del estudio por la importancia del tema y el interés de que esta información aporte con argumentos científicos al debate que se ha abierto en el país sobre el mismo.

Este contenido será ampliado en un libro que el PIEB publicará en los próximos meses con la información más relevante de la investigación.

En el presente Cuaderno de Resumen, el lector encontrará una presentación del Estado del Arte sobre el tema de la policía, la metodología empleada por los investigadores, los resultados preliminares, recomendaciones para políticas sobre la policía, sugerencias para continuar investigando el tema y una bibliografía mínima. Una segunda parte contiene la información empírica que ha servido de base para el desarrollo de la presente investigación, distribuida en gráficos e información estadística.

Godofredo Sandoval
Director Ejecutivo del PIEB

1. INTRODUCCIÓN

Durante la última década los asuntos sobre seguridad pública adquirieron una importancia política relevante en gran parte de América Latina a raíz del creciente clima de inseguridad ciudadana. Bolivia no es la excepción. Durante las elecciones nacionales de junio del 2002, los partidos políticos disputaron la preferencia ciudadana apelando a ofertas dirigidas a modificar esta realidad. Como en ninguna otra elección, la seguridad ciudadana y la reforma policial ocuparon un renglón importante en los programas partidarios y el debate público.

El aumento en las tasas de homicidio, de delincuencia y de crimen está provocando un gran malestar social. Contribuye a este fenómeno el caótico crecimiento urbano, el masivo desempleo y las precarias condiciones laborales. Los efectos de la pobreza impactan en la migración y calidad de vida, fracturan la unidad familiar y socavan el imaginario de comunidad. Junto a los problemas de orden social, cultural y económico se ha hecho evidente la existencia de severas limitaciones estatales para controlar la ola de violencia y criminalidad: concepciones de seguridad no democráticas, política penal inadecuada, ausencia de estrategias preventivas y modelos de trabajo y organización policial agotados.

La policía es una de las instituciones modernas más importantes; contribuye a la seguridad de los ciudadanos, a la sostenibilidad y garantía del orden democrático y al cumplimiento del imperio de la ley. No obstante su amplio campo de responsabilidad y trabajo cotidiano, es una institución poco conocida y además estigmatizada por la sociedad. Históricamente ha sido considerada como herramienta coercitiva, subordinada a intereses políticos. Todos los regímenes gubernamentales han empleado la coerción policial para distintos fines, particularmente para controlar las amenazas contingentes disuadiendo a la oposición o a grupos que real o aparentemente amenazaban quebrar el orden público. El control del delito ha sido una tarea subsidiaria llevada a cabo sin la suficiente integración policial a las instituciones que conforman el sistema de justicia penal.

Actualmente la policía enfrenta deficiencias estructurales que han derivado en una profunda crisis de autoridad estatal, un

LA POLICÍA ES UNA DE LAS INSTITUCIONES MODERNAS MÁS IMPORTANTES; CONTRIBUYE A LA SEGURIDAD DE LOS CIUDADANOS, A LA SOSTENIBILIDAD Y GARANTÍA DEL ORDEN DEMOCRÁTICO Y AL CUMPLIMIENTO DEL IMPERIO DE LA LEY.

liderazgo político errático y un débil ejercicio de mando sobre un cuerpo policial hostigado por diversos problemas y fragmentado en su unidad. Más de dos décadas de manipulación política dieron lugar a una inercia crónica y a su desinstitutionalización. La crisis policial refleja objetivamente la crisis del Estado y sus tradicionales formas de legitimación. Junto a los partidos políticos y al gobierno, la policía ocupa en las encuestas el nivel histórico más bajo de confianza pública.

La institución encarna el deterioro de la imagen de autoridad estatal que se agudiza por factores internos y externos. Los factores internos tienen que ver con las recurrentes denuncias de corrupción, la permanente inestabilidad del mando, la frustración profesional acumulada y la escasez de recursos públicos para cumplir razonablemente sus funciones. Los factores externos tienen relación con la crisis de representación política, corrupción pública, presiones e interferencias partidarias, y con la ausencia de una política de modernización policial y de coordinación e integración a procedimientos eficaces entre sistema judicial y policía. La inexistencia de una política criminal y de seguridad ciudadana perturba aún más este panorama. Esta situación socava la confianza en la ley, introduce incertidumbre y temor en la comunidad, además de alentar la ruptura del pacto social.

El desgobierno policial constituye una amenaza tangible al orden democrático y al imperio del derecho. Restablecer el orden y la autoridad estatal sobre la policía es una tarea democrática inexcusable que exige un elevado compromiso ético, la reforma de la cultura política y una renovada visión estatal de parte del gobierno, los partidos y la sociedad sobre la problemática de la seguridad pública y las instituciones que la sustentan. Un régimen democrático es incompatible con el poder discrecional que ejerce este aparato armado puesto que atenta contra los principios básicos de la gobernabilidad.

Las ilegales expresiones deliberativas de abril del 2000 y febrero del 2003, los vínculos delictivos entre segmentos corporativos con el crimen organizado y la autonomía con la que se administra y gobierna la policía, constituyen los escenarios más críticos y a la vez los más complejos que deberían motivar un acuerdo nacional para impulsar su modernización e institucionalidad.

A pesar de constituir una institución fundamental para la democracia y el Estado de Derecho, la policía no goza de un

real estatuto estatal ni de reconocimiento y legitimidad pública. Contrariamente, la instrumentalización política y el margen de autonomía discrecional con el que actúa la sitúa en el centro de la crítica social. El propósito de la presente investigación es tratar de explicar las causas de la crisis de institucionalidad en la que la policía se encuentra sumida desde el retorno a la democracia.

2. ESTADO DEL ARTE

Hasta hace poco tiempo, las ciencias sociales mantuvieron una prudente distancia respecto a las organizaciones estatales de la seguridad; sin embargo, esto no impidió que se produjeran calificados trabajos académicos al respecto. Como objetos de estudio y desde la perspectiva epistemológica, las Fuerzas Armadas y la Policía poseen escasa legitimidad debido a su carácter hermético en la provisión de información relevante para el análisis social (Bañón y Olmeda, 1985). La mentalidad militar (Huntington, 1995) y su fuerte herencia depositada en la cultura policial (Beristain, 1983), ambas sustentadas en lógicas conservadoras que no resisten la crítica social, hacen poco seductor el análisis sobre estos cuerpos armados. Un estudio de la policía sostiene que “pronunciarse sobre este tema parece incómodo, poco rentable políticamente hablando e incluso mal visto en los medios universitarios” (Rico, 1983).

En general, los estudios sobre la policía expresan tres tendencias predominantes: la primera está basada en el desarrollo de las teorías sociológicas del comportamiento desviado e inscribe su esfuerzo analítico en el rol de la policía, en su relación con el Estado y la sociedad y en su función especial dentro del sistema penal (Schmid, 1996). El núcleo del análisis académico gira en torno a la cuestión del orden y la ley como condiciones esenciales para la convivencia ciudadana.

La segunda tendencia se concentra en estudios relativos al funcionamiento y evaluación de modelos plausibles de policía en correspondencia con procesos de modernización y cambio social. Se han establecido de manera genérica cinco modelos policiales: tradicional, racional-burocrático, profesional, comunitario e híbrido (Torrente, 1997). La dinámica y la velocidad con

HASTA HACE POCO TIEMPO, LAS CIENCIAS SOCIALES MANTUVIERON UNA PRUDENTE DISTANCIA RESPECTO A LAS ORGANIZACIONES ESTATALES DE LA SEGURIDAD; SIN EMBARGO, ESTO NO IMPIDIÓ QUE SE PRODUJERAN CALIFICADOS TRABAJOS ACADÉMICOS AL RESPECTO.

la que cambian las sociedades imprimen su ritmo y orientación a las organizaciones policiales. Algunas de ellas tratan de adaptarse a los nuevos factores de riesgo que surgen de las mutaciones sociales a través de diversas estrategias: unas veces mediante la incorporación de nuevas tecnologías, cambios en su organización, modelos de trabajo, nuevos formatos educativos, modificación en su relación con la comunidad o procesos intensos de investigación preventiva en coordinación con centros académicos universitarios.

Ambas vertientes de estudio han dado un notable impulso a una voluminosa producción académica en países industrializados. Superados los escollos institucionales, los esfuerzos se han concentrado en la investigación multidisciplinaria orientada a mejorar estándares de eficacia policial apoyados en una mejor distribución de recursos humanos, capacitación, aplicación de códigos éticos, empleo intensivo de información y tecnología, optimización de la planificación científica, controles internos, investigaciones de campo, respuestas comunitarias eficaces y políticas de transparencia institucional. El desarrollo de la sociología de la policía ha tenido un repunte histórico significativo. Actualmente constituye una disciplina con una base etnográfica, histórica, comparativa y teórica sólida (Torrente, 1997).

Durante las dos últimas décadas los temas que concentraron los mayores esfuerzos analíticos fueron la discrecionalidad policial, la relación de la policía con la comunidad, el rol de las instituciones de control social, el poder corporativo, profesión, reclutamiento, organización, valores y relaciones institucionales (Rico, 1983). No ha cesado hasta hoy el vigoroso debate acerca del rol y las funciones policiales en correspondencia con la complejidad que está alcanzando la dimensión contemporánea del delito y el crimen organizado transnacional. Esta rica tradición académica ha contribuido a diseñar modelos de policía que reflejan una combinación de variables sociales, económicas, políticas y organizacionales que explican la realidad particular. A su vez, los modelos policiales expresan determinadas concepciones de orden, estilo de trabajo, relaciones políticas, sociales e institucionales.

Son clásicos los trabajos que enfocan su atención en los modelos y perspectivas futuras de la policía en sociedades

altamente desarrolladas donde su función tradicional está siendo absorbida gradualmente por distintas agencias estatales y privadas (Bayley, 1994). La adaptación de la policía a demandas sociales también ha merecido un trabajo académico vigoroso (Goldstein, 1998). Actualmente se debaten nuevas teorías sobre la administración policial asociadas al uso de tecnología, novedosas formas de vinculación con la comunidad y caminos alternativos de justicia que buscan minimizar la punición estatal sobre el comportamiento social desviado (Vera Institute: 1999-2001). Últimamente han surgido corrientes de investigación menos proclives a garantizar valores democráticos y cuyas teorías postulan la aplicación de "mano dura". Frente a la flexibilización de los sistemas penales se intenta introducir mecanismos punitivos radicales amparados en el enfoque de la "tolerancia cero" (Bratton, 1998).

La tercera tendencia, surgida durante la última década, está orientada a identificar los principales rasgos del comportamiento y el poder institucional de la policía en regímenes de transición y consolidación democrática (Domínguez, 1998, Duce y Gonzales, 1998). Los estudios han hecho énfasis en el impacto del trabajo policial sobre el Estado de Derecho (CAJ, 1998,2000,2001), la violencia institucional, el abuso contra sectores vulnerables y la violación de los derechos humanos (CELS 1998-2000, Chevigny, P.:2002) además de en las distintas expresiones de control civil con arreglo al desarrollo democrático (Fruhling: 2001, WOLA, 2002). Esfuerzos no menos significativos han concentrado su análisis sobre los procesos de modernización policial durante los últimos años. En esta tercera tendencia se inscriben los estudios sobre la policía en América Latina. Por cierto, la violencia institucional y social, la crisis de seguridad ciudadana y el crimen organizado transnacional fueron los detonantes que estimularon los estudios sobre la policía en la región.

El común denominador de los estudios interdisciplinarios sobre la policía da cuenta de sus anomalías organizacionales, su cultura autoritaria, la politización, la corrupción, el abuso de poder y la informalidad en los métodos de trabajo (Vallespir, 2002, Dutil y Ragendorfer, 1997, Ragendorfer, 2002). Además, se hace énfasis en el clima organizacional en el que se desenvuelve la policía en la región: crítica inercia tecnológica, escasos

**EL COMÚN
DENOMINADOR
DE LOS
ESTUDIOS
INTERDISCIPLINARIOS
SOBRE LA
POLICÍA DA
CUENTA DE SUS
ANOMALÍAS
ORGANIZACIONALES,
SU CULTURA
AUTORITARIA, LA
POLITIZACIÓN,
LA CORRUPCIÓN,
EL ABUSO DE
PODER Y LA
INFORMALIDAD
EN LOS
MÉTODOS DE
TRABAJO.**

recursos y burocracia militarizada (Chevigny, 1995) No obstante, los estudios sobre las relaciones institucionales entre policía y gobierno, parlamento, sociedad y medios de comunicación en democracia y en sociedades culturalmente heterogéneas como la nuestra, no han sido abordados con el mismo interés. Esta situación es comprensible toda vez que la ciencia política recién empieza a incursionar en este campo.

La presente investigación hace énfasis, desde la perspectiva institucional, en el análisis de la política policial que ha caracterizado a los gobiernos durante los últimos 20 años de democracia y su impacto tanto en la organización policial como en la relación policía-sociedad. Uno de los pocos estudios con un enfoque similar al seguido por este proyecto de investigación da cuenta de una constante: la inadecuada comprensión del sistema político acerca de los asuntos de la seguridad y su falta de voluntad para realizar cambios en la policía, después de largos períodos autoritarios, provoca significativos daños a la democracia, al Estado de Derecho y a la sociedad (Saín, 2002). Al respecto, tres problemas dominan la gestión policial. En primer lugar, una suerte de complicidad histórica acumulada y de larga duración entre poder político y policía conspira contra el orden constitucional. Policías y políticos se protegen ante la ilicitud, el abuso de poder y la violación de los derechos humanos. Segundo, los efectos derivados de esta suerte de reciprocidad perversa asfixian la posibilidad de mejorar la situación de la seguridad ciudadana. Consecuentemente, ello desencadena sentimientos de frustración social que se estrellan contra el prestigio policial, disminuye el compromiso cívico ante los valores democráticos y la comunidad tiende a demandar acciones gubernamentales duras sin importar la observancia de la ley.

Asumimos que la crisis policial constituye una expresión de la pérdida de autoridad y legitimidad estatal a partir de la explícita debilidad gubernamental para someter a esta institución a valores democráticos y a la legalidad vigente. Durante estas dos décadas de continuidad constitucional no se ha logrado establecer un patrón de liderazgo político democrático sobre la policía. Por el contrario, presumimos que la relación entre gobierno e institución del orden ha estado supeditada a cálculos pragmáticos de corto plazo signados por razonamientos y prácticas informales al amparo de lo que denominamos

“liderazgo prebendal”. Los gobiernos, fieles a su tradición conspirativa tradicional, abdicaron de su responsabilidad de subordinar política y jurídicamente la policía al Estado de Derecho otorgando valor predominante al empleo de medios no formales. Forzados por la necesidad de controlar el orden público y la estabilidad política —necesarios para materializar la reforma estatal de signo liberal— privilegiaron la coerción en desmedro de la concertación siguiendo las pautas de las dictaduras militares.

Mientras la seguridad interna asociada a la lucha contra el narcotráfico pasó a primer plano de la preocupación gubernamental, la seguridad de los ciudadanos frente a la delincuencia se convirtió en un asunto marginal. Por lo mismo, el empleo continuo de la fuerza frente a la protesta social, el control policial sobre factores de inestabilidad política y su énfasis en la lucha contra el narcotráfico exigieron un alto grado de obediencia y cohesión interna. Paradójicamente, en lugar de lograr la subordinación constitucional por la vía de la modernización e institucionalización policial, los gobiernos forjaron lealtades policiales gubernamentales sobre la base de mecanismos éticamente vetados. La subordinación policial fue abonada mediante el despliegue de dispositivos de mediación clientelar, concesión de esferas ilegales de autonomía e impunidad frente a la ilicitud a cambio de facilitar el “orden y buen gobierno democrático”. El tráfico de influencias, la infidencia, los trabajos sucios y las interferencias policiales se convirtieron en moneda corriente y acabaron por desplomar su edificio disciplinario, su unidad interna y la ética de servicio público.

El pacto de reciprocidad entre élites partidarias y mandos policiales —que de algún modo prolongan y reproducen el alcance perverso de los “pactos de gobernabilidad” entre coaliciones de gobierno— se empezó a disolver a partir de la insostenibilidad del abuso del poder político y la corrupción policial sometidas a una virulenta crítica social. Por cierto, la ruptura de la lealtad policial se originó en el eslabón más débil de la cadena, esto es, entre el personal subalterno de clases y suboficiales. Estos últimos convirtieron la huelga policial no sólo en una estrategia de reivindicación de sus derechos sociales sino también en una expresión implícita de protesta contra el prebendalismo de sus élites corporativas.

LA INVESTIGACIÓN “POLICÍA Y DEMOCRACIA EN BOLIVIA: UNA POLÍTICA INSTITUCIONAL PENDIENTE” ES UNA INVESTIGACIÓN PIONERA ABORDADA DESDE LA CIENCIA POLÍTICA Y LA SOCIOLOGÍA ACERCA DE LA INSTITUCIÓN POLICIAL.

La actual crisis policial es pues producto del agotamiento del liderazgo prebendal y del pacto perverso de reciprocidad. Este agotamiento se produce en un momento en el que detonaron simultáneamente múltiples crisis de naturaleza económica, política y social. La crisis policial puso al descubierto la fragilidad del edificio democrático y la ilusión de modernidad e institucionalización. Los márgenes incontrolables de autonomía, deliberación y discreción administrativa otorgados a la policía durante dos décadas produjeron efectos no deseados que hoy ponen en riesgo la continuidad del régimen democrático.

3. METODOLOGÍA

Conviene tomar nota que la investigación “Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente” es una investigación pionera abordada desde la ciencia política y la sociología acerca de la institución policial. Por lo mismo, el equipo utilizó gran parte del tiempo disponible en la dificultosa búsqueda y revisión de fuentes bibliográficas como documentos históricos, memorias institucionales e informes de gestión para dotarse del mayor soporte empírico posible. El proceso de investigación hizo énfasis en la metodología cualitativa que se desarrolló a través de tres estrategias: 1) análisis de documentos, 2) entrevistas a profundidad, 3) trabajo con grupos focales.

En una primera etapa, el análisis de documentos estuvo basado en la revisión de catálogos bibliográficos relacionados a la temática policial. Posteriormente se hizo una selección bibliográfica para identificar la producción teórica adecuada a partir de marcos teóricos y disciplinas académicas requeridas por la investigación. Finalmente, se estableció la relación del material bibliográfico con el tema de investigación, Policía y democracia en Bolivia, que estuvo presente en el desarrollo de los capítulos programados.

Todo esto tuvo como efecto la generación de conceptos e hipótesis utilizados como herramientas para la búsqueda de insumos que se integraron al proceso de investigación. Las herramientas que se utilizaron en la sistematización de documentos fueron fichas bibliográficas, programáticas y de resumen.

Las entrevistas a profundidad que se realizaron a informantes claves de la institución policial, y el trabajo con grupos focales provenientes de sectores de la sociedad que se relacionan con la policía y a los que se considera “vulnerables”, tuvieron como objetivo determinar los patrones de comportamiento de la Policía e identificar las áreas de conflicto que retroalimentan la imagen institucional en la sociedad.

