

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

A comment on: The scope of citizen security in Bolivia as a public good and everyone's job

Erick Gonzales

Kobe University

July 2015

Online at <https://mpa.ub.uni-muenchen.de/66391/>

MPRA Paper No. 66391, posted 4. September 2015 14:31 UTC

Comentario a: Los alcances de la seguridad ciudadana en Bolivia como bien público y tarea de todos*

Erick Gonzales**

*Department of Economic Development and Policies, Kobe University,
2-1 Rokkodai-cho, Nada-ku, Kobe 657-8501, Japan*

July, 2015

Roncken & Chacín (2014) (de aquí en adelante R&C) analizan la correspondencia de la acción comunicativa con la orientación y el alcance de las políticas públicas implementadas en materia de seguridad ciudadana durante la administración del Presidente Evo Morales desde el 2006 en Bolivia. La investigación de los autores es relevante porque contribuye con argumentos cuidadosamente seleccionados cuyo análisis ayuda a una mejor interpretación de la implementación práctica de la política pública en cuestión y constituye un material importante para un eventual ajuste de la misma. Esta revisión no pretende discutir el fundamento teórico y/o práctico del artículo. Desde una perspectiva económica, la revisión pretende analizar determinados aspectos del artículo para contribuir con puntos de vista adicionales y proponer áreas que puedan ser de interés para futuras investigaciones en temas de seguridad ciudadana.

El artículo de R&C inicia con una revisión de las características de instituciones relacionadas a la seguridad ciudadana y a la justicia. Subsecuentemente, se analiza el desenvolvimiento práctico de las políticas de seguridad ciudadana en comparación con la orientación hacia la justicia social y los derechos humanos enunciada en leyes promovidas por la

* Roncken, T.; Chacín, J. (2014). Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como Bien público y Tarea de todos. Cuestiones de Sociología, nº 10, 2014. Recuperado de:

<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a06>

** gonzales@stu.kobe-u.ac.jp

administración gubernamental. El análisis exhaustivo se enfoca en cuatro aspectos donde el Estado ha demostrado un protagonismo particular:

- jerarquización de derechos en función de prioridades del Estado;
- priorización de estrategias para promover y reforzar el protagonismo institucional;
- restricción a la participación ciudadana que promueve la inversión de roles en la práctica del control social y
- falta de interés en el aporte local a nuevas perspectivas y soluciones alternativas.

R&C presentan datos objetivos de distintas fuentes y desarrollan su análisis en consideración del contenido de la Ley 264 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SNSC) y otras legislaciones relacionadas. Las conclusiones de los autores advierten que, en la práctica, parece existir cierta tendencia hacia la constitución de un Estado penal en materia de seguridad ciudadana en Bolivia.

Seguridad, en general, es también relevante en los estudios de economía del desarrollo, particularmente para el desarrollo del sector privado. Por ejemplo, Burgess (2010); World Bank (2005) mencionan la seguridad como uno de los factores importantes para un mejor ambiente de negocios¹. De igual manera, estudios como Economist Intelligence Unit (2015) resaltan la relación entre seguridad y el desarrollo económico². Por ejemplo, Stern (2014) explica que la inversión y los retornos a la inversión disminuyen en ciudades donde las políticas públicas no generan las condiciones jurídicas y de seguridad para que productos y personas puedan cumplir con contratos establecidos, trasladarse y llegar sin inconvenientes a los mercados de destino.

¹ Otros factores comúnmente incluidos son estabilidad (macroeconómica y política), regulación amigable a los negocios (impuestos, laboral, etc.), acceso al financiamiento, buenos niveles de infraestructura y capital humano.

² Estos estudios no analizan relaciones causales. Economist Intelligence Unit (2015) menciona que riqueza y disponibilidad de recursos no siempre son garantía de seguridad urbana. Por ejemplo, Riyadh y Seúl registran menor nivel de seguridad en comparación con ciudades de niveles económicos similares como Abu Dhabi y Tokio, respectivamente.

