

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y**  
**GESTIÓN PÚBLICA**



**PROYECTO DE GRADO**

**LA POLÍTICA DE SEGURIDAD CIUDADANA**  
**(2015 - 2020) EN LA CIUDAD DE EL ALTO: DISEÑO,**  
**IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS PRELIMINARES**

**PARA OPTAR EL TÍTULO DE LICENCIATURA**

**POR: ELIZABETH ORAQUENI ALI**

**TUTOR: LIC. DIEGO MURILLO BERNARDIS**

**LA PAZ – BOLIVIA**  
**2017**

# ÍNDICE GENERAL

## RESUMEN

## ABSTRACT

## INTRODUCCIÓN

### **CAPÍTULO I.....** 1

#### **CONTEXTUALIZACIÓN Y TEMATIZACIÓN.....** 1

1. Contexto político 1

2. Estado del arte 2

3. Planteamiento del problema de investigación 4

4. Objetivos de la investigación 5

5. Marco teórico metodológico 5

5.1. Política pública 5

5.2. Elementos de una política pública 7

5.3. Análisis de políticas públicas 8

5.4. Enfoques de seguridad ciudadana 11

5.4.1. La seguridad ciudadana 11

5.4.2. Factores que generan la inseguridad ciudadana 14

6. Diseño de la investigación (tipo de investigación, métodos y técnicas) 15

6.1. Fuentes primarias 15

6.2. Fuentes secundarias 16

6.3. Técnicas de recolección de información 16

6.4. Metodología empleada 16

## **CAPÍTULO II**

### **CONTEXTO SOCIOESPACIAL: CARACTERIZACIÓN DE LA CIUDAD DE EL ALTO.....** 19

1. El contexto poblacional de la ciudad de El Alto 19

2. Distribución de la población en los Distritos del Municipio de El Alto 23

3. Características actuales de la ciudad de El Alto 25

4. Delitos de mayor connotación social en El Alto 26

## **CAPÍTULO III**

### **DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS Y DISEÑO DE LA ESTRATEGIA.....** 39

1. El contexto local de seguridad ciudadana 39

2. Análisis del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana "Ciudad Segura" 2015 - 2020 46

2.1. Identificación e institucionalización de los problemas detectados	46
2.2. Formulación de soluciones o acciones	51
2.3. Toma de decisión	52

#### **CAPÍTULO IV**

<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA "CIUDAD SEGURA" 2015 – 2020.....</b>	<b>58</b>
1. Componentes de la estrategia de intervención	58
1.1. Implementación	58
1.2. Aspectos institucionales y administrativos	60
1.3. Coordinación a nivel local	62
1.4. El rol de la policía	63
1.5. Recursos	67
2. Características en el proceso de formulación, diseño e implementación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana "Ciudad Segura" 2015 – 2020	70
3. Logros y desafíos del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana "Ciudad Segura" 2015 – 2020	72

#### **CAPÍTULO V**

<b>REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>76</b>
1. Conclusiones	76
2. Recomendaciones	79
BIBLIOGRAFÍA	85

## **RESUMEN**

Frente a la necesidad de develar la importancia del estudio de diversos elementos que permitan mejorar las políticas públicas de seguridad ciudadana, concretamente en el caso de la ciudad de El Alto, el análisis realizado aborda de qué manera se dio la construcción y la formulación de la política pública local en materia de seguridad ciudadana en aquella ciudad, a partir de una extensa contextualización del tema y los factores generadores de la inseguridad ciudadana desde la percepción de las autoridades municipales, personal policial y los vecinos, a manera de determinar la participación e intervención de actores locales y su capacidad de incidencia en el diseño y ejecución de un política de seguridad ciudadana. Los resultados apuntan a que el enfoque comunitario altamente participativo en la prevención de la violencia e inseguridad no se da a menudo en la ciudad de El Alto, existiendo una relación vertical entre las autoridades del municipio y los ciudadanos, lo que ha llevado a la no identificación y jerarquización de problemas y un diseño de estrategias y acciones coordinadas y direccionadas en el tema de seguridad ciudadana.

**Palabras clave:** Seguridad ciudadana, inseguridad ciudadana, percepción de inseguridad, participación ciudadana, políticas públicas, delincuencia.

## **ABSTRACT**

Faced with the need to unveil the importance of the study of various elements that improve public policies on citizen security, specifically in the case of the city of El Alto, the analysis carried out examines how the construction and formulation of local public policy in the area of citizen security in that city, based on an extensive contextualization of the issue and the factors generating citizen insecurity from the perception of municipal authorities, police personnel and neighbors, in order to determine participation and intervention Of local actors and their capacity to influence the design and implementation of a citizen security policy. The results suggest that the highly participatory community approach to violence prevention and insecurity is not often found in the city of El Alto, there is a vertical relationship between municipal authorities

and citizens, which has led to no Identification and ranking of problems and a design of coordinated and targeted strategies and actions in the area of citizen security.

**Key words:** Citizen security, citizen insecurity, perception of insecurity, citizen participation, public policies, delinquency.

## **INTRODUCCIÓN**

El aumento de los delitos interpersonales en los últimos años, se ha traducido en un estado emocional cotidiano de miedo al delito, tal percepción se amplifica con la información que recibimos de los medios de comunicación, acerca de muertes, asaltos, robos, violaciones, feminicidios y otros delitos, que se constituyen en factores determinantes que agravan nuestro temor y aumentan la sensación de inseguridad.

La percepción de la inseguridad se compone de dos factores uno objetivo y otro subjetivo, el componente objetivo se puede definir como la inseguridad real física y verificable existente en una determinada ciudad y la dimensión subjetiva de la percepción de inseguridad es la sensación de inseguridad y es una variable esencialmente psicológica.

Del mismo modo, la seguridad ciudadana está vinculada al delito, por lo que, la seguridad se logra a través de la vigilancia y el resguardo para evitar los delitos que infrinjan la ley y dañe a las personas; de esta forma el tema de la seguridad ciudadana se ha constituido en una de las principales demandas de la población que clama más seguridad, de este modo, se vislumbra que el fenómeno de la inseguridad ciudadana es un problema grave y real que genera temores en los ciudadanos.

En los últimos años, la problemática de la seguridad ciudadana ha sido parte de la agenda del gobierno nacional y de los gobiernos locales, que se han enfocado en definir políticas para la prevención del delito. De esta forma, el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, en un esfuerzo por combatir la violencia y la inseguridad, presentó el Plan Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura”, sin embargo, las acciones del referido Plan no se han adaptado a las necesidades sociales reales de esta ciudad, debido a que en el diseño del mismo, no hubo un diagnóstico fiable de los problemas más importantes, que permitan analizar los factores que disparan los índices delincuenciales en determinados distritos.

Asimismo, la inseguridad ciudadana se ha vuelto un objeto de estudio cada vez más necesario. La presente investigación está orientada en la búsqueda de respuestas a la problemática de la inseguridad ciudadana en la ciudad de El Alto, mediante el análisis del proceso de construcción y la formulación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, que se está implementado en esta ciudad y ver en qué medida hay coherencia entre lo que se ha propuesto y los resultados logrados hasta la fecha, para lo cual se hará una descripción de los datos sobre los índices de criminalidad y a partir de ello proponer soluciones para prevenir la delincuencia y por tanto, cambiar ese escenario de inseguridad.

Siguiendo los objetivos planteados, la investigación que se pone a consideración, se estructura en cinco capítulos. En el primero se hace una extensa contextualización del tema en cuestión, se da un panorama de los estudios vinculados al tema y se hace una revisión conceptual de las definiciones sobre la seguridad ciudadana, percepción de inseguridad y otros conceptos relacionados con aspectos teórico conceptuales y metodológicos para el análisis de políticas públicas.

El capítulo dos describe el contexto población de la ciudad de El Alto, así como la expansión del crecimiento población y la ausencia de una planificación urbana, sumados a ellos los factores como la pobreza y el desempleo, donde los niveles de inseguridad ciudadana han ido en aumento, en cuanto a la tasas de denuncias sobre asesinatos, homicidios, lesiones gravísimas, graves y leves, violaciones, robos, hurtos y estafas; que denotan que la inseguridad es un problema que se ha acentuado en los últimos esfuerzos, a pesar de los esfuerzos por parte de las autoridades que han plateados planes coyunturales que no han tenido trascendencia. Asimismo, se refiere la percepción de las autoridades, personal policial y los vecinos respecto de los factores que generan la inseguridad, así como de las medidas a tomar.

El capítulo tres aborda la determinación realizada por parte de las autoridades locales sobre los principales problemas y a partir de ello la construcción y diseño de estrategias en el contexto local, lo que implica comprender la gestión municipal en materia de seguridad ciudadana, así como dar un vistazo respecto de los actores que han participado en la elaboración del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 - 2020.

El capítulo cuatro se centra en analizar la implementación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, lo que significa identificar los diferentes componentes y programas de este plan. Así como el aspecto institucional, el tema de recursos humanos y económicos que están inmersos en la ejecución de este plan.

Finalmente, en el capítulo cinco se presenta se presentan las conclusiones de la investigación y las debidas recomendaciones con la finalidad de contribuir a un debate sobre la mejor manera de enfrentar eficazmente y efectivamente la problemática de la inseguridad y abrir los espacios para la participación ciudadana como mecanismo para resolver los problemas de inseguridad.



## **CAPÍTULO I**

### **CONTEXTUALIZACIÓN Y TEMATIZACIÓN**

#### **7. Contexto político**

A lo largo de la historia se ha comprobado que no existe sociedad sin criminalidad, de ahí que la seguridad es parte inherente de las necesidades del ser humano y se constituye en una preocupación constante. Bajo esta perspectiva, la seguridad ciudadana representa un desafío para los gobernadores, de esta forma, los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas y éstas a su vez se han convertido en una herramienta para incorporar no sólo los intereses del Estado, sino también de la sociedad, que posteriormente se reflejan en acciones concretas y objetivos específicos para dar respuesta a un problema que concierne al conjunto de la ciudadanía.

El aumento de la delincuencia en una comunidad es uno de los resultados del fracaso de las políticas, lo que significa que una gestión de gobierno es catalogada como exitosa cuando promueve políticas públicas eficaces que correspondan y hagan realidad los objetivos propuestos de la manera más eficiente posible. Entonces, los esfuerzos para mejorar la seguridad de los habitantes de una ciudad son responsabilidad de todos los niveles de gobierno, por lo que los gobiernos locales tienen esa capacidad de originar políticas públicas de seguridad ciudadana respaldada por políticas de seguridad de orden nacional.

En los últimos tiempos, la problemática de la inseguridad ciudadana ha cobrado importancia y se ha abordado desde distintas ópticas y teorías. La gestión local en la problemática de inseguridad ciudadana, así como la implementación de medidas a cargo de los gobiernos locales, en particular desde el municipio, implica la gestión de las políticas públicas por parte de administradores municipales, una captación de recursos

económicos, la coordinación con los actores locales y la importancia que se debe tener en la prevención y el rol del gobierno local en la producción de políticas públicas.

Es así que por la importancia del contexto local como generador de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, prevención de la violencia y la delincuencia, en la presente investigación se pretende analizar el proceso de construcción, diseño y su respectiva implementación de la política municipal de seguridad ciudadana en una de las ciudades consideradas más peligrosas de Bolivia. Si bien en los últimos años se ha priorizado el tema de seguridad ciudadana, estos esfuerzos se han orientado a reprimir la delincuencia, dando un lugar secundario a la prevención de la violencia y la delincuencia, lo que hasta el presente nos hace advertir que no se ha logrado mejorar el diseño de una política pública de seguridad ciudadana consistente y permanente, basado en un enfoque sistémico e integral que aborde el problema de la inseguridad de manera coherente y sostenida en el tiempo. Lo cual constituye una debilidad, por la falta de procesos que aseguren la continuidad y consolidación de las políticas públicas de seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto.

## **8. Estado del arte**

Para trazar el estado del arte se utilizaron textos que tratan sobre el análisis de la seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto, debido a que no se puede realizar un buen estudio sin tomar en cuenta los antecedentes de esta problemática que ha cobrado mucha importancia en los últimos años por los acontecimientos suscitados.

Una primera y relevante investigación es la de Mollericona<sup>1</sup>, que aborda el estudio de la seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto desde distintas perspectivas, principalmente atribuye la falta de seguridad en la ciudad a la crisis de legitimidad de las instituciones

---

<sup>1</sup> Mollericona, Juan; Tinini, Ninoska y Paredes, Adriana. (2007) La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto: entre el miedo y la acción vecinal. La Paz: Fundación PIEB, CEBIAE. Pág. 27

encargadas de precautelar la seguridad, asimismo, explica que la reconfiguración de la seguridad pública a partir de la autogestión local de la seguridad se ha alineado al ámbito privado, esto es, la contratación de empresas privadas de seguridad y la conformación de brigadas vecinales de seguridad.

En la misma dirección, Mollericona<sup>2</sup> analiza los mecanismos adoptados por los vecinos de la ciudad de El Alto frente a la falta de provisión de una verdadera seguridad material “*vigilancia policial*” y psicológica “*confianza en la policía*”. La forma de acción colectiva, según el autor, contribuye a una verdadera *autogestión vecinal de seguridad*, debido a que se organiza sobre la base comunal y del servicio a la comunidad, es decir, la consolidación de espacios de participación comunitaria en la prevención del delito. Todo aquello se plasma en la conformación de brigadas de seguridad como mecanismo de prevención de la inseguridad, las mismas tienen la tarea de realizar rondas de vigilancia en torno a su sector o manzano.

También dentro del análisis de la seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto, está la investigación realizada por Guaygua y Castillo<sup>3</sup>, las reflexiones se centran en el incremento de la violencia escolar y su relación con la inseguridad ciudadana, aquello se traduce en la sensación de miedo a ser víctima de la violencia, por efecto de los medios de comunicación que día a día transmiten sucesos de delincuencia y que impulsa una respuesta violenta por parte de la población, que en algunos casos se traduce en ejercer justicia por mano propia.

---

<sup>2</sup> Mollericona, Juan. Los vecinos frente a la inseguridad ciudadana. (2006) Ver: <http://www.pieb.org/seguridadciudadana/archivos/articuloy.pdf> [fecha de consulta: 12 marzo 2013]

<sup>3</sup> Guaygua, Germán y Castillo, Beatriz. (2010) In-seguridad ciudadana. Diagnóstico y plan de prevención de la violencia en las escuelas en El Alto. Bolivia: Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza. Pág. 35

De la misma forma, las reflexiones de Antonio Edgar Moreno<sup>4</sup> se concentran en el análisis principalmente del incremento de los niveles de violencia e inseguridad ciudadana, identifica factores estructurales y coyunturales como causas a este incremento de violencia vinculados al crecimiento urbano, la crisis económica, la crisis urbana, la reestructuración del sistema económico, el masivo éxodo rural, el crecimiento de la pobreza, la falta de empleos, el incremento del desempleo y la emergencia de nuevas formas de violencia, delincuencia e inseguridad ciudadana. De acuerdo al autor, si bien intervienen una serie de factores objetivos y subjetivos en la conformación de un clima de inseguridad fáctica y simbólica, considera que las principales amenazas que la población alteña percibe, siente y vive están vinculadas básicamente a los asaltos y los atracos, las pandillas juveniles, el consumo de bebidas alcohólicas, los asesinatos, las desapariciones, las violaciones y la violencia intrafamiliar.

De acuerdo a Mario Durán<sup>5</sup> los factores económicos y un aumento paralelo en el desempleo son determinantes en el incremento de la delincuencia en la ciudad de El Alto, propone mejorar las condiciones de vida y acceso al empleo más allá de aumentar el número de efectivos policiales o equipar los módulos policiales y el endurecimiento de la penas previstas en el Código Penal.

Estos argumentos develan que el problema de la inseguridad ciudadana tiene una explicación multidimensional, en el que inciden varios factores de índole económico, social y cultural. Por tanto, la realidad económica, social, política y cultural de la ciudad de El Alto da cuenta de que el rol de las autoridades locales resulta imprescindible, ya que son ellos quienes deben proyectar una política de seguridad ciudadana que constituya un aporte a la cohesión social, a la calidad de vida de los que habitan y sobre

---

<sup>4</sup>Moreno Valdivia, E. Antonio. Violencia e inseguridad en la ciudad de El Alto. Ver: <http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rts/n31/a05.pdf> [fecha de consulta: 26 abril 2013]

<sup>5</sup> Duran, C. Mario. (2009) "Bolivia: el empleo y la (in)seguridad ciudadana". Ver: [http://www.ciberjure.com.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5439&Itemid=9](http://www.ciberjure.com.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=5439&Itemid=9) [fecha de consulta:18 marzo de 2013]

todo, tener esa capacidad de articular dicha política con el conjunto de las estrategias socioeconómicas.

## **9. Planteamiento del problema de investigación**

¿De qué manera se dio la construcción y la formulación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020 para enfrentar los temas de violencia e inseguridad en la ciudad de El Alto?

## **10. Objetivos de la investigación**

### **10.1. Objetivo general de la investigación**

- ✓ Analizar las relaciones y los factores que determinaron la formulación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 - 2020 como una política pública que pretende disminuir los niveles de inseguridad en El Alto.

### **10.2. Objetivos específicos de la investigación**

- ✓ Describir el proceso de construcción y formulación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, a manera de identificar los antecedentes y contexto en el que se planteó.
- ✓ Analizar el diseño, los criterios y componentes del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, así como aspectos relacionados con las estrategias y la cobertura de los programas que contempla la política de seguridad ciudadana, la gestión y coordinación de la misma a nivel municipal.

- ✓ Analizar la participación e intervención de actores relevantes y su capacidad de incidencia en el diseño e implementación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020.

## **11. Marco teórico metodológico**

### **11.1. Política pública**

El enfoque de las políticas públicas tiene una racionalidad técnica científica y política, de ahí que se orienta a determinar los problemas de carácter público y encontrarles las mejores soluciones posibles. Por lo que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

De acuerdo a Aguilar Villanueva, la política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca, por lo que define la “política” desde una noción descriptiva y teórica; descriptiva porque la política se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos y lo teórico tiene que ver con que las políticas tienen lugar en un espacio político en el que luchan y conciertan las fuerzas políticas.<sup>6</sup>

De la misma forma Aguilar Villanueva, respecto de la noción de lo que es lo “público”, hace referencia a que lo público está en estrecha relación con aquellos de asuntos de interés público, como resultado de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos, en las cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva Luis F. (1992) “El estudio de las políticas públicas”. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México. Pág.36

<sup>7</sup> Ídem.

Por su parte Parsons<sup>8</sup> indica que lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes.

Entonces, las políticas públicas son un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema; en ambos casos, lo específico y peculiar de la política pública es que están orientadas a la realización de un objetivo de interés y/o beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.<sup>9</sup>

Es esta definición es la que se usará en la presente investigación, de ahí que cuando se hable de la política pública de seguridad ciudadana en El Alto, se hará referencia al proceso de toma de decisiones orientada a revertir esa realidad de inseguridad, delincuencia y violencia, que son traducidas en acciones conjuntas dirigidas a resolver los problemas de inseguridad ciudadana. Como producto de aquello, tenemos el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” (2015 - 2020) que se está implementando como el instrumento en el que se expresa la política pública de seguridad ciudadana que busca mejorar la realidad social.

---

<sup>8</sup> Parsons, Wayne. (2007) “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. México: FLACSO. Pág. 37

<sup>9</sup> Aguilar Villanueva, Luis. (2012) Política pública: una visión panorámica. Bolivia: PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág.17

## 11.2. Elementos de una política pública

Las políticas públicas contienen ciertas características que hacen que se constituyan en aquellas acciones encaminadas a solucionar problemas específicos demandados por la sociedad.

De acuerdo a Aguilar las características de las políticas públicas son:<sup>10</sup>

- a) su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos;
- b) la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política;
- c) la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad;
- d) la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.

Sin embargo, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés y/o beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva, Luis. (2012) Política pública: una visión panorámica. Bolivia: PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág.17

<sup>11</sup> Aguilar Villanueva, Luis. (2012) Política pública: una visión panorámica. Bolivia: PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Pág.18



La política pública ha de ser considerada como un plan de acción, pero no en el sentido de un plan holístico que abarca todo el campo de acción de la sociedad, sino que la política pública se orienta hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia, en nuestro caso ha de ser la cuestión de la seguridad ciudadana.

### **11.3. Análisis de políticas públicas**

De acuerdo a Salazar Vargas, toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El *social*, porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/Gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema *político*, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema *administrativo*, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/Gobierno.<sup>12</sup>

Por su parte, Roth<sup>13</sup> afirma que para el estudio de esta disciplina es necesario reconocer su carácter complejo, en función de la complejidad de los problemas sociales que las políticas abordan, por lo que su análisis permite adquirir conocimientos sobre el Estado mismo a partir del análisis de sus actuaciones concretas.

Asimismo, Roth<sup>14</sup> plantea la existencia de la relación entre marcos o enfoques, teorías y modelos: el marco es un repertorio conceptual y metodológico al interior del cual se desarrollan las teorías, estas últimas son proposiciones ligadas en forma lógica para

---

<sup>12</sup> Salazar Vargas, Carlos (2010) Análisis de políticas públicas (Primera parte). Colombia, Revista Opera N° 9. Ver: <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/686/648> [fecha de consulta: 24 de marzo de 2017]

<sup>13</sup> Roth Deubel, André Noel (2002) Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora. Pág. 167

<sup>14</sup> Ídem.

explicar el fenómeno estudiado; en tanto que los modelos se desarrollan a partir y algunas veces dentro de las teorías.