Los criterios que se utilizaron para llevar a cabo las anteriores estrategias de investigación fueron: 1) recuperación de la memoria histórica y la producción institucional a través del ordenamiento y la recopilación de un archivo fotográfico y de la colección completa de revistas policiales, 2) conocimiento del contexto histórico, político e institucional, 3) recuperación de la economía normativa de la policía, 4) análisis del desarrollo de la organización policial en contextos de crisis y estabilidad institucional, 5) reconstrucción del discurso institucional identificando episodios institucionales claves, 6) identificación de la gestión y características de mando respecto al desarrollo de la institución, 7) identificación de la gestión política y racionalidad del gasto en seguridad pública en distintos períodos de tiempo, 8) caracterización del liderazgo político sobre la institución policial en democracia, 9) determinación de las áreas, frecuencia e incidencia de la corrupción policial, 10) identificación de áreas de mayor vulneración de derechos humanos en democracia, 11) seguimiento a las condiciones, calidad de vida y riesgo laboral de la institución a través del archivo hemerográfico.

Durante el proceso de investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias utilizadas fueron las memorias institucionales, catálogos reglamentarios de la policía, presupuesto policial, informes institucionales; todo esto comprendido en el periodo de estudio. El equipo trabajó en el diseño de las bases de datos de presupuesto y organización policial.

Las fuentes secundarias utilizadas fueron material bibliográfico vinculado a los siguientes temas: Estado de Derecho, democracia, gobernabilidad, institucionalización e historia policial, desarrollo organizativo, cultura corporativa, ciudadanía y seguridad pública. El archivo hemerográfico debidamente organizado permitió hacer seguimiento al comportamiento político y policial, así como al marco normativo.

La investigación se desarrolló en tres etapas. La primera etapa consistió en el proceso de recolección de datos que se hizo de manera exploratoria/descriptiva en su primera fase. El producto que se obtuvo fue la sistematización de la información mediante la elaboración de dos matrices globales y varias parciales:

- La primera matriz fue elaborada a partir del procesamiento y sistematización de documentación secundaria, compuesta principalmente de conceptos relacionados con el tema de investigación, es decir policía y democracia.
- La segunda, elaborada a partir del procesamiento y sistematización de la información documental primaria, de las entrevistas a profundidad y de los grupos focales.
- Las matrices parciales fueron elaboradas a partir de áreas temáticas, por ejemplo la relacionada con el número de ministros de Gobierno y Comandantes en Jefe por gestiones de gobierno, número de planes de seguridad ciudadana, acusaciones de corrupción de los Comandantes de la Policía y ministros de Gobierno, calidad de vida de los policías, etc.

La segunda etapa tuvo un carácter explicativo/analítico que estuvo basado en el análisis de las matrices elaboradas en la parte anterior, siguiendo los siguientes pasos lógicos:

- Interpretación de los datos recogidos en cada segmento de las matrices.
- Búsqueda de correlación de variables.
- Análisis Diacrónico de los indicadores por gestiones de gobierno y Sincrónico de acuerdo a sucesos relevantes de la Policía en Democracia.
- Proceso Inductivo de investigación.

Finalmente, en la tercera etapa se dio paso a la interpretación de los datos a partir de la discusión de los resultados del trabajo de campo con el marco teórico. Esta última etapa tuvo como objetivo la elaboración del Informe Final de la investigación.

4. HALLAZGOS

Las funciones primarias de la institución policial en una sociedad democrática son garantizar el cumplimiento de la ley, conservar la paz social en el marco de la justicia y proteger, previniendo e investigando, la seguridad de los ciudadanos, además de cumplir y someterse a la ley que pretende aplicar. Si bien es cierto que estas funciones están formalmente explicitadas, la realidad muestra que la policía no tiene ni la organización, liderazgo, recursos ni condiciones normativas, éticas ni profesionales para cumplir satisfactoriamente estos mandatos. Por el contrario, las elude y transgrede recurrentemente. Los hechos que se ocurren cotidianamente en torno a las funciones policiales formales reiteran, casi con empecinamiento, que la policía no previene adecuadamente el delito, tampoco garantiza los derechos ciudadanos ni contribuye a restablecer la paz social a través de la estricta aplicación de la ley.

A diferencia de la aplicación relativamente exitosa de procesos de institucionalidad en algunas áreas estatales, los gobiernos democráticos dejaron vacante un sector esencial para la construcción y fortalecimiento de la democracia: la seguridad ciudadana y la función policial sometida al Estado de Derecho.

La ausencia de una Política de Estado en materia de criminalidad y seguridad pública, el vacío jurídico para el cumplimiento de las funciones policiales en democracia, la concepción todavía autoritaria de la seguridad así como la imposición de un patrón de liderazgo no democrático, mas bien predominantemente informal, han producido, entre otras cosas, dos resultados negativos: en primer lugar, la priorización gubernamental en el uso de medios político-policiales sobre los fines constitucionales en materia de seguridad pública. El resultado no puede ser otro que la suspensión o transgresión continua de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Durante todo el período democrático, en el país se impuso una lógica represiva predominante en la gestión y resolución de conflictos sociales que privilegió el uso de la fuerza pública.

La expansión, frecuencia e intensificación del uso de la fuerza pública en tareas de control y represión de la protesta social constituyó uno de los ejes gravitantes de la política de segu-

A DIFERENCIA DE LA APLICACIÓN RELATIVAMENTE EXITOSA DE PROCESOS DE INSTITUCIONALIDAD EN ALGUNAS ÁREAS ESTATALES, LOS GOBIERNOS DEMOCRÁTICOS DEJARON VACANTE UN SECTOR ESENCIAL PARA LA CONSTRUCCIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA: LA SEGURIDAD CIUDADANA Y LA FUNCIÓN POLICIAL SOMETIDA AL ESTADO DE DERECHO.

ridad pública. Consecuentemente, se descuidó la seguridad ciudadana que se convirtió en un asunto marginal hasta que derivó en un problema político. Esta realidad advierte que en democracia no se ha logrado modificar el comportamiento estatal en materia de política de seguridad pública y tampoco transformar el uso instrumental de la burocracia armada que se creía superado con el fin del ciclo autoritario. En este contexto, las políticas policiales tuvieron como objetivo predominante garantizar la lealtad corporativa al régimen gubernamental y potenciar la capacidad represiva del Estado en desmedro de funciones preventivas dirigidas a proteger la vida y seguridad de los ciudadanos.

La ineficacia policial para prevenir, disuadir y reprimir el delito es una consecuencia de la primacía estatista e instrumental de seguridad que ha dejado inerte a la sociedad frente al emergente panorama de riesgo y amenaza. El recurrente fracaso de los planes de seguridad ciudadana aplicados hasta hoy refleja la asimetría e inconsistencia entre la dimensión que ha alcanzado la inseguridad ciudadana y la rigidez y falta de voluntad gubernamental para modernizar las instituciones de la fuerza pública.

Ante la imposibilidad de institucionalizar la política de seguridad pública, que a su vez exigía la modernización de la fuerza pública y su adecuación al Estado de Derecho, los gobiernos prefirieron administrar, subordinar y gestionar la política policial sobre la base de la aplicación de estrategias informales. Consideraron mucho más rentable y menos oneroso lograr la subordinación y lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas que concertando políticamente el diseño de una política de seguridad democrática. El clientelismo policial fue una de las herramientas más eficaces de esta política patrimonial. La tolerancia y permisividad de prácticas ilícitas, arbitrarias y deliberativas formaron parte del blindaje de tolerancia e impunidad otorgado a la policía. El predominio de este patrón de relación motivó el fracaso de varias iniciativas de reforma policial en estos 20 años de democracia.

La configuración pragmática del liderazgo prebendal impuesto sobre la policía produjo severos daños al orden institucional. La falta de un liderazgo democrático con capacidad de impulsar la modernización institucional facilitó la acumulación de

expresiones deliberativas y sediciosas que afectan severamente la democracia. La cesión de amplias prerrogativas en el marco de su Ley Orgánica, que contradice la propia Constitución Política del Estado, así como la vacancia de normas para limitar el poder policial, se acompañó de una precaria capacidad de fiscalización, control e iniciativa parlamentaria. Por otra parte, la compleja mezcla del poder deliberante del mando policial, su subordinación política y la indiscriminada autonomía administrativa, impidieron llevar a cabo reformas coherentes en el cuerpo policial. En este contexto, la inestabilidad burocrática se convirtió en un arma de doble filo. La continua rotación de mandos trató de regular la lealtad policial pero al mismo tiempo fue un obstáculo para ejercer plena autoridad política.

En suma, hasta hoy no ha sido posible forjar una política gubernamental, peor aún, una política estatal, capaz de lograr la subordinación policial al orden constitucional. Ninguno de los seis gobiernos elegidos democráticamente buscó establecer condiciones plausibles para que la institución policial desempeñara sus funciones en el marco de un régimen democrático. Contrariamente, las relaciones civiles-policiales se retroalimentaron negativamente de los efectos que produjeron los pactos de gobernabilidad aplicados en otras esferas del gobierno. Estos pactos, estructurados desde 1985, en lugar de concertar una agenda de reforma y modernización policial prolongaron sus efectos perversos —clientelismo, prebendas e impunidad— a la relación gobierno-policía. En este contexto se gestaron las crisis de institucionalidad. Consecuentemente, se introdujo una suerte de reciprocidad informal que además de crear esferas de impunidad, incentivó la búsqueda de beneficios mutuos. Este pacto fue gestionado al amparo de un patrón que denominamos “liderazgo prebendal”.

Bajo este patrón de liderazgo los gobiernos desarrollaron una política de seguridad con perfil regresivo, atentatorio y transgresor de los derechos humanos lo que permitió una suerte de “estabilidad gubernamental negativa” en la que los conflictos sociales fueron aplacados y disueltos mediante el predominio de la violencia institucional sobre el diálogo y la concertación política. Por otra parte, la conservación de la “estabilidad gubernamental negativa” permitió a la policía obtener beneficios corporativos. Además de afirmarse los márgenes de arbitrariedad logrados en el pasado dictatorial, en de-

**HASTA HOY NO
HA SIDO
POSIBLE FORJAR
UNA POLÍTICA
GUBERNAMEN-
TAL, PEOR AÚN,
UNA POLÍTICA
ESTATAL, CAPAZ
DE LOGRAR LA
SUBORDINA-
CIÓN POLICIAL
AL ORDEN
CONSTITUCIO-
NAL.**

mocracia se amplió aún más la concesión de mecanismos prebendales, privilegios y prerrogativas que trastocaron el orden institucional.

La ausencia de una política de subordinación de la institución policial al Estado de Derecho, que debiera estar apoyada en procesos de modernización, juridicidad y profesionalización, obedeció, entre otras razones, a una lógica política instrumental de la fuerza pública. Se convirtió a la policía en una herramienta coercitiva militarizada para garantizar el control social y la estabilidad política en un contexto de implementación de un nuevo modelo económico con características liberales. Complementariamente, la política de seguridad interna, dirigida a disuadir y neutralizar la amenaza del narcotráfico, que sustituyó a la hipótesis de amenaza interna sustentada en la lucha contra el comunismo, introdujo distorsiones en su organización, doctrina, empleo de recursos y dependencia institucional. Consecuentemente, los gobiernos democráticos, además de postergar la reforma policial, reprodujeron concepciones de seguridad, liderazgo y administración de la fuerza pública, semejantes a las que imperaron durante la dictadura militar.

A lo largo del trabajo se hace énfasis en las deficiencias institucionales que caracterizaron el liderazgo político en torno a la gestión, administración y política policial así como sus consecuencias para la democracia y la seguridad. Este patrón de liderazgo político, que a su turno configuró una política regresiva de seguridad interna, produjo distorsiones y anomalías en tres dimensiones: 1) relaciones político-policiales, 2) diseño conceptual de la seguridad, función y modelo policial, 3) vínculo entre Policía y sociedad.

En el primer caso, el resultado fue el predominio de la informalidad sobre las normas institucionales, agudizado por la ausencia de juridicidad. La falta de normatividad para definir fronteras funcionales y subordinar la conducta policial al Estado de Derecho consagra la arbitrariedad. La politización de las élites corporativas así como la distorsión de la carrera policial alentada por compromisos políticos echa por tierra la ética profesional. La mayor expresión de esta relación anómala reside en la impunidad policial que gira en torno a la corrupción, violación a los derechos humanos y uso discrecional de recursos, amparados no sólo en la protección oficial sino también en la supremacía de códigos de trabajo informales ajenos al

Estado de Derecho. La atomización policial, esto es, la coexistencia de organizaciones de policías con intereses heterogéneos, refleja la ausencia real de un mando único pero al mismo tiempo la preeminencia de funciones policiales que socavan la función y el concepto de la seguridad como bien público.

A la ausencia de liderazgo político se suma el liderazgo patrimonial de mandos policiales en cuya lógica de poder gravita la disponibilidad de bienes públicos como prolongación de intereses privados. En este contexto, el discurso corporativo que apela a códigos de unidad frente a potenciales amenazas extrainstitucionales resulta funcional al abuso, discriminación, racismo y explotación laboral. No otra cosa explica el potencial deliberativo subalterno que encarna reivindicaciones no sólo patronales sino también derechos profesionales, sociales y económicos. Además de expresar disconformidad con el abuso del poder político, la deliberación policial implícitamente interpela las formas de abuso intrajerárquicas.

En el segundo caso, los resultados manifiestan la construcción de una lógica de seguridad policial en la que prima el orden sobre la ley, la militarización sobre la especificidad policial, la burocratización sobre estándares de eficiencia y las asimetrías entre medios y fines organizacionales alentados por la discreción corporativa y la falta de control civil democrático. Destaca en este ámbito la obsolescencia y agotamiento del modelo de seguridad pública que sustenta la organización policial. Se demuestra que las políticas de seguridad ciudadana, además de inadecuadas, discurren paralelas al agotamiento de un modelo de organización y trabajo policial ineficaz para enfrentar el complejo y dilatado panorama de inseguridad ciudadana.

Actualmente, el clima de inseguridad está agudizado por factores de crisis no sólo económica, política, social y cultural sino también por los efectos que produce la transnacionalización del crimen frente a la erosión de la soberanía estatal y sus deficiencias estructurales para ejercer autoridad nacional. Forma parte del agotamiento del modelo policial la inadecuada gestión, financiamiento, distribución y administración de recursos económicos provenientes del tesoro público. Queda claro que el actual modelo policial se corresponde con una estructura presupuestaria rígida que convierte al cuerpo policial en una fuente de empleo más que en una función institucional. La inadecuada distribución territorial de la policía, la centraliza-

EL CLIMA DE INSEGURIDAD ESTÁ AGUDIZADO POR FACTORES DE CRISIS NO SÓLO ECONÓMICA, POLÍTICA, SOCIAL Y CULTURAL SINO TAMBIÉN POR LOS EFECTOS QUE PRODUCE LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL CRIMEN FRENTE A LA EROSIÓN DE LA SOBERANÍA ESTATAL.

ción y la inercia burocrática que caracterizan su trabajo comprometen la seguridad de los ciudadanos. De igual forma, la inequidad en la distribución de responsabilidades operativas y administrativas entre su personal así como las prioridades de seguridad desvinculadas de las necesidades ciudadanas interfieren su desempeño institucional.

La carencia de recursos económicos es dramática como lo es la falta de condiciones para la planificación y reforma del trabajo policial. No obstante, el discurso de la precariedad de recursos contrasta con las múltiples formas de recaudación que efectúa la policía. Las “recaudaciones paralelas” constituyen el centro de gravedad de la autonomía administrativa, el campo de mayor preocupación de la burocracia y el mayor escenario de discrecionalidad que facilita la corrupción del mando policial.

Finalmente, los márgenes de autonomía discrecional en los que se movió la policía durante los últimos 20 años impidieron construir un nuevo pacto cívico-policial de naturaleza democrática. La policía no se logró integrar a la sociedad para satisfacer sus necesidades de seguridad. Por el contrario, en la medida en que fue funcional al poder político, la brecha con la sociedad tendió a profundizarse. La institución policial enfrentó una constante campaña de desprestigio y erosión de su imagen pública debido fundamentalmente al despliegue coercitivo frente a la protesta social pero también asimiló el cuestionamiento público debido a los innumerables casos de corrupción, abuso de poder e impunidad. Las promesas de reforma policial incumplidas así como los intentos fallidos para mejorar la seguridad erosionaron aún más la relación sociedad-policía. Actualmente, la institución goza del más bajo nivel de credibilidad ciudadana en un momento en el que la sociedad exige su mayor apoyo, eficacia y competencia profesional.

La investigación demuestra que la actual crisis de legitimidad policial y de confianza ciudadana se retroalimenta de percepciones y visiones sociales y policiales divergentes. Desde el lado de la sociedad, influyen tres factores concurrentes: 1) una conflictiva, histórica e inacabada relación con la policía, 2) la poderosa influencia que ejercen hoy los medios de comunicación, 3) las experiencias personales. Por su parte, la policía construye una percepción corporativa ajena a valores democráticos y poco compatible con las exigencias del cambio so-

cial. El aislamiento policial de la sociedad se explica por los rasgos heredados del pasado, por la mentalidad conservadora difundida en distintos ámbitos educativos cerrados y por los efectos negativos que produce la economía corporativa cotidiana, el secretismo militar y la lógica de tutelaje social.

El divorcio entre policía y sociedad limita la posibilidad de acceder y ejercer derechos ciudadanos como la seguridad. Disuelve el concepto de seguridad como un bien público en la medida en que se da paso a su privatización, alentada por la propia policía desde principios de la década de los 80. Al mismo tiempo, el fenómeno de la privatización de la seguridad debilita los lazos sociales debido no sólo a su acceso privilegiado sino también a la expansión de un clima de sospecha e incertidumbre entre ciudadanos en diversos espacios públicos.

La investigación asume que la crisis policial no constituye un fenómeno actual producido únicamente por el déficit de institucionalidad democrática. Por el contrario, se subraya que ésta es una crisis constante que expresa la acumulación de problemas irresueltos a lo largo de la vida republicana. En este sentido, el trabajo reconstruye, desde una perspectiva histórica, los momentos de crisis policial y los intentos de resolución a lo largo del siglo XX.

El análisis de cuatro ciclos históricos, 1900-1937, 1937-1952, 1952-1964 y 1964-1982, permite identificar aquellos factores comunes anómalos que pervivieron a lo largo del tiempo y que hoy expresan la crisis policial en el país. Entre ellos se pueden citar los siguientes: 1) manifiesto desinterés de los gobiernos por el diseño de políticas de seguridad democrática con apego al orden constitucional, 2) uso de la policía como instrumento político represivo con graves efectos para la democracia, la estabilidad política y la cultura de la paz, 3) militarización policial y dislocamiento de su rol constitutivo lo que ha resultado atentatorio a las libertades y derechos ciudadanos, 4) politización que provoca marginamiento policial de la vida institucional y de la sociedad, 5) configuración de pactos de reciprocidad entre poder político y policía sustentado en lógicas prebendales e impunidad, 7) vacancia de liderazgo político civil orientado a promover reformas institucionales y éticas, 8) desarrollo del espíritu de cuerpo policial basado en la primacía corporativa sobre la ley y la defensa de los derechos ciudadanos.