Específicamente, Dethier, Hirn, & Straub (2010) explica que algunas empresas deben incurrir en costos adicionales, como contratar seguridad privada, si el orden social en la sociedad es débil. Estos aspectos motivan a generar discusiones multidisciplinarias que guíen eventualmente el desarrollo e implementación de mejores políticas públicas.

Dentro los temas que R&C analizan respecto a los aspectos institucionales en los entes operadores de seguridad ciudadana, existen algunos cuya consideración desde una perspectiva económica pueden contribuir al enriquecimiento de la discusión vigente. Por ejemplo, la inversión en modernización tecnológica, los salarios y la selección de indicadores para evaluación de aspectos institucionales destacan como aéreas con potencial para efectuar nuevas investigaciones, algunas de carácter multidisciplinario.

R&C mencionan que la modernización tecnológica para tareas policiales de vigilancia y control destaca como una de las aéreas donde se ha destinado una parte significativa del incremento en presupuesto del sector de Orden Publico y Seguridad (OPS) entre los años 2013 y 2014. No obstante, R&C argumentan que este fortalecimiento tecnológico puede resultar contradictorio con el discurso de justicia social y derechos humanos de la actual administración pública. Dicha contradicción existiría porque, en la práctica, las tecnologías implementadas se enfocan en reforzar la lucha contra la delincuencia pero no refuerzan o fomentan con igual importancia la participación ciudadana y el control social. Esta observación es válida y abre la puerta hacia estudios más detallados respecto al rol de la modernización tecnológica en tareas de seguridad ciudadana. De la misma manera, sería interesante analizar la correspondencia del discurso con aquellos aspectos por los cuales las inversiones en tecnología son comúnmente requeridas y mencionadas en el estudio microeconómico del desarrollo institucional. Respecto a este punto, sería importante resaltar que las inversiones en tecnología juegan un papel crucial en

la productividad de toda institución. Si la modernización tecnológica se ejecuta adecuadamente, considerando en este caso la participación ciudadana y el control social entre otros aspectos, las instituciones gubernamentales pueden generar mejoras significativas en rapidez de respuesta, multiplicación exponencial de la diseminación y el intercambio de información así como la eliminación de límites de tiempo y espacio a través de la provisión de determinados servicios 24 horas 7 días a la semana tal como resalta OECD (2009) en su estudio sobre la superación de barreras a las estrategias de simplificación administrativa. Entre otras áreas, Gallo, Giove, Millard, Kare, & Thaarup (2014) destacan que además de los costos de implementación, la modernización tecnológica requiere también analizar detalladamente retos tales como el desarrollo de legislación concerniente a la protección, privacidad e intercambio de información. Finalmente, otro tema que puede resultar de interés es la valoración que se da a la sostenibilidad de las inversiones en tecnología a través del tiempo en términos de mantenimiento y actualización constante. El análisis específico de estos temas, o su ausencia, en el discurso y la práctica de las políticas públicas en seguridad ciudadana merecen mayor discusión.

Otro tema con necesidad de más estudios teóricos y empíricos que proporcionen mayor evidencia es la estructura salarial en instituciones relacionadas a temas de seguridad ciudadana. R&C resaltan que la escala salarial para oficiales de policía aun constituye un motivo de movilización social en esa institución. Es indudable que todo trabajador merece un salario digno. Al margen de los salarios recibidos por oficiales de policía en Bolivia³, es importante recordar que según los datos de International Labour Organization (2011), de todas las personas que en el

³ El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012) menciona que el gobierno otorga un salario mínimo mensual de Bs2,065. Rojas (2014) afirma que adicionalmente “los policías reciben el bono de seguridad de 400 bolivianos, la dotación de víveres de 1.630 (135,83 mensual) y el dinero percibido por el doble aguinaldo.” Sin embargo, también se afirma que los oficiales de policía deben incurrir en gastos como la compra de su propia arma o la adquisición de uniformes y botas de mejor calidad que las provistas. Determinar una situación de pobreza debe considerar la paridad de poder adquisitivo, el tamaño y otras fuentes de ingreso del núcleo familiar.