En la misma línea, Roth señala que los diferentes marcos de análisis de políticas públicas integran tres tipos de factores: el primer tipo de factores corresponde a los factores *racionales*, por ejemplo, los intereses “materiales” de los actores. Postura que corresponde principalmente a la lógica investigativa neopositivista y eventualmente, post positivista. La segunda serie de marcos de análisis hace énfasis en los factores *institucionales* o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas y que fueron revalorizados por la teoría neo institucional. Y un tercer grupo de marcos enfatiza la centralidad de los factores *cognitivos o de las ideas*. Estos marcos de análisis se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo.<sup>15</sup>

Por tanto, se establece que el análisis del proceso de la política pública se puede abordar desde distintas perspectivas teóricas, entre los que está la propuesta del ciclo de las políticas públicas o enfoque por etapas que se interpreta como una secuencia de pasos. La presente investigación se ha propuesto analizar las relaciones y los factores que han determinado la formulación de la política pública de seguridad ciudadana en El Alto, por lo que para comprender la complejidad del proceso de elaboración de esta política pública, nos lleva a plantearnos el análisis desde el enfoque del ciclo de las políticas públicas, que consiste en separar el proceso de la elaboración de la política pública en sus diferentes fases y luego analizar cada una de ellas, lo que nos permitirá visualizar el proceso de formulación e implementación de la política pública al interior de la esfera municipal. El presente trabajo de investigación se basa en el proceso cíclico compuesto por cinco etapas que consisten en: *identificación e institucionalización de un problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación*.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Roth, André-Noël. (2008) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pág. 67-91

<sup>16</sup> Roth, André-Noël. (2008) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pág. 67-91

Siguiendo a Knoepfel<sup>17</sup> el ciclo es un marco de referencia que sirve para buscarle sentido al flujo (proceso) de decisiones y procedimientos que (en la realidad) forman una política pública. En virtud de aquello, se han formulado diferentes modelos de ciclo para comprender la riqueza y complejidad del proceso, el esquema de Knoepfel: 1) surgimiento y definición del problema; 2) inclusión en la Agenda; 3) formulación y adopción del programa; 4) implementación, y 5) evaluación, a lo que añadiría 6) retroalimentación o terminación.

Las ventajas de apelar al ciclo pueden enunciarse así: proporciona una visión del conjunto del proceso al tiempo que reduce su complejidad; y permite en cada etapa identificar actores, clarificar distribución de funciones y responsabilidades, identificar retos, emplear una variedad de herramientas analíticas y enfoques disciplinarios, detectar errores y lagunas y facilitar la retroalimentación. En síntesis, nos ayuda a explicar el cómo, porqué, para qué, cuándo y quién del proceso de las políticas públicas.

En virtud de lo señalado, el enfoque de las políticas públicas tiene que hacer uso del análisis y las herramientas que proporciona la ciencia política (y otras disciplinas) para dilucidar la factibilidad, la estrategia comunicativa y la eficacia de las políticas.

## **11.4. Enfoques de seguridad ciudadana**

### **11.4.1. La seguridad ciudadana**

La seguridad ha sido siempre un motivo de preocupación social y una fuente de inquietud política, este tema capta la atención de la sociedad civil en general y de las entidades gubernamentales en los distintos niveles. Esto se evidencia en el reclamo

---

<sup>17</sup> Knoepfel, Peter, Corinne Larrue y Frédéric Varone (2003), "Capítulo 2 Las Políticas Públicas", en *Análisis y conducción de las Políticas Públicas*, U. de Monterrey. Pág. 25-37

constante que desde la sociedad civil se hace a los gobernadores de turno, a fin de que gestionen medidas para garantizar las condiciones necesarias para el normal disfrute de los derechos a todos los ciudadanos en una sociedad.

Muchos estudiosos<sup>18</sup> coinciden en que el concepto de seguridad ciudadana es un concepto complejo y aún en constante construcción. Esto debido a que puede ser definido desde posturas muy distintas, que van desde visiones muy reduccionistas que enfatizan la represión de los actos delictivos, hasta aquellas muy amplias, que casi llegan a confundirse con el concepto de seguridad humana, el cual abarca todos los campos de la acción social, por lo que enfatiza ideas sobre *calidad de vida y dignidad humana*.<sup>19</sup>

La expresión *seguridad ciudadana* surgió, fundamentalmente, como un concepto en América Latina en el curso de las transiciones a la democracia, como medio para diferenciar la naturaleza de la seguridad en democracia frente a la seguridad en los regímenes autoritarios. En estos últimos, el concepto de seguridad está asociado a los conceptos de “seguridad nacional”, “seguridad interior” o “seguridad pública”, los que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado. En los regímenes democráticos, el concepto de seguridad frente a la amenaza de situaciones delictivas o violentas, se asocia a la “seguridad ciudadana” y se utiliza en referencia a la seguridad primordial de las personas y grupos sociales.<sup>20</sup>

Según el Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, la seguridad ciudadana aparece estrictamente sólo como una de las dimensiones de la seguridad humana, pues se la concibe como la situación social en la que todas las personas pueden gozar libremente de sus derechos fundamentales, a la

---

<sup>18</sup> Entre los que está Jaume Curbet Hereu, estudioso en temas de participación y seguridad ciudadana, convirtiéndose en el máximo referente en temas de seguridad, por haber sido uno de los primeros pensadores sobre una policía democrática, moderna y al servicio de la sociedad.

<sup>19</sup> Espín, Johana “La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andina” FLACSO, AECID, 2009. Pág.8 Ver: [http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad\\_y\\_Convivencia/Publicaciones/JEspin.pdf](http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Gobernabilidad_y_Convivencia/Publicaciones/JEspin.pdf) [fecha de consulta: 22 marzo 2013]

<sup>20</sup> Ídem.

vez que las instituciones públicas tienen la suficiente capacidad, en el marco de un Estado de Derecho, para garantizar su ejercicio y para responder con eficacia cuando éstos son vulnerados. De este modo, es la ciudadanía el principal objeto de la protección estatal. En suma, la seguridad ciudadana deviene de una condición necesaria, aunque no suficiente, de la seguridad humana que, finalmente, es la última garantía del desarrollo humano. Por consiguiente, las intervenciones institucionales destinadas a prevenir y controlar el fenómeno del delito y la violencia (políticas de seguridad ciudadana) pueden considerarse una oportunidad indirecta pero significativa para, por un lado, apuntalar el desarrollo económico sostenible y, por otro, fortalecer la gobernabilidad democrática y la vigencia de los derechos humanos.<sup>21</sup>

Asimismo, de acuerdo a Espín, la seguridad ciudadana es entendida como la seguridad de todas las personas, con el afán de regular incluso la violencia del orden público. En este sentido, la seguridad ciudadana abarca un número mucho mayor de “actores activos con representaciones simbólicas y subjetividades diferentes”. Lo que explicaría en parte, lo complejo del concepto de seguridad ciudadana. La seguridad ciudadana abarca un número mayor de actores y su campo de acción incluye intervenciones situacionales, sociales y comunitarias, por lo que su propósito final será reducir el temor, con lo que se prioriza las necesidades ciudadanas sobre focos de amenazas específicos y se permite la operativización de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Por su parte, Dobles<sup>22</sup> advierte que el concepto de seguridad ciudadana, no sólo debe abarcar lo referente a la delincuencia y violencia en las calles, como comúnmente se maneja, sino que debe tomar en cuenta la situación del empleo, la vivienda, las

---

<sup>21</sup> ídem.

<sup>22</sup> Dobles, Paula Ximena (2013) “Pensar en una Política Criminal para la Seguridad Humana” en “Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana”, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzado, Universidad Autónoma del Estado de México, México. Pág. 67 Ver: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/4B98647185E5B4AA05257CA5001862F0/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_ConflictosSociales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4B98647185E5B4AA05257CA5001862F0/$FILE/1_pdfsam_ConflictosSociales.pdf) [fecha de consulta: 15 enero 2014]

condiciones de salud y educación, y todos los aspectos de la vida que abarcan la seguridad básica de los ciudadanos.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo define la seguridad ciudadana conforme los postulados de seguridad humana y desarrollo humano, la seguridad se constituye en un derecho tanto de los individuos como de las comunidades para alcanzar una calidad de vida, entendida como la posibilidad de vivir en un ambiente donde los derechos humanos son respetados, tanto por parte de los individuos como del Estado.

Está claro que la seguridad ciudadana está ligada a un clima de paz, de armonía, de convivencia entre los ciudadanos, que permita y facilite el libre y pacífico ejercicio de los derechos individuales, políticos y sociales, de ahí que toda política pública de seguridad ciudadana debe estar orientada a generar espacios de bienestar individuales y colectivos.

Si aquello es la seguridad ciudadana, de otro lado tenemos la inseguridad ciudadana como la sensación de peligro físico o contra los bienes personales de los miembros de una comunidad; la presencia de una ansiedad concreta sobre el delito; la ausencia de un sentimiento generalizado de bienestar y por el contrario, la existencia de un miedo a la violación de los derechos fundamentales.<sup>23</sup> En este sentido la seguridad ciudadana contiene una dimensión objetiva, y una dimensión subjetiva, la primera se relaciona con el delito y la violencia y la segunda depende de la percepción de inseguridad que se manifiesta en sentimientos de temor y vulnerabilidad.

---

<sup>23</sup> Benavente, Hesbert; Pastrana, Juan. "Seguridad Pública, proceso penal acusatorio y juicio oral", *Argumentos*, vol. 24, núm. 66, mayo-agosto, 2011, pág. 281 Ver: <http://www.redalyc.org/pdf/595/59520783011.pdf> [fecha de consulta: 14 marzo 2013]

### 11.4.2. Factores que generan la inseguridad ciudadana

Habitualmente se asocia el crecimiento de la pobreza urbana con el aumento de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades. Sin embargo, la violencia e inseguridad no dependen sólo de la pobreza. Aun cuando la pobreza no sea la única causa de la delincuencia, está asociada a ella, junto con otros factores como la desigualdad y la injusticia social, factores sociales, culturales y psicológicos la que genera mayor violencia. En muchas de las opiniones que atribuyen a la pobreza la causa de la delincuencia, se basan en el perfil de los aprehendidos y condenados, los cuales son mayoritariamente varones con bajos niveles socioeconómicos.<sup>24</sup>

De manera que la pobreza y la falta de oportunidades, el desempleo, el hambre, el deterioro ambiental, la represión política, la violencia, la criminalidad y la drogadicción pueden constituir amenazas a la seguridad ciudadana.<sup>25</sup> Todo aquello conlleva a que los índices de delincuencia se eleven e incida directamente en un aumento de la preocupación social por la inseguridad ciudadana.

Entonces, la violencia y la delincuencia a nivel urbano tiene un claro componente multicausal, en el que confluyen una serie de factores sociales, urbanos, individuales, familiares y culturales, a lo que se suma los problemas de cobertura y acceso de amplios sectores de la población a servicios adecuados de salud pública, educación, vivienda, justicia y seguridad.

En virtud de lo descrito, una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y

---

<sup>24</sup> Arriagada, Irma; Godoy, Lorena. "Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana" Revista de la CEPAL N° 70, 2000. Ver: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19264/arriagada.pdf> [fecha de consulta: 9 febrero 2013]

<sup>25</sup> Arriagada, Irma. "Seguridad ciudadana y violencia en América Latina" CEPAL, Naciones Unidas. Pág. 111 Ver: <http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegarriagada.pdf> [fecha de consulta: 24 febrero 2013]

servicios públicos, para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad.

## **12. Diseño de la investigación (tipo de investigación, métodos y técnicas)**

Este estudio desarrolla un enfoque *descriptivo* y *analítico* de la política municipal de seguridad ciudadana, básicamente se centra en la gestión local, ámbito sobre la que se inferirá a partir de la recolección de información pertinente y el análisis de indicadores que miden la evolución y desempeño del sector, así como la búsqueda y revisión de información secundaria y entrevistas a informantes claves.

Es un estudio descriptivo porque se describe situaciones y eventos, que nos ha llevado a seleccionar una serie de cuestiones, permitiendo la obtención de datos y su tabulación correspondiente; y es analítico debido a que se pretende comprender y analizar los procesos de la construcción de la política pública de seguridad ciudadana, en procura de develar qué fue lo que pasó y por qué pasó, señalar los retos pendientes y proponer mejoras en estos procesos.

### **12.1. Fuentes primarias**

Los materiales analizados en el presente trabajo se basan en la información recogida a través de fuentes documentales y datos de archivos, en el que se incluyen programas y proyectos oficiales, materiales estadísticos, diversas fuentes periodísticas.

- ✓ *Revisión hemerográfica:* búsqueda de información de periódicos (La Razón, El Alteño, El Diario, Página Siete) y semanarios de sus secciones de seguridad ciudadana, para su respectivo análisis sobre el cual se apoyó la presente investigación.



- ✓ *Revisión de archivos y documentos:* análisis y revisión de la política pública propuesta y proyectos locales de seguridad ciudadana.
- ✓ *Datos estadísticos de la Policía Nacional:* para verificar los delitos más frecuentes que se cometen en la ciudad de El Alto.

## **12.2. Fuentes secundarias**

- ✓ *Revisión bibliográfica:* de libros, artículos, monografías correspondientes a la temática de estudio.

## **12.3. Técnicas de recolección de información**

Para la recolección de información en la presente investigación se utilizó un enfoque cualitativo:

- ✓ *Entrevista semiestructurada* a informantes clave, como ser: funcionarios de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana de El Alto, principales dirigentes de los Distritos de la ciudad de El Alto, autoridades locales e instituciones involucradas en el tema.
- ✓ *Instrumentos recolectores:* cuestionarios previamente elaborados.

## **12.4. Metodología empleada**

La recolección de la información cualitativa se realizó mediante la técnica de la entrevista, en un esfuerzo por comprender la manera en que se abordó la problemática de inseguridad ciudadana, para luego plasmarlo en un plan; las entrevistas demostraron ser un eficaz instrumento de recolección de información, ya que posibilitó sobre la base de

la observación directa y/o participante con los entrevistados, profundizar en aquellos aspectos más significativos en cada proceso de la política pública, develando información estadística y rescatando las dimensiones subjetivas importantes para la interpretación y comprensión de los fenómenos analizados. La investigación se dividió en dos momentos:

✓ **Primer momento**

En el primer momento, se realizó entrevistas a informantes claves, respecto del diseño y implementación del Plan Macro Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” (2015 - 20120), lo que permitió el diálogo y la comunicación con los diversos informantes de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana (Secretario Municipal, Directores, Jefes de Unidad y encargados de la implementación de los proyectos que conforman el Plan), las preguntas giraron en torno a:

*¿Se realizó algún foro/debate en los distritos municipales para tratar temas de seguridad ciudadana?*

*¿Se aplicó alguna encuesta a nivel de cada distrito para medir la percepción de inseguridad?*

*¿Cuáles han sido los principales problemas que se han diagnosticado para elaborar el Plan Macro Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” (2015 - 20120)?*

*¿Quiénes han participado en la elaboración del Plan Macro Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” (2015 - 20120)?*

*¿Se ha logrado reducir la inseguridad y la violencia en El Alto?*

*¿Cuáles han sido las fortalezas y las debilidades de las experiencias?*

*¿Cuáles han sido las principales limitaciones encontradas?*

## ✓ Segundo momento

El segundo momento consistió en la observación directa en los Distritos municipales de la ciudad de El Alto y la realización de entrevistas colectivas semiestructuradas a los vecinos, a dirigentes de organizaciones vecinales (FEJUVE), presidentes de las juntas vecinales de los Distritos, para lo cual se asistió a las reuniones que se existen en cada zona de los diferentes distritos cada primer domingo del cada mes (sólo en algunos distritos), con el fin de conocer las experiencias en materia de seguridad ciudadana. Las personas a ser entrevistadas fueron seleccionadas intencionalmente respondiendo a criterios prácticos como la posibilidad de acceso al distrito y contactos previos con dirigentes de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto (FEJUVE).

Durante las entrevistas, las consultas fueron en torno a los siguientes temas:

*¿Según usted, cree que su zona o barrio es seguro?*

*¿Qué factores cree que desencadenan la violencia y la inseguridad ciudadana en la zona y/o distrito?*

*¿Principalmente qué delitos se dan en esta zona y/o distrito?*

*¿Con qué frecuencia se dan en esta zona los delitos?*

*¿Conoce el Plan Macro Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” que actualmente se está implementado?*

*¿Cómo evalúa los programas de seguridad ciudadana del Gobierno Municipal de El Alto?*

Asimismo, se hizo la entrevista a los policías de algunos Módulos Policiales ubicadas en los Distritos más alejados del centro de la ciudad, debido a que la forma en que se prestan los servicios policiales repercute en la prevención del delito, las preguntas giraron en torno a los medios con que cuentan para desempeñarse en sus actividades, a

manera de cotejar esta información con uno de los programas contenido en el Plan Macro Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” 2015 – 20120.

Una de las principales limitaciones encontradas para el desarrollo de la investigación fue el difícil acceso a estadísticas oficiales sobre los delitos cometidos en la ciudad de El Alto, así como el dificultoso acceso a la información respecto del plan implementado y nuestro objeto de estudio, sumados a ello la renuente y reacia actitud de los autoridades locales, dirigentes y vecinos entrevistados.

De la misma forma, se hizo uso de datos estadísticos con el afán de perseguir la complementariedad del método cuantitativo para mejorar la interpretación, por lo que se procedió a la recopilación de datos respecto de la cantidad de denuncias, delitos, debido a que los indicadores de delincuencia son una representación cuantitativa de la realidad de inseguridad ciudadana que nos permite conocer en forma continua la situación de la delincuencia en la ciudad de El Alto, ver la tendencia de aumento del mismo.

## **CAPÍTULO II**

### **CONTEXTO SOCIOESPACIAL: CARACTERIZACIÓN DE LA CIUDAD DE EL ALTO**

#### **5. El contexto poblacional de la ciudad de El Alto**

En 1982 se crea la Alcaldía Distrital de El Alto mediante Ordenanza Municipal y el 6 de marzo de 1985, se convierte en la capital de la cuarta sección de la provincia Murillo con su capital, la ciudad de El Alto. El tercer aniversario de creación de esta sección sirvió de escenario para que el pueblo alteño, las organizaciones vecinales y gremiales y la Alcaldía, en una marcha multitudinaria manifieste la necesidad de que El Alto adquiriera el rango de ciudad y es el 6 de marzo de 1988 cuando se aprueba este proyecto con la proclamación de El Alto como ciudad.

La ciudad de El Alto es considerada una de las ciudades más jóvenes en comparación con otras ciudades capitales de departamento, esta situación tiene que ver con la explosión demográfica desde su constitución, lo que se ha reflejado que en el Censo de 1976 tenía 98.690 habitantes, en el de 1992 tenía 405.492, para el 2001 llegaron a 647.939 y en 2012 se empadronaron 843.934. Este fenómeno de crecimiento poblacional, tiene que ver con que cada año llegan a los distritos alteños 2.500 migrantes provenientes de las áreas rurales del departamento de La Paz, principalmente de las provincias Omasuyos, Pacajes, Ingavi y Los Andes, lo que da cuenta que un promedio de 208 personas al mes o 40 familias compuestas por al menos cinco miembros.<sup>26</sup> En este caso, la migración tiene un origen rural y destino urbano, que se explica por el hecho de crisis de la economía rural, caracterizada por economías de subsistencia, es decir para su autoconsumo, lo que ocasiona que enormes contingentes de población joven aymara en edad de estudiar y trabajar salgan de sus comunidades rurales de

---

<sup>26</sup> En La Razón, de fecha 06 de marzo de 2016.

origen. Lo que ha ocasionado la directa y rápida urbanización de El Alto y de esta forma se constituye en la segunda ciudad de importancia demográfica después de Santa Cruz.

De acuerdo a los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), el crecimiento de la población se ve reflejado en que en los censos de 2001 y de 2012, en el primer caso eran 647.939 y en el segundo 843.934, lo que significa que en 11 años, los habitantes de la ciudad de El Alto aumentaron en 195.995, a un promedio de 17.817 al año. De acuerdo a la Secretaría Municipal de El Alto, casi el 40% de los 843.934 habitantes son jóvenes entre 15 y 35 años.

Asimismo, el resultado del crecimiento demográfico de El Alto fue la expansión de su territorio, si en 1988 cuando fue elevada al rango de ciudad tenía 7 distritos (seis urbanos y uno rural), actualmente cuenta con 14 distritos que se extienden en una superficie de algo más de 360 kilómetros cuadrados.

Si bien, la ciudad de El Alto ha sabido sobresalir con esfuerzo, sin embargo, no ha podido escapar a los grandes problemas que surgen en los centro urbanos, debido al crecimiento poblacional, sumado a ello, la ausencia de una planificación urbana, hacen que prevalezca el desorden a todo nivel. De esta forma, las principales dificultades a enfrentar en la ciudad de El Alto son la contaminación ambiental, el congestionamiento vehicular y el índice alarmante de criminalidad.

Una de las problemáticas sigue siendo la pobreza como un factor de gran impacto, pese a que según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), en los últimos años el índice de necesidades básicas insatisfechas muestra un descenso considerable, ya que en comparación de los censos de 1992 y 2012, ese registro bajó de 73,8% al 60,4% en esos 20 años.

Sin embargo, a la par de este crecimiento demográfico, también se dio el incremento de problemas, es así que una investigación realizada por la Fundación Inesad, que califica a la ciudad de El Alto junto a Cochabamba, como aquellas ciudades más desfavorecidas en temas socioeconómicos, devela que en El Alto 83.112 hogares no cuentan con saneamiento básico, asimismo, casi un cuarto de su población no tiene acceso a internet. Unos 38.475 niños no van a la escuela y 3.111 partos no son atendidos en centros hospitalarios anualmente. En la investigación, también se constató que 11.115 hogares no tienen acceso al agua potable y que 20.657 no tienen electricidad. Lo que demuestra que es uno de los municipios con un gran número de hogares que carecen de servicios sociales básicos.

**Municipios con más personas/hogares que carecen de servicios sociales básicos, 2012**

Municipio	Hogares sin agua potable	Hogares sin electricidad	Hogares sin saneamiento básico	Hogares sin recolección de basura	Hogares sin internet	Niños 6- 9 años que no están en la escuela
El Alto	11.115	20.657	83.112	44.030	242.486	38.475
Cochabamba	56.026	6.779	64.392	17.850	144.976	22.231
Santa Cruz			174.502	24.554	276.129	37.881
La Paz	10.056		20.287		175.354	32.172

Fuente: Elaboración propia con datos de Fundación Inesad, 2012

Asimismo, otro de los temas que ha surgido es la cuestión del empleo, en El Alto el 30% de la población es joven, entre 15 y 29 años, representando más de 250.000 personas<sup>27</sup>. El desempleo y la precariedad laboral son mayores entre los jóvenes, así por ejemplo en El Alto, la tasa de desempleo es de 15% entre los más jóvenes, disminuye al 13% entre los que tienen 20 a 24 años y al 10% entre los mayores de 24 años. Lo que refleja que las nuevas condiciones económicas del país no han tenido el impacto esperado en la generación de empleos, ni han posibilitado el tránsito desde la demanda de mano de obra no calificada a otra con mayor calificación. Los efectos de esta situación los sufren principalmente los jóvenes, debido a que la mayor parte de los jóvenes trabaja en el

<sup>27</sup> Encuesta de Empleo y Salarios realizada por el CEDLA en colaboración con el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo-IRD de Francia, en junio de 2013.

sector informal donde existen las peores condiciones laborales. Esta característica es un reflejo de la estructura económica de El Alto, donde más del 90% de los establecimientos económicos son pequeñas y micro unidades económicas, algunas subcontratadas por grandes empresas para ahorrar costos laborales.

La primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito, realizado por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, estableció que en El Alto el 75% de los hogares pobres son atacados por la delincuencia. Asimismo, el 45% de los habitantes de la ciudad de El Alto consideran que la principal causa de la inseguridad en su barrio es el desempleo y la extrema pobreza y un 72,7% tiene sentimiento de inseguridad en su propia zona<sup>28</sup>. Concluyendo que El Alto presenta el más alto porcentaje de temor en su propio barrio y de atribución de la delincuencia a factores económicos (desempleo, extrema pobreza). En ese sentido, El Alto es donde más hogares pobres son atacados por la delincuencia ya que la proporción de hogares pobres victimizados representa el 75% del total, mientras que los hogares de estratos altos víctimas de robo representan sólo el 4%.

Según el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana<sup>29</sup> El Alto ocupa el primer lugar en violencia contra las personas o interpersonal; sólo 11% de los hechos delictivos es reportado a la policía en El Alto; un 7,8% de las víctimas en El Alto cree que si reporta a la Policía puede sufrir represalias del agresor; igual que en La Paz, sólo 1 de cada 10 denuncias reporta satisfacción por los resultados; el 30,2% de hechos delictivos sucede en el centro de la ciudad; en Santa Cruz se emplea armas de fuego 24 veces más que en la ciudad de El Alto.

---

<sup>28</sup> Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, dependiente del Ministerio de Gobierno. "Primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito". Realizada en El Alto a 1.432 hogares y de la que tomó una muestra de 642 hogares victimizados.

<sup>29</sup> En Página Siete, de fecha 6 de marzo de 2012.



Las iniciativas que buscan reducir la actividad delincencial en la ciudad de El Alto, a cargo de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC), conjuntamente con el Grupo de Investigación de Casos Especiales (GICE) y DELTA, han sido dirigidas con la única misión de contrarrestar la delincuencia, que en los últimos años ha provocando mucha preocupación en la ciudadanía. Sin embargo, las estrategias y medios utilizados por los antisociales han puesto al descubierto las limitaciones tecnológicas, logísticas y humanas, que atraviesa la institución del orden. Así por ejemplo, de acuerdo a los datos, en la gestión 2012 se contaba con apenas 2.000 efectivos policiales, para más de un millón de habitantes y en cuanto a motorizados sólo tenían en circulación diez vehículos para realizar operativos de control.

## **6. Distribución de la población en los Distritos del Municipio de El Alto**

El crecimiento demográfico de la población Alteña es uno de los factores significativos en la expansión urbana en estos últimos años. En este sentido, la representación gráfica del comportamiento y tendencia de expansión en las últimas décadas, adquiere vital importancia para su análisis.

En este contexto, la mancha urbana de la ciudad de El Alto, está estructurada con un trazado radial, combinado con el trazado reticular. Se manifiesta en las vías que forman rutas de circunvalación alrededor de un punto centrípeto que es la Ceja (las avenidas: Cívica, Bolivia, Costanera, Elizardo Pérez, Adrián Castillo, Panorámica, Litoral, Periférica, entre otras) e interconectadas con vías radiales como ser las Avenidas: Kilómetro 7, Ladislao Cabrera, 6 de Marzo, Juan Pablo II y carretera a Copacabana.

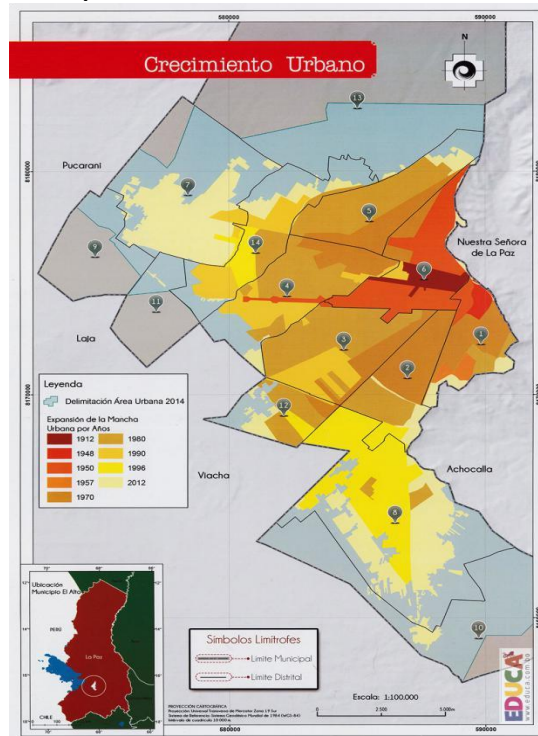
Por otro lado, al interior de los Distritos, predomina la forma reticular con la forma rectangular de las manzanas, hecho que se manifiesta claramente en las urbanizaciones 16 de Julio, Los Andes, Villa Esperanza y sus alrededores. En el resto de la ciudad, la

mancha urbana presenta algunos trazos variados que en su esencia mantienen la forma reticular.

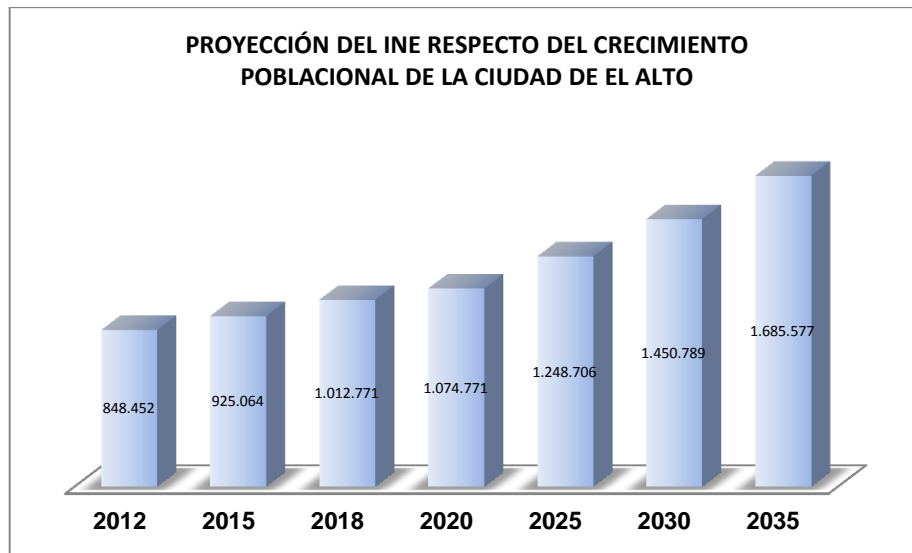
**Número de habitantes por Distrito**

DISTRITO	NÚMERO DE HABITANTES
Distrito 1	87.997
Distrito 2	73.939
Distrito 3	144.828
Distrito 4	107.147
Distrito 5	104.226
Distrito 6	90.538
Distrito 7	44.535
Distrito 8	121.843
Distrito 9	1.720
Distrito 10	785
Distrito 11	1.081
Distrito 12	19.816
Distrito 13	2.085
Distrito 14	47.912
<b>TOTAL</b>	<b>848.452</b>

**La evolución histórica del crecimiento de la mancha urbana en un periodo de cien años, comprendidos entre 1912 hasta el año 2012.**



De acuerdo a las proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) la ciudad de El Alto en 2015 tendría 925.064 habitantes y en 2018 llegarían a ser 1.012.181, sobrepasando el millón de habitantes.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

## 7. Características actuales de la ciudad de El Alto

El Municipio, en el proceso de conformación de sus Distritos, muestra modificaciones considerables en cuanto a su extensión territorial. Así en 1996 se registra la primera propuesta de Distritación Municipal, conformado por 7 distritos: de los cuales 6 distritos son urbanos (1, 2, 3, 4, 5 y 6) y uno rural (7). En esta primera delimitación y conformación de Distritos, la superficie del Aeropuerto Internacional de El Alto no era parte de ningún distrito.

Años después, en el 2002, el Distrito 6 se unifica con el espacio del aeropuerto internacional; los Distritos 3 y 4 se extienden hasta los límites del Municipio al oeste y sobre el espacio del anterior Distrito 7. Asimismo, se crean dos nuevos Distritos: el 8 (urbano) al sur del Municipio colindando con los distritos 2 y 3, y al norte con el distrito

9 (rural), que resulta de la división del Distrito 7 en dos fracciones. En el año 2005 se crea el Distrito 10, con el propósito de anexar las comunidades de Villa Exaltación de Amachuma, Parcopata y Chañucahua.

Posteriormente, en el año 2007, se crea el Distrito 11 (Rural), de la división del Distrito 7. Consecutivamente el 2008 se crea el Distrito 12 (Urbano), resultado de la división del Distrito 3. En el mismo año, se crea el Distrito 13 (Rural), que resulta de la división del Distrito 9 en dos fracciones. Subsiguientemente, en el año 2010 se crea el Distrito 14 (Urbano), como producto de la división del Distrito 7 en dos partes.

El año 2012, el Distrito 7 se modifica, ya que los límites de determinadas urbanizaciones se encontraban divididos entre este Distrito y el Distrito 9; en consecuencia, el Distrito 7 se amplía a costa del Distrito 9. Finalmente, durante el año 2013 se efectúa nuevamente la modificación al Distrito 7, la cual disminuye su superficie. En este sentido, a efecto de esta disminución, la extensión territorial del Distrito 13 tiene un incremento de superficie. En la actualidad el municipio de El Alto cuenta con 14 distritos, de los cuales, diez son reconocidos como urbanos (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 14) y cuatro como rurales (9, 10, 11 y 13). La parte rural del Municipio de El Alto se distribuye en 11 comunidades dentro de los distritos 7, 9, 10, 11 y 13.

## **8. Delitos de mayor connotación social en El Alto**

El contexto particular en el que se desenvuelve la ciudad de El Alto es una premisa importante para comprender cuáles han sido los niveles de inseguridad ciudadana, por ello en las siguientes líneas se describirá de manera gráfica y esquemática la situación, identificando los índices de denuncias, así como los principales delitos que se han presentado.

Son muchas las formas a través de las cuales la violencia amenaza el bienestar y afecta la calidad de vida de los que habitan en esta ciudad, debido a ello es importante tener un panorama de los delitos más frecuentes cometidos en El Alto. En esta sección se presenta información recopilada y sistematizada por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC) dependiente del Viceministerio de Seguridad Ciudadana, el cual es una entidad creada para la recopilación, procesamiento, análisis e interpretación de información sobre seguridad ciudadana. Los datos corresponden a los registros administrativos sobre denuncias provenientes de la Policía Boliviana, del año 2010 al 2014, a nivel nacional y de cada uno de los departamentos del país, a manera de ilustrar el incremento de denuncias y estadísticas de delincuencia y violencia en últimos años.

Los delitos contra la vida, asesinatos y homicidios<sup>30</sup> registrados por año, según distritos municipales, nos muestran que se ha registrado un alto grado de denuncias como se aprecia en siguiente cuadro. En el que los distritos con más densidad poblacional (1, 2, 3, 4, 5 y 6) es donde más hechos de asesinatos y homicidios se registran.

**Total de denuncias de delitos contra la vida por años,  
según Distritos Municipales de El Alto**

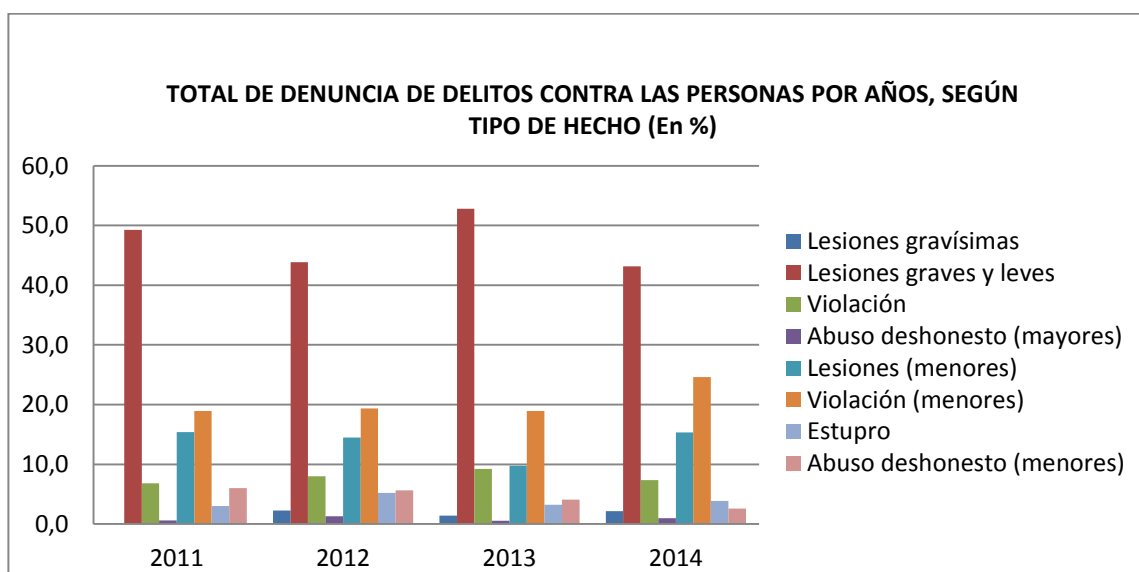
<b>Distritos</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
Distrito 1	72	80	94	92	52	Incluye asesinatos y homicidios atendidos por la FELCC y la FELCV
Distrito 2	29	29	28	32	15	
Distrito 3	45	31	37	42	20	
Distrito 4	40	36	40	34	22	
Distrito 5	19	39	27	29	15	
Distrito 6	21	42	54	41	29	
Distrito 7	6	12	4	8	2	
Distrito 8	13	7	14	14	8	
Distrito 9 al 14	22	24	28	32	15	
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>300</b>	<b>326</b>	<b>324</b>	<b>178</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

<sup>30</sup> Se entiende como homicidio al delito que alguien comete por acabar con la vida de una persona, el asesinato exige una mayor intensidad en el propósito criminal, requiere de alevosía, premeditación, recompensa o ensañamiento.

Respecto de los delitos contra las personas, que incluye lesiones gravísimas, lesiones graves y leves, violación, abuso deshonesto (mayores), lesiones (menores), violación (menores), estupro y abuso deshonesto (menores), nos muestran que en los cinco años, el delito que tuvo más incidencia fue la de lesiones graves y leves, seguido de violación (menores), lesiones (menores) y violación.

#### Denuncias de delitos contra las personas en la ciudad de El Alto



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

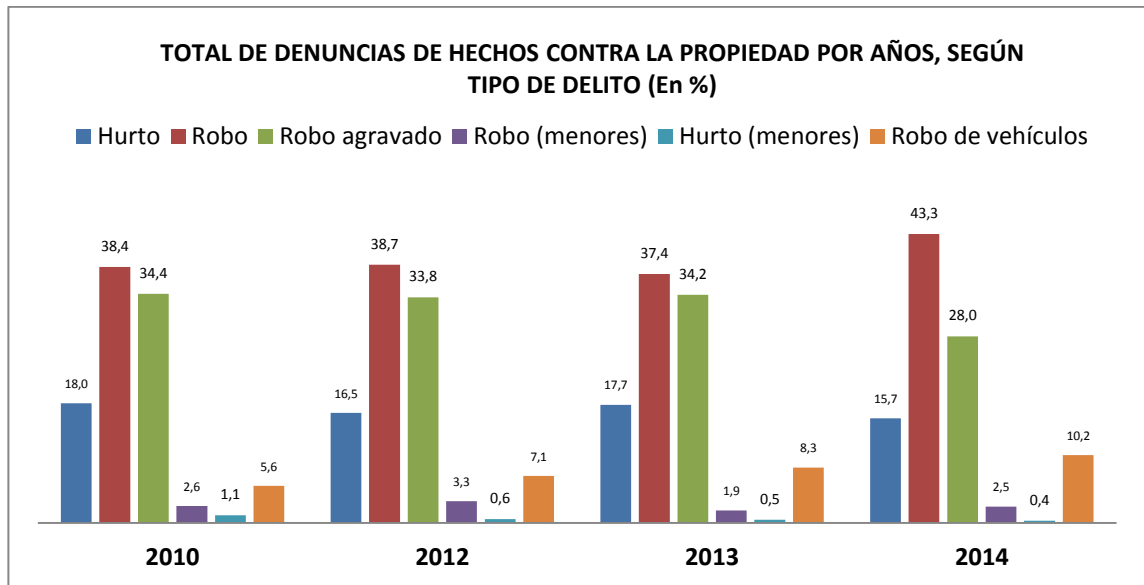
#### Total de denuncias de hechos contra las personas por años, según distritos municipales de El Alto

DISTRITO	2010	2011	2012	2013	2014
Distrito 1	429	380	374	453	388
Distrito 2	106	76	61	95	81
Distrito 3	95	148	108	123	105
Distrito 4	35	70	61	63	54
Distrito 5	62	84	89	95	81
Distrito 6	111	114	91	112	96
Distrito 7	34	39	25	34	29
Distrito 8	40	54	68	54	46
Distrito 9 al 14	54	34	63	54	47
<b>TOTAL</b>	<b>966</b>	<b>999</b>	<b>940</b>	<b>1083</b>	<b>927</b>

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

En el rubro de delitos contra la propiedad, se puede apreciar que en su mayoría predominan los hechos de robo, seguido de robo agravado, hurto y robo de vehículos. De la misma forma estos delitos son perpetrados principalmente en los distritos con más afluencia de personas (1, 2, 3, 4, 5 y 6).

#### Denuncias de hechos contra la propiedad en la ciudad de El Alto



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

#### Total de denuncias de hechos contra la propiedad, por años, según distritos municipales de El Alto

DISTRITO	2010	2011	2012	2013	2014	OBSERVACIONES
Distrito 1	539	373	560	495	421	Incluye hurtos, robo, robo agravado y robo y hurto que involucran a menores de edad (No incluye robo de vehículos)
Distrito 2	324	171	216	239	204	
Distrito 3	125	168	159	152	129	
Distrito 4	92	140	137	124	106	
Distrito 5	75	109	123	103	88	
Distrito 6	48	117	181	116	99	
Distrito 7	35	75	103	73	61	
Distrito 8	30	77	72	60	51	
Distrito 9	18	41	21	27	23	
Distrito 10	16	27	107	50	43	
Rural	17	6	16	13	11	
<b>TOTAL</b>	<b>1319</b>	<b>1304</b>	<b>1695</b>	<b>1452</b>	<b>1236</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

**Total de denuncias de hechos de trata y tráfico de personas por años,  
según distritos municipales de El Alto**

DISTRITO	2010	2011	2012	2013	2014	OBSERVACIONES
Distrito 1	21	18	37	63	56	Incluye: Trata de seres humanos, tráfico de menores, tráfico de migrantes, reducción a la esclavitud o situación análoga, tráfico de órganos humanos, proxenetismo de adultos y de menores
Distrito 2	11	7	15	19	18	
Distrito 3	12	6	6	12	11	
Distrito 4	8	7	4	9	8	
Distrito 5	11	6	7	16	15	
Distrito 6	9	4	7	12	11	
Distrito 7	0	1	4	3	3	
Distrito 8	3	0	7	5	5	
Distritos 9 a 14	3	1	40	26	24	
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>50</b>	<b>127</b>	<b>165</b>	<b>151</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

En lo que respecta a delitos económicos y financieros, que abarcan estafa, estelionato, abuso de confianza/despojo, circulación de moneda falsa y falsificación de moneda, los Distritos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 registran la mayor cantidad de estos hechos.

**Total de denuncias de hechos económico financieros por años, según distritos municipales de El Alto**

DISTRITO	2010	2011	2012	2013	2014	OBSERVACIONES
Distrito 1	389	258	475	430	527	Incluye estafa, estelionato, Abuso de confianza/despojo; Circulación de moneda falsa y falsificación de moneda
Distrito 2	60	103	24	72	88	
Distrito 3	27	53	17	37	46	
Distrito 4	12	15	18	17	21	
Distrito 5	6	12	17	13	16	
Distrito 6	2	50	17	26	32	
Distrito 7	0	0	6	2	3	
Distrito 8	0	3	7	4	5	
Distritos 9 a 14	0	0	4	2	2	
<b>TOTAL</b>	<b>496</b>	<b>494</b>	<b>585</b>	<b>603</b>	<b>740</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC El Alto, 2015

En este contexto, se observa una correlación entre la concentración de la población, la violencia y el delito, así los distritos con mayor densidad población es donde más se dan estos hechos, sin embargo, no se puede inferir que a mayor concentración de la población en un distrito, son causales o factores del incremento de la violencia, sino que en caso de la ciudad de El Alto tiene que ver, aunque no es el único factor, con la



capacidad de gestión en los temas de seguridad ciudadana. El comandante Regional de El Alto manifestaba que:

*“La inseguridad realmente es un problema en El Alto, en la Ceja se producen de tres a seis robos por día (...) la zona más insegura es la Ceja, debido al movimiento económico y la presencia de 700 bares y cantinas, también son peligrosas la zona 16 de julio, 12 de octubre, Villa Dolores, Cruce Villa Adela, Senkata y el Kenko (...) La inseguridad ciudadana siempre va existir, erradicarla por completo es imposible, pero se puede reducir el índice y la forma de actuar de los delincuentes”.*<sup>31</sup>

Así por ejemplo, ciertos delitos como la organización criminal, narcotráfico, están presentes en esta ciudad, grupos de narcotraficantes, construyen redes y organizaciones criminales que van transformando territorios y barrios en centros de ventas de droga y de reproducción de la estructura del narcotráfico.