LA INVESTIGACIÓN ASUME QUE LA CRISIS POLICIAL NO CONSTITUYE UN FENÓMENO ACTUAL PRODUCIDO ÚNICAMENTE POR EL DÉFICIT DE INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA. POR EL CONTRARIO, SE SUBRAYA QUE ÉSTA ES UNA CRISIS CONSTANTE QUE EXPRESA LA ACUMULACIÓN DE PROBLEMAS IRRESUELTOS.

5. SUGERENCIAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

NINGUNA REFORMA DE ESTADO PUEDE MATERIALIZARSE MIENTRAS NO SE LOGRE UNA AMPLIA Y CONCERTADA ARTICULACIÓN DE VOLUNTADES POLÍTICAS, INSTITUCIONALES Y SOCIALES. UN ACUERDO SUPRAPARTIDARIO ES NECESARIO PERO NUNCA SUFICIENTE SI LA SOCIEDAD CIVIL NO PARTICIPA ACTIVAMENTE EN EL CONTROL DE LAS METAS, RESULTADOS Y PROCESOS.

La policía es una de las instituciones más importantes del Estado. Formalmente, garantiza y contribuye al imperio de la ley, conserva el orden público y protege la seguridad de las personas. Sin embargo, dadas las actuales condiciones en las que se encuentra representa un verdadero riesgo para la continuidad democrática, una amenaza al Estado de Derecho y un factor de agregación a las críticas condiciones de inseguridad que viven los ciudadanos.

La crisis policial expresa la crisis de autoridad estatal y la pérdida del control del monopolio legítimo de la fuerza pública. Por lo mismo, una de las tareas inmediatas del poder público reside en restablecer la autoridad y juridicidad estatal sobre esta institución. Es imposible superar las actuales condiciones de inseguridad ciudadana y el latente riesgo de sedición corporativa mientras no se logre concertar una profunda transformación institucional. Su autonomía deliberativa, discreción administrativa e ineficacia es incompatible con los valores democráticos. Restablecer la lealtad constitucional al Estado y la responsabilidad cívica de la policía con los ciudadanos constituye otro imperativo impostergable.

Las reformas policiales son procesos de largo aliento y debe tomarse en cuenta que éstos ofrecen tenaz resistencia al cambio. Ninguna reforma de Estado puede materializarse mientras no se logre una amplia y concertada articulación de voluntades políticas, institucionales y sociales. Un acuerdo suprapartidario es necesario pero nunca suficiente si la sociedad civil no participa activamente en el control de las metas, resultados y procesos. La reforma policial debe llevarse a cabo en el marco del diseño de la Política de Seguridad como una Política de Estado coherente con los principios de la Política Criminal que también hace falta trabajar en el país.

La institucionalización de la Política de Seguridad y el papel de la policía en este campo debe atender la dinámica compleja del contexto internacional y la adecuación de la capacidad del Estado a los factores de riesgo y amenaza interna e internacional. Por lo mismo, la cooperación internacional y la vincu-

lación proactiva, transparente y democrática de la seguridad debe ser objeto central de valoración toda vez que su complejidad exige una policía adaptada a los desafíos de la tecnología y a estrategias variables y multidimensionales de la criminalidad organizada transnacional. Por ello, es imperioso forjar un concepto estatal de seguridad pública fundado en valores democráticos que limite la primacía e interferencia de intereses ajenos a la soberanía nacional. Forma parte de la definición estatal de la seguridad pública el imperativo filosófico, político y conceptual de la seguridad como Bien Público.

Tomando en cuenta lo anterior, las tareas más urgentes que se deben llevar a cabo debieran orientarse a lograr la institucionalización a través de la subordinación real y efectiva de la conducta, roles y funciones policiales al imperio de la ley. Una nueva economía jurídica debe dar paso a una nueva policía. No solamente privilegiar la subordinación policial sino también activar derechos constitucionales hipotecados por la disciplina y el verticalismo secante. En correspondencia con la centralidad de la autoridad estatal se debe desterrar la ambigüedad conflictiva entre liderazgo político y mando policial. La policía es una institución que le debe obediencia a la autoridad legítimamente elegida y en consecuencia debe estar subordinada a ella a través de una estructura vertical, disciplinada y centralizada. Una segunda tarea reside en eliminar todo vestigio de discrecionalidad administrativa debido a que éste es uno de los núcleos duros más críticos que promueven la corrupción, la ilicitud y la competencia perversa entre funcionarios policiales. En tercer lugar, el trabajo legislativo debe concentrarse en normar y circunscribir la actuación policial a las leyes vigentes además de cumplir su mandato de fiscalización legislativa sin interferencia política. En cuarto lugar, la reforma policial exige como condición reformas previas en las estructuras de decisión política en dos dimensiones: 1) la modernización del Ministerio de Gobierno, que implica el fortalecimiento de capacidades institucionales para la toma de decisiones, prevención, gestión y solución de conflictos y el empleo adecuado y legal de la fuerza pública, 2) transformar la visión que se tiene sobre el conflicto y la violencia desde una perspectiva democrática. En quinto lugar, renovar la gestión administrativa y presupuestaria del sector seguridad a través de políticas de transparencia, eficacia y eficiencia. Es clave la centralidad admi-

nistrativa así como las fuentes de financiamiento, control y recaudación de recursos que sustente la organización policial.

Cinco dimensiones deben estar presentes en la política pública respecto a la policía, todas ellas transversales e interdependientes: institucionalización, administración, profesionalización, modernización y relación armónica con la sociedad. La dimensión institucional debe sustentarse en una nueva economía jurídica, formalización de las relaciones institucionales entre policía y poderes públicos y una nueva ética de la función pública policial que rompa con el pasado y sus expresiones de impunidad. Es ineludible forjar un nuevo patrón de liderazgo político sobre la policía nutrido de visiones de futuro, despolitizado y exigentes con los desafíos que tiene el Estado frente a una sociedad atormentada por la inseguridad. La institucionalidad también debe estar orientada a promover una nueva cultura policial democrática que sustente firmemente su integración a la sociedad por encima de intereses corporativos y políticos.

La dimensión administrativa es clave para potenciar el desempeño de la institución policial. Desterrar toda interferencia vinculada a la gestión económica y presupuestaria resulta central para la policía si de verdad se trabaja a favor de la ciudadanía, la transparencia y la lucha contra la corrupción cuyos efectos perversos están devastando la moral y la cohesión interna. Urge redefinir políticas de descentralización, planificación y gestión policial fundadas en realidades regionales y locales. Esto a su vez exige nuevas formas de planificación presupuestaria y programación de recursos que sustenten la modernización y profesionalización a largo plazo.

La racionalización de recursos debe ser compatible con la reprogramación de cargos, funciones, roles y misiones cada vez menos abarcadoras y más eficaces montadas en estructuras tecnológicas sustentables. En el campo de la administración debe haber una nueva estructura de incentivos salariales con arreglo a los niveles de formación, se debe garantizar la seguridad social, establecer un escalafón único, mejorar la calidad de vida y fortalecer la carrera administrativa discriminando personal especializado.

La dimensión de la profesionalización exige renovar la mística policial basada en una nueva mentalidad del mando y el personal subalterno. El mayor desafío que exige esta hora crítica es

recuperar la cohesión interna, el acceso igualitario a las oportunidades educativas que sustentan su profesionalización, implanar un nuevo estilo de liderazgo, motivación y trabajo, y una nueva ética de servicio público. Cultivar una nueva identidad —orgullo laboral, innovación permanente— y colocar al ciudadano en el centro de gravedad profesional.

La reafirmación de la identidad policial no tiene que romper con su pasado histórico; más bien es un desafío para recuperar el patrimonio olvidado de ese pasado que movilice la subjetividad policial. La profesionalización exige potenciar una nueva economía moral. Es imprescindible forjar una ética policial basada en la revalorización de los derechos humanos, el enfoque de género y la interculturalidad. De igual forma, activar procesos que contribuyan a luchar, interna y externamente contra el racismo, la discriminación y el odioso servicio público diferenciado. La policía debe convertirse en un factor de unidad y cohesión nacional, de vertebración más que de interferencia y de proyección de la imagen despótica del Estado. De igual forma, la profesionalización exige incorporar nuevos resortes motivadores del trabajo centrado en la competencia cognoscitiva, la promoción accesible, justa y equitativa, la remuneración decorosa y una firme y sostenida especialización profesional que asegure un desempeño eficaz y garantice la relación razonable entre costo y beneficio formativo.

La dimensión de la modernización exige una radical transformación de las condiciones de vida, equipamiento, redistribución y racionalización de recursos humanos y materiales, formas de planificación integral pero a la vez descentralizadas, sustentadas en la innovación y el desarrollo tecnológico. Cada una de las áreas de trabajo policial exige un perfil distinto, pero a la vez complementario, de dotaciones materiales, económicas, administrativas y tecnológicas, todas ellas orientadas a lograr el mismo objetivo. La modernización policial es sistémica e integral e incorpora modalidades creativas de trabajo, metodologías innovadoras y maximización del empleo de la telemática y el manejo de bases de datos. Asimismo, es urgente modernizar procesos de investigación en dos niveles: el nivel de la inteligencia criminal interdependiente y subsidiaria a otras expresiones del trabajo de inteligencia y la incorporación de la investigación científica cuyo núcleo de trabajo se concentre en el análisis y estudio multidisciplinario de la seguridad y sus mutacio-

**DESDE LA
PERSPECTIVA
HISTÓRICA
HACE FALTA
LLEVAR A CABO
TRABAJOS QUE
ILUSTREN EL
COMPLEJO
DESARROLLO
POLICIAL EN
DISTINTOS
CICLOS
HISTÓRICOS Y
REGÍMENES
POLÍTICOS.**

nes constantes. Una activa interrelación entre expertos civiles y profesionales policiales es la base de un edificio estatal de seguridad democrática cuyo desempeño esté abonado por la eficacia del servicio público más que por la competencia de funciones o prerrogativas.

Finalmente, trabajar la dimensión vinculante entre policía y sociedad es determinante para el fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho y la afirmación de los derechos humanos y la ciudadanía. La sociedad espera de la policía un giro copernicano respecto a su eficacia, rapidez para responder las peticiones de seguridad y auxilio, acceso expedito y libre de trabas, corrupción o chantaje a sus servicios y firmeza ante la ley. La policía debe ser una herramienta cotidiana de la justicia y no su verdugo o tirano. La imagen policial debe renovarse sustantivamente de la mano de los procesos anteriores pero esencialmente de la capacidad civil de las autoridades para vetar el uso de la pura coerción institucional contra las legítimas protestas sociales. El policía de la comunidad, del barrio, del cantón o la provincia es el Estado en su expresión benigna y favorable que materializa la ciudadanía. En ese sentido, se debe trabajar intensamente en una nueva cultura democrática en la sociedad que valore el trabajo de funcionario público, el rol de la policía y cultive a su vez los valores que exige al Estado: tolerancia, justicia, ética, responsabilidad, apoyo y comprensión.

6. PROPUESTAS PARA INVESTIGAR

El campo para la investigación sobre la policía ofrece, desde diversas disciplinas, múltiples y variadas oportunidades. Todos los esfuerzos que se hagan durante esta década serán insuficientes para compensar el déficit de un conocimiento adecuado acerca de esta importante institución del Estado.

Las líneas de investigación que podrían seguirse en el futuro son las siguientes:

Desde la perspectiva histórica hace falta llevar a cabo trabajos que ilustren el complejo desarrollo policial en distintos

ciclos históricos y regímenes políticos. La historia política de la policía puede ser analizada a la luz de las debilidades estructurales del Estado y las formas anómalas del empleo de la fuerza pública. Este campo resulta también fructífero para identificar los momentos claves que explican los múltiples intentos y procesos de modernización institucional, sus tendencias, enfoques de reforma así como los actores que lo promovieron. La historia policial ofrece la posibilidad de explorar la correlación entre la expansión territorial del Estado y la proyección efectiva o precaria de su autoridad. De la misma forma, el desarrollo demográfico que acompaña distintas formas de organización policial en el complejo y heterogéneo mundo de las regiones del país. Los datos señalan que existieron varias policías cuya organización, funciones y prerrogativas sufrieron variaciones constantes.

Desde la ciencia de la administración pública los estudios sobre la policía son seductores. Convendría analizar los procesos de reforma burocrática del Estado y su impacto en la organización y administración policial así como los cambios producidos en el campo de la centralización o descentralización institucional y sus efectos en la organización policial. La dependencia de la policía respecto de las autoridades públicas así como las competencias de autoridad entre la fuerza centripeta del gobierno central y las tendencias centrifugas de las autoridades regionales y locales son ilustrativas para determinar la eficacia de la autoridad del Estado a partir de la disciplina y subordinación policial. El análisis del desarrollo organizacional de la policía y su eficacia a nivel regional podría muy bien explicar las percepciones e imagen que tiene actualmente la población acerca de esta institución.

La sociología y la ciencia política pueden ser tributarias de los estudios sobre la trayectoria ideológica y política así como de los diseños institucionales de la seguridad pública en el país. El análisis de las políticas de seguridad aplicadas durante cada cierto tiempo ayudarían a entender las lógicas gubernamentales del empleo de la fuerza pública así como sus objetivos inmediatos. Es importante identificar los procesos de militarización de la policía y la proyección de su poder coercitivo frente a los movimientos de protesta social. De igual manera, el desarrollo de la burocracia policial y la acumulación de poder político traducido en veto, chantaje o amenaza al orden legal o ilegalmente establecido.

La configuración del poder policial es clave para interpretar las dificultades y resistencias a la reforma corporativa. El fenómeno de la institucionalización policial a través de indicadores como la politización, las formas clientelares o estrategias prebendales son importantes para determinar el grado de ciudadanía de sus miembros o la interferencia ciudadana promovida por liderazgos políticos caudillescos.

El análisis sociológico respecto a las pautas de comportamiento, cohesión interna y valores institucionales es útil para determinar la persistencia de patrones democráticos o autoritarios en su organización. El poder discrecional de la policía suele ser un indicador que refleja dichos patrones. Identificar la lógica de la autoridad y su correspondencia con la legalidad es importante para determinar el margen de discreción o arbitrariedad en el que se desenvuelve la institución. Las prácticas de abuso de poder, violación a los derechos humanos, tortura o detenciones indebidas constituyen un campo de análisis insoslayable. De igual forma, los estudios sobre la autonomía discrecional respecto al uso, retención o apropiación de recursos provenientes del Estado y la ciudadanía constituyen un trabajo ineludible para conocer los alcances de la corrupción corporativa. El estudio acerca de la educación policial y su desarrollo histórico puede contribuir a explicar los fenómenos citados anteriormente.

Desde la sociología de la organización es posible abordar la profesión policial así como las formas de trabajo y la cultura institucional. La rasgos de la profesionalización son claves para interpretar el grado de subordinación institucional al orden legal, el predominio de liderazgo democrático o autoritario y su capital corporativo. La relación entre sociedad y policía es un campo inexplorado, mucho más cuando actualmente los medios de comunicación poseen un poder clave para socializar la imagen policial en públicos masivos.

Desde la antropología es fundamental llevar a cabo estudios sobre las formas estructurales de racismo, discriminación y exclusión presentes en la historia de la institución policial. Los análisis sobre el racismo deben orientarse tanto a las relaciones intra-jerárquicas y horizontales dentro de la policía como fuera de ella. Convendrá plantearse si el racismo constituye una forma de dominio estatal a través de su instrumento armado, si éste replica las expresiones heteróclitas de la exclu-

sión provenientes de la sociedad o si se presentan combinaciones perversas. Es fundamental explorar la existencia de economías normativas o patrones culturales que pueden o no estimular la integración ciudadana al Estado así como verificar la fluidez de circulación o interferencia de las identidades étnicas dentro del cuerpo policial.

El estudio de las políticas públicas dentro de la policía también es un desafío importante para el conocimiento social y político. Conocer en qué medida la policía constituye una institución integrada al Estado o si opera con una lógica distinta es esencial para determinar la eficacia del orden institucional. Diversos estudios históricos demuestran que una de las instituciones que más resiste la implantación de normas y valores estatales concertados políticamente es la institución policial puesto que teme perder prerrogativas o privilegios concedidos a partir de su poder político.

El análisis acerca del enfoque de género en la policía podría contribuir, desde la ciencia política, la antropología o la sociología, al conocimiento de los procesos de integración de la mujer al trabajo policial, su aceptación y las formas de rechazo así como su impacto en este importante ámbito laboral. Por otra parte, ayudaría a reinterpretar la historia policial visibilizando los dominios patriarcales en la estructura de la seguridad.

La ciencia del derecho es una herramienta propicia para el estudio de la policía. Desde esta perspectiva es posible analizar la evolución de la economía jurídica del país en correlación con la adecuación, integración o rechazo del organismo policial a las reformas penales. De igual forma, estudiar los conflictos de autoridad y competencia entre jueces, fiscales y policías da pautas para determinar el desarrollo institucional de la autoridad estatal.

La economía también es una disciplina que podría contribuir significativamente al conocimiento de la realidad policial. De hecho, el análisis sobre las formas de planificación, gestión y programación presupuestaria dan cuenta de la racionalidad estatal sobre su disponibilidad preventiva o coercitiva. A partir del estudio del gasto en seguridad y orden público resulta menos complicado presumir las prioridades gubernamentales otorgadas a la seguridad del Estado o del ciudadano. De igual forma, el gasto contribuye a reconstruir la arquitectura

**EL ANÁLISIS
ACERCA DEL
ENFOQUE DE
GÉNERO EN LA
POLICÍA PODRÍA
CONTRIBUIR,
DESDE LA
CIENCIA
POLÍTICA, LA
ANTROPOLOGÍA
O LA SOCIOLO-
GÍA, AL
CONOCIMIENTO
DE LOS
PROCESOS DE
INTEGRACIÓN
DE LA MUJER AL
TRABAJO
POLICIAL.**

organizacional por periodos de tiempo, concentración de recursos, predominio de fuerzas especializadas o, finalmente, por la inercia organizacional.

Bibliografía mínima

BAÑÓN, Rafael y OLMEDA José Antonio (eds.)

1985 *La institución militar en el Estado contemporáneo*. Alianza Universidad: Madrid.

BAYLEY, David

1994 *Una policía para el futuro*. Oxford University Press: Nueva York.

BAYLEY, David y CLIFFORD, D. Shearing

2001 *La nueva estructura de la actividad policial*. Descripción, concepto y agenda de investigación. NCJ, Julio.

BERINSTAIN, Antonio

1983 "Ética policial". En: *Policía y sociedad democrática*. RICO, José María (comp.). Alianza Universidad: Madrid.