mundo viven bajo la línea de pobreza de US\$1.25 dólares al día, cerca a la mitad están en realidad trabajando. Aun así, son pobres⁴. De hecho, el mismo estudio destaca que uno de cada tres trabajadores en el mundo vive con sus familias con menos de US\$2 al día. Estos datos resaltan la necesidad de estrategias responsables ante un tema tan sensible. Por ejemplo, Foltz & Opoku-Agyemang (2015) proporcionan evidencia sobre la relación entre salarios altos y corrupción en oficiales de policía caminera utilizando datos recolectados en Ghana. A tiempo de llamar por más estudios, la versión preliminar de su investigación menciona que la evidencia disponible apunta a que salarios elevados, como única política de fortalecimiento institucional, puede en realidad agravar la corrupción. Investigaciones en la literatura sobre corrupción política argumentan que incrementos salariales se relacionan con menor propensión a solicitar y aceptar sobornos. No obstante, Foltz & Opoku-Agyemang (2015) argumentan que un aumento salarial sin cambio del contexto e incentivos de los servidores públicos, no solo aumentó el número de detenciones, sino también el tiempo de negociación y el monto de sobornos requeridos.

Por otro lado, una de las experiencias más cercanas a la realidad boliviana y que merece mayor estudio es la estrategia integral de seguridad ciudadana de Ecuador. Las reformas implementadas en Ecuador después de 2011 incluyeron incremento de salarios. De acuerdo a Bachelet & Garcia Mejia (2015), “un policía ecuatoriano gana cerca de US\$1,000 al mes, uno de los sueldos más altos de América Latina.” En 2011, la tasa de homicidios en Ecuador era superior a 22 por cada 100,000 habitantes. En 2014, esta tasa fue de 8.1 y el objetivo es disminuir a 5 hasta 2017 (valor que solo Chile y Uruguay registran en América Latina). Lo esencial, tal como detallan Bachelet & Garcia Mejia (2015), es que el incremento salarial forma parte de una estrategia integral que considera la cercanía con la comunidad y el ciudadano e

⁴ De acuerdo a los datos de Banco Mundial, en el año 2010, cerca a 1.22 billones de personas vivían con menos de US\$1.25 al día y 2.4 billones de personas vivían con menos de US\$2 al día.

inversiones en infraestructura y tecnología, entre varios otros aspectos. A nivel de recursos humanos específicamente, el incremento salarial es también sólo un componente de un plan que se inició realizando inversiones en programas de entrenamiento y capacitación y que subsecuentemente se acompañó por medidas que exigen un mejor perfil policial, tal como señalan Bachelet & Garcia Mejia (2015). Estos autores resaltan que en 2013, se tuvieron 7,000 postulantes a policía, cifra que en 2014 subió a 25,000 para 2,000 plazas. Al mismo tiempo, casi 400 policías se desvincularon de la institución policial en 2014. La mención de R&C a la estructura salarial es ciertamente importante y los recursos públicos a destinarse para tal propósito pueden beneficiarse de investigaciones que se enfoquen en las interrelaciones y complementariedad de distintas reformas, umbrales salariales, procesos de selección, entre otros aspectos que permitan alcanzar los resultados deseados.