**Total de denuncias de hechos de crimen organizado por años,  
según distritos municipales de El Alto**

DISTRITO	2010	2011	2012	2013	2014	OBSERVACIONES
Distrito 1	14	10	7	22	23	Incluye: Secuestro, Extorsión, Organización Criminal Nacional y Asociación Delictuosa
Distrito 2	0	4	2	4	5	
Distrito 3	2	2	0	3	3	
Distrito 4	0	3	2	4	4	
Distrito 5	1	0	4	4	4	
Distrito 6	2	3	0	4	4	
Distrito 7	0	1	0	1	1	
Distrito 8	0	2	0	1	1	
Distrito 9	0	0	0	0	0	
Distrito 10	1	0	0	1	1	
Rural	1	2	2	4	3	
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>17</b>	<b>48</b>	<b>49</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la FELCC Regional El Alto, 2015

<sup>31</sup> En La Razón de fecha 4 de marzo de 2012.

Asimismo, a la par de esta realidad, emerge la percepción sobre este fenómeno, que en la mayoría de la población de El Alto ha generado sentimiento de abandono, desatención por parte de las autoridades locales:

*“Ya no se puede salir muy de noche, aquí siempre asaltan, a partir de las nueve de la noche ya no se puede caminar tranquilo, solo menos (...) recién nomás a una chica de colegio le han robado su celular, ya por cualquier cosa roban, te muestran su cuchillo y tienes que darles nomás (...)”.*<sup>32</sup>

*“La inseguridad es pan de cada día aquí, asaltan, roban, entran a las cosas (...) al final ya no sabemos a dónde estamos yendo como sociedad, es una pena como los jóvenes que son el futuro se echen a perder con la bebida (...) aquí siempre estamos con ese tema de los asaltos (...) no hay quien nos defienda, nosotros nomás tenemos que cuidarnos”.*<sup>33</sup>

Muchos de los ciudadanos perciben que hay un incremento de la delincuencia, atribuyen a diferentes factores como ser el desempleo, altos niveles de consumo de alcohol, lugares públicos en deterioro, falta de personal policial:

*“En esta zona sobre todo no hay policías, solo hay una oficina, solamente atienden casos de gravedad, de tránsito, pero si a uno le asaltan o le atracan o se entran a la casa para robar, no hay a quien acudir, en vano llamamos al 110 (...) sería que haya más policías, así ya no habrían más delincuentes (...)”.*<sup>34</sup>

*“Por estos lados a diario matan o si no te roban, esta zona es roja, aquí (Plaza Germán Busch) cada día asaltan a los jóvenes, a los colegiales, les quitan sus*

---

<sup>32</sup> Entrevista a un vecino de la zona Villa Bolívar del Distrito 1 de la ciudad de El Alto.

<sup>33</sup> Entrevista a un vecino de la zona Cosmos 77 del Distrito 3 de la ciudad de El Alto.

<sup>34</sup> Entrevista a un vecino de la zona Bautista Saavedra del Distrito 14 de la ciudad de El Alto.

*cosas, siempre están tomando y esos mismos son los que asaltan, en esta plaza duermen esos maleantes (...) la policía no hace nada, aquí cerca hay colegios, hospital y debería haber policías patrullando, pero no hay, qué podemos hacer (...).<sup>35</sup>*

*“Por lo general en esta avenida hay varios locales de fiestas, entonces mayormente a los que están mareados se roban su celular, recién he visto hace dos semanas debe ser, a una señora de pollera le han dejado sin ropa, como tenía joyas (...) es muy preocupante, esta avenida sobre todo es peligroso, mas allá por ejemplo es oscuro, no hay luminarias (...<sup>36</sup>)”.*

El fenómeno de la inseguridad es latente en las distintas zonas de El Alto, en este marco, muchos de los vecinos al verse desprotegidos, han optado por distintos mecanismos para precautelar su bienestar:

*“En esta zona por lo general no dejamos que las personas entren, tenemos un sistema de alerta, las personas que vienen a vivir a esta zona, debidamente tiene que presentarse a la junta, así nosotros nos aseguramos que no está entrando a nuestra zonas un mal vecino, entonces tiene que formalmente hacernos saber que va estar en la zona y comprometerse a aportar a esta zona (...).<sup>37</sup>”*

*“Hemos quedado en que todos los vecinos de esta zona den a 25 bolivianos, esto con la finalidad de que podamos comprar cámaras, para alarma vecinal, en este zona siempre hay casos (...) se entran a las casas, nadie se salva, por eso hoy hemos quedado en hacer ese aporte (...) además aquí no tenemos policías y el que hay, está lejos, entonces mejor vamos a optar alarmas vecinales (...).<sup>38</sup>”*

---

<sup>35</sup> Entrevista a un vecino de la zona Germán Busch del Distrito 5 de la ciudad de El Alto.

<sup>36</sup> Entrevista a una vecina de la zona José Ballivian del Distrito 6 de la ciudad de El Alto.

<sup>37</sup> Entrevista a un vecino de la zona Libertad del Distrito 4 de la ciudad de El Alto.

<sup>38</sup> Entrevista al Presidente de la Junta de Vecinos de la zona Libertad del Distrito 4 de la ciudad de El Alto.

*“Como junta de vecinos a la cabeza de mi persona, se ha coordinado con los policías del retén que está aquí cerca, para que ellos estén atentos por si un vecino tiene un problema, entonces estamos a la espera de esa colaboración de los hermanos policías (...)”.*<sup>39</sup>

Como afirman los entrevistados, la cuestión de la presencia policial es vista como aquel elemento fundamental para que no se cometan hechos delictivos en sus zonas, sin embargo, como manifestaba uno de los policías a cargo de brindar seguridad:

*“Lamentablemente no tenemos los medios, en vano tenemos dos motos, no tenemos gasolina, no nos han dotado hasta ahora (...) aquí por lo general se dan casos de peleas en las calles, los fines de semana a causa de las borracheras hay pleitos, nosotros inmediatamente acudimos al llamado con lo que podemos, pero siempre tratamos de ayudar de inmediato cuando se suscitan hechos de delincuencia (...)”.*<sup>40</sup>

Asimismo, hay una percepción generalizada de que existe la necesidad de coordinar tareas para la prevención de la delincuencia con el personal policial, sin embargo, la precariedad institucional de la policía hace difícil el cumplimiento de labores de prevención de la delincuencia. A ellos debemos sumar, la poca eficacia de las actuaciones policiales, conjuntamente con la falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia:

---

<sup>39</sup> Entrevista al Presidente de la Junta de Vecinos de la zona Mariscal Sucre del Distrito 14 de la ciudad de El Alto.

<sup>40</sup> Entrevista a un policía del Distrito Policial de la zona Santiago Segundo II del Distrito 2 de la ciudad de El Alto.

*“De vez en cuando patrullan, no se les ve, al final no sabemos qué hace, sería bien que estén patrullando por estas calles, pero no lo hacen y si uno les va buscar, no te abren (...) yo no sé para qué están si no van trabajar (...)”.*<sup>41</sup>

Las acciones emprendidas desde el ámbito local, en coordinación con el nivel nacional se han orientado a combatir la delincuencia mediante mecanismos que van desde la dotación de cámaras de seguridad en los diferentes Distritos de la ciudad de El Alto para su instalación en las calles específicas, así como la construcción de la Estación Policial Integral (EPI) en la zona de Alto Lima por ejemplo, con la finalidad de implementar tareas dirigidas a la prevención.<sup>42</sup>

*“Se elaboró un proyecto bien fortalecido para que en los diferentes años posteriores se incrementen, tenemos un monto casi final de 50 millones de bolivianos, que va a ser necesario para la implementación de esta ciudad inteligente, en la ciudad de El Alto, el proyecto está concluido en su primera fase, el problema es el dinero”*<sup>43</sup>

En este contexto, la seguridad es claramente una necesidad muy sentida, ante la existencia de zonas dominadas por la delincuencia, donde la presencia policial es poca o en su caso no es la adecuada, por su parte el Gobierno Municipal de El Alto a través de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana se propuso actuar, teniendo como instrumento el Plan Estratégico “Ciudad Segura”, coordinando para su implementación con los distintos servicios del municipio. Sin embargo, realizada la consulta a los vecinos, respecto de si están al tanto de este plan:

*“Sinceramente no conocemos, pero si es por el bien de la ciudad, adelante, nosotros sabemos que la alcaldesa tiene todas las intenciones de luchar con la*

---

<sup>41</sup> Entrevista a un vecino de la zona Alto Lima 3ra Sección del Distrito 6 de la ciudad de El Alto.

<sup>42</sup> En La Razón de fecha 3 de marzo de 2013.

<sup>43</sup> Cnl. Carlos Chumacero, en La Razón de fecha 18 de septiembre de 2012.

*inseguridad, nosotros queremos eso, muchas veces como vecinos nos sentimos preocupados por estos temas (...) nos parece bien que hay un plan que nos ayude sobre todo (...)*”.<sup>44</sup>

*“Hemos visto que fue de gran ayuda la instalación de cámaras en el colegio, así ya estamos más seguros de que nuestras wawas no corren peligro (...) nos dijeron que la alcaldía estaba dotando esta cámaras, nos parece bien, ojala en todos los colegios instalen, porque es una manera de que los delincuentes ya no merodeen por aquí, los alrededores de zona (...)*”.<sup>45</sup>

Frente a este escenario y con la finalidad de obtener mayor información que contribuya al desarrollo del presente trabajo, se realizó encuestas a los verdaderos actores de los hechos, es decir, a los ciudadanos que toman decisiones frente a las cuestiones de seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto, lo que ha permitido registrar y georeferenciar los hechos violentos y los factores que inciden en los mismos, todo esto con el propósito de perfilar posibles acciones con el fin de enfrentar y superar la problemática. No obstante, los datos obtenidos son limitados, ya sea por el miedo o la falta de cultura para realizar la denuncia correspondiente, lo que produce las cifras negras, es decir aquellos delitos que no son denunciados.

De esta forma los delitos se especifican en unas zonas más que en otras. Mediante la participación en reuniones en las zonas de los Distritos de la ciudad de El Alto y la encuesta a Presidentes de las Juntas Vecinales, ciudadanos, policías a cargo de los Módulos Policiales y autoridades municipales, se logró identificar la cuestión de la seguridad ciudadana como una problemática local en los 14 Distritos de la ciudad de El Alto.

---

<sup>44</sup> Entrevista a un vecino de la zona San Roque del Distrito 7 de la ciudad de El Alto.

<sup>45</sup> Entrevista a una vecina y madre de familia de la zona Los Andes del Distrito 6 de la ciudad de El Alto.

A través de 20 entrevistas por cada Distrito (Distritos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 14)<sup>46</sup>, se determinaron como objetivos el conocimiento de la realidad local, los delitos más relevantes, los conflictos y ubicación territorial de los mismos, los factores determinantes o desencadenantes, los niveles de coordinación institucional, la concordancia del conocimiento del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana por parte de los actores, los problemas en la toma de decisiones para afrontar la inseguridad ciudadana en la Ciudad de El Alto.

Del total de los entrevistados, los ciudadanos consultados, en un 70% enmarcaron a su zona (Ciudad Satélite, Villa Tejada Rectangular, Zona Santa Rosa, Villa Bolívar del Distrito 1; Zona Santiago II del Distrito 2; Zona Cosmos 77, Villa Adela, San Luis II del Distrito 3; Zona Mercedario, Zona Libertad del Distrito 4; Zona Germán Busch 1, 2, Villa Remedios, Zona Alto Mirador, Zona Huayna Potosí del Distrito 5, Zona José Ballivian, Zona 16 de Julio, Alto Lima, Los Andes del Distrito 6; Zona Extranca de Río Seco, Zona San Roque del Distrito 7; Zona Palcopata, Zona Villa Imperial, Zona Ventilla del Distrito 8; Villa Cooperativa, Zona Mariscal Sucre, Zona Bautista Saavedra, Zona San Carlos, Villa Ingenio del Distrito 14 ) como poco segura e identificaron al consumo de alcohol como el principal factor de desencadenamiento de los delitos de violencia intrafamiliar y de situaciones de amenaza como son las riñas y peleas callejeras. Asimismo, identificaron factores como el precario alumbrado público, venta de drogas, lugares de diversión y/o expendio de bebidas alcohólicas, pandillas juveniles, espacios públicos inadecuados, grupos de delincuentes, patrullajes no continuos, pocos uniformados, peleas y escándalos callejeros y falta de programas de prevención que aumentan la sensación de inseguridad.

Según los entrevistados, el robo, el asalto a individuos y el robo a domicilios tiene una frecuencia mayor respecto de otros delitos; asimismo, indican que los días de fin de

---

<sup>46</sup> Se realizaron las entrevistas en los Distritos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 14 debido a que dentro de las mismas aglutinan a una mayor cantidad de la población, por lo que se constituyen en urbanos y los Distritos 9, 10, 11 y 13 son considerados rurales y cuentan con menos habitantes.

semana hay más delitos, los viernes y los sábados, debido a la presencia de locales, fiestas de comparsas y la constante venta de alcohol en esas zonas. Así por ejemplo, la feria 16 de julio, que se da los días jueves y domingo, genera una alta concurrencia, por lo que provee un escenario para el robo y asalto a personas entre estos días de la semana, lo que da cuenta que la inseguridad se activa en momentos de gran afluencia.

De acuerdo a opiniones de los encuestados, con gran énfasis nombran como el sitio más peligroso es la Ceja, ubicado en el Distrito 1, por su gran afluencia de personas y debido a factores de incidencia cercanos, como el comercio, la presencia de centros de diversión, locales de expendio de bebidas alcohólicas, lenocinios, generan peleas y escándalos, los cuales han terminado en varias ocasiones en homicidios. Por lo mismo, es considerada como una zona roja debido a que sufre el embate del expendio y consumo de drogas y alcohol, que han incidido en la ejecución de diversos delitos. A esto se añade la existencia de pocas policías en patrullaje (en relación al tamaño de la zona), los que determinan varios tipos de delitos que cotidianamente suceden en esta zona.

Frente a estos problemas, los ciudadanos manifiestan la necesidad de contar con programas de prevención dirigidos hacia ellos o creados desde sus instancias. Finalmente, se puede señalar que la percepción de los encuestados respecto de los niveles de coordinación institucional y el conocimiento del Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura”, existe un desconocimiento del mismo.

De lo expuesto en líneas arriba, podemos decir que la seguridad ciudadana no sólo es una demanda individual, también es una demanda colectiva, el ciudadano sobre todo pide que la ciudad, el espacio público y su barrio estén seguros, ante este panorama vale la pena abordar el tipo de política pública que se ha planteado para enfrentar estas cuestiones y sobre se trata de que estos problemas no se agudicen de forma que se genere más violencia.



Asimismo, del análisis comparativo entre la percepción de los entrevistados, se puede inferir que la apreciación que tienen sobre el problema de inseguridad de la zona está ligado a los criterios que el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana maneja respecto a esta problemática. Los datos de percepción en los Distritos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 14 coinciden con los del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana.

## **CAPÍTULO III**

### **DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS Y DISEÑO DE LA ESTRATEGIA**

#### **3. El contexto del plan local de seguridad ciudadana**

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”, Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, tiene por objeto garantizar la seguridad ciudadana, promoviendo la paz y la tranquilidad social en el ámbito público y privado, procurando una mejor calidad de vida. Dentro de la ley también se precisan las responsabilidades de las Entidades Territoriales Autónomas Municipales, entre los que está la de formular y ejecutar planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, instruye la creación de Consejos Municipales de Seguridad Ciudadana, estableciendo las atribuciones de los mismos. En el mismo sentido, determina que el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana está encargada de recopilar, procesar, analizar e interpretar la información sobre seguridad ciudadana. Todos estos aspectos son establecidos en el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana, que se aprueba mediante Decreto Supremo N° 1362 de 28 de octubre de 2012, que contempla cuatro pilares fundamentales: desarrollo normativo, fortalecimiento de la Policía Boliviana, prevención y lucha contra el crimen.

Si bien el tema de la seguridad ciudadana ya se había incorporado en la agenda electoral de la actual autoridad (Alcaldesa Soledad Chapetón), asimismo las propuestas de las anteriores autoridades en materia de seguridad ciudadana giraban en torno a una serie de medidas coyunturales que pretendían reducir los niveles de inseguridad, así hubo quienes proponían políticas de carácter represiva que combata la delincuencia, conjuntamente con la policía como el actor principal en la ejecución de la disposición, otras propuestas tenían la visión de privatizar la seguridad a través de la creación de microempresas de seguridad, otros se inclinaban por la policialización de la Fuerzas

Armadas, hubo también quienes han postulado el serenazgo vecinal en barrios como plan de seguridad ciudadana, que fue parte del Plan Progreso en la gestión de José Luis Paredes.

Durante los últimos años, se ha incrementado la preocupación ciudadana por la violencia y a inseguridad, lo que hizo que este tema ocupe un lugar prioritario dentro de la agenda política. A pesar de los esfuerzos realizados en las gestiones pasadas, la sensación de inseguridad ciudadana sigue latente, es indudable que un porcentaje importante de la población alteña presenta altos niveles de miedo a la delincuencia.

Es posible sostener que durante la última década, el panorama general de las estadísticas de denuncias da cuenta de que existe un aumento tanto en aquellos delitos contra las personas como contra la propiedad. Junto con el aumento de la criminalidad, fue el ascenso de la sensación de inseguridad que se ha convertido en uno de los problemas. Por otro lado, la estadística de denuncia o reporte de un delito ante la policía es parcial y no refleja la victimización total, en razón de la cifra negra, es esta la razón por la que se revisará las encuestas de victimización.

De acuerdo a los datos presentados por la II Encuesta de Victimización realizada por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, en el que se consideran las dimensiones como ser: la objetiva o delincuencia real y la subjetiva, referida a la percepción y opinión sobre seguridad de los ciudadanos, por lo que ambas dimensiones han sido medidas, en el primer caso, el observatorio toma en cuenta los hechos denominados de mayor connotación social.

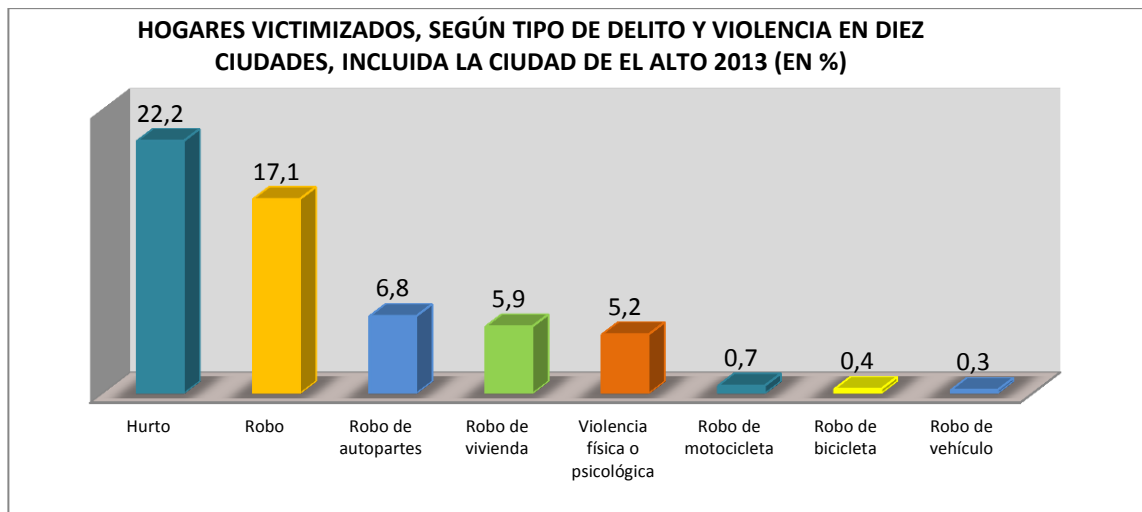
En el año 2013, el 39 % de los hogares que habitan las nueve ciudades capitales más la ciudad de El Alto, han sido víctimas<sup>47</sup> de algún delito, es decir, cuatro de cada diez

---

<sup>47</sup> Son víctimas las personas naturales o jurídicas que sufren daños en los bienes jurídicamente protegidos por las Leyes (especialmente en lo que respecta a la vida, la salud, la propiedad, el honor, la honestidad, etc.). Víctima también es la persona que padece un sufrimiento físico, emocional y social a consecuencia de la violencia, de una conducta agresiva antisocial, a través del comportamiento del individuo-delincuente que transgrede las Leyes de su sociedad y cultura.

hogares han sido víctimas de robo, hurto, robo en vivienda, robo de vehículos y autopartes, además de violencia física y psicológica interpersonal (excluyendo la violencia doméstica o intrafamiliar).<sup>48</sup>

El hurto es el delito de mayor incidencia en las diez ciudades en conjunto, más de 22% de los hogares declaran que uno de sus miembros ha sido víctima por este tipo de delito, le sigue el robo con el 17%, las agresiones físicas o verbales (violencia física y psicológica), alcanzan el 5,2%.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

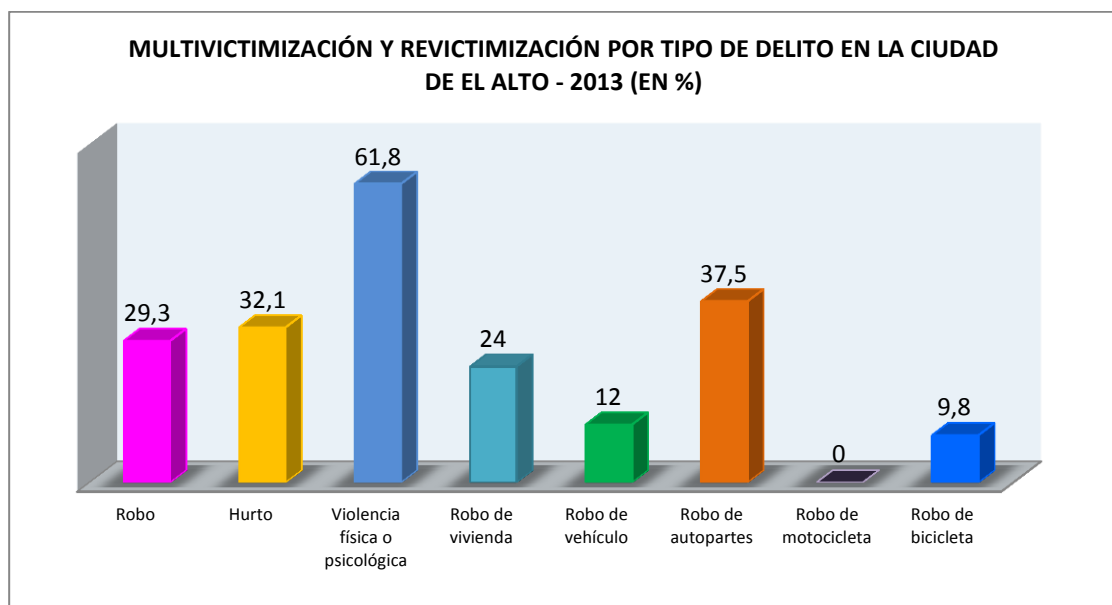
Una aproximación teórica respecto del concepto de revictimización, se entiende como una segunda experiencia victimal que resulta con alguna frecuencia siendo más negativa que la primaria y que puede llevar a incrementar el daño causado por el delito con otros de dimensión psicológica o patrimonial.<sup>49</sup> Entonces, desde un punto de fáctico toda revictimización tiene como presupuesto una victimización primaria, por lo que, luego de

<sup>48</sup> II Encuesta de Victimización, Prácticas y Percepción. Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, 2013.