BRATTON, William

1988 *Turnaround. How América's Top Cop Reversed the crime epidemic*. Random House: Nueva York.

**CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES/
HUMAN RIGHTS WATCH**

1998 *La inseguridad policial*. Eudeba: Buenos Aires.

**CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES
(CELS)**

1998-2002 *Programa violencia institucional y seguridad ciudadana*. Eudeba: Buenos Aires.

CHEVIGNY, Paul

2002 "Definiendo el rol de la policía en América Latina". En: Mendez, Juan; O Donnel, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sergio. *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Paidós: Buenos Aires.

CHEVIGNY, Paul

1995 *Edge of the knife: Police violence in the Américas*. New York Press: Nueva York.

DOMINGUEZ, Andrés

1998 "El Estado democrático de derecho y el poder de policía". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, N° 3. Buenos Aires.

DUCE, Mauricio y GONZALES, Felipe

1998 "Policía y Estado de derecho: problemas en torno a su función y organización". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, N° 3. Buenos Aires.

DUTIL, Carlos y RAGENDORFER, Ricardo

1997 *La bonaerense. Historia criminal de la policía de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Planeta-Espejo.

FRUHLING, Hugo (ed.)

1998 *Control democrático en el mantenimiento de la seguridad interior*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED).

FRUHLING, Hugo y CANDINA, Azun (ed.)

2001 *Policía, sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*. Santiago: CED.

GOLDSTEIN, Herman

1998 "La nueva orientación policial: confrontando su complejidad". En: *Policía y sociedad democrática*. Revista Latinoamericana de Política Criminal, N° 3. Buenos Aires.

HUNTINGTON, P. Samuel

1995 *El soldado y el Estado. Teoría de las relaciones civiles-militares*. Buenos Aires: Grupo editor latinoamericano.

RAGENDORFER, Ricardo

2002 *La secta del gatillo. Historia sucia de la policía bonaerense*. Buenos Aires: Planeta-Espejo.

RICO, José Maria (comp.)

1983 *Policía y sociedad democrática*. Madrid: Alianza.

SAIN, Marcelo

2002 *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. FCE.

SCHMID, Carola

1996 "Posibilidades de una investigación empírica sobre la policía en América Latina". En: Waldmann, Peter. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Konrad Adenauer-CIEDLA: Bogotá.

TORRENTE, Diego

1996 *La sociedad policial: poder, trabajo y cultura en una organización de policía*. Barcelona: Centro de investigaciones sociales, Universidad de Barcelona.

VALLESPÍR, Alejandra

2002 *La policía que supimos conseguir*. Buenos Aires: Planeta.

VERA INSTITUTE FOR JUSTICE (VIJ)

2002 *Bibliography and abstracts*. VIJ. 1999,2000,2001
www.vera.org.

WOLA, Washington Office for Latin America

1996 *Desmilitarizar el Orden Público*. WOLA: Washington.
2002 *Seguridad ciudadana. Sosteniendo la reforma: policía democrática en América Central*. WOLA: Washington.

Datos de los investigadores

Juan Ramón Quintana es sociólogo, tiene estudios de maestría en Filosofía y Ciencia Política (UMSA). Autor de numerosos ensayos y documentos sobre seguridad internacional, política de defensa y policía. Consultor Internacional en asuntos de Seguridad y Defensa y Policía.

Loreta Tellería Escobar es cientista política, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz - Bolivia. Tiene una maestría en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, Santiago de Chile, y cuenta con un diplomado en Gestión Pública, Regional y Municipal, Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile.

Daniel Atahuichi Quispe es licenciado en Economía, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Tiene un postgrado en Economía de Defensa y seguridad en la Universidad de Defensa (Washington, EE.UU.). Ha trabajado en el Ministerio de Defensa como responsable del área de Economía y Defensa.

Rosario Pérez es egresada de la Carrera de Ciencias Políticas, con especialidad en Gestión Pública, Universidad Mayor de San Andrés. Especialidad en el manejo de archivos hemerográficos y temas de Defensa y Seguridad Interna. Asistente de investigación en el Programa Nacional de Gobernabilidad (Pronagob/BID). Asistente de investigación en el Área Política de la Unidad de Análisis de Políticas de Defensa (UDAPDE) del Ministerio de Defensa.

Dilma Isnado Chávez es egresada de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés, con especialidad de manejo de archivos hemerográficos y temas de defensa y seguridad interna. Asistente de investigación del área Política de la Unidad de Análisis de Políticas de Defensa (UDAPDE), del Ministerio de Defensa.

Milenka Ramos Ayaviri es egresada de la Carrera de Sociología de la Universidad Mayor de San Andrés. Realiza su

tesis de licenciatura sobre la institución policial. Es especialista en el manejo de archivos hemerográficos en temas de defensa y seguridad interna. Asistente de investigación del área Política de la Unidad de Análisis de Políticas de Defensa (UDAPDE), del Ministerio de Defensa.

Wilder Chambi Valeriano es egresado de la Carrera de Ingeniería Electrónica, con especialidad en Sistemas de Computación. Cursos adicionales realizados en: Sistema Operativo Linux, Administración de Base de Datos SQL Server, Manejo de Base de Datos mediante Visual Basic, Diseño de Páginas Web con Macromedia Flash MX.

René Pucho Alejo es bachiller, estudiante de Derecho. Asistente y especialista en manejo de archivos hemerográficos, biblioteca y documentación especializada del proyecto.

Anexo 1

Dossier estadístico en seguridad y orden público - Policía

Introducción

El anexo estadístico "Seguridad Pública y Policía: serie 1990-2001", constituye parte del sustento empírico y cuantitativo en el que se apoya el proyecto de investigación "Policía y democracia en Bolivia: una política institucional pendiente", auspiciado por el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB). Este documento integra el conjunto de resultados que se obtuvieron a lo largo del desarrollo de la investigación. También se logró compilar casi toda la colección de la Revista de la Policía y se digitalizó más de 1.800 fotografías de propiedad del Museo Histórico de la Policía, junto a otras que se obtuvo del Estudio Fotográfico Cordero. Algunas de ellas están publicadas en este volumen.

La información estadística que se presenta es un resumen de un documento mucho más completo titulado "Dossier Estadístico sobre Seguridad, Orden Público y Policía Nacional, 1900-2001". Este último contiene series estadísticas históricas desde principios de siglo hasta el presente sobre la evolución del presupuesto global de seguridad pública, desagregación del gasto por departamentos, gasto per cápita, desarrollo organizacional, crecimiento poblacional y distribución territorial de la Policía, además de otras series completas vinculadas a la gestión política, gobierno y economía normativa.

El presente anexo tiene el objetivo de ilustrar el proceso de elaboración y construcción de series estadísticas imprescindibles para comprender el desarrollo institucional de la Policía Nacional desde principios de siglo. Detrás del material estadístico que se ofrece se debe ponderar el trabajo de identificación y ubicación de las fuentes documentales, el completamiento de las colecciones oficiales, la transcripción y sistematización de los datos.

Los investigadores enfrentaron severas dificultades a la hora de contar con información institucional de la Policía ya que no se dispone de una biblioteca especializada, archivo histórico, documentos bibliográficos o estudios específicos relacionados con los temas tratados en nuestro objeto de estudio. La investigación que abordamos no contó con ningún trabajo previo. Por ello, los resultados que ofrecemos provienen de un trabajo pionero que esperamos, modestamente, sirva de apoyo a múltiples esfuerzos académicos en el futuro.

Este documento está dividido en tres partes. La primera parte sustenta información que corresponde al primer capítulo de la investigación: Relaciones institucionales: Estado, gobierno y Policía. Los datos muestran el fenómeno de la inestabilidad política y su impacto en el mando policial. De igual forma, se describe

esquemáticamente los proyectos de reestructuración y/o reforma que se propusieron durante el período democrático. Se acompaña datos ilustrativos acerca de los cambios de mando y las razones, no siempre institucionales, vinculadas a presuntos hechos de corrupción, encubrimiento o deficiencia objetiva en el liderazgo corporativo. La información sistematizada ha sido recogida de 10 medios escritos de circulación nacional. También se presentan los datos más importantes relacionados con la economía de la seguridad pública.

La segunda parte del anexo ofrece información relacionada con la organización y modelo policial que igualmente sustenta el análisis de la segunda parte de la investigación. Trae consigo importante información estadística comparativa entre población y efectivos policiales, índices de crecimiento policial y poblacional así como cuadros esquemáticos de la evolución de la organización institucional. Se adjunta datos sobre el aumento del delito durante la última década.

La tercera parte del anexo incorpora importante información que nutre el análisis sobre la relación entre Policía y sociedad en democracia. Las series estadísticas han sido obtenidas de los reportes periódicos de encuestas, provenientes de empresas dedicadas al estudio de opinión pública. De igual forma, se ha recogido información de estudios sobre cultura política democrática en la que se incluyen datos y series históricas acerca del grado de confianza institucional.

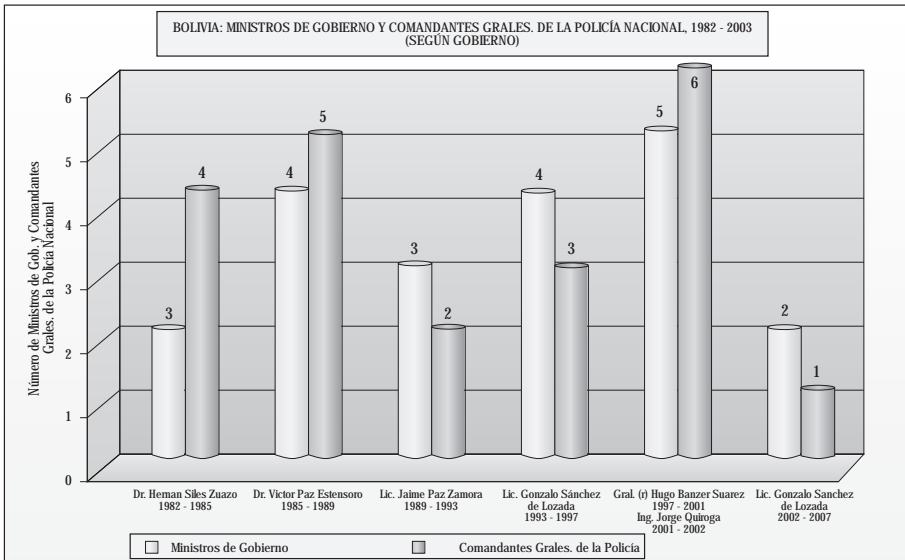
Relaciones institucionales: Estado, gobierno y Policía

CUADRO 1
BOLIVIA: MINISTROS DE GOBIERNO Y COMANDANTES GENERALES DE LA POLICIA NACIONAL
EN DEMOCRACIA, 1982-2003

Dr. Heman Siles Zuazo 1982 - 1985	1.-	Dr. Mario Roncal Antezana	1982	1.-	Gral. Eddy Cordero Márquez	1982
	2.-	Dr. Federico Alvarez Plata	1983	2.-	Gral. Mario Terán Lavadenz	1983
	3.-	Sr. Gustavo Sánchez Salazar	1985	3.-	Gral. Mario Rada Fernández	1984
Dr. Victor Paz Estenssoro 1985 - 1989	4.-	Dr. Federico Kaune Arteaga	1985	4.-	Gral. Ivar Guerrero Lema	1985
	5.-	Lic. Fernando Bartelemy	1985	5.-	Gral. Julio Vargas Soto	1985
	6.-	Dr. Juan Carlos Durán Saucedo	1987	6.-	Gral. Raúl Escobar López	1987
	7.-	Dr. Eduardo Pérez Beltrán	1989	7.-	Gral. David Hinojosa	1987
Lic. Jaime Paz Zamora 1989 - 1993	8.-	Dr. Guillermo Capobianco	1989	8.-	Gral. Mario Molina Herrera	1987
	9.-	Carlos Saavedra	1991	9.-	Gral. Felipe Carvajal	1989
	10.-	Marco Antonio Oviedo ai.	1993	10.-	Gral. Jaime Céspedes Barrientos	1989
Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada 1993 - 1997	11.-	Germán Quiroga	1993	11.-	Gral. Luis Prieto Quirós	1992
	12.-	Carlos Sánchez Berzain	1995	12.-	Gral. Lic. Eimar López Flores	1993
	13.-	Victor Hugo Canelas	1996	13.-	Gral. Luis Rocha Martínez	1994
	14.-	Franklin Anaya	1997	14.-	Gral. Willy Arriaza Monje	1995
Gral. (r) Hugo Banzer Suárez 1997 - 2001	15.-	Guido Nayar	1997	15.-	Gral. Tomas Astumizaga	1997
	16.-	Walter Guiteras	1999	16.-	Gral. Ivar Narváez	1998
	17.-	Guillermo Fortún S.		17.-	Gral. José Luis Medina	1998
	18.-	Leopoldo Fernández	2001	18.-	Gral. Roberto Pérez Tellería	2000
Ing. Jorge Quiroga 2001 - 2002	19.-	José Luis Lupo	2002	19.-	Gral. Walter Osinaga	2001
				20.-	Gral. Walter Carrasco	2002
Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada 2002-2007	20.-	Alberto Gasser	2002	21.-	Gral. Edgar Pardo	2003
	21.-	Yerko Kukoc	2003			
Total		21 Ministros de Gobierno			21 Comandantes de Policía	

Fuente: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 1



Fuente: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

CUADRO 2
BOLIVIA: RESTRUCTURACIÓN DE LA POLICÍA, 1982 - 2003

Gobierno/Ministro/ Comandante	Origen de la Reforma Policial	Propuesta	En que derivó	Fuente/Año
Hernán Siles Zuazo (1982 - 1985) Mario Roncal Añezana (1982 - 1983) Mario Teófilo Lavandez (1983)	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción en la institución • Falta de la moral y a los reglamentos internos 	<ul style="list-style-type: none"> • Imponer la disciplina para lograr la imagen de honestidad abnegación y plena autoridad que deben caracterizar a la Policía Nacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Depuración • 21 oficiales y 12 guardias fueron dados de baja • varios fueron sometidos a sanciones disciplinarias 	Presencia 1983
Jaime Paz Zamora (1989 - 1993) Guillermo Capobianco (1989) Gral. Jaime Céspedes (1989)	<ul style="list-style-type: none"> • Se descubren irregularidades y maltrato en la granja de rehabilitación "Los Espejos" • El poder desmedido que le fue otorgado a la Policía, posibilitó que en los centros de rehabilitación se violen derechos y garantías de la Constitución y los diferentes códigos vigentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados propuso: <ul style="list-style-type: none"> • Se deroga la facultad policial para realizar haitas, por tanto toda detención debe atenerse a la Constitución Política del Estado y cuerpos jurídicos penales. • Desaparece la figura de Juez Policial • Se crea la figura del Juez de mínima en lo penal, quien reconocerá y resolverá las contravenciones. • La Unidad de Criminalística no podrá detener sin orden judicial, excepto en delitos in fraganti. No se entregará si no hay orden del Jefe o del Fiscal. • Se deberá reglamentar el uso de armas por parte de la Policía. 	Proceso iniciado contra los involucrados en asesinato, lesiones graves, vejaciones torturas. Gral. Luis Camacho Añezana; Ramón Toledo; José Terrazas; José Luis Moreno; José Luis Guerra; Carlos Callizaya; Delfo Avila; Peter Calle; Antonio Romero; Carlo Solís; Juan Montesino; Julián Yován Sarataya.	Presencia Honorable Cámara de Diputados. Comisión de Derechos Humanos. "Espejos: El cementerio de los rehabilitados". 1989 - 1990 / 1989
Jaime Paz Zamora (1989 - 1993) Carlos Saavedra Bruno (1991) Jaime Céspedes (1992)	La DEA entrega un listado de cuarenta policías presuntamente implicados con el narcotráfico, adjuntando un pronunciamiento de cada uno de ellos ante lo cual las autoridades comenzaron sus investigaciones.	Depuración de 40 policías; el Comandante de la Policía, Gral. Felipe Carvajal, y el ministro del Interior, Guillermo Capobianco son dados de baja.	Cambio del Alto Mando y del Ministro del Interior Depuración	Hoy / 1991
Jaime Paz Zamora (1989 - 1993) Marco Antonio Oviedo (1992)	Caso Panoso Corrupción Vínculos con el narcotráfico	<ul style="list-style-type: none"> • Reestructuración policial en cuatro puntos: • Reestructuración Orgánica. • Formación educadora de los miembros de la policía. • Descentralización • Asuntos internos y tratamiento económico. Se pide al Ejecutivo el incremento de 40 millones de bolivianos al sector policial, para distribuirlos en sueldos de policías y oficiales que como agentes del orden se hacen acreedores al ínfimo pago de Bs. 230.	Reorganización de organismos dependientes de la Policía, tales como Radio Patrullas, Criminalística y la Unidad Operativa de Tránsito, por tener una ligazón directa con la ciudadanía	El Diario Presencia / 1992
Gonzalo Sanchez de Lozada (1993 - 1997) Germán Quiroga (1993) Gral. Einar López (1993)	Corrupción en los niveles jerárquicos de la institución. Ítem fantasmagmas; políticas fantasmagmas que cobraban ítems al Comando General.	Cambiar la imagen represiva de la Policía, hacia una que tenga relación con la Democracia; dividirla en ramas: de Orden y Seguridad, Tránsito e Investigación.	Cambio de Alto Mando. Designación del Comandante Einar López	Presencia El Diario / 1993