Finalmente, indicadores de desempeño institucional como parte de sistemas de generación y gestión de información constituyen otra área con potencial de estudio y relevancia para políticas de seguridad ciudadana. Santiso et al. (2014) establecen cuatro prioridades para contar con mayor seguridad en América Latina; mejorar la prevención, reformar la policía con un enfoque más comunitario y de uso intensivo de tecnologías de gestión de la información, mejorar el sistema judicial y mejorar la coordinación entre instituciones que se han fortalecido. R&C resaltan el rezago de las instituciones operadoras de justicia en comparación con los esfuerzos desarrollados en otras instituciones del sector seguridad. Para ello, R&C hacen buen uso de indicadores objetivos. Pese a que R&C buscan seguramente utilizar toda la información disponible, futuros esfuerzos por evaluar la correspondencia entre el discurso y la práctica en políticas de seguridad ciudadana en Bolivia se beneficiarían de utilizar o desarrollar no solamente indicadores que provean datos objetivos de cantidad (ejemplos de R&C; número de

jueces/fiscales/defensores por habitante, casos por juez/fiscal/defensor, presupuestos asignados, ejecución presupuestaria, porcentajes de población en detención preventiva, etc.) sino también y con mayor énfasis de calidad (ejemplo de R&C; investigaciones penales iniciadas pendientes de resolución). La evaluación de desempeño institucional es un área que requiere un análisis de extremo cuidado de tal forma que estos indicadores reflejen un funcionamiento que responde adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos.

Muchas veces la utilización de mejores indicadores se ve limitada ya que desafortunadamente en varios países en desarrollo no solamente la información es pobre sino que la información disponible no cuenta frecuentemente con procedimientos claros y amigables que permitan a investigadores y público en general el acceso a los datos. Como en toda área prioritaria para el desarrollo, la disponibilidad de datos es trascendental y puede fortalecerse a través de una recopilación que sea ejecutada periódicamente, de manera desagregada, cubriendo temas relevantes y proporcionando información que permita la descripción en términos de cantidad y calidad. Este esfuerzo por instituciones públicas, privadas o de manera conjunta ayudará no solamente a mediciones descriptivas estáticas sino también dinámicas que posibiliten la ejecución de evaluaciones científicas con métodos estadísticos más sofisticados⁵.

En conclusión, el análisis de R&C constituye una contribución relevante al estudio de políticas en materia de seguridad ciudadana en Bolivia. Desde una perspectiva económica, se

⁵ Bachelet & Garcia Mejia (2015) citan el estudio de Fundacion Ideas para la paz (2012) como un ejemplo de investigación que realiza una evaluación científica. El estudio mencionado evalúa el impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrante (PNVCC) implementado en Colombia y encuentra resultados estadísticamente significativos que resaltan la capacidad del PNVCC de reducir las tasas de tres tipos de delitos (homicidios, lesiones personales y hurto a vehículos). Pese a que el estudio constituye un esfuerzo importante, los resultados deben ser tomados con cautela. El estudio menciona que utiliza el método de diferencias en diferencias (DD) pero tanto las ecuaciones como las tablas no muestran los coeficientes de interacción entre las variables de tiempo y tratamiento que es donde se estima el impacto del tratamiento en el resultado. Adicionalmente, sería importante verificar la existencia de tendencias iguales, aspecto que condiciona la utilización de DD. De manera similar, el estudio podría mejorar la argumentación respecto a la elección de la variable instrumental e incluir los resultados de la primera etapa de su estimación por mínimos cuadrados. Se requieren más estudios con evaluaciones científicas de calidad.

realizaron comentarios que incluyen puntos de vista adicionales e identifican áreas potenciales que pueden requerir mayor estudio, particularmente en temas de inversión en tecnología, salarios y uso de indicadores que midan el desempeño institucional. Los comentarios pueden aplicarse tanto al estudio de la correspondencia entre el discurso y la práctica de políticas públicas como al estudio de temas de seguridad ciudadana en general.

La pasión por asuntos del desarrollo, me iniciaron en una aventura donde como ingeniero me encuentro inmerso en el afán de estudiar las teorías económicas en constante consideración de las consecuencias prácticas y la realidad de países en desarrollo. Es un privilegio compartir este interés con investigadores que trabajan desde otras aéreas del conocimiento como Theo Roncken y Joaquín Chacin. La contribución al conocimiento y las acciones desempeñadas por personas como ellos, en medio de la realidad del día a día de países en desarrollo, son una de las bases y a al mismo tiempo punta de lanza para construir naciones capaces de proporcionar una mejor calidad de vida a sus ciudadanos.