<sup>49</sup> Marchiori H. (1998) Criminología. La víctima del delito. México: Porrúa. Pág. 68.

ser víctima, un sujeto puede volver a ser víctima en razón de una revictimización o victimización secundaria (ambos términos poseen igual alcance conceptual).<sup>50</sup>

La ciudad de El Alto en cuanto a la violencia física y psicológica, robo de autopartes, hurto y robo presenta los mayores niveles de revictimización, son estos hechos que afectaron más de una a los hogares.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

La cifra negra o cifra oculta es el porcentaje de hechos delictivos o de violencia que no son denunciados ante las instancias pertinentes y las principales causas de la no denuncia, según el cuadro, en El Alto una de las razones de no denuncia es que las instancias responsables de la tramitación de la denuncia no cumplen esa tarea, seguido de la desconfianza a la institución del orden.

<sup>50</sup> Un ejemplo claro de lo que es revictimización, vendría a ser las repetidas situaciones por las que tienen que pasar las víctimas después de haber sido afectadas por algún delito (especialmente aquel como el abuso sexual), ante los organismos judiciales, viéndose obligadas a testificar un número infinito de veces, perjudicándose psicológica y emocionalmente de manera más profunda y traumática a la víctima.



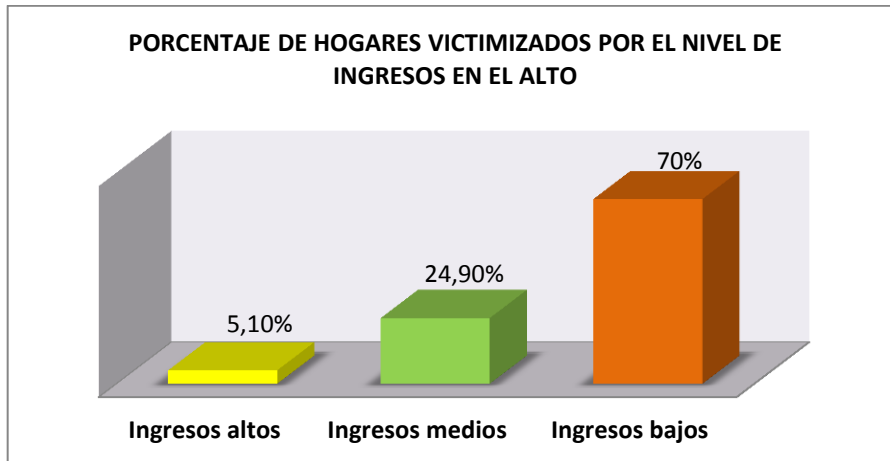
Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

El perfil de las víctimas está en relación a los ingresos de cada hogar, así por ejemplo en El Alto se observa que la población victimizada pertenece al estrato de ingresos bajos, con un 70% y los hogares con mejores ingresos son menos victimizados.

Nótese que el porcentaje de victimizaciones sufridos por las familias de ingresos bajos alcanza el 70%, sin embargo, su incidencia en los hogares con ingresos altos y medios, es menor y considerando que la ciudad de El Alto, con respecto al índice de ingresos está en el último lugar respecto a otras ciudades de Bolivia, lo que nos da cuenta de que los hogares más pobres son los que sufren las consecuencias del elevado índice de delincuencia.

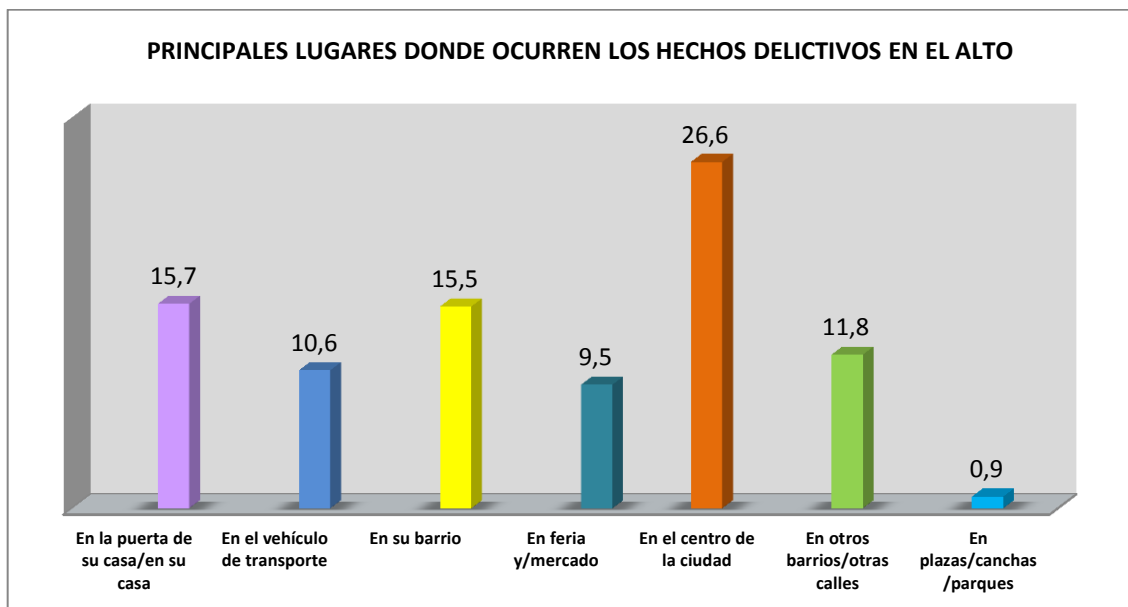
Es importante hacer notar que estas apreciaciones son en general comunes para las diferentes zonas, de casi toda la ciudad de El Alto. Asimismo, la problemática socioeconómica que vive esta ciudad, es cobrada socialmente mediante estereotipos que

los vinculan, con la génesis y el desarrollo de la delincuencia, convenciendo al propio barrio o zona de su condición diferencial.



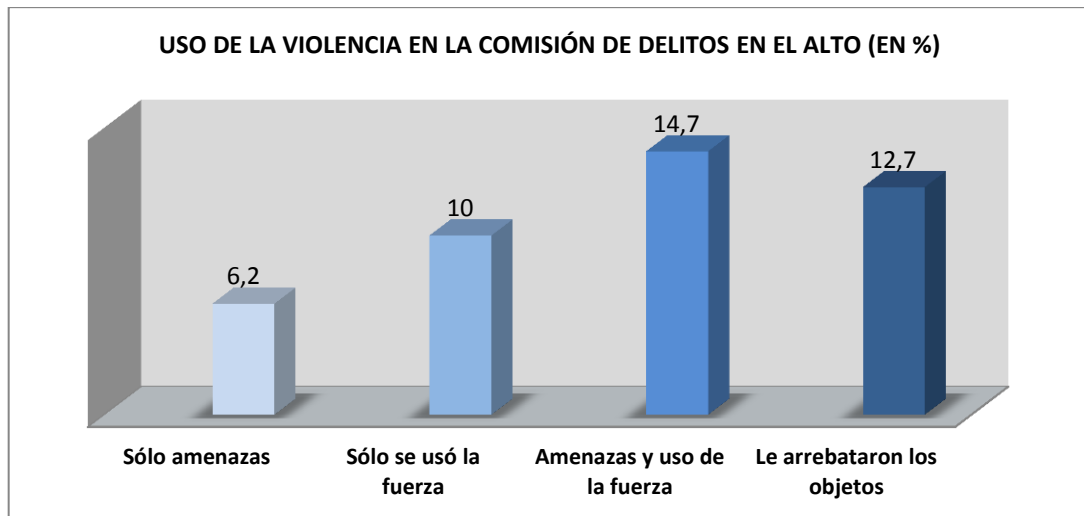
Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

Es importante determinar las circunstancias en los que se cometen los hechos delictivos, así tenemos en El Alto el 26,6% de los hechos delictivos ocurre en el centro de la ciudad, el 15,7% sucede en la puerta de su casa/en su casa, y el 15,5% de los hechos se da en su barrio.

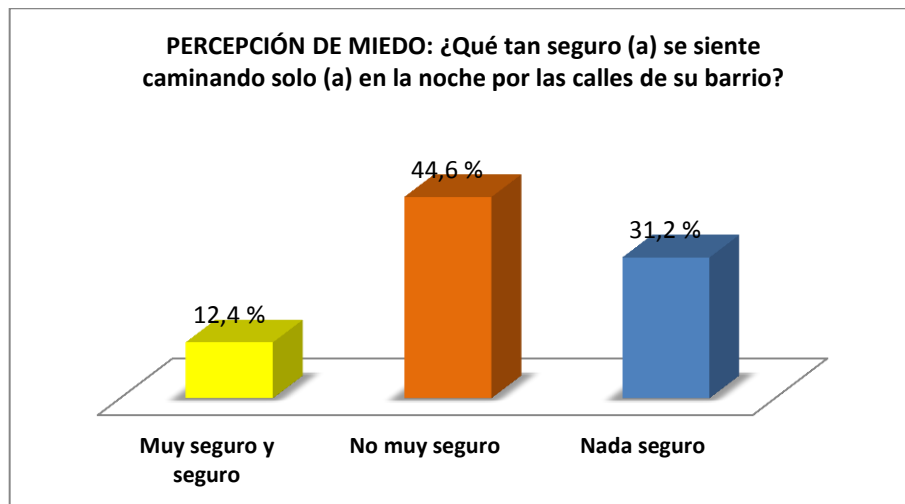


Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

El grado de violencia en la comisión de los hechos delictivos, la ciudad de El Alto presenta una alta incidencia de hechos cometidos haciendo uso de amenazas y uso de la fuerza 14,7%, seguida del despojo de objetos con un 12,7%.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

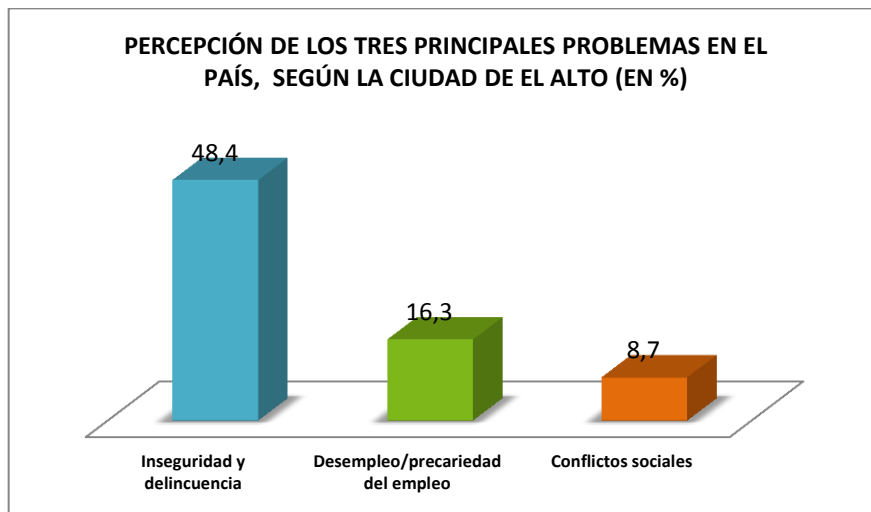


Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

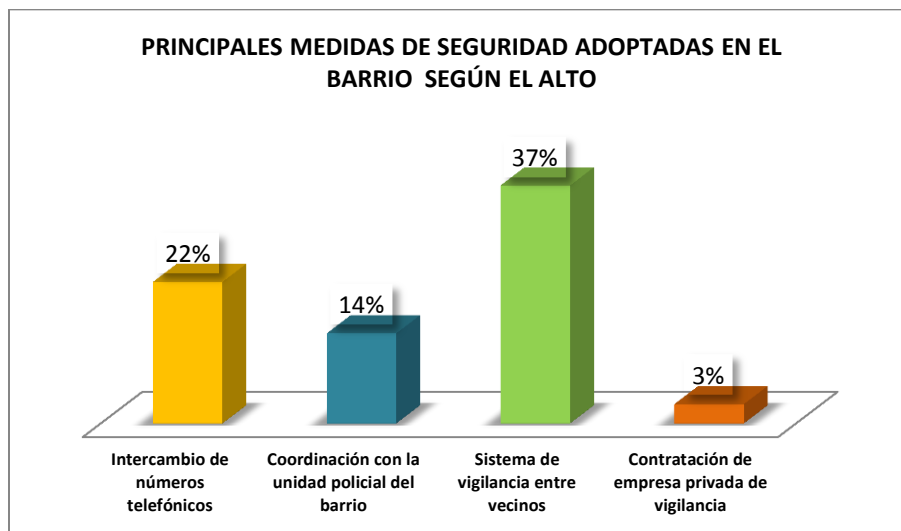
Un aspecto que repercute directamente en la percepción de la criminalidad es la seguridad que sienten los individuos de transitar libremente, sin temer a la posibilidad de



convertirse en víctima de un acto delictivo. En este sentido, la percepción que tienen los habitantes de la ciudad de El Alto respecto de la poca seguridad, es porcentualmente importante, de ahí que muchos ciudadanos compartan esa percepción del alto grado delictivo en las zonas o barrios, reforzándose esta percepción, con la inquietud sobre algunas conductas antisociales que se han difundido en la misma zona o vecindad.



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).



Fuente: Elaboración propia en base a los datos proporcionados por el Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana (ONSC).

Lo anterior demuestra que la mayoría de los ciudadanos alteños se sintieron muy o bastante preocupados sobre el conjunto de los delitos que se dan con frecuencia. Es claro que, según lo visto en las páginas anteriores, de que hombres y las mujeres de la ciudad de El Alto perciben las calles como un lugar inseguro.

#### **4. Análisis del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020**

##### **4.1. Identificación e institucionalización de los problemas detectados**

Estos últimos años, la ciudad de El Alto ha incrementado la cantidad de población, por tanto, también se ha hecho necesario que la ciudad demande más servicios públicos, atención a la salud y sobretodo la protección de sus derechos.

El proceso de formulación de la política pública de seguridad ciudadana de la ciudad de El Alto, se enmarca en el rol que el gobierno local tiene en la dirección los diferentes problemas que enfrenta la ciudad, como consecuencia de la creciente ola de delitos que acongojan a esta joven ciudad. Es así que la cuestión de la seguridad ocupó uno de los principales temas de la agenda de la actual gestión municipal de la ciudad de El Alto.

Nuestro país, a través de la Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012 – 2016 aprobado en fecha 31 de julio de 2012, determinó diferentes líneas de acción que han servido de base para la formulación de planes locales:

FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NORMATIVO	CONSTITUCIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD CIUDADANA Y MODERNIZACIÓN DE LA PPLICIA	IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE PREVENCIÓN, EDUCACIÓN E INFORMACIÓN CON PARTICIPACIÓN CIUDADANA	ACCIONES INTERINSTITUCIONALES CON PRIORIDAD EN LAS ZONAS Y DISTRITOS DE MAYOR INCIDENCIA DELICTIVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, de Trata y Tráfico de Personas y del Control y Expendio de Bebidas Alcohólicas.</li> <li>• Asimismo, se determinó contar con la Ley Orgánica de la Policía, de Faltas y Contravenciones, de Armas, contra el Hurto, Robo y Comercialización de Vehículos y Aeronaves, la Ley de Justicia Juvenil, Ley de Seguridad de Carreteras, Ley Migratoria, Ley de Bomberos, Ley de Protección de Denunciantes y Testigos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización, entrenamiento y especialización del personal policial.</li> <li>• Modernización del equipamiento y herramientas de la policía (centros automáticos de despacho, sistemas de monitoreo, unidades policiales preventivas para el control y regulación del tráfico vehicular).</li> <li>• Construcción de Estaciones Policiales Integrales en cada ciudad capital.</li> <li>• Creación de Estaciones Totales de Reconstrucción Virtual.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación de las temáticas de seguridad ciudadana, seguridad vial, emergencias y desastres en el currículo escolar.</li> <li>• Implementar planes educativos, según las características departamentales.</li> <li>• Creación de centros de rehabilitación para jóvenes en conflicto con la ley.</li> <li>• Campañas de prevención dirigidas a grupos vulnerables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecutar planes operativos interinstitucionales.</li> <li>• Creación del Centro Interinstitucional de Inteligencias en aeropuertos y fronteras a nivel nacional.</li> <li>• Implementación de la Tarjeta de Identificación del Conductor para el transporte público a nivel nacional.</li> <li>• Implementación de GPS en transporte público.</li> <li>• Desconcentración Judicial.</li> <li>• Patrullaje Aéreo Preventivo.</li> </ul>

Si bien la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, es parte de la administración municipal, en la medida de sus posibilidades se ha dado a la tarea de identificar los problemas en materia de seguridad ciudadana en base al marco legal (Constitución Política del Estado, Ley N° 264 Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana), complementando con los datos estadísticos del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana. En ese proceso de definición de los diferentes agentes que amenazan la seguridad de las personas, la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana identificó los siguientes factores:<sup>51</sup>

- ✓ Insuficiente asignación de efectivos policiales para la seguridad ciudadana.
- ✓ Inadecuado control de migrantes al país.
- ✓ Grupos juveniles de conducta irregular.

<sup>51</sup> Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana 2015 -2020, de la ciudad de El Alto.

- ✓ Elevado consumo de alcohol y drogas.
- ✓ Pandillas juveniles.
- ✓ Desempleo.
- ✓ Control familiar.
- ✓ Crecimiento demográfico.
- ✓ Inadecuado equipamiento e infraestructura de la policía en la ciudad de El Alto.
- ✓ Inadecuada implementación de sistema de vigilancia y cámaras de seguridad.
- ✓ Normativa débil en la aplicación de sanciones.
- ✓ Escasa planificación en seguridad ciudadana.
- ✓ Servicios policiales concentrados en un área de intervención.
- ✓ Falta de iluminación en calles y avenidas.

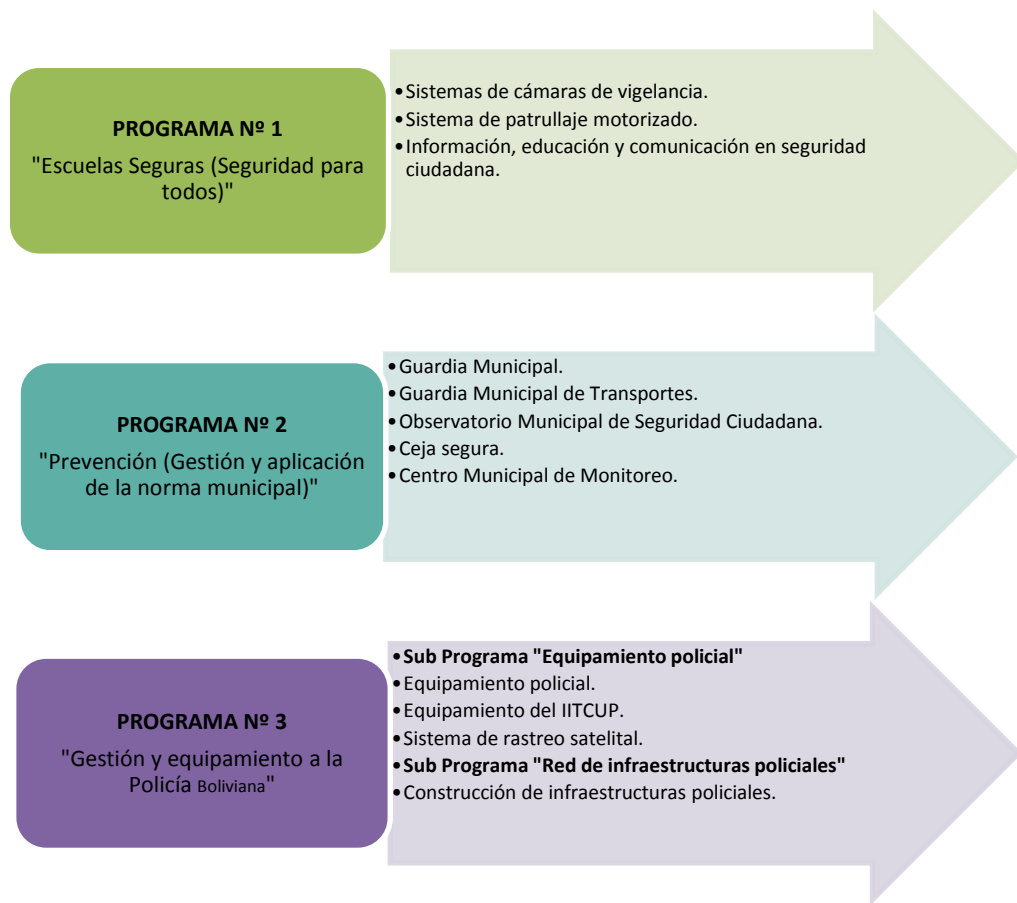
Todo lo descrito, trae consigo las consecuencias y se traduce en problemas como ser:

- ✓ Insatisfacción de la ciudadanía, respecto de la atención de las solicitudes de los servicios policiales.
- ✓ Tomar la ley por las propias manos.
- ✓ Insuficientes operativos de supervisión y control a lugares de alta incidencia delictiva, lo que genera el alto consumo de alcohol, drogas, prostitución clandestina, robos, hurtos, estafas, entre otros.
- ✓ Desconfianza en las instituciones del orden (policía) y responsables de la seguridad ciudadana.
- ✓ Generación de un ambiente de inseguridad y sensación de peligro en la sociedad.
- ✓ Incremento de los indicadores de inseguridad ciudadana en el Municipio de El Alto.