Gobierno/ Ministro/ Comandante	Origen de la Reforma Policial	Propuesta	En que derivó	Fuente/ Año
Hugo Bánzer Suárez (1997 - 2001) Guillermo Nayar (1997) Gral. José Luis Medina (1998)	Comisión: denuncia de malversación de fondos de Micopoli por parte del Comandante de las Policias Iván Narváez. Violación a Derechos Humanos: Edwin Miranda y Omar Quiroga quemaron a Edgar Cortes en el Valle de Pura Pura. Politicización: el comandante Iván Narváez es sometido a un proceso policial, del cual salió absuelto. A su retorno al Alto Mando el descontento de los demás miembros lo obligó a alejarse de la entidad.	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Gobierno lanza el plan de Seguridad y Protección Ciudadana, en el que propone: <ul style="list-style-type: none"> Ley de Seguridad Ciudadana. Nuevo Código de Transito. Reglamentar el trabajo de las Empresas de Seguridad Física Privada. Ley de Tenencia de Armas y Explosivos. Librar a la Policía de sus roles administrativos para fortalecer su rol central que es el de Seguridad Ciudadana. Mejorar la infraestructura policial desconcentrando su acción hacia los barrios e incrementando el control y patrullaje en las carreteras. 	Cambio de la cúpula Policial, que motivará cambios y ajustes en el ámbito operativo y normativo de manera que se ajusten a la Constitución Política del Estado.	- El Diario - Plan de Seguridad de Protección Ciudadana / 1998
Hugo Bánzer Suárez (1997 - 2001) Walter Gutiérrez (1999) Gral. Roberto Pérez Tehera	Comisión, reincorporación de policías dados de baja de manera irregular. Caso Freddy Cano	<ul style="list-style-type: none"> El Poder Ejecutivo promulga el Decreto Supremo 25477 que da vigencia al plan de reestructuración de la Policía, el cual tiene el objetivo de darle a la institución mayor eficiencia, transparencia y confiabilidad, a través del respeto a los Derechos Humanos y al cumplimiento de las leyes. 	Depuración: 169 policías fueron observados, 62 fueron dados de baja y 22 pasaron a la letra "C".	El Diario, La Razón / 1999
Jorge Quiroga Ramírez (2001 - 2002) José Luis Luppo (2002) Walter Carrasco (2002)	Asalto a la Empresa Prosegur. Fue descubierta una red de criminales, dirigida por ex policías, entre ellos el ex coronel Blas Valencía y el ex mayor Freddy Cáceres; esta banda estaba compuesta por peruanos y bolivianos.	<ul style="list-style-type: none"> Jorge Quiroga <ul style="list-style-type: none"> Despolitizar, institucionalizar y seguir blindando Seguridad Ciudadana. José Luis Luppo <ul style="list-style-type: none"> Redefinición de la misión, visión, funciones y atribuciones de la Policía. Definición de la Estructura organizativa. Cuantificación de recursos materiales necesarios para responder a la estructura orgánica. <ul style="list-style-type: none"> Reforma del entorno legal. Duplicar el número de efectivos. Comandante de la Policía Walter Carrasco <ul style="list-style-type: none"> Mejoramiento en el Área de Recursos Humanos. Sistema Educativo y Régimen disciplinario. Reforma del área económica y financiera y capacitación de recursos propios. incremento de 175 millones de dólares. 	Cambio de Alto Mando Policial	La Razón La Prensa / 2002
Gonzalo Sánchez de Lozada (2003) Alberto Gasser (2003) Gral. Edgar Pando (2003)	Motín Policial del 12 y 13 de febrero	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana <ul style="list-style-type: none"> Aplicar una política eficiente de lucha contra la corrupción, para lograr la transparencia institucional y revertir la desconfianza de la gente. Incrementar gradualmente el número de efectivos, equipo e infraestructura policial para fortalecer la seguridad. Investigar y luchar contra el crimen, contando con un sistema de comunicación e informática. Ejecutar un plan gradual de restitución de comisarías policiales de barrio, para fortalecer el acercamiento entre policía y sociedad y lograr así una efectiva prevención. 	En proceso	La Razón / 2003

Fuente: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

BOLIVIA: DESTITUCIONES POR IRREGULARIDADES EN EL COMANDO GENERAL DE LA POLICÍA, 1989-2001

AÑO	AUTORIDAD	DENUNCIA
1989-1991	Gral. Felipe Carvajal	El diario estadounidense Miami Herald denunció, durante la semana del 5 al 12 de marzo de 1991, que el Comandante General de la Policía, Gral. Carvajal Badani, junto al entonces Ministro del interior, Guillermo Capobianco, estaban involucrados en la protección al narcotráfico. La denuncia tenía el respaldo de varios informes de la Embajada de Estados Unidos en Bolivia. El tema provocó el alejamiento del Gral. Carvajal. Un día después de su renuncia, el Comando General de la Policía se informó que la misión diplomática estadounidense presionó para pedir el cambio de Felipe Carvajal. Capobianco renunció el 15 de marzo del 1991.
1991-1993	Gral. Jaime Céspedes Barrientos	Assumió el cargo el 12 de marzo de 1991 con el compromiso de preservar la democracia. A principios de diciembre de 1992 el ex Capitán Waldo Panoso acusó a Céspedes de encubrir a narcotraficantes implicados en el caso La Florida, cuando se desempeñaba como Jefe en la institución en Cochabamba. Céspedes dejó el cargo el 11 de enero de 1993. Luego, el ex comandante fue recluido en la cárcel de San Pedro por la compra supuestamente irregular de 60 lotes de terrenos. El caso está para dictamen de sentencia en el juzgado 1º de Partido en lo Penal.
1993	Gral. Luis Prieto Quiroz	Responsabilidad en el caso de los puestos fantasmas.
1994	Gral. Luis Rocha Martínez	El fantasma de las denuncias de malos manejos económicos llegó incluso hasta la Contraloría, situación que no pasó a mayores.
1995-1996	Gral. Willy Ariaza	Comenzó sin mayores sobresaltos y terminó destituido. Sánchez de Lozada decidió su relevo tras el "secuestro, golpiza e intento de asesinato al Presidente de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, Waldo Albaracín, registrada el 25 de enero de 1997, según publicaciones de prensa. Albaracín impulsó una investigación del caso Amayapampa y Capasirca. Dejó el cargo el 26 de enero de 1997 y fue incluido en el caso del asesinato a Marcelo Quiroga Santa Cruz. Uno de sus principales cuestionamientos fue el haber trabajado con Luis Arce Gómez.
1998-1999	Gral. Ivar Narváez	Su relación con el coronel Freddy Zabala se deterioró a raíz de una denuncia en su contra por la malversación de cuatro millones de dólares de Musepol para comprar muebles y regalos suntuosos. El denominado "abrazo de compadres" terminó con su gestión el 7 de mayo de 1999.
1999	Gral. José Luis Medina	A espaldas del ex Ministro de Gobierno, Wálter Guiteras decidió reincorporar a 172 jefes y oficiales dados de baja por. El Ejecutivo se molestó por la decisión y le pidió su renuncia. Fue acusado de: extorsión al Cnl. Blas Valencia, quien es acusado de dirigir la banda que atacó la remesa de Prosegur en diciembre de 2001, de la estafa a CONAVIPOL y por la adquisición de terrenos en la zona de Següencoma.
2001	Gral. Wálter Osinaga	Assumió el mando policial en marzo de 2001. El Gral. Hugo Lora dijo, según publicaciones de prensa, que su nombramiento violaba la institucionalidad porque Osinaga era el quinto en la jerarquía policial. Osinaga reconoció que Blas Valencia iba a cometer un atraco en una agencia bancaria de Miraflores y no hizo nada.
2002	Gral. Wálter Carrasco	Tomó el mando policial el 5 de enero de 2002, prometió eliminar los cupos y las recaudaciones. Sin embargo, al inicio de su gestión tuvo que responder a las acusaciones del cabecilla de una banda de asaltantes, el ex coronel Blas Valencia, de una supuesta extorsión para que se mantenga en el cargo en la Patrulla Caminera de Santa Cruz, donde el ex Comandante era Jefe Departamental. Una semana antes de su relevo, la Contraloría encontró irregularidades en el destino de 20 millones de bolivianos en el periodo de enero de 1999 a junio de 2002, que lo implica junto a otros tres generales.

CUADRO 4
ASCENSOS A GENERALES EN LA POLÍCIA BOLIVIANA, 1982 - 2003

Gobierno	Fechas	Nombres
Hernán Siles Zuazo 1982-1985 (4 Generales)	15/10/82	Cnl. DESP Eddy Cordero Manríquez
	09/08/83	Cnl. DESP Mario Terán Lavandenz
	15/01/84	Cnl. Ivar Guerrero Lema
	27/02/84	Cnl. DESP Mario Rada Fernández
Victor Paz Estenssoro 1985-1989 (10 Generales)	13/08/85	Cnl. DESP Julio Vargas Soto
	2/05/86	Cnl. Raúl Escobar López
		Cnl. Guido Villegas
	12/12/86	Cnl. Dr. Walter Kaune (General de la Policía Boliviana con caracter honorífico)
	4/02/87	Cnl. DESP David Hinojosa Encinas Cnl. Edmundo Gutierrez Gutierrez Cnl. DESP Jorge Saavedra Campos
	4/01/89	Cnl. DESP Julio Rivera Rearte Cnl. DESP Guillermo Teran Cnl. DESP Alfonso Rengel Torrico
Jaime Paz Zamora 1989-1993 (5 Generales)	24/01/90	Cnl. DESP Edgar Bustillo
	01/91	Cnl. Jaime Céspedes Barrientos Cnl. Félix Lora Caballero
	1/04/92	Cnl. José Parada Grandi Cnl. Luis Prieto Quiroz
Gonzalo Sánchez de Lozada 1993-1997 (6 Generales)	3/02/94	Cnl. Luis Rocha Martínez Cnl. Rogelio Vargas Ortuño
	7/12/94	Cnl. DESP Willy Amiaza Monje Cnl. Walter Romero Flores
	19/12/95	Cnl. Mario Muñoz Zabalaga Cnl. Jaime Escobar López
Hugo Banzer Suárez 1997-2001 (12 Generales)	15/12/98	Cnl. José Luis Medina Claros Cnl. Hugo Lora Caballero Cnl. Fernando Tarifa Verástegui Cnl. Roberto Pérez Tellería Cnl. Hernán Cortez Vargas
	15/12/99	Cnl. Carlos Cortez Monje Cnl. Carlos Antezana Cuellar Cnl. Walter Osinaga Zambrana Cnl. Gonzalo Butron Sánchez Cnl. Edgar Pardo Montalvo Cnl. Walter Carrasco Garret Cnl. Oscar Jaen Antezana
Jorge Quiroga 2001-2002 (3 Generales)	19/03/02	Cnl. Oscar Torrez Cnl. José Gutiérrez Cnl. Eduardo Wayar
Gonzalo Sánchez de L. 2002-2003 (2 Generales)	01/03	Cnl. DESP Jairo Sanabria Cnl. DESP Victor Hugo Rodriguez
TOTAL		42 Generales

CUADRO 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO EN MINISTERIO DE GOBIERNO Y POLICÍA
(EN PORCENTAJES) (SERIE 1990 - 2001)

Año	POLICÍA	MINISTERIO DE GOBIERNO	MIN. GOB. Y POLICÍA
1990	72.62	27.38	100.00
1991	78.15	21.85	100.00
1992	79.13	20.87	100.00
1993	79.03	20.97	100.00
1994	77.90	22.10	100.00
1995	78.60	21.40	100.00
1996	78.61	21.39	100.00
1997	79.49	20.51	100.00
1998	76.93	23.07	100.00
1999	79.36	20.64	100.00
2000	77.81	22.19	100.00
2001	83.53	16.47	100.00

Fuente: Elaboración a partir de la Contaduría General del Estado - Área de Estadísticas Fiscales
 Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

CUADRO 6
BOLIVIA: GASTOS RESERVADOS EN MINISTERIO DE GOBIERNO
(EN BOLIVIANOS)

AÑO	Ministerio de Gob. (Cabeza de Sector)	Políticas y control al narcotráfico	Policía Nacional	F.E.L.C.N.	Dirección Nal. de Bienes Incautados	TOTAL
1990	20,980,178.44	7,038,222.26				28,018,400.70
1991	24,914,647.49	8,390,000.00				33,304,647.49
1992	28,412,538.00	9,500,000.00				37,912,538.00
1993	51,146,412.85	12,568,482.60	3,090,000.00			66,804,895.45
1994	62,774,446.55	5,037,159.50	344,667.50			68,156,273.55
1995	79,468,464.80	8,831,824.00	360,000.00			88,660,288.80
1996	87,357,373.00	6,010,000.00	315,000.00	5,748,100.00		99,430,473.00
1997	109,938,566.00	5,095,000.00	480,313.00	5,325,000.00	420,000.00	121,258,879.00
1998	110,724,795.00	4,120,000.00	600,451.99	3,850,000.00		119,295,246.99
1999	131,501,290.00	n.d.	458,208.06			131,959,498.06
2000	136,199,980.00	8,000,000.00	492,536.46			144,692,516.46
2001	134,197,590.00	7,992,000.00	489,317.93			142,678,907.93
2002	120,439,227.45	7,123,426.89	437,345.66			128,000,000.00
2003(e)	115,390,657.05	6,848,395.06	419,877.91			122,658,930.03

Fuente: Contaduría General del Estado - Área de Estadísticas Fiscales.
 (e): Proyección estimada

CUADRO 7
BOLIVIA: DESCOMPOSICIÓN DEL GASTO EN SEGURIDAD Y
ORDEN PÚBLICO (POLICÍA): POR GRUPOS DE GASTO
(EN PORCENTAJES) (1990-2000)

Grupo	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1000 Servicios personales	83.61	82.64	83.01	76.32	77.13	75.24	73.89	74.78	75.67	75.65	77.26
2000 Servicios no personales	1.04	1.52	3.00	4.42	2.56	2.76	3.85	4.66	3.28	3.96	3.13
3000 Materiales y Suministros	12.60	13.75	13.81	16.36	16.98	16.68	18.32	17.16	17.65	16.30	14.07
4000 Activos reales	2.27	0.43	0.18	2.91	2.92	5.03	3.92	3.40	3.37	4.07	1.28
5000 Activos financieros	0.00	0.67	0.00	0.00	0.41	0.28	0.01	0.00	0.02	0.01	0.04
6000 Serv.deuda pub.y dism. otros pasivos	0.00	0.32	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
7000 Transferencias	0.47	0.67	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.20
8000	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
9000 Otros gastos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.0003
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Contaduría General del Estado - Área estadísticas fiscales

Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

CUADRO 8
GASTO REAL EN EDUCACIÓN, SALUD, DEFENSA Y SEGURIDAD
(EN MILLONES DE BOLIVIANOS DE 1990)
(SERIE 1968-2001)

AÑO	Seguridad y Orden Público	Defensa	Salud	Educación	OGS	GGC
1968	61.6	194.5	29.5	169.8	7.5	779.3
1969	58.0	200.4	32.8	179.0	8.2	839.8
1970	70.8	178.3	80.5	324.6	7.9	1,134.6
1971	72.4	173.6	97.5	355.1	23.7	1,173.6
1972	78.9	371.6	95.4	340.5	28.6	1,317.8
1973	85.1	507.2	113.1	349.3	37.6	1,533.8
1974	95.5	394.4	132.1	402.9	28.3	1,599.7
1975	118.3	431.2	149.2	424.2	75.0	1,814.1
1976	121.5	529.2	152.3	491.0	83.8	2,062.8
1977	124.2	553.3	160.8	501.5	80.2	2,147.9
1978	141.4	511.1	182.8	542.3	56.4	2,175.8
1979	128.6	557.7	181.3	604.0	43.3	2,210.2
1980	124.7	967.4	295.4	628.6	49.9	2,965.0
1981	141.3	711.9	127.6	483.3	33.9	2,452.3
1982	90.1	416.2	62.3	437.3	23.9	1,841.7
1983	80.9	306.3	58.9	446.8	22.9	1,844.5
1984	100.3	416.6	69.0	541.2	26.1	2,137.6
1985	88.9	414.1	51.0	319.2	21.7	1,865.6
1986	80.6	340.4	29.1	253.1	20.4	1,445.7
1987	91.8	329.8	142.7	322.4	39.7	1,754.3
1988	104.4	344.1	159.1	344.3	57.4	1,503.4
1989	133.0	363.4	183.4	392.0	22.4	1,510.3
1990	181.1	267.0	146.4	423.9	22.0	2,158.4
1991	208.7	353.6	196.2	525.2	25.7	3,241.9
1992	223.9	341.9	163.1	586.9	29.4	3,547.7
1993	248.8	374.1	175.7	729.1	95.1	4,544.5
1994	259.0	367.5	276.1	774.7	483.8	5,002.0
1995	285.0	365.9	247.1	829.9	520.9	5,318.8
1996	317.8	352.7	190.5	988.6	354.5	5,466.2
1997	373.1	389.5	216.6	1,053.8	208.3	6,394.0
1998	357.5	464.8	215.8	1,067.4	254.0	6,662.6
1999	389.6	384.0	245.9	1,106.0	367.8	6,941.1
2000	454.1	375.6	294.1	1,159.8	345.0	7,220.7
2001	480.5	455.6	316.5	1,272.8	374.0	8,261.6

Fuente: Contaduría General del Estado - Área de Estadísticas Fiscales.

Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

OGS: Otros Gastos Sociales

GGC: Gasto del Gobierno Central

Organización y modelo policial

CUADRO 9
BOLIVIA: POBLACIÓN Y NÚMERO DE EFECTIVOS POLICIALES E INDICADOR
SELECCIONADO, 1831 - 2001

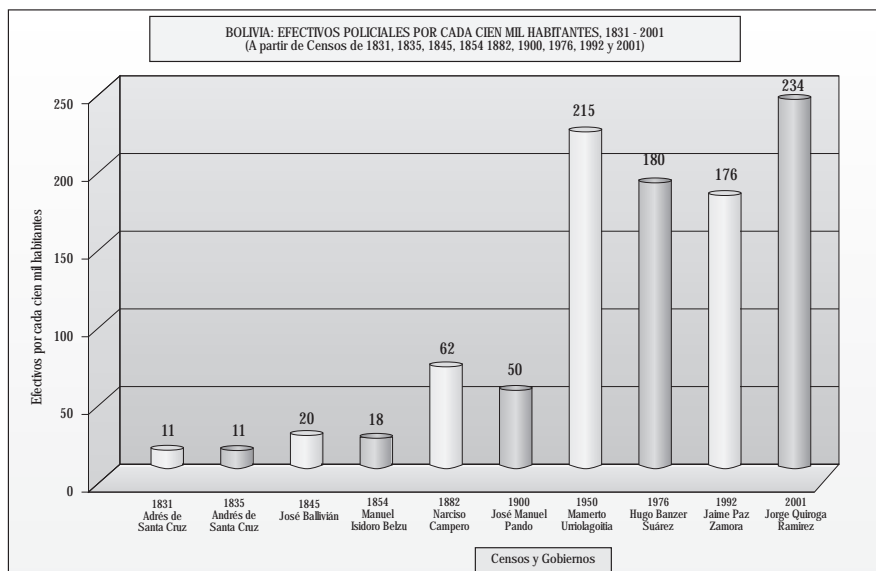
(A partir de censos de 1831, 1835, 1845, 1854, 1882, 1900, 1950, 1976, 1992 y 2001)

AÑOS DE CENSOS Y GOBIERNOS	POBLACIÓN	EFECTIVOS POLICIALES	EFECTIVOS POLICIALES POR CADA CIENTO MIL HABITANTES	EFECTIVOS POLICIALES POR CADA DIEZ MIL HABITANTES	NÚMERO DE HABITANTES POR POLICIA
1831 Andrés de Santa Cruz	1,089,000	120	11	1	9,075
1835 Andrés de Santa Cruz	1,061,000	120	11	1	8,842
1845 José Ballivián	1,379,000	278	20	2	4,960
1854 Manuel Isidoro Belzu	1,854,000	335	18	2	5,534
1882 Narciso Campero	1,098,000	680	62	6	1,615
1900 José Manuel Pando	1,633,610	814	50	5	2,007
1950 Mamerto Uriolagoitia	3,019,031	6,503	215	22	464
1976 Hugo Banzer Suárez	4,583,101	8,239	180	18	556
1992 Jaime Paz Zamora	6,420,742	11,306	176	18	568
2001 Jorge Quiroga R.	8,274,325	19,386	234	23	427