Bibliografía

Bachelet, P., & Garcia Mejia, M. (2015, February 13). ¿Qué ocurre con la policía mejor pagada de América Latina? *Sin Miedos*. Washington D.C. Retrieved from <http://blogs.iadb.org/sinmiedos/2015/02/13/que-ocurre-cuando-se-tiene-la-policia-mejor-pagada-de-america-latina/>

Burgess, R. (2010). Liberalization Meets Investment Climate. In T. Besley & R. Jayaraman (Eds.), *Institutional Microeconomics of Development* (pp. 117–134). Cambridge, MA: The MIT Press.

Dethier, J.-J., Hirn, M., & Straub, S. (2010). Explaining Enterprise Performance in Developing Countries with Business Climate Survey Data. *The World Bank Research Observer*, 26(2), 258–309. doi:10.1093/wbro/lkq007

Economist Intelligence Unit. (2015). *The Safe Cities Index 2015: Assessing Urban Security in the Digital Age*. *The Economist*. London.

- Foltz, J. D., & Opoku-Agyemang, K. A. (2015). *DO HIGHER SALARIES LOWER PETTY CORRUPTION? A POLICY EXPERIMENT ON WEST AFRICA'S HIGHWAYS*. Berkeley. Retrieved from http://cega.berkeley.edu/assets/miscellaneous_files/118_-_Opoku-Agyemang_Ghana_Police_Corruption_paper_revised_v3.pdf
- Fundacion Ideas para la paz. (2012). *Evaluación de impacto del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes* (No. 18). *Serie Informes*. Bogota. Retrieved from <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/73>
- Gallo, C., Giove, M., Millard, J., Kare, R., & Thaarup, V. (2014). *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*. Luxembourg, Luxembourg. doi:10.2759/42896
- International Labour Organization. (2011). Working poverty in the world. In *Key Indicators of the Labour Market (KILM)*. *Seventh edition* (p. 900). Geneva: International Labour Organization. Retrieved from <http://kilm.ilo.org/2011/download/Chap1AEN.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas Publicas. (2012). El Gobierno dará un salario mínimo de Bs2.065 a suboficiales, clases y policías. *Notas Informativas*. La Paz: Ministerio de Economía y Finanzas Publicas. Retrieved from http://www.economiayfinanzas.gob.bo/index.php?opcion=com_contenido&ver=contenido&id=2451&id_item=&seccion=306&categoria=446
- OECD. (2009). *Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies - Guidance for Policy makers*. Paris. doi:10.1787/9789264059726-en
- Rojas, S. (2014, July 5). Policías afirman que el sueldo que reciben es insuficiente. *Pagina Siete*. La Paz. Retrieved from <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2014/7/5/policias-afirman-sueldo-reciben-insuficiente-26030.html>
- Roncken, T., & Chacin, J. (2014). Los alcances de la Seguridad Ciudadana en Bolivia como Bien público y Tarea de todos. *Cuestiones de Sociología*, (10). Retrieved from <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a06>
- Santiso, C., Alvarado, N., Villa, K., Marmolejo, L., Restrepo, A., Posadas, A., ... Gonzalez, M. (2014). *DOCUMENTO DE MARCO SECTORIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y JUSTICIA*. *Documento del Banco Interamericano de Desarrollo*. Washington D.C. Retrieved from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38989744>
- Stern, N. (2014). The New Bihar: rekindling governance and development. London: London School of Economics. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=8MGvNiZrf0A>
- World Bank. (2005). *World Development report 2005: A Better Business Climate for Everyone*. Washington D.C. Retrieved from http://www.rrojasdatabank.info/wdr05/35669_PartII_TOC.pdf