En este contexto, el Gobierno Municipal de la ciudad de El Alto, a través de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, presentó el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura”, como una iniciativa, que pretende disminuir los niveles de inseguridad. El Plan precitado, en una primera instancia ha sido presentado al

Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, en fecha 20 de agosto de 2015, en el que fueron partícipes representantes del Ministerio de Gobierno, la Alcaldesa Soledad Chapetón Tancara, representantes del Concejo Municipal de El Alto, representantes de la Policía Boliviana, representantes de las organizaciones sociales (Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto FEJUVE, Derechos Humanos El Alto, Juntas Escolares Distrito 1 y 8, y Federación de Padres de Familia FEDEPAF); quienes aprobaron el Plan mediante Resolución N° 001/2015 del Consejo Municipal de El Alto.<sup>52</sup>

**Programas contenidos en el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana  
"Ciudad Segura" 2015 - 2012**



<sup>52</sup> Acta de juramento de posesión del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de El Alto, 2015.

El Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura”, de acuerdo al informe GAMEA/SMSC/074/2015, tiene como objetivo disminuir la criminalidad mediante acciones, como la de garantizar la presencia de personal policial y la instalación de cámaras de seguridad en las unidades educativas, en zonas de riesgo, programas de prevención orientados a cambiar hábitos de conducta, fortalecer las tareas de la Intendencia Municipal, Guardia Municipal y la Guardia Municipal de Transporte, equipar a la Policía, para fomentar la presencia policial en toda la ciudad de El Alto, asimismo, la construcción de la Unidad de Bomberos debidamente equipada y contar con un laboratorio científico a cargo de la policía IITCUP.

De este modo, el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana 2015 – 2020, se ha planteado con el afán de dar una solución real a los problemas de inseguridad que aqueja a la ciudadanía en su conjunto, además de ser una guía de planificación para los siguientes años, ya que cuenta con programas y proyectos destinados a mejorar la seguridad ciudadana en el Municipio de El Alto.

No obstante, para intervenir en un problema, como es sabido, es imprescindible tener un conocimiento fundado sobre él, por lo que es necesario realizar un diagnóstico que implica recoger y analizar datos de diversa naturaleza para reconocer la problemática, su gravedad y sus características. Para el caso de la ciudad de El Alto, a partir de las entrevista y la investigación realizada se pudo apreciar que la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, a la hora de determinar los factores que afligen a la ciudadanía, no hizo la profundización, verificación y análisis correspondiente de los mismos, tampoco realizó diagnósticos focalizados sobre una determinada zona con altos niveles de delincuencia, asimismo, si bien en la oferta electoral de la Alcaldesa Chapetón, uno de los temas centrales era la seguridad ciudadana, a lo largo de este tiempo no ha habido una construcción de una visión clara y ambiciosa que pueda guiar las actividades y esta es la razón por la que algunos proyectos como la cuestión de equipamiento a la policía, no está aún del todo solucionado.

A pesar de aquello, hay que reconocer que existe la voluntad política de implementar medidas orientadas a combatir la delincuencia, sin embargo, es sabido que un liderazgo sin cuadros profesionales y administrativos adecuados no podrá implementar de buena forma su estrategia, actualmente el cargo de Secretario Municipal de Seguridad Ciudadana está a cargo del Cap. (R) Ulloa, si bien está comprometido con la realidad local y es especialista en el área, aun así, se ha podido observar que el equipo técnico que desarrolla e implementa las iniciativas y coordina con los distintos actores, no tiene conocimiento del Plan que se está implementando, al mismo tiempo que no se cuenta con un equipo multidisciplinario que permita una comprensión integral de la ciudad; por lo que cualquier iniciativa en materia de seguridad ciudadana debe necesariamente ser apoyada por especialistas para hacer frente a los diversos fenómenos de la violencia y la delincuencia; lo que no se da en el caso de la Secretaría Municipal de El Alto.

Particularmente, los encargados de plantear estrategias, que luego han sido plasmados en el Plan, han identificado en primera instancia, si bien la Ley N° 264 daba parámetros para la ejecución de planes en materia de seguridad ciudadana, que el Municipio de El Alto sigue con altos indicadores de inseguridad ciudadana, lo cual, según los que han diseñado la política de seguridad ciudadana tendría relación con una inadecuada aplicación de aquella Ley, en el sentido de que el destino de los recursos has sido mal utilizadas. Podemos inferir de que existe una convicción alta para solucionar estos problemas de inseguridad, lo que ha dado lugar a la institucionalización de la política de prevención de la violencia y la delincuencia, a través de una estructura formal en el que se ha constituido un equipo a nivel técnico y no así a nivel político, lo que explica que cuando se realizó el diagnóstico de los problemas de inseguridad, no se ha contado con la participación de las organizaciones sociales; por lo que se ha diseñado el plan en el marco de un trabajo meramente técnico.

Por tanto, no se ha realizado un diagnóstico que permita abordar el tema desde la perspectiva de la evolución de la delincuencia, tales como dónde está disminuyendo o aumentando la inseguridad, dónde se están concentrando o extendiendo, si los delitos están afectando las mismas áreas u otras nuevas, si existen nuevos focos de inseguridad y victimización que están emergiendo, si hay evidencias de resultados positivos de alguna experiencia.

#### **4.2. Formulación de soluciones o acciones**

La estrategia local es un camino elegido, que puede modificarse a la luz de los logros, dificultades, contingencias, fracasos, resultados esperados y no esperados. Una vez identificado los problemas que generan la delincuencia en la ciudad de El Alto y analizada las causas ligadas al entorno local, se ha formulado el plan sin promover la participación y representatividad de distintos actores.

De esta forma, la formulación y diseño de la política de seguridad ciudadana se ha construido con una visión de largo plazo, de prevención y de integrar los distintos factores que conforman el fenómeno de la inseguridad, la delincuencia y la violencia. A pesar de aquello, los encargados de formular el plan no han jerarquizado las prioridades, tampoco los programas han sido consensuados y apoyados por la mayoría, por tanto, no hay ese compromiso de que los actores asumen frente a la comunidad.

Si bien en una entrevista realizada a Sandro Ramírez, Presidente de la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales de El Alto) manifestaba:

*“Es alarmante el tema de la seguridad ciudadana (...) en el tema de la seguridad ciudadana no se requiere el color político, es una situación que nos atañe a todos en su conjunto”.*<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Entrevista al Presidente de la Federación de Juntas Vecinales de El Alto.



En este contexto, la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana de Gobierno Municipal de El Alto, participó como el actor principal en el diseño, puesto que las directrices que han influido en esta fase, han sido dadas por las autoridades de turno, de acuerdo a la información obtenida del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, dependiente del Viceministerio de Seguridad Ciudadana.

Al mismo tiempo que la elaboración y uso de indicadores es necesario tanto en el diseño como en la medición u observación de ciertas variables que ayudan a seguir la evolución de los problemas de inseguridad en un municipio. Por lo que la construcción participativa de los indicadores garantiza una mayor apropiación y compromiso de los actores respecto de los cambios que se desea lograr y su adecuación a las condiciones y al contexto particular de cada proyecto. Para el caso de El Alto, el plan no cuenta con indicadores que permitan la medición cuantitativa para ver la evolución a lo largo del tiempo de un objetivo predeterminado.

### **4.3. Toma de decisión**

Como es de conocimiento general, en el último tiempo los índices de violencia y criminalidad ha ido en ascenso en la ciudad de El Alto, al respecto, en la entrevista realizada al Cap. (R) Dorian Amin Ulloa Javier, Secretario Municipal de Seguridad Ciudadana, señalaba que:

*“El Plan Municipal de Seguridad Ciudadana fue elaborado por la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, el mismo que ha requerido el consentimiento y aprobación de las diferentes organizaciones sociales*

*representativas de la Ciudad de El Alto, quienes son parte del Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana”.*<sup>54</sup>

Desde aquella perspectiva, el ámbito de participación en la prevención del delito en la ciudad de El Alto se da mediante una participación indirecta, puesto que la participación la hacen los dirigentes de cada Distrito que conforman el municipio. Si bien, la ciudadanía no participa de forma directa, cabe señalar que las organización de vecinos han desarrollado diversas iniciativas o mecanismos de organización que buscan la protección dentro de un espacio. Al respecto, el Presidente de la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales de El Alto) declaraba que:

*“Lamentablemente tenemos que decir que el Municipio se ha alejado un poco, no es por nosotros que no quisiéramos, nosotros estamos predispuestos a trabajar, pero lamentablemente no tenemos a este momento, no hay predisposición de parte de ellos, entonces más adelante vamos a ver cómo coordinamos, sin embargo, vamos a trabajar (...) ya tenemos un acuerdo para trabajar con ellos”.*<sup>55</sup>

Asimismo, es importante a la hora de diagnosticar, indagar sobre lo qué está sucediendo en la ciudad. Es decir, qué está pasando, qué delitos se cometen con mayor frecuencia, dónde y cómo se producen estos delitos, de la misma forma, por qué están teniendo lugar algunos delitos en zonas o distritos concretos de la ciudad. En este entendido, el Cap. (R) Dorian Amin Ulloa Javier, Secretario Municipal de Seguridad Ciudadana, manifestaba que los principales problemas identificados que han motivado la elaboración del Plan Municipal de Seguridad Ciudadana fueron que:

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada en fecha 27 de septiembre de 2016 al Cap. (R) Dorian Amin Ulloa Javier, Secretario Municipal de Seguridad Ciudadana.

<sup>55</sup> Entrevista realizada en fecha 21 de julio de 2016 al Presidente de la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales de El Alto).

*“Una vez realizada el proceso de transición de la anterior gestión a la actual, de la Alcaldesa Lic. C. Soledad Chapetón Tancara, no se contaba con un Plan Municipal de Seguridad Ciudadana, por consecuencia no se contaba con proyectos y programas para la ciudad de El Alto, para reducir los índices de inseguridad ciudadana. No se contaba con un Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, instancia encargada de aprobar los planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana (...). La falta de coordinación con las diferentes instituciones responsables de la seguridad ciudadana, Ministerio de Gobierno, Policía Boliviana, Gobierno Autónomo Departamental de La Paz y el Municipio de El Alto. La falta de información, documentación respecto del equipamiento en general entregado a la Policía Boliviana (...)”.*<sup>56</sup>

La seguridad ciudadana de acuerdo a los argumentos revisados supra, es un derecho de toda persona, por lo tanto, las autoridades municipales, deben abordar el tema de manera integral, ya que afecta e involucra a diferentes actores, es decir, instituciones del Gobierno Municipal de El Alto, las organizaciones sociales, las organizaciones vecinales, juntas escolares, las empresas privadas que ofrecen servicios de seguridad y sobre todo los ciudadanos que viven en la ciudad de El Alto.

En el mismo sentido, a la hora de plantear soluciones y/o estrategia para enfrentar el problema de la inseguridad, se debe considerar otra premisa, esto es, la voluntad política, debido a que es importante que las autoridades locales asuman un compromiso para plantear medidas, así como la implementación de las mismas. La autoridad de turno, durante la campaña electoral del año 2015, tuvo como uno de sus postulados la seguridad ciudadana, por lo que una vez identificado las insuficiencias en materia de seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto, se creó la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, con capacidad de acción y decisión que promueva la reducción de la inseguridad ciudadana conjuntamente con el resto de actores.

---

<sup>56</sup> Ídem.

En ese contexto, el Gobierno Municipal de la ciudad de El Alto, a través de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, presentó el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura”, como una iniciativa, que pretende disminuir los niveles de inseguridad. El Plan precitado, en una primera instancia ha sido presentado al Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, en fecha 20 de agosto de 2015, en el que fueron partícipes representantes del Ministerio de Gobierno, la Alcaldesa Soledad Chapetón Tancara, representantes del Concejo Municipal de El Alto, representantes de la Policía Boliviana, representantes de las organizaciones sociales (Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de El Alto FEJUVE, Derechos Humanos El Alto, Juntas Escolares Distrito 1 y 8, y Federación de Padres de Familia FEDEPAF); quienes aprobaron mediante Resolución N° 001/2015 del Consejo Municipal de El Alto.

En el Plan se tiene el postulado de la importancia de la participación ciudadana en el ámbito de la prevención del delito como eje de las estrategias de seguridad, asimismo, están los programas destinados a fortalecer los sistemas de vigilancia en Unidades Educativas, prevención y equipamiento a la policía, líneas de acción del Plan que serán desarrolladas por la Dirección General de Prevención del Delito.

Las estrategias planteadas para enfrentar la violencia<sup>57</sup> y el delito, han sido concertados y a partir ello, las iniciativas están dirigidas a los diversos factores causales; las estrategias derivadas del Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana de El Alto (2015 - 2020), consisten en:

---

<sup>57</sup> La violencia puede ser definida como toda expresión o conducta agravante hacia terceros, que puede ser física, verbal, psicológica y simbólica, que no necesariamente implique un daño permanente, en el sentido de que la violencia deberá ser experimentada por el sujeto o enmarcarse en un ámbito de reconocimiento público. Diferente es el caso de la inseguridad que viene a ser la expresión o sensación de temor de las personas a ser víctimas de la violencia o el crimen en cualquier circunstancia de su vida cotidiana.

ESTRATEGIA N° 1	CONTAR CON UN CONSEJO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	<p>Tiene como objetivo proyectar de forma coordinada y planificada, las medidas y respuestas a los problemas de inseguridad ciudadana.</p> <p>El Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana acompaña y aprueba los planes, programas y proyectos de forma consensuada.</p> <p>El Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana tiene la función de evaluar la ejecución de todos los planes, programas, programas y otras actividades en materia de seguridad ciudadana.</p> <p>El Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana se constituye en el articulador de los actores más importantes, que son la ciudadanía, policía y el municipio en la lucha contra la inseguridad.</p>
ESTRATEGIA N° 2	IMPLEMENTAR EL PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD “CIUDAD SEGURA” COMO LINEAMIENTO BASE DE PLANIFICACIÓN 2015 - 2020	<p>Plan Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” permite señalar cuáles serán los pasos a seguir durante los próximos cinco años en programas, proyectos y toda actividad que tenga relación con el tema de seguridad ciudadana.</p> <p>El plan pretende cumplir los requerimientos más importantes de la Policía Boliviana, con la finalidad de revertir aquellas acciones que en pasado han resultado nada planificadas ni coordinadas administrativamente, lo que incidió en la función operativa de la institución del orden.</p> <p>El Plan Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura”, como puente entre la administración y la función operativa policial.</p>
ESTRATEGIA N° 3	TRABAJAR EN LA CONSTRUCCIÓN DEL TRIÁNGULO POLICÍA-CIUDADANÍA-MUNICIPIO	<p>Generar espacios adecuados que permitan trabajar de manera coordinada entre los tres actores.</p> <p>La ciudadanía, porque es la que se ve afectada directamente por la delincuencia.</p> <p>El policía, debido a que a que se constituye en la fuerza operativa de lucha contra la delincuencia.</p> <p>El municipio, que debe responder de forma eficiente a las necesidades de la Policía Boliviana y la ciudadanía alteña.</p>
ESTRATEGIA N° 4	COORDINAR EL EQUIPAMIENTO CON LAS UNIDADES POLICIALES	<p>Despliegue técnico coordinado y planificado en cuanto a las adquisiciones que se realicen para equipar a la policía de la ciudad de El Alto.</p>

ESTRATEGIA N° 5	USO DE TECNOLOGÍA COMO UN ALIADO ESTRATÉGICO EN LA LUCHA CONTRA LA INSEGURIDAD	Medidas tecnológicas para implementar en los programas. Optimización en el uso de recursos humanos y administrativos, para evitar desgastes innecesarios.
ESTRATEGIA N° 6	DIFUSIÓN DE PROGRAMAS DE EDUCACIÓN Y PREVENCIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA	El Plan Estratégico de Seguridad “Ciudad Segura” establece como uno de sus pilares fundamentales, la PREVENCIÓN, generando conciencia ciudadana.
ESTRATEGIA N° 7	RECOLECCIÓN, SEGUIMIENTO, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA	Contar con información oportuna y verificable sobre la incidencia delictual en todos los distritos de la ciudad de El Alto.

Aunque el Gobierno Municipal de El Alto ha priorizado la prevención del delito, es importante un enfoque estratégico, que no consista solamente en un conjunto de tácticas que se emplean contra un problema específico, sino que amerita involucrar a la comunidad, lo que constituye un pilar fundamental para lograr cualquier éxito. Asimismo, un enfoque estratégico requiere el compromiso y la participación de todas las instituciones relevantes y de la comunidad.

## **CAPÍTULO IV**

### **IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA “CIUDAD SEGURA” 2015 – 2020**

#### **4. Componentes de la estrategia de intervención**

##### **4.1. Implementación**

En este contexto, la implementación se constituye en una actividad compleja, construida por actores diversos que se confrontan, negocian y se comprometen sobre intereses, posiciones y ventajas. De esta manera, se generan en este proceso relaciones entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, privados y los ciudadanos en conjunto. Desde esa perspectiva, el rendimiento de una política y la efectividad en su aplicación se encuentran influenciados por las estructuras e interacciones del conjunto de actores institucionales, políticos y sociales que la implementan.

La implementación de una política pública consiste en una etapa del proceso de la política pública, ubicada entre la decisión y los resultados de la política. Una de las perspectivas teóricas desde la que se puede analizarse la implementación de las políticas públicas, es el enfoque top – down (arriba - abajo), el cual asume que, luego que las autoridades han definido una política pública, es puesta en práctica por la administración pública tal y como fue estipulado en el diseño. En este enfoque existe una separación entre la etapa política (de formulación) y la de implementación, que viene a ser una etapa técnica, especializada y ejecutada a través de procedimientos y estructuras administrativas.

En primera instancia, el Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana adopta un esquema preventivo, porque incluye aspectos inherentes al tema de la prevención y en

general se plantean programas y proyectos de forma que coadyuven a disminuir los factores estructurales que inciden la violencia y la delincuencia. Es muy pronto para elaborar un análisis sobre las metas alcanzadas, debido a que los programas recién se están ejecutando; aunque la delincuencia y los fenómenos vinculados a ella no han logrado disminuir de manera significativa.

Los representantes de las organizaciones de vecinos como FEJUVE El Alto participan en los diferentes talleres y socializaciones que realiza tanto la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, como el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, en este sentido, uno de los actores señalaba que:

*“En el tema de seguridad ciudadana, en FEJUVE tenemos la cartera de seguridad ciudadana, quienes están empezando a trabajar con este tema, nosotros con esa comisión vamos a pedir el informe correspondiente (...) para así poder coordinar y luchar contra la delincuencia (...) es alarmante cuando se escuchan las cifras (...) entonces tenemos que las políticas no solamente se tienen que dar en este tema de seguridad ciudadana, sino las políticas de gobierno también, por qué hay delincuencia, por la falta de empleo, la ciudad de El Alto es más nos dedicamos al comercio y no hay fuentes de empleo que tengan solvencia de seguro (...) nosotros como organizaciones sociales siempre vamos a estar prestos y hay entender que últimamente que quiénes dan licencia para que se abran cantinas, ahí es donde se crea el tema de la delincuencia, podemos ver que siempre están asaltando a alguien que está mareado, pero si vemos antes en la Ceja nomas eran los bares, ahora ya sean proliferado, ya se han extendido en otras urbanización, en otros distritos, y esto es alarmante, entonces, habría el tema de extensión de licencias por parte del Gobierno Municipal (...), es un tema bien complejo”.*<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Entrevista realizada en fecha 21 de julio de 2016 al Presidente de la FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales de El Alto)



Si bien dentro del Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana (2015 - 2020), una de las premisas, como parte de la acción interinstitucional, es la de trabajar de forma coordinada y planificada entre la ciudadanía, policía, municipio. No obstante, el enfoque que se adopta, en esta etapa de la implementación es la de arriba hacia abajo, ya que la ejecución es una función exclusiva de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana y de sus dependencias burocráticas, donde claramente vemos una distancia entre los diseñadores de la política pública y los ciudadanos que se beneficiaran de la misma. Lo que da cuenta que los ciudadanos del Municipio de El Alto, pasan a ser meros actores pasivos – receptores de una política pública de seguridad ciudadana.

Por tanto, podemos decir que existe una dominancia del Gobierno Municipal de El Alto en lo que respecta en la proyección de la política de seguridad ciudadana y durante todo el ciclo de la política pública.

Asimismo, la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, no realizó una evaluación previa que permita anticipar problemas en la implementación del Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana. De esta forma, la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana se limitó a la presentación de informes de actividades (junio – diciembre de 2016) y diferentes reportes respecto de la ejecución de programas y proyectos contenidos en el plan.

#### **4.2. Aspectos institucionales y administrativos**

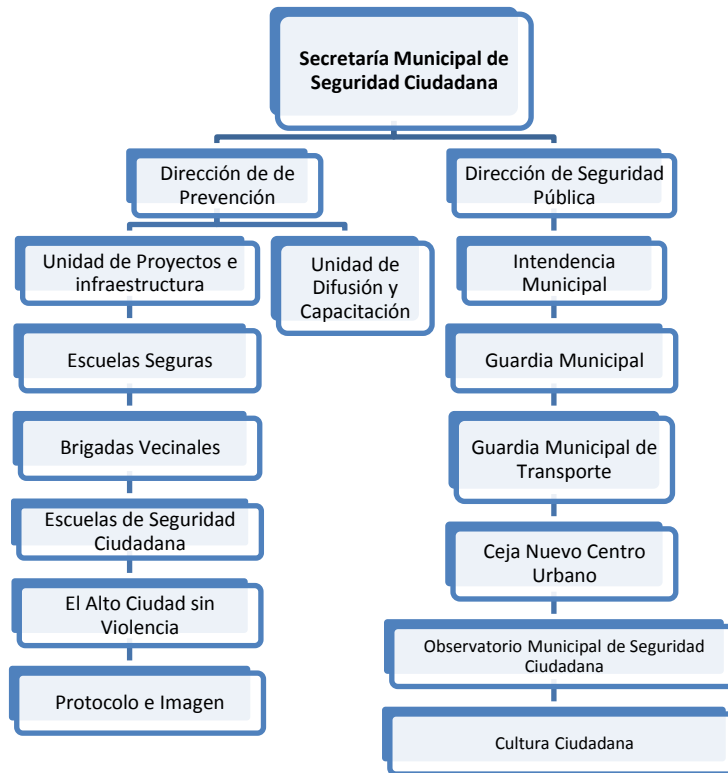
El proceso de análisis de las instituciones y organizaciones que ejecutan acciones en la prevención de la inseguridad ciudadana, conlleva a determinar qué se está haciendo y cómo en materia de seguridad ciudadana.