Fuente: Presupuesto General, Siglo XIX y XX. Instituto Nacional de Estadística

Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

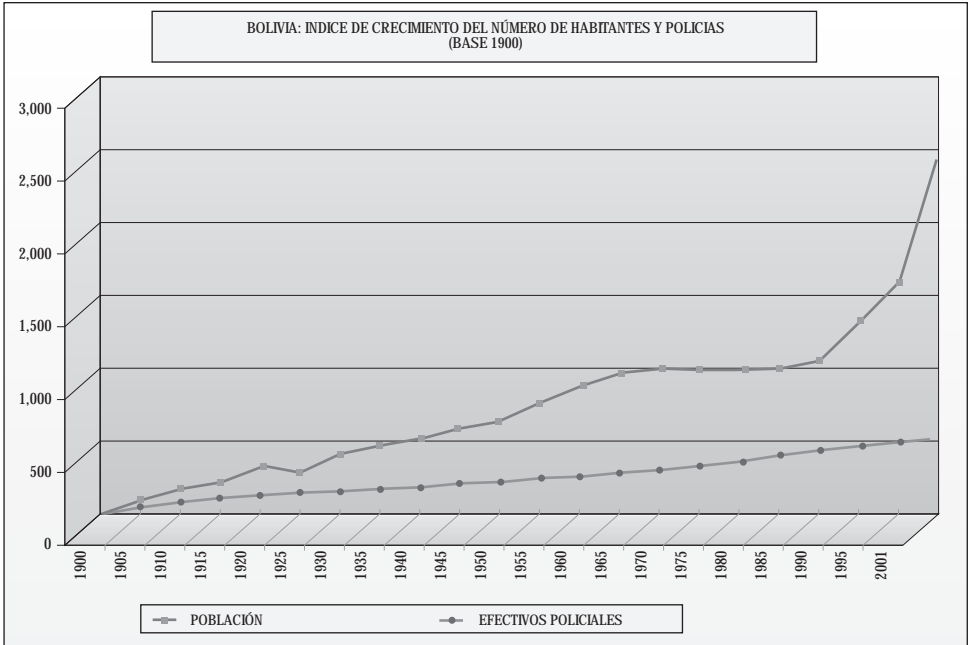
GRÁFICO 2



Fuente: Presupuesto General, Siglo XIX y XX. Instituto Nacional de Estadística

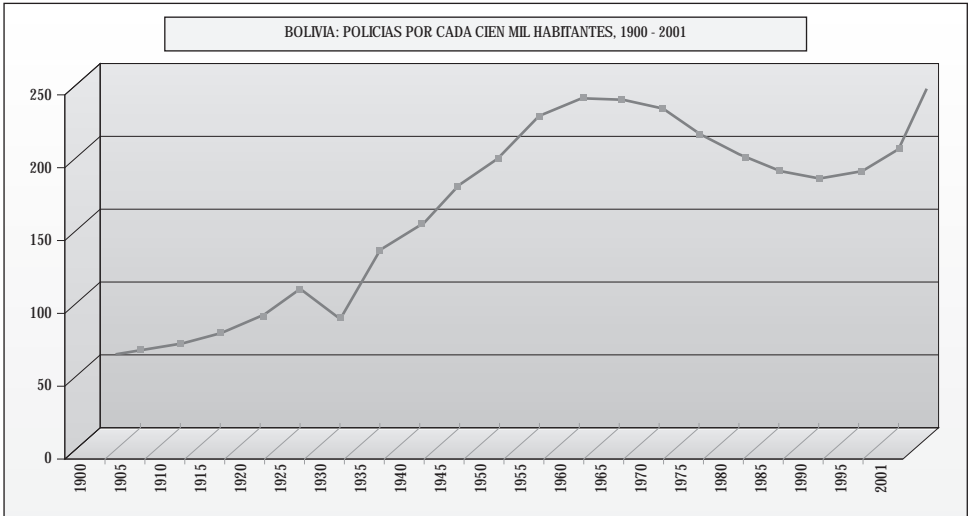
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 3



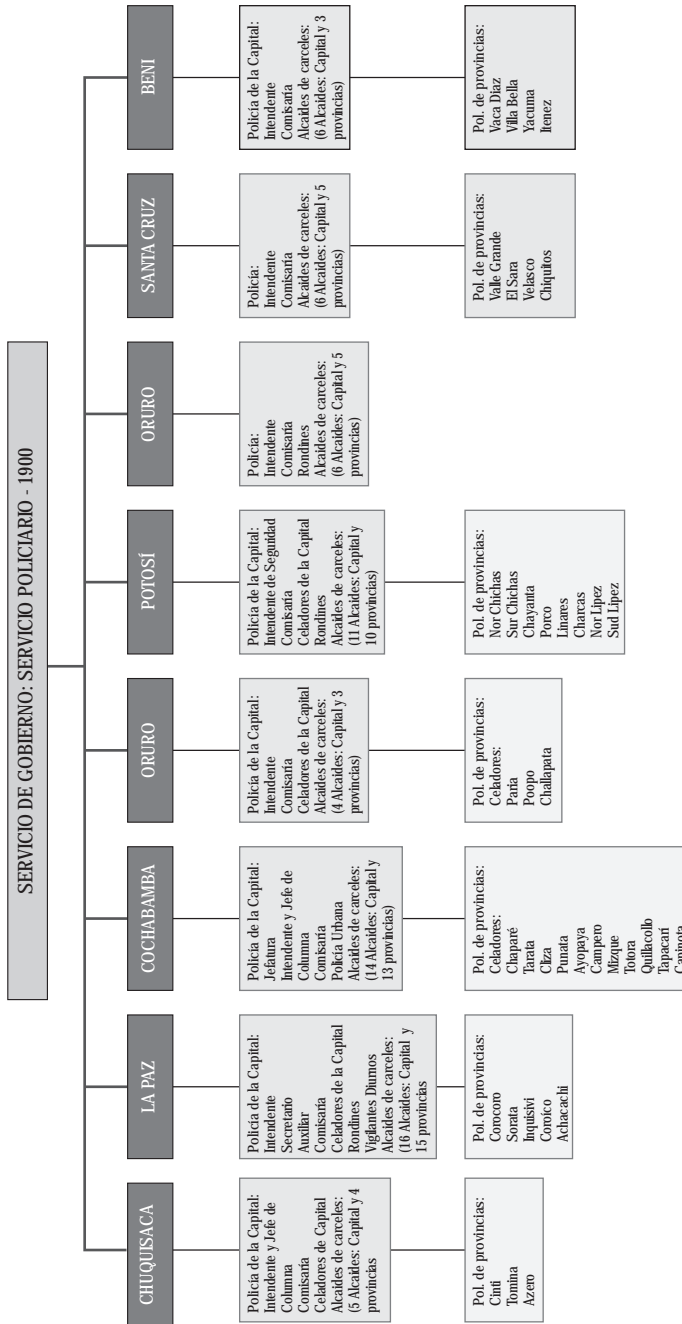
Fuente: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 4



Fuente: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

ORGANIGRAMA POLICIAL 1



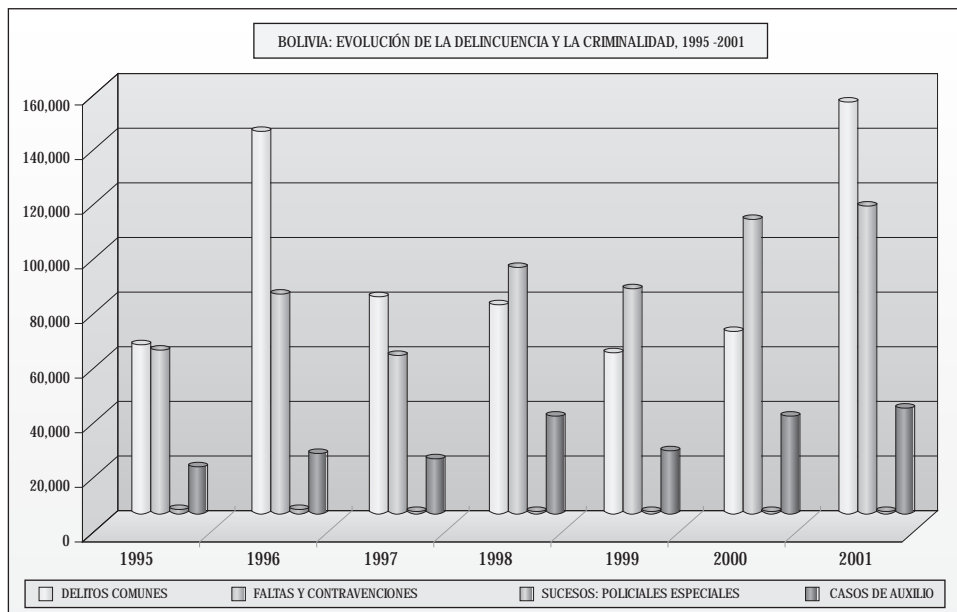
Fuente: Presupuesto General de 1950. Ministerio de Hacienda.
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

CUADRO 10
BOLIVIA: EVOLUCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA CRIMINALIDAD, 1995-2001

DESCRIPCIÓN	GESTIÓN						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total general	139.690	241.474	164.093	201.523	162.276	209.218	298.602
Delitos comunes	63.529	138.246	84.331	75.944	56.181	67.052	149.663
Faltas y contravenciones	58.776	78.779	57.183	90.044	82.118	104.903	110.908
Sucesos policiales especiales	1.293	1.930	1.144	1.561	1.496	1.626	1.660
Casos de auxilio	16.092	22.519	21.435	33.974	22.481	35.637	36.371

Fuente: INE-Policía Nacional-Defensor del Pueblo

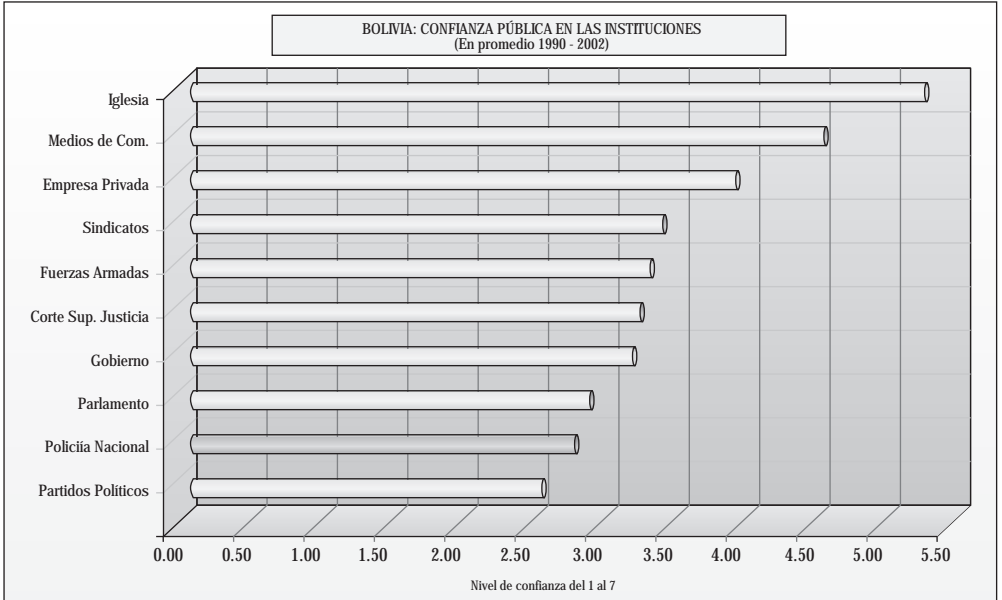
GRÁFICO 5



Fuente: INE-Policía Nacional-Defensor del Pueblo

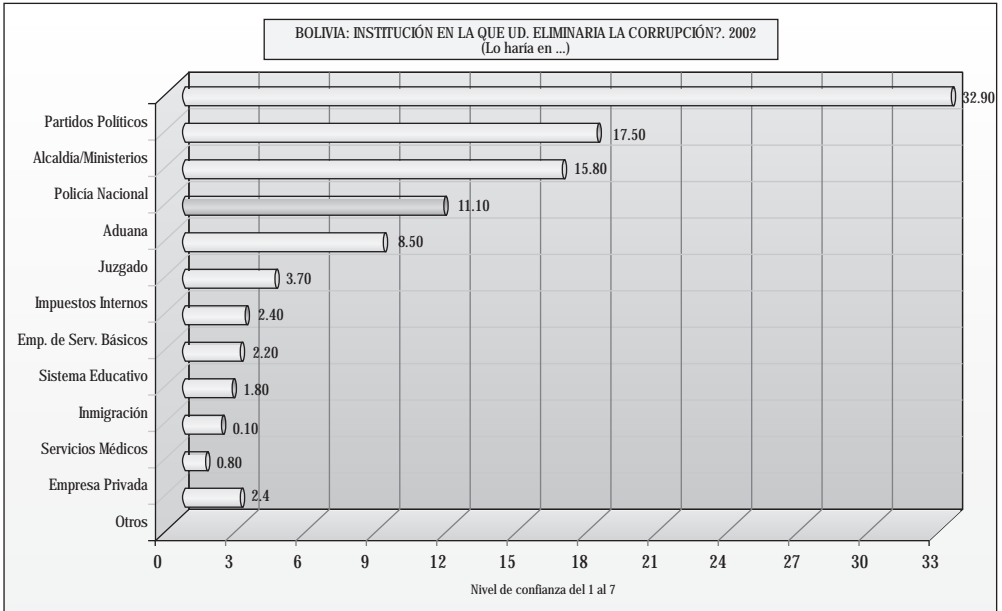
Policía y sociedad

GRÁFICO 6



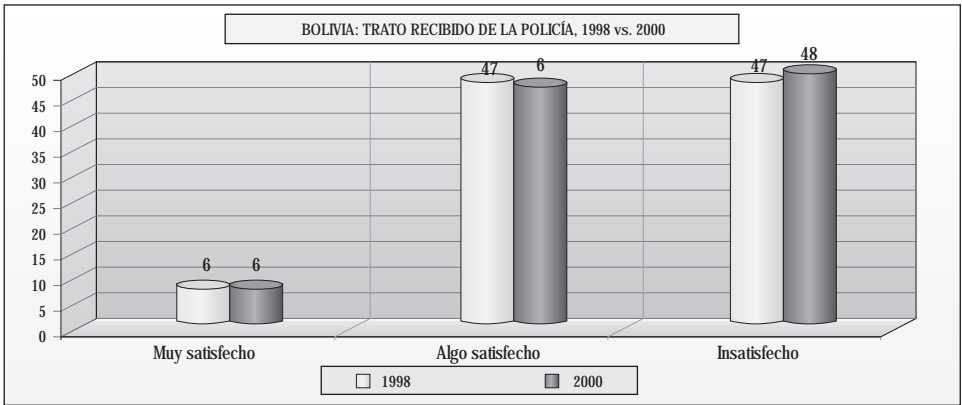
Fuente: Voice of the People. Encuesta & Estudios No 89. Red Gallup International. 2002
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 7



Fuente: Voice of the People. Encuesta & Estudios No 89. Red Gallup International. 2002
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 8



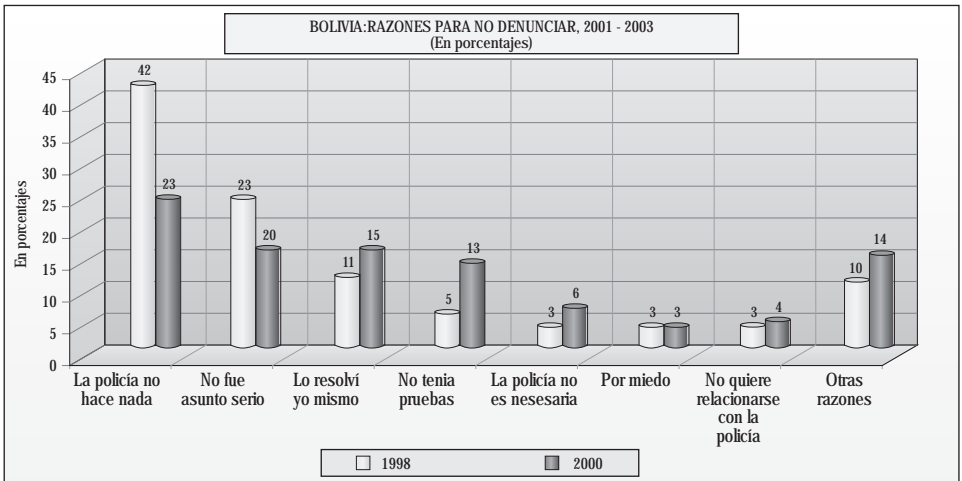
Fuente: Mitchell A. Seligson. "La Cultura Política de la Democracia en Bolivia: 2000.
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

CUADRO 11
BOLIVIA: RAZONES PARA NO DENUNCIAR, 2001 vs. 2003

Razones para no denunciar	2001 en %	2003 en %
La policía no hace nada	42	23
No fue asunto serio	23	20
Lo resolví yo mismo	11	15
No tenía pruebas	5	13
La policía no es necesaria	3	6
Por miedo	3	3
No quiere relacionarse con la policía	3	4
Otras razones	10	14

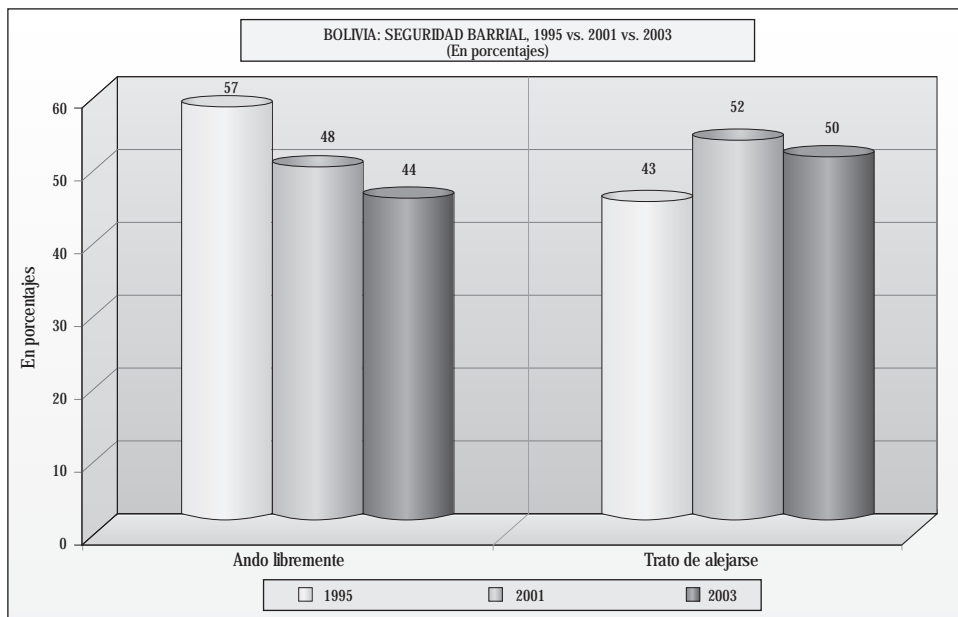
Fuente: Voice of the People. Encuesta & Estudios No 76 y 89. Red Gallup Internacional. 2002
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 9



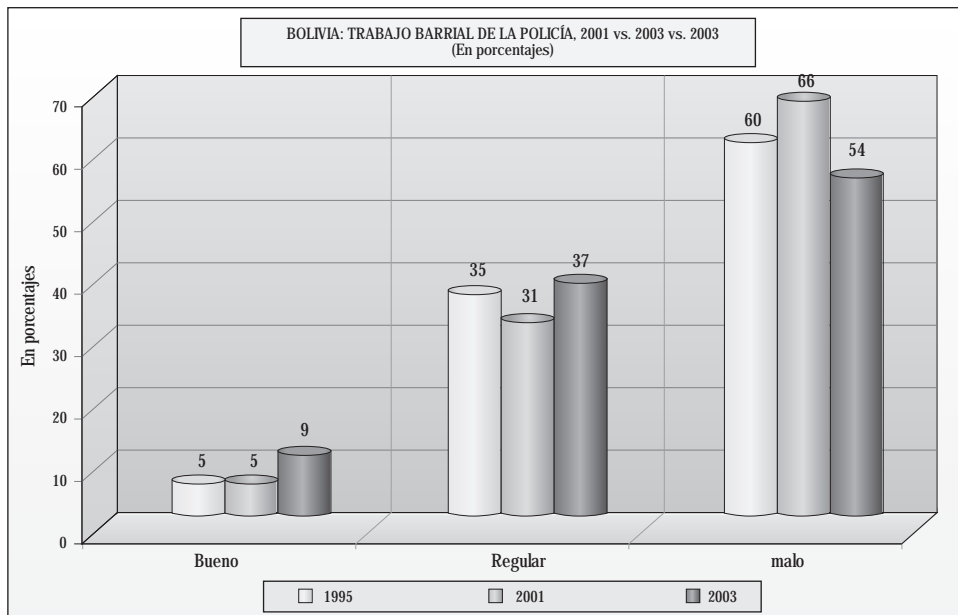
Fuente: Voice of the People. Encuesta & Estudios No 76 y 89. Red Gallup Internacional. 2002
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 10



Fuente: Voice of the People. Encuesta & Estudios No 76 y 89. Red Gallup International. 2002
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

GRÁFICO 11



Fuente: Voice of the People. Encuesta & Estudios No 89. Red Gallup International. 2002
Elaboración: "Policía y democracia en Bolivia: una política pendiente".