En esta perspectiva, los gobiernos locales juegan un papel importante, puesto que se encuentran en una posición de mayor cercanía con la comunidad, por tanto, tienen esa capacidad de identificar las principales causas de la inseguridad y promover políticas de seguridad acordes a sus necesidades.

En la ciudad de El Alto, la instancia encargada de plantear y ejecutar las políticas públicas de seguridad ciudadana, es la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, la cual cuenta con la Dirección de Seguridad Pública que aglutina a la Intendencia Municipal, Guardia Municipal, Guardia Municipal de Transporte y la Unidad de proyectos especiales en seguridad ciudadana; también está la Dirección de Capacitación y la Unidad de Gestión y Equipamiento.

Asimismo, mediante Resolución Administrativa Municipal GAMEA/SMSC/DAUJ/005/2015 de 11 de noviembre de 2015, se creó el Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana (O.M.S.C.) de la ciudad de El Alto, que tiene tarea de recopilar, procesar, implementar sistemas de recolección de información, analizar e interpretar la información respecto de los factores que contribuyen a la inseguridad ciudadana y mantener una base de datos actualizada, que coadyuve al diseño de políticas públicas que tiendan a minimizar su incidencia.

## Organigrama de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana



En cuanto a la modernización de la gestión local de la seguridad ciudadana y la convivencia, se destaca el proceso de institucionalización del manejo de las respectivas políticas en materia de seguridad ciudadana, así se creó la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, para potenciar los mecanismos para el seguimiento de la situación de la seguridad en la ciudad y para la concertación de intervenciones con otras instituciones.

Dentro de esta Secretaría se tratan las políticas en este campo, así como la gestión de reuniones periódicas en los distritos municipales para potenciar los mecanismos de seguimiento de la situación de seguridad en la ciudad y para la concertación de intervenciones con otras instituciones. Dada la importancia de la identificación de los actores claves para el desarrollo de un proyecto de prevención del delito dentro de un

territorio es importante, debido a que se debe considerar actores válidos e influyentes tanto a instituciones como a personas particulares.

### **4.3. Coordinación a nivel local**

La prevención del delito y la violencia es responsabilidad de la Secretaría Municipal de Seguridad, en coordinación con una serie de organismos, es decir, la policía con sus respectivas unidades, el Consejo Municipal de Seguridad Ciudadana, Federación de Juntas Vecinales, Federación de Padres de Familia.

El Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana 2015 – 2020, se constituye en una estrategia orientada a reducir los niveles de inseguridad, con las asignaciones de responsabilidades en una área específica (Dirección de la Prevención y Dirección de Seguridad Pública). Las estrategias están dirigidas a cuestiones de prevención, a partir de la identificación de causas y factores que generan la inseguridad, control de delitos, mediante actividades orientadas a hacer cumplir las normas y educación ciudadana para crear una cultura ciudadana que fortalezca el sentido de pertinencia y rechazo frente a los comportamiento delictivos que atentan contra la buena convivencia.

Asimismo, se ha planteado el tema de la corresponsabilidad, entendida como el hecho de compartir la responsabilidad en el manejo de la seguridad y convivencia ciudadana que busca involucrar los diversos niveles de responsabilidad a través de la creación de compromisos frente a programas, proyectos y acciones que estén orientadas a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia. Así se establecen los niveles de responsabilidad:



**Coordinación interinstitucional entre los diferentes actores locales:**



**4.4. El rol de la policía**

En líneas generales, las instituciones encargadas del control son la policía y el sistema judicial, en el primer caso, hay una facultad delegada por parte del Estado que permite la utilización de la fuerza para el control de la criminalidad; en el segundo tiene que ver con las instituciones que son las encargadas de establecer responsabilidades penales y de imponer sanciones en relación a los delitos tipificados como tal.

El Comando Policial de El Alto, a través de sus Unidades, Organismos Operativos y Grupos Especializados, brindan servicios, orientados a la preservación del orden público, lucha contra el crimen, el cumplimiento de las garantías constitucionales, así como el respeto a los derechos humanos.

El rol de la policía es fundamental, debido a que la implementación de un plan de seguridad ciudadana, requiere de la cooperación de esta entidad. En este sentido, las funciones de la policía boliviana, están determinados en el Art. 26 de la Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”: *“la Policía Boliviana además de las funciones establecidas en la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica de la Policía Boliviana tendrá las siguientes funciones en el ámbito de la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana: (...) ejecutar planes, programas y proyectos de prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana (...).”*<sup>59</sup>

Sin embargo, de acuerdo a las estadísticas de encuestas de victimización y percepción de seguridad ciudadana, la relación entre la ciudadanía y la policía no es favorable, debido a que varios factores contribuyen a ello, entre los cuales está la desconfianza de la población, que se traduce en la desaprobación de los actos de complicidad con la delincuencia, lo que hace que los ciudadanos no los identifiquen como aquella institución en la que pueden confiar. De la misma forma, existen factores estructurales, como ser precario material y equipamiento con que cuentan. Así tenemos estas percepciones:

*“A veces están los policías, no siempre, pero están unos cuantos (...) por ejemplo en esta avenida asaltan, porque es oscuro, no hay luminarias, por eso aprovechan (...).”*<sup>60</sup>

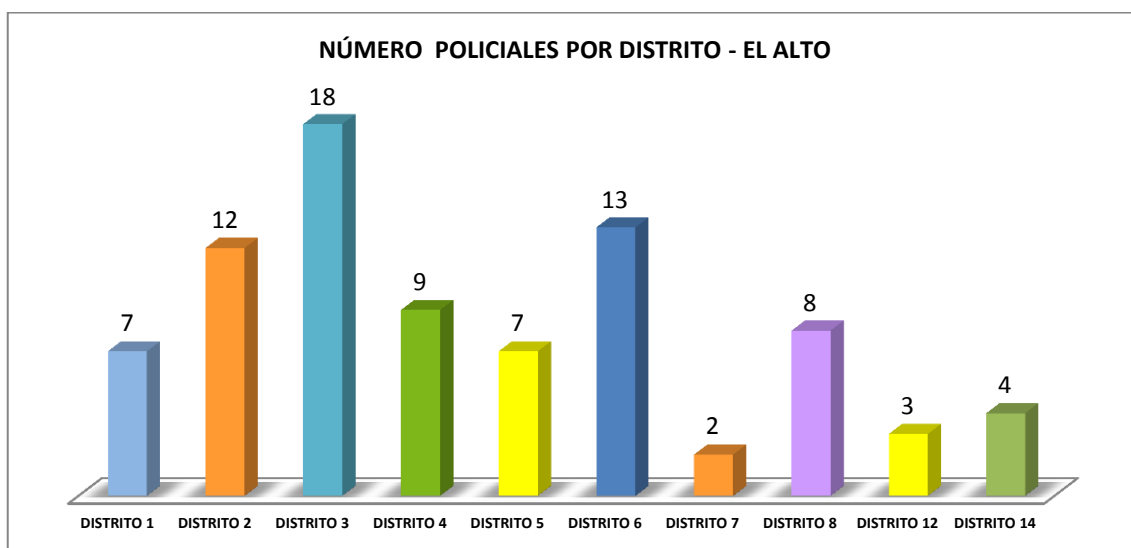
---

<sup>59</sup> Ley N° 264 de 31 de julio de 2012, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una Vida Segura”

<sup>60</sup> Entrevista a un vecino de la zona José Ballivian del Distrito 6 de El Alto.

*“(...) yo sufrí un robo, aquí en mi casa, aprovecharon que nadie estaba (...) usaron pata de cabra para abrir la puerta (...) se llevaron todo lo que es de valor, pero hemos llamado a la policía para que investigue, pero hasta ahora no se ha hecho nada (...)”.*<sup>61</sup>

El precario equipamiento policial e inexistencia de insumos y equipos policiales (gases, PR, cascos, bastones o pistolas eléctricas, manillas, celdas y vehículos), hace que el personal policial, sea un tanto renuente para poner en riesgo sus vidas, ante la delincuencia, que en muchos casos esta mejor dotada, equipada y armada.



Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la Policía Boliviana.

Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de acuerdo a la proyección sobre la cantidad de habitantes con que cuenta la ciudad de El Alto, para el 2016 se registraron aproximadamente 901.823 personas que habitan esta urbe, logrando un incremento superior a los 41.700 ciudadanos con relación a los datos del Censo de la gestión 2012, donde se registró 860.082 habitantes.

<sup>61</sup> Entrevista a un vecino de la zona José Ballivian del Distrito 6 de El Alto.

De acuerdo a los datos del Comando Regional de la Policía, la urbe alteña cuenta solamente con 1.700 efectivos para atender los requerimientos de la ciudadanía cuando son víctimas de hechos de inseguridad, donde habitan más de 900 mil personas, por lo que se calcula que un efectivo atiende la seguridad de cada 530 ciudadanos.<sup>62</sup>

*“El Comando Regional cuenta con 1.700 efectivos policiales para atender a la población alteña, lo cual nos preocupa porque este es el principal motivo para no poder cubrir sus requerimientos”<sup>63</sup>*

En este contexto, la policía se constituye en el brazo operativo para implementar las políticas de seguridad ciudadana, sin embargo, dada las limitaciones en cuanto a varios factores, muchos distritos y zonas se encuentran si contar con la adecuada cobertura del servicio policial:

*“(…) ya no se puede caminar en las altas horas de la noche, yo me voy a mi casa temprano, más tarde por aquí asaltan, hay muchos jóvenes que están drogados y vienen a pedir plata y si no les das, te amenazan, entonces uno tiene miedo (…)”<sup>64</sup>*

En el mismo sentido, las carencias que sufre la institución del orden, se ven reflejadas en la demora de la atención de un hecho delictivo, lo que hace que la ciudadanía perciba la ineficiencia por parte de los policías:

*“Nosotros no tenemos suficientes motocicletas, y si tenemos no hay gasolina, nos dijeron que nos dotarían, pero no hay hasta ahora, entonces tenemos que caminar (….) para auxiliar a los vecinos, este módulo es para todo este sector, entonces cuando nos dicen que se ha cometido o se asaltado, no llegamos tiempo*

---

<sup>62</sup> El Diario, 30 de Enero de 2017.

<sup>63</sup> Comandante Regional de El Alto, coronel José Guardia, en El Diario, 30 de Enero de 2017.

<sup>64</sup> Entrevista a una vendedora en la Ceja, Distrito 1.



(...) también aquí sólo somos dos, y uno tiene que quedarse aquí en el módulo (...)"<sup>65</sup>

A pesar de que uno de los programas del Plan, consiste en equipar a los módulos policiales, así como la construcción de infraestructuras policiales en distritos con mayores índices de delincuencia, sin embargo, la situación va más allá, debido a que la relación entre la ciudadanía y la institución del orden no es favorable, ya que factores como la desconfianza de la población hacia los efectivos policiales por su escasa preparación y su difundida complicidad con la delincuencia, contribuyen a ello; asimismo, hay factores estructurales que posiblemente inciden en la labor de los policiales, que van desde los bajos salarios, el precario material y equipamiento con el que cuentan, la inestabilidad laboral, el trato indigno e irrespetuoso por parte de sus superiores, hasta el maltrato y las conductas injuriosas que reciben en la vía pública por parte de los ciudadanos, lo que debilita el fortalecimiento de una policía boliviana que responda de manera eficaz a la demanda de más seguridad ciudadana.

#### **4.5. Recursos**

El Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana 2015 – 2020, en un trabajo coordinado entre la ciudadanía, municipio y la policía, busca sobre todo disminuir los niveles de inseguridad, para ello, el Plan cuenta con tres programas: *escuelas seguras*, dentro del cual está inmerso el sistema de cámaras de vigilancia, patrullaje motorizado y programas de prevención; *gestión y equipamiento policial*, que contempla cuestiones de mantenimiento, dotación de medios de transporte, medios tecnológicos, dotación de mobiliario, a su vez este programa contiene un sub programa que consiste en la ampliación de los servicios mediante la construcción de estaciones policiales en los Distritos 1, 3, así como la construcción de infraestructuras policiales de IITCUP, Centro Municipal de Monitoreo y el Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana.

---

<sup>65</sup> Entrevista a un policía que prestaba sus servicios de turno en el Módulo Policial de la zona Santiago II del Distrito 2.

En este sentido, se ha planteado que el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana 2015 – 2020 demandaría una inversión de Bs. 194.954.676.00 (Ciento noventa y cuatro mil) en los próximos cinco años, destinadas a cubrir los gastos que necesiten los programas y proyectos que contiene el precitado Plan. Por lo que se ha previsto que el 56% de la inversión a realizarse, estará financiada con recursos propios y de participación popular, que prácticamente serán destinados a proyectos municipales; el resto que equivale a 44% serán financiados con recursos del IDH y otros, que vienen a ser aquellos proyectos de fortalecimiento y mejoramiento de servicios de la Policía Boliviana en EL Municipio de El Alto.

De acuerdo a lo ingresos de recursos IDH percibidos por el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto en los últimos cinco años, en materia de seguridad ciudadana se ha realizado una inversión significativa de las distintas fuentes para el financiamiento de proyectos orientadas a reducir los niveles de inseguridad ciudadana.

#### Recursos asignados para seguridad ciudadana

GESTIÓN	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	I.D.H	TOTAL	N° DE PROYECTOS
2011	1,179,481.00	4,015,274.00	913,535.00	6,727,290.00	33
2012	5,422,723.00	1,942,529.00	3,319,080.00	10,684,332.00	28
2013	5,759,187.00	2,573,619.00	11,915,264.00	20,248,070.00	32
2014	1,023,696.00	524,073.00	21,267,082.00	22,814,851.00	30
<b>TOTAL</b>	<b>14,004,087.00</b>	<b>9,055,495.00</b>	<b>37,414,961.00</b>	<b>60,474,543.00</b>	<b>123</b>

GESTIÓN	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	I.D.H	TOTAL	N° DE PROYECTOS
2015	3,564,632.00	282,920.00	9,911,431.00	13,758,983.00	24
<b>TOTAL</b>	<b>3,564,632.00</b>	<b>282,920.00</b>	<b>9,911,431.00</b>	<b>13,758,983.00</b>	<b>24</b>

En principio se ha planteado que el Plan Macro Estratégico de seguridad ciudadana 2015 – 2020, requiere de una inversión de Bs. 194.954.676,00 (Ciento noventa y cuatro mil

novecientos cincuenta y cuatro mil seiscientos setenta y seis 00/100 bolivianos) para su implementación de los cuales:

- Bs. 85.694.676,00 (Ochenta y cinco millones seiscientos noventa y cuatro mil seiscientos setenta y seis 00/100 bolivianos) están destinados a la implementación de proyectos de fortalecimiento y mejoramiento de la Policía Boliviana que está relacionado a motorizados, equipos de computación, mobiliarios, materiales, insumos de mantenimiento, llanta, sistemas de cámaras de seguridad, infraestructura, etc., que están destinados a mejorar y ampliar la cobertura de los servicios policiales en el Municipio de El Alto, los cuales deben ser financiados con recurso provenientes de los Impuestos Directos a los Hidrocarburos y otros según la Ley N° 264.
- Bs. 109.260.000,00 (Ciento nueve millones doscientos sesenta mil 00/100 bolivianos) destinados a la implementación de proyectos exclusivos del municipio, tales como Guardia Municipal, Guardia Municipal de Transporte, Observatorio Municipal de Seguridad Ciudadana, Información, Educación y Comunicación de Seguridad Ciudadana, etc., los cuales tendrán que ser financiados con recursos propios y/o coparticipación tributaria municipal.

PROYECTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
GUARDIA MUNICIPAL	3,600,000.00	7,000,000.00	7,000,000.00	7,000,000.00	7,000,000.00	7,000,000.00	38,600,000.00	RECURSOS PROPIOS
GUARDIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE	7,000,000.00	9,000,000.00	9,000,000.00	9,000,000.00	9,000,000.00	9,000,000.00	52,000,000.00	RECURSOS PROPIOS
CEJA SEGURA (FORTALECIMIENTO - SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA)	2,500,000.00	2,500,000.00	2,500,000.00	2,500,000.00	2,500,000.00	2,500,000.00	15,000.00	RECURSOS PROPIOS
INFORMACIÓN, EDUCACIÓN Y COMUNICACIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA	60,000.00	500,000.00	500,000.00	500,000.00	500,000.00	500,000.00	2,560,000.00	RECURSOS PROPIOS
OBSERVATORIO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA	100,000.00	200,000.00	200,000.00	200,000.00	200,000.00	200,000.00	1,100,000.00	RECURSOS PROPIOS
INVERSIÓN EN OTROS RECURSOS	<b>13,260,000.00</b>	<b>19,200,000.00</b>	<b>19,200,000.00</b>	<b>19,200,000.00</b>	<b>19,200,000.00</b>	<b>19,200,000.00</b>	<b>109,260,000.00</b>	

PROYECTO	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL	FUENTE DE FINANCIAMIENTO
ESCUELAS SEGURAS	3,500,000.00	4,000,000.00	4,000,000.00	4,000,000.00	4,000,000.00	4,000,000.00	23,500,000.00	I.D.H. RECURSOS ZONALES(I.D.H. - COPATICIPACIÓN TRIBUTARIA - RP)
CÁMARAS DE VIGILANCIA "CEJA SEGURA"	1,200,000.00	1,200,000.00	1,200,000.00	1,200,000.00	1,200,000.00	1,200,000.00	7,200,000.00	I.D.H. RECURSOS ZONALES(I.D.H. - COPATICIPACIÓN TRIBUTARIA - RP)
PRE INVERSIÓN CENTRAL MUNICIPAL DE MONITOREO		200,000.00					200,000.00	I.D.H.
CENTRAL MUNICIPAL DE MONITOREO		500,000.00	1,500,000.00				2,000,000.00	I.D.H.
SISTEMA DE RASTREO SATELITAL		432,000.00	432,000.00	432,000.00	432,000.00	432,000.00	2,160,000.00	I.D.H.
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES TEC. CIENTÍFICAS POLICÍA BOLIVIANA DE EL ALTO	1,200,000.00	3,000,000.00					4,200,000.00	I.D.H.
EQUIPAMIENTO POLICÍA BOLIVIANA (MT, HANDIES Y MANTENIMIENTO)	2,600,000.00	3,500,000.00	3,500,000.00	3,500,000.00	3,500,000.00	3,500,000.00	20,100,000.00	I.D.H. Y OTROS
CONSTRUCCIÓN ESTACIÓN POLICIAL BOMBEROS		7,000,000.00	7,000,000.00				14,000,000.00	I.D.H., CONVENIO MINISTERIO DE GOBIERNO, GOBERNACIÓN
EQUIPAMIENTO ESTACIONES POLICIALES INTEGRALES		1,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	5,000,000.00	I.D.H.
CARRO MATAINCENDIOS - BOMBEROS		2,400,000.00					2,400,000.00	I.D.H.
DOTACIÓN DE GASOLINA	446,676.00	897,600.00	897,600.00	897,600.00	897,600.00	897,600.00	4,934,676.00	I.D.H.
<b>INVERSIÓN EN I.D.H.</b>	<b>8,946,676.00</b>	<b>24,129,600.00</b>	<b>19,529,600.00</b>	<b>11,029,600.00</b>	<b>11,029,600.00</b>	<b>11,029,600.00</b>	<b>85,694,676.00</b>	

<b>TOTAL PLAN POR AÑO</b>	<b>22,206,676.00</b>	<b>43,329,600.00</b>	<b>38,729,600.00</b>	<b>30,229,600.00</b>	<b>30,229,600.00</b>	<b>30,229,600.00</b>
---------------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

85,694,676.00 I.D.H. PARA LA POLICÍA BOLIVIANA
109,260,000.00 RECURSOS PARA PROYECTOS MUNICIPALES
<b>194,954,676.00 TOTAL</b>

## 5. Características en el proceso de formulación, diseño e implementación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020

El proceso de formulación e implementación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, se enmarca en el proceso por el cual los gobiernos locales toman cierto protagonismo, debido a su cercanía con la ciudad, en tanto que conoce las necesidades y carencias de la población. Sin embargo, existe una debilidad, que tiene que ver con esa vinculación de la comunidad con las políticas públicas locales de seguridad ciudadana, debido a que los ciudadanos participan en cuestiones de mejora de infraestructura de la zona o del barrio y no así de

en las propuestas para solucionar problemas de inseguridad. Por tanto, la participación se reduce a ser un mero actor pasivo que observa y se beneficia de alguna otra forma de la ejecución del plan de seguridad ciudadana.

Uno de las características de las políticas públicas, precisamente tiene que ver con que la orientación de las mismas está dirigida hacia objetivos de interés o beneficio público, lo que implica la participación ciudadana; en este caso, si bien existen unidades administrativas encargadas de ejecutar las decisiones, como es la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana, no se puede dejar de lado a otros actores, debido a que se da en realidad una relación de interdependencia entre estos, lo que permite estructurar un sistema de cooperación a nivel local para que la política en cuestión sea exitosa.

Si bien los principales dirigentes de los distritos participaron en los talleres de socialización del plan municipal de seguridad ciudadana, esta participación ha sido mínima con relación al número de habitantes de la ciudad de El Alto. Aun así, las organizaciones vecinales han optado por resolver la cuestión de la inseguridad de manera colectiva, en cada zona existe uno o varios representantes quienes deciden y gestionan la forma en que van a dar solución a los temas de inseguridad.