Anexo 2

Índice de eventos históricos relacionados con la Policía

Índice de eventos históricos relacionados con la policía		
Año	Constituciones, decretos, reglamentos y tendencias de reforma	Eventos
1825	<ul style="list-style-type: none"> • La naciente república unitaria asume un régimen de gobierno popular y representativo con cuatro poderes (electoral, legislativo, ejecutivo y judicial), tres cámaras (tribunos, senadores y censores), tres ministerios y dos fuerzas militares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la República de Bolivia
1826	<p>Ley Reglamentaria del 24 de junio.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Creación de intendencias y comisarías de policía dependientes del prefecto del departamento. Su misión es precautelar el orden interno, conservar obras públicas, controlar vagancia y juegos de azar, limpieza de calles, vigilancia hospitalaria, alojamiento de tropa y otros servicios urbanos. Disponían de un piquete de tropa armada pagada por el Estado. • El presupuesto para 1827 fija la dotación de 120 sargentos, cabos y soldados para la policía y 29 gobernadores. Para una población de más de un millón de habitantes, la relación población-policía es de 1 policía por cada 7 mil habitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las mayores amenazas al orden público residen en la vagancia, las riñas y peleas, juegos de azar y pequeños hurtos.
1830	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Guardia Nacional, cuerpo militar de alcance departamental, organizado para la conservación del orden público y reservas en caso de amenaza externa. La movilización e instrucción de las guardias nacionales se llevan a cabo mediante los prefectos, subprefectos y corregidores. 	<ul style="list-style-type: none"> • La existencia de la Guardia Nacional se formaliza en la CPE de 1831
1831	<ul style="list-style-type: none"> • Segunda Constitución Política del Estado 	
1831	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación del Código Penal y Civil y Procedimental (1832) • Promulgación del Reglamento de Policía. Se le asigna funciones de orden interior, censo y control de los gremios, requisitoria de jueces, censura, salubridad, ornato, comodidad, matriculación de la población urbana, control de domicilios y pasaportes, fondas, posadas y mesones, juegos de azar y armas, control de vagos y mendigos, bebidas alcohólicas, hurtos y desórdenes públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República, Mcal. Andrés de Santa Cruz, 1829-1839
1834	<ul style="list-style-type: none"> • Tercera Constitución Política del Estado 	
1839	<ul style="list-style-type: none"> • Supresión de las Intendencias de Policía • Cuarta Constitución Política del Estado 	
1840	<ul style="list-style-type: none"> • Los efectivos policiales siguen siendo reducidos. Para una población de 1.245.650 personas la dotación presupuestaria de personal policial es de 181 hombres entre comisarios, segundos comisarios, sargentos, cabos y gendames. Un policía para cada 6.882 personas. La cobertura territorial de la policía sólo abarca seis departamentos, incluido Litoral 	

1843	<ul style="list-style-type: none"> • Quinta Constitución Política del Estado 	
1845	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgación del Reglamento de Policía. Además de la existencia de intendentes y comisarios designados políticamente se crean puestos para gendarmes y rondines. Sólo se podía acceder a estos cargos en condición de ciudadanos y a la gendarmería de preferencia soldados del Ejército. Las atribuciones policiales residían en: seguridad de las personas y bienes de los habitantes, salubridad, buenas costumbres, comodidad y ornato de los pueblos y auxilio a autoridades. Se amplían las funciones: cuidado de cárceles, control de ferías, rifas, pesos y medidas, diversiones públicas, control de vacunas y abastecimiento urbano, cementerios y entierros, limpieza y aseo de calles, caminos públicos y puentes, moral pública y buenas costumbres. Se crea una caja y fondos policiales en cada departamento sustentados con el pago de multas e infracciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Luego de un breve interinato del Gral. Velasco asume como Presidente de la República, Gral. José Ballivián (1841-1847). • Ballivián lleva a cabo importantes reformas militares como la reducción de planillas de personal, sueldos y beneficios inocuos.
1851	<ul style="list-style-type: none"> • Sexta Constitución Política del Estado • El personal aumenta a 335 hombres. Su composición es la siguiente: comisario, comisario auxiliar, sargentos, cabos, gendarmes y serenos. Un policía para cada 4.328 personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno del Gral. Manuel I. Belzu, 1848-1855
	<ul style="list-style-type: none"> • Séptima Constitución Política del Estado 	
1862	<ul style="list-style-type: none"> • Las intendencias de policía pasan a depender del Ministerio de Guerra. Ministro de Gobierno solicita a Asamblea elaborar un Código de Policía. 	
1868	<ul style="list-style-type: none"> • Octava Constitución Política del Estado. 	
1871	<ul style="list-style-type: none"> • Se promulga el Reglamento de Celadores por el Jefe Superior Político y Militar de los Departamentos del Norte. Los celadores, custodios del orden público y de la propiedad, eran voluntarios contratados por dos años. Debían cumplir requisitos de edad, ciudadanía, educación y estar exentos de pasado de servidumbre. Gozaban de fuero militar 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República, Agustín Morales, 1871-1872
	<ul style="list-style-type: none"> • Novena Constitución Política del Estado. 	
1873	<ul style="list-style-type: none"> • Orden General del 28 de Julio. • Los cuerpos de celadores se reorganizan bajo la denominación de "Columnas del Orden" sujetos a un pago semejante al de los soldados de infantería del Ejército. Asumen orden público mientras los cuerpos de gendarmes se encargan de los servicios de salubridad, comodidad y ornato bajo autoridad del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República, Gral. Adolfo Ballivián, 1873-1874
1874	<ul style="list-style-type: none"> • Mediante Decreto Supremo del 27 de noviembre la fuerza policial compuesta de celadores y columnas del orden pasan a depender del Ministerio de Guerra y se la considera parte del Ejército. Gozan de fuero militar y se someten a códigos militares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República, Dr. Tomás Frías (1874-1876)

	<ul style="list-style-type: none"> Entre 1874 y 1880 se crean guardias privadas en los asentamientos mineros de la costa bajo la denominación de "Guardia Conservadora del Orden" compuesta de súbditos extranjeros, principalmente chilenos. Su misión era controlar el robo de minerales. 	
1878	<ul style="list-style-type: none"> Décima Constitución Política del Estado. Reglamento Orgánico de las Municipalidades que establece la existencia de policía municipal. 	
1879-1884	<ul style="list-style-type: none"> Bolivia pierde acceso soberano a costas del Pacífico, luego de más de cinco años de traumático conflicto militar. 	<ul style="list-style-type: none"> Guerra del Pacífico
1880	<ul style="list-style-type: none"> Undécima Constitución Política del Estado 	
1882	<ul style="list-style-type: none"> Creación de Guardias Urbanas. El efectivo policial es de 680 hombres para una población de 1.097.600. Un policía para cada 1.614 personas. 	
1884	<ul style="list-style-type: none"> Promulgación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Gobierno asigna al Ejército la responsabilidad de la disciplina policial. Ejército sufre recortes presupuestarios, pero aumentan dotaciones policiales. 	<ul style="list-style-type: none"> Ciclo de estabilidad. Presidente, Dr. Gregorio Pacheco, 1884-1888
1886	<ul style="list-style-type: none"> Ley Reglamentaria de Policía de Seguridad que la declara institución civil despojada de fuero militar. Instrumento jurídico más moderno del siglo XIX. Asigna a la policía la función de conservar el orden público, resguardar garantías personales y reales, prevenir delitos y faltas, y perseguir delincuentes para ponerlos a disposición de las autoridades. Se le asignan también roles novedosos como el control de comicios electorales junto al Ejército. No obstante, se agudizan conflictos entre policías de seguridad y municipales debido a cobros de multas. Las áreas conflictivas son el control de casas de juego, castigo a ebrios, represión a juegos de azar. 	<ul style="list-style-type: none"> Entre 1884 y 1900, crece el número de efectivos policiales y se reduce personal del Ejército. Crece población urbana lo que exige más columnas policiales y en áreas rurales, piquetes de policía.
1887	<ul style="list-style-type: none"> Decreto del 10 de enero de 1887 restablece régimen militar en la Policía de Seguridad. Militarización coincide con levantamientos indígenas. 	
1890	<ul style="list-style-type: none"> En Trinidad y Sucre la Policía de Seguridad es manipulada por liberales que provocan motines. En Punata se toma el cuartel de celadores. 	
1894	<ul style="list-style-type: none"> Aprobación de Ordenanzas Militares. Policía de Seguridad se sujeta a este marco jurídico que reconoce existencia de celadores y gendarmes a pie y a caballo en cada departamento. Cuerpos de gendarmería y celadores de a pie estaban sujetos a organización de la infantería del Ejército. Gendarmería a caballo debían adoptar organización 	<ul style="list-style-type: none"> Presidente de la República, Dr. Mariano Baptista, 1892-1896 Tenso período de estabilidad política. La conspiración orienta sus armas a los

	de caballería militar. Celadores y gendames estaban sujetos a reclutamiento y servicio militar.	cuerpos armados de celadores.
	<ul style="list-style-type: none"> • Repetidos hechos de sedición en la columna de Policía de Seguridad en Uyuni alentados por liberales de la línea del Gral. Camacho. 	
1896	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea Papel Especial para Control de Multas para disminuir denuncias de corrupción y malos manejos en recaudaciones departamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra Federal que evidencia el racismo oligárquico. Se fusila a Zárate Willka.
1898-1899	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto militar en el que se enfrentan, bajo el argumento de la federalización del norte contra el centralismo del sur, ejércitos del gobierno y de liberales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno del Gral. José M. Pando, 1899-1904
	<ul style="list-style-type: none"> • 814 policías para población de 1.555.800 personas. 1 policía para 2.007 personas. 	
1901	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Policía Rural. • Policía montada cumple funciones de vigilancia, control y represión indígena en zonas amenazadas por restitución de tierras comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Temor de élite minero-feudal motiva elevados gastos en seguridad.
1903	<ul style="list-style-type: none"> • Diversos actos de sedición policial protagonizados por las Policías de Seguridad de Potosí y Cinti alentadas por la fracción conservadora. 	
1904	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Policía Modelo de Oruro que perseguía replicar modelo de policía argentina. Fracasó por falta de voluntad política. Oruro y Potosí reciben flujo de migración extranjera que provoca disturbios y desórdenes. • Policía y Ejército arremeten contra las comunidades indígenas con el argumento de la "pacificación". 	<ul style="list-style-type: none"> • Se introduce importante división de funciones policiales para prevenir vagancia, juegos de azar y control migratorio.
1910	<ul style="list-style-type: none"> • Nacionalización de la Policía de Seguridad mediante la creación de Brigadas de Policías de Seguridad. Se crea Dirección General de Policía bajo autoridad del Ministerio de Gobierno. Posteriormente se reemplaza la Dirección General por un Inspector General. • Efectivos policiales ascienden a 1.704 para una población de 2.159.715 personas. Esto es, un policía para cada 1.267 personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente de la República, Dr. Eliodoro Villazón, 1909-1913.
1923	<ul style="list-style-type: none"> • Se crea "Guardia Republicana", cuerpo uniformado y militarizado al servicio del gobierno republicano. Se convirtió en cuerpo militar de represión. • Creación de "Escuela de Policías" para formar gendames, agentes, investigadores y comisarios. No funciona hasta 1937. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Dr. Bautista Saavedra, 1921-1925. Inestabilidad provoca control político policial.
1930	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Dirección General de Policía. Se configuran Regimientos de Policía en cada departamento. 	

	<ul style="list-style-type: none"> • 3.169 efectivos para una población de 2.619.274 personas. 1 policía para cada 826 personas. 	
1932-1935	<ul style="list-style-type: none"> • Dos regimientos policiales asisten a la Guerra del Chaco. • Se crea la "Legión Cívica", organización paramilitar que además de reclutar indígenas y enviarlos a la guerra, asume el papel que dejó vacante la policía en el área rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Guerra del Chaco. Mueren más de 50 mil soldados y cuesta más de 114 millones de dólares.
1937	<ul style="list-style-type: none"> • Reorganización de la Policía bajo denominación de "Carabineros de Bolivia". Se fusionan policías de seguridad, comerciales y regimientos. Se organizan en escuadrones, regimientos y brigadas similares a las unidades militares. Se introdujo mayor división profesional en el trabajo a través de funciones de vigilancia política, control social y propaganda a cargo del Min. de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Misión de carabineros de Italia. Importantes reformas. Primeras expresiones de identidad, cohesión y espíritu de cuerpo en la institución.
	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Escuela Nacional de Policía, instituto técnico militar • Se introduce el patrullaje motorizado con camionetas 	
1938	<ul style="list-style-type: none"> • Duodécima Constitución Política del Estado 	
1945	<ul style="list-style-type: none"> • Decimotercera Constitución Política del Estado 	
1943-1946	<ul style="list-style-type: none"> • Importantes reformas normativas y organizacionales militarizan la policía. Brigadas departamentales copadas por oficiales del Ejército. Un sector policial se politiza a favor del gobierno. • El gobierno autorizó incorporación de servicio militar obligatorio en Cuerpo de Carabineros. Crea conflictos y susceptibilidad en el Ejército. Se crea Escuadrón de Seguridad, policía al mando de un oficial alemán. • Se aprobó Reglamento de la Escuela de Carabineros y se estableció Escalafón Policial que regulaba la calificación profesional, ascensos, años de servicio, hojas de concepto, condecoraciones, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1943: Luego de golpe de Estado, MNR y RADEPA asumen el gobierno a la cabeza del Cnl. Gualberto Villarroel (1943-1946). Este gobierno nacionalista contó con apoyo policial.
1946-1952	<ul style="list-style-type: none"> • Corta duración de la "Policía Universitaria", formada durante derrocamiento de Villarroel. Se reorganiza la policía. En 1947 se crea Policía Rural Móvil para contener sublevaciones indígenas. • Se crea la Biblioteca del Oficial de Policía. • Organización de la Comisión Codificadora Nacional de Legislación Policial. A partir de leyes de países americanos se elaboran 3 instrumentos jurídicos: Ley de Organización Policial y del Cuerpo de Carabineros, Código de Policía de Seguridad y Procedimiento de Policía de Seguridad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Villarroel es derrocado en diciembre de 1946. Se instala el llamado "sexenio" (1946 y 1952). En esta fase de recomposición oligárquica se hacen mayores reformas policiales de los primeros 50 años del siglo XX en el intento más serio, pero conservador, de modernización policial.
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno aprueba Ley de Organización Policial y de Carabineros asignando a la Policía una naturaleza civil y militar dividida en brigadas departamentales. • El Cuerpo de Carabineros se sujeta a códigos penal y procesal militar. 	

1950	<ul style="list-style-type: none"> • Militarización del Cuerpo de Carabineros y Policías: adoptan organización, entrenamiento y valores militares. • Primeros esfuerzos de profesionalización de la clase de tropa. Creciente clima de indisciplina e insubordinación. 	
1951	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprueba la primera Ley Orgánica de Policías y Carabineros de Bolivia. • Se reglamenta el uso de uniformes. Se abolió el reglamento de 1945. • Se crea el servicio de radiocomunicaciones a nivel nacional. • Se crea Papel Membretado para control de ingresos policiales por multas. • Normalización del servicio de patrullaje diurno y nocturno • Funcionamiento policial sustentado en reglamentos militares. • Sorprendente crecimiento de efectivos (1946 - 1951). En 1951 había un policía para cada 427 personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno del Gral. Hugo Ballivián, 1951-1952.
1952-1964	<ul style="list-style-type: none"> • En reconocimiento al apoyo brindado al MNR, presidente designa Ministro de Gobierno a connotado miembro policial con activa militancia partidaria. • Creación de organismos de vigilancia y represión como Control Político. • Reestructuración de Escuela de Policía. Cambio de nombre por el actual. • Se implanta Célula Armada del Cuerpo de Carabineros y Policías de Bolivia, organismo facilitador de la clientela partidaria dentro del cuerpo policial. • Amplia estrategia prebendal del gobierno a favor de la policía. Se nacionaliza servicio de identificación nacional administrado por la Policía • Restablecimiento de la Policía Rural • 1960: Policía Aduanera. Se incorpora el 16% de efectivos policiales. • Revalorización del costo de multas policiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El ciclo de la Revolución se inicia con la derrota política y militar del Ejército (abril de 1952) propiciada por alianza entre policías, mineros y población civil en La Paz. Gobiernos promueven desarrollo policial. Politizan la institución a través de redes clientelares.
1959	<ul style="list-style-type: none"> • Intervención military depuración policial. Gobierno recompone Ejército con ayuda de EE.UU. Se empieza a romper el equilibrio político entre militares, policías y milicias armadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Divisiones en partido gobernante. Oficiales de Policía de la FSB intentan golpe de Estado.
1961	<ul style="list-style-type: none"> • Decimocuarta Constitución Política del Estado. Se reconoce coexistencia de 3 cuerpos armados: FFAA., Policía y Milicias del Pueblo. • Luego de 136 años de vida republicana la Constitución reconoce por primera vez existencia de la Policía. Se le asigna la totalidad de la función policial. Depende del Presidente de la República quien además nombra y decide la duración de funciones del Comandante General. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desde finales de los 50, USAID provee asistencia técnica, recursos, entrenamiento, becas y apoyo financiero a infraestructura policial.
1962	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de la segunda Ley Orgánica de la Policía Nacional. • Reconocimiento de estructura jerárquica semejante al Ejército. 	<ul style="list-style-type: none"> • Junto al Ejército, la Policía Nacional desarrolla y aplica la doctrina de la seguridad

	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del cargo de Comandante General de la Policía Boliviana. • Se modifica la denominación de Brigadas por Distritos Policiales • Se aprueba el Reglamento orgánico del departamento nacional de personal. • Se aprueba primer manual de investigación criminal con apoyo de USAID. • Durante 12 años de la Revolución Nacional el promedio de efectivos policiales no superó los 7.200. 1 policía para cada 435 personas. 	nacional cuyo objetivo es la lucha contra el comunismo.
1964	<ul style="list-style-type: none"> • Golpe militar de 1964 restablece dominio militar sobre policía. Se divide en tres cuerpos: guardia nacional de seguridad pública, dirección nacional de investigación criminal y tránsito. En acto público el Ejército desama a la Policía y reintroduce, como en la década del 40, la "doctrina del pito y laque". • Nuevo gobierno militar desplaza lealtad política hacia la dirección nacional de investigación criminal, organismo policial civil que adquiere poder represivo. Actúa como agente de infidencia dentro del propio cuerpo policial. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prolongado período de intervención militar desde noviembre de 1964 hasta octubre de 1982. Policía es dividida, desarmada públicamente y depurada sin clemencia.
1967	<ul style="list-style-type: none"> • Se funda Asoc. de sub-oficiales, clases y guardias de seguridad pública. 	
1968	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la Escuela de Aplicación Policial. 	
1967	<ul style="list-style-type: none"> • Decimoquinta Constitución Política del Estado. 	
1970	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno encarga Plan de Reestructuración Policial a civiles y policías. Sus resultados son: proyecto de ley orgánica, reglamento orgánico, reglamento de juzgados policiales, reglamento de régimen económico y social. Corto período gubernamental impide su aplicación. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1971: gobierno el Gral. J. J. Torres, de tendencia nacionalista. Reformas a sistema penitenciario.
1971-1978	<ul style="list-style-type: none"> • 1971: inicio de uno de los procesos de reforma y modernización policial más importantes de la segunda mitad del siglo XX. Se encarga a policía lucha contra las drogas y se reestructura aparato represivo y de inteligencia a través de creación de Departamento de Orden Político (DOP) y Departamento de Orden Social (DOS). Además de dar impulso a ideología anticomunista, se promueve reforma del sistema educativo, la inclusión de mujeres en la organización así como el fortalecimiento de su capacidad represiva mediante la militarización de regimientos y grupos especiales. La dictadura construye amplia base de prebendas y corrupción. Se otorgan amplias facilidades económicas mediante recaudación paralela. • Aprobación del Código de Tránsito. • Creación de Comisión de Reestructuración policial que propone reformas a Ley Orgánica, sistema educativo, comunicación social, situación económica. 	<ul style="list-style-type: none"> • En agosto de 1971 se produce el derrocamiento del Gral. Torrez y asume el gobierno el Cnl. Hugo Banzer S. (1971-1978) con apoyo de miembros de la Policía. El gobierno introduce importantes reformas en el sistema penal mediante la aprobación de nuevos códigos. Entre 1978 y 1982 se produce la inflexión de la dictadura militar, período en el que la Policía empieza a recuperar su autonomía.

	<ul style="list-style-type: none"> • Durante casi toda la década del 70, Policía Nacional mantiene promedio de 8.500 hombres para población de aprox. 4.500.000 personas. Un policía por cada 529 personas. 	
1981	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Ley Orgánica de la Policía. Amplias facultades a la Policía. • Ascenso a General de la Policía Boliviana como expresión prebendal del régimen militar en descomposición. • Reestructuración del sistema educativo de la Policía Nacional. • Propuesta de incorporación de la Policía Nacional a las Fuerzas Armadas. • Amplia participación policial en lucha contra narcotráfico y contrabando. • Creación y funcionamiento del Estado Mayor Policial. Incorporación de policías a la Escuela de Altos Estudios Nacionales dirigido por las FF. AA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno del Gral. García Mesa (1980-1981). Régimen signado por corrupción narcotráfico, promueve lealtades policiales a través de redes de inteligencia, corrupción y chantaje.
1982	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de la democracia luego de un complejo proceso de crisis militar, presión de movimientos sociales y cívicos y presión internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Primer gobierno democrático. Presidente: Dr. Hemán Siles.
1982	<ul style="list-style-type: none"> • Centralización de organismos policiales bajo mando único previo conflicto entre instituciones uniformadas y policías civiles. • 1er Comandante General de Policía nombrado por un gobierno democrático. 	<ul style="list-style-type: none"> • Restablecimiento de la democracia luego de casi 20 años de dictadura.
	<ul style="list-style-type: none"> • En 1984 se crea la Unidad Móvil de Patrullaje Rural (UMOPAR). • Se aprueba 3ra. Ley Orgánica de la Policía en 1985. Asume amplia gama de funciones con diversas atribuciones, muchas veces sin recursos. • Fortalecimiento del funcionamiento del Estado Mayor Policial, creación de diversas unidades operativas, administrativas y de gestión económica. • Expansión de la presencia policial en el territorio nacional junto al crecimiento de unidades mixtas de seguridad física privada y seguridad física estatal. • Organización y fortalecimiento de entrenamiento policial-militar en tomo a lucha contra las drogas, inteligencia y grupos operativos especializados. • Desarrollo de enfoque de género en la prestación de servicios públicos a través de brigadas de protección a la familia e incorporación de mujeres a cuerpos especializados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Controvertida modernización bajo liderazgo corporativo de tipo patrimonial y liderazgo político de signo prebendal, marcada por la inestabilidad, informalidad y politización. Expansión de burocracia administrativa y débil esfuerzo por mejorar capacidad operativa para luchar contra el delito.
1985	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo gobierno democrático • 1987: se crea la Fuerza Especial de Lucha Contra el Narcotráfico (FELCN). • Creación de organismos de inteligencia. • Prioridad al fortalecimiento y expansión policial en la ciudad de El Alto y Santa Cruz a través de creación de numerosas unidades policiales como el comando regional, batallón de seguridad física, distrito y policía montada. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dr. Victor Paz, 1985-1989. • Énfasis en lucha contra drogas, inteligencia, control social. En menor medida potenciamiento preventivo, desarrollo tecnológico o inteligencia criminal.

	<ul style="list-style-type: none"> • En 1986, la Policía sostuvo un efectivo de aproximadamente 14.000 hombres para una población cercana a las 5.500.000 personas. Un policía para cada 392 personas. 	
1989	<ul style="list-style-type: none"> • Tercer gobierno democrático 	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. Jaime Paz Zamora, 1989-1993
1990-2000	<ul style="list-style-type: none"> • A principios de los 90 se reglamentan funciones, ámbitos de competencia, dependencia, composición, control interno y mando de la FELCN. • Mandos policiales hacen diversas reformas en gestiones breves e interrumpidas por escándalos públicos, abuso de poder, corrupción, etc. • Reformas gestionadas por mando policial para mejorar capacidad de reacción y respuesta a demandas de seguridad ciudadana. Impulso a temática educativa en diversos niveles de formación. Homologación, titulación y acreditación con estatus universitario al cuerpo de oficiales así como impulso a la formación de personal subalterno, clases y policías, mediante CEFOCAP • Esfuerzos para mejorar relación con la sociedad: creación de brigadas escolares, escuelas de seguridad ciudadana y grupos de apoyo a la policía. • Creación de mecanismos de lucha contra la corrupción, abuso de poder y tráfico de influencias. • Esfuerzos dirigidos a mejorar el enfoque de género en el cuerpo policial y desarrollo de políticas educativas de derechos humanos en institutos y unidades operativas. • Énfasis en la institucionalización de mecanismos, unidades de coordinación y planificación para enfrentar problemas de seguridad ciudadana. • Aprobación de nuevo Reglamento de Faltas y Sanciones • Aprobación del Decreto Supremo de Reestructuración de la Policía Nacional. • Ejecución de planes de seguridad ciudadana insuficientes. Aumenta inseguridad pública. • Visita de equipo asesor de la Policía de Colombia a la Policía de Bolivia. Informe identifica y destaca graves problemas de diversa naturaleza. • En 1998 se conforma la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC) para llevar a cabo tareas de erradicación. • Tensiones institucionales entre fiscales, jueces y policías generadas por la aplicación del NCPP 	<ul style="list-style-type: none"> • Década de importantes cambios en la organización, mando y trabajo • Controvertido proceso de reformas y modernización Proceso de militarización, corrupción, relación informal con el sistema político, desprestigio, participación en lucha antidrogas. Integración de militares y policías en una sola organización para la erradicación de cocaes en el Chapare. • Actividad política intensa dentro de la Policía Nacional impulsada por VIMA. Organización que promueve nueva forma de clientelismo corporativo que compete con el clientelismo de partidos tradicionales. • Reforma y aplicación del Nuevo Código de Procedimiento Penal (NCP).
1993-1997	<ul style="list-style-type: none"> • Cuarto gobierno democrático • Llevó a cabo la política de capitalización, participación popular, reforma educativa, asignación de subsidio a personas mayores de 65 años. Policías y militares intervienen en la denominada "Masacre de Amayapampa y Capasirca". Se produjeron 5 huelgas policiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada.

<p>2000</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Motín policial en las instalaciones del GES cuyas consecuencias para la estabilidad y gobernabilidad democrática son traumáticas. Firma de acuerdo entre gobierno y Policía Nacional aprobando aumento de sueldos al personal subalterno en 50%. Significativo poder político alcanzado por el asociacionismo policial que linda en actos penados por ley. • Caso de coronel Blas Valencia y la implicación de miembros de la Policía Nacional con organizaciones criminales internacionales pone en jaque el prestigio y la credibilidad policial. • Explosión de coche-bomba en instalaciones policiales en Santa Cruz. Luego del caso PROSEGUR aumenta la crisis interna. • Creciente aumento de denuncias contra conductas policiales ilícitas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rápido deterioro de la unidad policial, liderazgo corporativo débil, empañado por politización y gestión política de la seguridad pública en crisis. Severo impacto del caso Blas Valencia en la opinión pública coloca a la Policía en el centro del cuestionamiento.
<p>2001</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación del D.S. N° 26364 del 24 de octubre del 2001. • Nueva estructura jerárquica para los generales de la Policía Nacional. 	
<p>2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Quinto gobierno democrático. • Entre 1985 y el 2002 el crecimiento de efectivos fue modesto. Para la seguridad de una población de 8.274.300 personas (2001) se cuenta con casi 22 mil hombres. Una relación de un policía por cada 376 personas. Casi el 80% del personal policial se concentra en departamentos del eje. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lic. Gonzalo Sanchez de Lozada, 2002-2007.
<p>2002</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de Reglamento de Empresas de Seguridad Privada. Hasta agosto del 2002 existían más de 200 empresas de seguridad sin control efectivo sobre su proceso de selección de personal, salarios, costos de funcionamiento, utilidades, seguros y delimitación de funciones y manejo de armas y equipo electrónico. • Creación del Consejo de Seguridad Ciudadana a cargo de Min. de Gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento alarmante del clima de inseguridad ciudadana.
<p>2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Segundo hecho de sedición policial de magnitud iniciada en el GES con amplio apoyo en el país propiciado por la asociación de clases y suboficiales. Intervención militar para garantizar la seguridad del Poder Ejecutivo y preservar el imperio del orden constitucional. Detona enfrentamiento armado entre policías y militares con saldos de numerosas víctimas. Pérdida de autoridad del Poder Ejecutivo ante la Policía, crisis de liderazgo corporativo, deliberación latente. • Aprobación de Reglamento de beneficios colaterales de la Policía Nacional, D.S. 26970 que forma parte del juego prebendal entre mandos policiales y gobierno. • Creación del Tesoro Policial, institución que pretende concentrar y fiscalizar los recursos recaudados por la Policía • Presentación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Orden Público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dramáticos sucesos del 12 y 13 de febrero en la ciudad de La Paz. Crisis policial tiene como corolario un acuerdo entre partes que otorga beneficios institucionales, ratifica la impunidad y deja abierto el camino para otras crisis en la medida en que no se cumpla el convenio. • Gestión directa del Presidente de la República ante el gobierno de España para la Reforma Policial. • Dificultad para restablecer la

	<ul style="list-style-type: none"> • Policía de Santa Cruz se declara impotente ante la magnitud de la delincuencia. • Gobierno gestiona recursos de cooperación internacional. Pide apoyo al gobierno de España para programa de reforma policial en 6 áreas: reforma educativa, equipamiento e innovación tecnológica, seguridad ciudadana, violencia política, lucha contra terrorismo y narcotráfico, migración. • Intervención de unidades policiales que recaudan recursos por la prestación de servicios públicos. Múltiples denuncias de corrupción preceden intervención de estos organismos. 	<p>autoridad del gobierno sobre la Policía Nacional.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Más de 20 años de democracia ininterrumpida (1982-2003). Se produjeron 10 intentos frustrados de reforma institucional, más de 30 actos de protesta deliberativa y dos hechos de sedición que llevaron al país al filo del colapso democrático. • Ningún acto deliberativo fue procesado hasta hoy. De acuerdo a versiones de prensa son excepcionales los casos de sanción a oficiales pese a centenares de denuncias de corrupción, tráfico de influencias o abuso de poder. La impunidad corporativa daña la gobernabilidad democrática y debilita el Estado de Derecho. • Presupuesto de seguridad pública, distribuido entre el Ministerio de Gobierno y policía aumentó en 340 % en la última década. Durante los últimos cinco años, los delitos comunes crecieron en 360%. La tasa de homicidio subió de 7 a 22 homicidios por cada 100 mil habitantes entre 1997 y el año 2001. Encuestas de opinión pública destacan que los robos totales de vehículos aumentaron en 422% entre el 95 y 2001. • En la última década el gasto per cápita en seguridad aumentó en 103%. Cada ciudadano paga por su seguridad la suma de 77.3 Bs. a precio nominal y 41.9 Bs. a precio real. • El 46% de los efectivos policiales ocupan cargos burocráticos o funciones desvinculadas de tareas operativas. Nadie conoce con exactitud el volumen periódico de ingresos económicos por concepto de recaudaciones y multas. • Durante los últimos cinco años, la Policía Nacional ocupa el penúltimo lugar en la percepción de confianza pública. • Se estima que la policía privada cuenta con más de 8 mil agentes de seguridad –es decir la mitad de efectivos policiales- distribuidos en más de 150 empresas. • No obstante la crisis, existe una importante reserva moral en el personal subalterno que continúa esperando cambios profundos en su institución. • 6 de cada 10 oficiales posee título académico universitario. Este es un avance notable en la formación profesional. • La transformación de la Policía Nacional depende fundamentalmente de una reforma moral e intelectual del sistema político, de la calidad de liderazgo, de un vigoroso compromiso de los mandos policiales, de la excelencia, rigurosidad y seguimiento constante del trabajo de los medios de comunicación, de un mayor control social y un desempeño eficaz de los órganos de fiscalización parlamentaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • BALANCE FINAL: Policía y democracia en Bolivia: Una política pendiente.

Anexo 3
Un siglo de imágenes
de la Policía



Miembro de la Policía de Seguridad de La Paz principio del siglo 1900-1910
Fuente: Foto Cordero
Museo Policial

Gendarme y Carabinero de la policía de seguridad La Paz, 1911.
Fuente: Foto Cordero



Tcnl. Manuel Isaac Tellería Jefe de Policía de La Paz. 1914.
Fuente: Foto Cordero

Policía Rural creada en 1902 y re-fundada en la década del 40.
La Paz.
Fuente: Foto Cordero
Museo Policial



Inspectores militares de la Policía de Seguridad 1920-1925.
Fuente: Foto Cordero
Museo Policial

Gabinete de investigación criminológico (1937)
Sra. Benigna Manzano
Fuente: Foto Cordero
Museo Policial





Misión Italiana de policías de izq. a derecha primera fila:
 Cav. Giuseppe Togni, Centurión de las milicias; Comm. Michele Pallota, Cónsul de las milicias; Com. Dott. Domenico Ravelli, Jefe de la Misión; Cav. Luigi Bartarelli, Tcnl. de Carabineros Reales; Cav. Constanzo Luzzarigo, Cap. de Carabineros Reales; Cav. Dott. Rosario Oreste, Commissario de Polizia.
 Segunda fila:
 Sr. Furci, Capo de escuadra milicias; Sr. Salvatore Oppo, Mariscal de Carabineros Reales; Vittorio Senise, secretario de Policía 1937.
 Fuente: Foto Cordero
 Museo Policial



Policías de Boliva y misión policial de Italia. 1937
 Fuente: Foto Cordero
 Museo Policial



Escuadrón de seguridad de la Policía 1939.
 Fuente: Foto Cordero
 Museo Policial



Intendencia seccional de
Policía (1945)
Fuente: Foto Cordero
Museo Policial



Milicianos y cadetes de la Policía
durante la Revolución Nacional,
11 de abril de 1952
Fuente: Lucio Flores



Cuerpo de oficiales de la
Policía jurando al MNR. 1960
Fuente: Museo Policial



Desfile de la Brigada
departamental de policas
de Cochabamba 1958.
Fuente: Museo Policial



Oficiales, suboficiales, sargentos
y cadetes jurando al MNR. 1954
Fuente: Lucio Flores
Fuente: Museo Policial

Brigada policial femenina
Sesquisentenario de la República
6 de agosto de 1975
Fuente: Presencia



Damas cadetes de la Academia
Nacional de Policía. 1996
Fuente: Museo Policial

Policías del Grupo Especial de
Seguridad (GES) en estado de
sedición. La Paz, febrero de 2003
Fuente: El Nuevo Día - Santa Cruz



La presente edición de
500 ejemplares se termino de imprimir
en el mes de julio de 2003 en los talleres de:

design

prolongación armaza 2999 (sopocachi)
tel. fax 2410802 tel. 2417188
e-mail: gdesign@megalink.com
la paz, bolivia