Durante el proceso de diagnóstico y formulación del plan municipal de seguridad ciudadana, la cantidad de dirigentes vecinales y otros actores sociales que participaron fue reducida, por lo que la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana se convirtió en la instancia encargada de formular, ejecutar el plan, así como los programas y proyectos de seguridad ciudadana.

## **6. Logros y desafíos del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020**

Las políticas de control y prevención, están reflejadas en los programas y proyectos que van desde el mejoramiento y equipamiento policial, hasta propuestas de prevención que consisten en la impartición de talleres en las distintas Unidades Educativas de la ciudad de El Alto. Todas ellas tienen el objetivo de disminuir los niveles de delincuencia y la percepción de inseguridad. No obstante, la experiencia concreta señala que tales medidas pretenden sobretodo paliar los efectos de la delincuencia, antes que las causas reales y estructurales. Por ello, el Plan Estratégico de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura”, lejos de dar solución a la problemática, tiene un sentido de apaciguar, en el momento las demandas de la ciudadanía, lo que significa la búsqueda de la gobernabilidad urbana.

Cabe destacar que los programas tienen un carácter preventivo de la delincuencia, orientadas a actuar sobre factores que podrían incitar a los individuos a utilizar la violencia o a cometer delitos. De esta forma involucra nuevos actores y crean nuevos escenarios de acción. Entonces la prevención se puede identificar, no necesariamente por las soluciones que implica, sino por los efectos que tiene en conductas futuras.

Asimismo, temas como la corresponsabilidad, la confianza, el comportamiento en el espacio público y la coordinación interinstitucional han sido incorporados, básicamente tienen la finalidad de que los efectos de dichas políticas resulten sostenibles en el tiempo.

Por otra parte, es muy pronto para emitir juicios de valor respecto de los efectos percibidos como resultado de la implementación del Plan, sin embargo, la conclusión es clara: los factores que desencadenan la violencia y la inseguridad en estos últimos años tienen que ver con causas multidimensionales y consecuencias múltiples. Una manera de abordar esta idea es mostrando gráficamente todos los logros hasta la fecha con la

implementación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 - 2020.

<b>DEPENDENCIA</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>ACTIVIDADES EJECUTADAS</b>
<b>INTENDENCIA MUNICIPAL</b>	<p>Control de limpieza de utensilios de cocina.</p> <p>Control de preparación de alimentos.</p> <p>Control de patentes de funcionamiento de pensiones familiares.</p> <p>Control en el manejo e higiene de alimentos.</p> <p>Control a ambientes de venta de alimentos.</p> <p>Control de higiene en lugares de expendio de comidas.</p>	<p>447 operativos realizada en el municipio de El Alto.</p> <p>90 clausuras de bares clandestinos y negocios de venta irregular de bebidas alcohólicas.</p> <p>Decomiso de bebidas alcohólicas adulteradas que ascienden a un valor de 2.500.000 y su posterior destrucción.</p>
<b>GUARDIA MUNICIPAL</b>		<p>4127 operativos realizados en Unidades Educativas.</p> <p>197 operativos llevados adelante en ferias y mercados.</p> <p>47 operativos realizados a canchas deportivas.</p> <p>Participación en operativos de decomisos de bebidas alcohólicas.</p> <p>Control de asentamientos en vías públicas en los diferentes distritos.</p>
<b>GUARDIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE</b>	<p>Hacer prevalecer el ordenamiento vial y la restricción vial conforme normativa vigente.</p>	<p>Trabajo coordinado con la Intendencia Municipal y otras unidades organizacionales del G.A.M.E.A.</p> <p>Ordenamiento vial en las avenidas y calles de la ciudad de El Alto.</p> <p>Participación en el sistema de transporte Wayna Bus.</p>
<b>UNIDAD DE PREVENCIÓN</b>	<p>Capacitar a Unidades Educativas en temas de seguridad ciudadana.</p>	<p>250 estudiantes de Unidades Educativas capacitados del Distrito ocho en temáticas de seguridad ciudadana y prevención en contra del consumo del alcohol.</p>

		<p>200 estudiantes de Unidades Educativas capacitados del Distrito 1 en temáticas de seguridad ciudadana y prevención en contra del consumo del alcohol.</p> <p>Primera feria “Romparamos el Silencio” “Digamos no más violencia contra la mujer”.</p> <p>Seminario “Enfoques práctico en prevención y tratamiento en drogodependencia”.</p> <p>Conformación y posesión del Comité Interinstitucional contra la Violencia hacia la Mujer.</p>
<b>EDUCADORES URBANOS (Cebras en acción)</b>	Educar y enseñar con amor.	60 señoritas y jóvenes que se desempeñan como educadores urbanos.
<b>BRIGADAS ESCOLARES</b>		Brigadistas capacitados.
<b>OBSERVATORIO MUNICIPAL DE SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<p>Entregar información procesada relacionada con la seguridad ciudadana.</p> <p>Elaborar un sistema de datos.</p>	<p>Primer Dossier Interactivo 001/2015.</p> <p>Se participó en el Primer Encuentro de Observatorios.</p>
<b>EQUIPAMIENTO A LA POLICÍA BOLIVIANA</b>	Dotar de insumos a la Policía Boliviana.	<p><b>PROYECTO ESCUELAS SEGURAS</b></p> <p>30 Motocicletas</p> <p><b>PROYECTO EQUIPAMIENTO A LA POLICÍA DE EL ALTO</b></p> <p>20 motocicletas</p> <p>320 unidades de llantas para el mantenimiento del parque automotor de la policía.</p>

A pesar de los esfuerzos realizados, no hay duda de que la ciudad de El Alto enfrenta un serio problema de inseguridad ciudadana; es claro que se tiene un problema grave que debe ser estudiado y enfrentado.



## **CAPÍTULO V**

### **REFLEXIONES FINALES**

#### **1. CONCLUSIONES**

El presente trabajo abordó la tarea de explicar y analizar la construcción y la formulación del Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020 para enfrentar los temas de violencia e inseguridad en la ciudad de El Alto, **la investigación muestra cómo ciertas relaciones y factores determinaron la formulación, los criterios y contenidos del Plan.**

Los gobiernos municipales cuentan con un mejor grado de preparación para diseñar respuestas adaptadas a los factores de riesgo específicos del delito y la violencia presentes a nivel municipal. Siempre que exista ese enfoque comunitario altamente participativo de la prevención de la violencia, lo que en el caso de la ciudad de El Alto no se da a menudo, ya que la participación se reduce a cuestiones de mejoras de infraestructura y no así en las propuestas para solucionar problemas de inseguridad ciudadana.

Hay consenso en que las políticas locales de seguridad deben buscar la asociación de los diferentes sectores que conforman una comunidad. Esta intención no consiste sólo en invitar a los vecinos de barrio y/o zona a participar en encuentros con las autoridades del sector y del municipio. Ya que en este tipo de encuentros la relación es bastante vertical, donde los ciudadanos exponen sus quejas y las autoridades responden, en particular la policía.

Asimismo, para diseñar y aplicar políticas de seguridad que se adapten a las necesidades de la población es necesario un diagnóstico fiable de los problemas que más aquejan a la

ciudad de El alto, pero generalmente no se hace. Si bien el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020 tiene la ambición de implementar intervenciones basadas en la prevención, no cuenta con un brazo operativo que se involucre de lleno en cuestiones locales.

Del mismo modo, en la ciudad de El Alto, se ha tratado de hacer frente a la delincuencia mediante el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, sin embargo, resulta paradójico, debido a que la cuestión del diagnóstico ha sido de poca prioridad, es así que cuando se ha diseñado la política local de seguridad, no se ha establecido un diagnóstico que interprete las necesidades de los sectores de la ciudad de El Alto. Lo que debió realizarse, no podemos dejar de lado el conocimiento de que cada ciudad o comunidad tiene sus problemas particulares de seguridad y éstos deben ser resueltos con los sectores sociales interesados. La intervención inicial de la policía y autoridades de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana contempla reuniones con los vecinos, las cuales resultan en muchas ocasiones poco productivas. En el mejor de los casos estas reuniones proveen un listado de quejas de la zona y/o barrio y por otra parte, reflejan cierta desconfianza hacia la policía y el desconocimiento del plan de seguridad ciudadana. En el peor de los casos, estas reuniones son simplemente preventivas y para invitar a los vecinos a estar vigilantes frente al delito, sugerirles la instalación de alarmas, la pronta denuncia en caso de incidentes, etc. De esta forma, la mayoría de las veces no se logra construir un diagnóstico riguroso de la situación de cada distrito. Asimismo, la información recolectada por la policía y personeros de la referida Secretaría queda supeditada a percepciones e intuiciones.

Aunque se han creado distintos mecanismos de encuentro entre la policía y los ciudadanos, existe poca formación de los policías para resolver conflictos y de los vecinos para aportar soluciones, diferentes a los reclamos y las quejas. Adicionalmente, la colaboración entre las entidades locales no es fluida, coexiste una competencia entre instituciones, protagonismo de los actores y la precaria desconcentración de funciones que aún subsiste. Haciendo de esta forma que haya el poco compromiso de las partes

directamente involucradas, ya que hay una falta de responsabilidad para intervenir y mejorar los niveles de seguridad.

En este sentido, se requiere una respuesta a fondo que rompa con la visión tradicional que ve en la inseguridad la oportunidad para llenar los penales. Se necesita, un paradigma distinto, en el que esté inmersa la prevención que permita ver el problema como algo más complejo que un asunto entre policías y delincuentes, sino que dentro de ella sean partícipes otros actores directamente relacionados con la realidad que se vive en la ciudad de El Alto.

Si bien el Plan Estratégico Municipal de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020 tiene la ambición de implementar intervenciones basadas en la prevención, sin embargo, debiera también centrarse en planificar e implementar intervenciones basadas en pruebas destinadas a la prevención de la violencia y la inversión en enfoques integrados para prevenir la violencia a nivel municipal, especialmente aquellos centrados en la violencia intrafamiliar, escolar, juvenil, comunitaria y de género.

Así como amplias campañas de comunicación y difusión, claras disposiciones de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana activa en la elaboración y el seguimiento del componente de prevención de la violencia de los planes municipales de convivencia y seguridad ciudadana; asambleas a nivel municipal para presentar los informes de responsabilidad pública y rescatar los comentarios de los ciudadanos.

Del análisis realizado, se concluye que la coordinación entre actores municipales y organizaciones a nivel local, no existe, debido a que no se da la organización adecuada y coherente entre éstos al momento de realizar actividades y planes frente a la inseguridad local, lo que ha generado actividades aisladas de acuerdo a la óptica y percepción de cada actor. De esta forma, todo aquello ha derivado en que se duplican esfuerzos sin

conseguir objetivos relevantes y sin generar actividades con sus respectivos responsables, lo que evitado las acciones coordinadas y los resultados eficientes.

Otra importante conclusión es que no existe una correspondencia o concordancia entre los actores sobre la problemática de inseguridad en la ciudad de El Alto, es decir, no todos identifican al mismo problema de seguridad como prioritario. Así el nivel de coordinación que se da entre actores no tiene un peso significativo, lo que nos permite tener un panorama de que generalmente se da un trabajo aislado, donde cada uno prioriza los problemas de inseguridad de acuerdo a su percepción, sin realizar un diagnóstico y un trabajo conjunto en el que se desarrolle una jerarquización de problemas y un diseño de estrategias y acciones coordinadas y direccionadas en el tema de seguridad ciudadana.

## **2. RECOMENDACIONES**

La cuestión de la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida los ciudadanos, lo que implica una acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia, una justicia accesible, ágil y eficaz, una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social.

Para hacer retroceder a la delincuencia es necesario que todos los actores trabajen juntos, no se puede construir una ciudad segura, si existen diferencias políticas de seguridad ciudadana al interior del Consejo Municipal de El Alto, más al contrario, las instituciones, las organizaciones sociales deben enfocarse a realizar planes de trabajo en conjunto y se encarguen de ejecutarlos adecuadamente, evaluando los avances y cambiar de estrategia cuando sea necesario. Para que eso sea posible, es preciso tener claro el

panorama local, pero también contar con herramientas para hacer la ejecución del plan, por consiguiente para realizar la evaluación correspondiente.

El Plan de Seguridad Ciudadana de la ciudad de El Alto, tiene que promover una política pública, donde se establezca una perspectiva de la dinámica social, buscando reducir los índices delictivos enfatizando una cultura de prevención, orientadas a asegurar una cultura de paz y convivencia social, fomentando en la población una conciencia de seguridad ciudadana.

Por tanto, la política pública de seguridad ciudadana de la ciudad de El Alto debe tener como objetivo fundamental:

*Garantizar la seguridad integral de la población, mediante un trabajo multisectorial que implique la interrelación, capacitación, asistencia técnica y administrativa de los sectores e instituciones comprometidas, con la participación de la comunidad organizada.*

Al mismo tiempo, debemos plantearnos objetivos estratégicos que nos permita alcanzar aquella meta, que se traduce en cambiar ese escenario de inseguridad y delincuencia que actualmente vive la ciudad de El Alto.

## **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**

**Objetivo estratégico 1: Disponer de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana articulado y fortalecido.**

La información veraz, oportuna, confiable y útil es fundamental para comprender la situación de inseguridad, violencia y delito y formular medidas eficaces para enfrentarlos, así como compromisos políticos y ciudadanos que contribuyan a mejorar la

seguridad ciudadana. Por ello, la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana entre sus objetivos debe contener:

- Mejorar la operatividad para reducir delitos, infracciones y riesgos.
- Profesionalizar los cuerpos de seguridad pública municipal.
- Promover una nueva cultura ciudadana de la seguridad ciudadana.
- Promover la coordinación interinstitucional

**Objetivo estratégico 2: Promover la participación de los ciudadanos, el sector privado y los medios de comunicación para enfrentar la inseguridad ciudadana.**

Dentro de cualquier plan en materia de seguridad ciudadana, debe tener como premisa la ubicación del individuo y la protección de sus derechos ciudadanos como la razón de ser de la política de seguridad ciudadana, lo que presupone su más activa participación en su diseño, implementación y evaluación. Por tanto, se debe priorizar el fortalecimiento del trabajo de organización vecinal para la seguridad ciudadana.

Aquello implica, entre otros aspectos, la unificación de los esfuerzos de capacitación que realizan la Policía y el Gobierno Municipal de El Alto, a través de la Secretaría Municipal de Seguridad Ciudadana. Asimismo, este enfoque participativo también incluirá alianzas con la sociedad civil en general y la empresa privada, así como con los medios de comunicación presentes en la ciudad de El Alto. Estos últimos tienen un rol pedagógico muy importante, que puede permitir posicionar, entre otros, el análisis de los factores que impulsan la violencia y el delito y las buenas prácticas, así como el fomento de una masiva cultura ciudadana.

**Objetivo estratégico 3: Reducir los factores de riesgo social que propician comportamientos delictivos.**

Se debe actuar sobre los factores de riesgo que contribuyen a conductas violentas o delictivas, a efectos de evitar que estas se materialicen. Si bien se realizan acciones de prevención dirigidas a la población en general, sin embargo, se deben concentrar los esfuerzos y focalizar recursos, en individuos y comunidades vulnerables y en sus factores de riesgo, incorporando, entre otros, a las instituciones que ejecutan los programas sociales tanto del nivel nacional, departamental y local. Los factores de riesgo que merecerán una atención prioritaria serán la violencia familiar, la violencia en las escuelas, el consumo de alcohol y drogas, la situación de abandono de los niños, niñas y adolescentes y el uso de armas de fuego.

**Objetivo estratégico 4: Implementar espacios públicos seguros como lugares de encuentro ciudadano.**

Se asume que el estado físico, la limpieza y el mantenimiento de los espacios públicos inciden en la seguridad de los ciudadanos, para lo cual se debe coordinar distintas acciones con el gobierno departamental y el Gobierno Municipal de El Alto, a efectos de promover espacios seguros, integradores y recreacionales para su disfrute público. Priorizando proyectos de renovación urbana, la recuperación de espacio abandonados, la iluminación de vías oscuras y la instalación de cámaras de video vigilancia y alarmas comunitarias en más zonas o barrios de la ciudad.

Dentro de esta estrategia, el patrullaje por parte de la Policía boliviana y la Guardia Municipal y la integración de sus sistemas de información y comunicaciones, así como la fiscalización permanente serán fundamentales para mantener el orden. Asimismo, el mayor acercamiento a los vecinos permitirá legitimar el servicio y elevar la confianza ciudadana en las instituciones encargadas de la seguridad.

**Objetivo estratégico 5: Fortalecer a la Policía boliviana para una gestión eficaz, eficiente y con altos niveles de confianza ciudadana.**

Si bien la Policía no es la responsable exclusiva de la seguridad ciudadana, sí es un actor fundamental en la implementación de una política pública, lo que implica un conjunto de acciones, como modernizar la infraestructura policial en términos informáticos y de telecomunicaciones, de los Módulos Policiales en los 14 Distritos Municipales. La medida facilitará la realización de las denuncias de los ciudadanos, su procesamiento y análisis, generando las condiciones para responder de manera más eficiente tanto a la prevención como a la persecución de los hechos delictivos. La modernización debe incluir la interconexión de las unidades policiales y el desarrollo de bases de datos.

Por tanto, la Seguridad Ciudadana es y será, la suma de esfuerzos, voluntades, responsabilidades y de compromiso. En ese sentido, los programas y proyectos deben estar orientados a la prevención que considere los siguientes aspectos:

- ✓ Programas que ataquen de manera directa todas las áreas posibles de gestación del delito, con la implementación de múltiples y completos proyectos destinados a la juventud, la familia y la población.
- ✓ Programas juveniles que incida en la formación de cultura ciudadana en los estudiantes del nivel primario y secundario, además de involucrar a autoridades escolares, a profesionales sociales y la población.
- ✓ Programas dirigidos a la familia para brindar herramientas para el adecuado manejo de situaciones conflictivas y/o violentas en los hogares, a partir del concepto de que el entorno familiar conflictivo y agresivo hace que los jóvenes busquen espacios fuera del seno de la familia y propenden a la delincuencia.



- ✓ Programas que vinculen a la comunidad en la creación de espacios informativos y educativos respecto de la magnitud del problema delincriminal y sus consecuencias negativas para la ciudad, así como la toma de conciencia de las condiciones que fomentan el accionar delictivo y los mecanismos creados para combatirlo.

Acompañado de un previo análisis de las políticas locales con una evidente perspectiva y trascendencia de la eficiencia que implica:

- ✓ Una reorganización interna de los mecanismos y sistemas de seguridad ciudadana en el ámbito local.
- ✓ Atribuciones y competencias específicas para las instancias encargadas de la seguridad ciudadana en la esfera municipal.
- ✓ Una selección adecuada de los perfiles profesionales de las personas ocupadas en las tareas de seguridad ciudadana.
- ✓ La perfecta integración y coherencia de los diferentes procesos como el diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de una política pública de seguridad ciudadana.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Aguilar, Villanueva Luis F. (1992) “El estudio de las políticas públicas”. Edit. Miguel ángel Porrúa, México.
- Arriagada, Irma; Godoy, Lorena. (2000) “Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana” Revista de la CEPAL N° 70.
- Benavente, Hesbert; Pastrana, Juan. (2011) “Seguridad Pública, proceso penal acusatorio y juicio oral”, Argumentos, vol. 24, núm. 66, mayo-agosto.
- Cabrero, Mendoza Enrique (2003) Políticas Públicas Municipales, una agenda en construcción. CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) México, D.F.
- Dobles, Paula Ximena (2013) “Pensar en una Política Criminal para la Seguridad Humana” en “Conflictos sociales, luchas sociales y políticas de seguridad ciudadana”, Instituto Latinoamericano de Estudios Avanzado, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Duran, C. Mario (2009) “Bolivia: el empleo y la (in) seguridad ciudadana”.
- Espín, Johana (2009) “La Seguridad Ciudadana y los Procesos de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en los Países de la Región Andiva”. San José, C.R. FLACSO, AECID.
- Guayga, Ch. Germán; Castillo, Beatriz (2010) In-seguridad Ciudadana, Diagnóstico y plan de prevención de la violencia en las escuelas de El Alto. Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza. El Alto, Bolivia.

Knoepfel Peter, Corinne Larrue y Frédéric Vanone (2003) “Capítulo Dos: Las Políticas Públicas” en Análisis y conducción de las Políticas Públicas. U. de Monterrey, México.

Marchiori H. (1998) Criminología. La víctima del delito. México: Porrúa.

Miranda B., Agramont D. (2015) El Rostro de la (In) Seguridad en Bolivia. Siete crónicas sobre circuitos delictivos. Friedrich Ebert Stiftung y Fundación para el Periodismo.

Moreno Valdivia, E. Antonio (2013) Violencia e inseguridad en la ciudad de El Alto.

Mollericona, Juan Yhonny; Paredes, Adriana y Tinini, Ninoska (2007) La seguridad ciudadana en la ciudad de El Alto: fronteras entre el miedo y la acción vecinal. PIEB (Programa de Investigación Estratégica en Bolivia) La Paz, Bolivia.

Parsons, Wayne (2007) “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. México: FLACSO.

Plan Macro Estratégico de Seguridad Ciudadana “Ciudad Segura” 2015 – 2020, del Gobierno Municipal de El Alto.

Roth Deubel, André Noel (2002) “Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación”. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, André-Noël. (2008) Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Salazar Vargas, Carlos (2010) Análisis de políticas públicas (Primera parte). Colombia, Revista Opera N° 9.

### **Medios electrónicos**

[http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Biptico\\_Ndeg\\_14.pdf](http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files/Biptico_Ndeg_14.pdf)

<http://www.pieb.org/seguridadciudadana/archivos/articuloy.pdf>

<http://www.flacso.org.ec/docs/sfsegariagada.pdf>

[http://www.gregorias.org.bo/docs/in\\_seguridad\\_final.pdf](http://www.gregorias.org.bo/docs/in_seguridad_final.pdf)

[http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_La\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_La_seguridad_ciudadana.pdf)

<http://www.revistasbolivianas.org.bo/pdf/rts/n31/a05.pdf>

<http://www.redalyc.org/pdf/595/59520783011.pdf>

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/19264/arriagada.pdf>

### **Medios periodísticos**

LA RAZÓN

EL DIARIO

PÁGINA SIETE