

Fomento a la construcción de capacidades en relación a las políticas públicas  
apoyadas por Contratos de Reforma Sectorial (CRS) en Bolivia

# Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo presupuestario sectorial en Bolivia

## *Informe Final de Misión de Corta Duración ATI*

“Diagnóstico local integral sobre microtráfico en 4 ciudades de  
Bolivia”

Contrato n° DCI/LA/2017/392-699

N° de identificación: EuropeAid/138320/IH/SER/BO



Proyecto Financiado por la  
Unión Europea



Implementada por el consorcio:  
AGRER — AECOM — TRANSTEC

La Paz / Bruselas, julio de 2020

---

**Disclaimer:**

Este informe ha sido elaborado por el consorcio AGRER/AECOM/TRANSTEC con financiamiento de la Unión Europea. Las opiniones aquí expresadas son del consultor y no expresan necesariamente las de la Comisión Europea.

---

**Fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores  
de desarrollo integral con coca, tráfico ilícito de drogas y  
seguridad alimentaria para una eficiente gestión del apoyo  
presupuestario sectorial en Bolivia (DITISA)**

**Contrato N° DCI/LA/2017/392-699**

Misión PRE-007 “Diagnóstico local integral sobre microtráfico en 4  
ciudades de Bolivia”

**Informe final**

Autor:

Carolina Duque Nuñez

La Paz /Bruselas, julio 2020

Consorcio AGRER – AECOM – TRANSTEC





## INDICE

1. Introducción .....	6
1.1. Descripción sucinta del contrato .....	6
1.2. Antecedentes. ....	7
2. Resumen ejecutivo .....	8
3. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE MICROTRÁFICO. ....	10
4. Talleres de formación PARA LOS EQUIPOS LOCALES Y PARA LOS TÉCNICOS DEL OBSCD EN el diseño y aplicación de la metodología de la investigación.....	11
5. Seguimiento al proceso de diseño y elaboración de los protocolos de investigación. ....	13
5.1. Acciones realizadas en el proceso de orientación metodológica.....	13
6. Elaboración del protocolo general de investigación y de las cuatro ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. ....	14
7. CONCLUSIONES Y recomendaciones. ....	21
8. Bibliografía. ....	23

## Anexos:

**Anexo 1.** TdR de la Misión

**Anexo 2.** Plan de Trabajo modificado

**Anexo 3.** Protocolo general de investigación, de las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, La Paz y El Alto, sobre microtráfico de sustancias controladas

**Anexo 4.** Hojas de Presencia

**Anexo 5.** Pases a Bordo



## Acrónimos

OBSCD	Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Drogas
SC	Sustancias Controladas
MSC	Microtráfico de sustancias controladas
FELCN	Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico



## 1. INTRODUCCIÓN

El presente informe final presenta de forma sucinta las actividades desarrolladas y los resultados logrados de la misión de corta duración con fecha de inicio 14 de octubre de 2019 a diciembre 19 de 2019.

### 1.1. Descripción sucinta del contrato

<b>Nombre:</b>	Desarrollo de estudios locales sobre microtráfico para un “Diagnóstico local integral sobre microtráfico en 4 ciudades de Bolivia Cochabamba, La Paz, El Alto y Santa Cruz”.
<b>Localización:</b>	La Paz, Bolivia.
<b>Duración:</b>	48 días.
<b>Principales grupos destinatarios:</b>	Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Drogas- OBSCD, cuatro (4) equipos locales que participan en la investigación, las instituciones públicas y privadas departamentales y locales de las 4 ciudades objeto de estudio y el resto de entidades del Estado Plurinacional de Bolivia involucradas de alguna manera en esta problemática.
<b>Objetivo general:</b>	Fortalecer las capacidades nacionales para el desarrollo de estudios locales integrales sobre microtráfico en drogas y asesorar en el diseño e implementación de dichos estudios en 4 municipios de Bolivia.
<b>Objetivos específicos:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Asesorar en el diseño de la metodología para el desarrollo de estudios locales sobre microtráfico drogas en Bolivia y capacitar en la misma al equipo del OBSCD y de los 4 equipos locales que van a participar en las investigaciones.</li><li>• Elaboración de los protocolos de investigación correspondientes a las cuatro ciudades seleccionadas de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz con el fin de proporcionar un marco metodológico de referencia para el desarrollo de la investigación.</li></ul>
<b>Resultados:</b>	<p>Producto 1. Plan de trabajo de la misión de corta duración, que incluya un cronograma de trabajo, así como la metodología a aplicar a lo largo de todo el proceso.</p> <p>Producto 2. Organización y ejecución de un taller de formación para los equipos locales y para los técnicos del OBSCD, con sus respectivos materiales docentes, bibliográficos y un informe del mismo.</p> <p>Producto 3. Informe intermedio con las 4 propuestas de investigación para el desarrollo de los estudios en las cuatro ciudades.</p> <p>Producto 4. Informe final de la consultoría.</p>



## 1.2. Antecedentes.

La misión de corta duración para el desarrollo de un estudio sobre microtráfico de drogas en las cuatro principales ciudades del país Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz cada una con sus particularidades a nivel poblacional y urbano, tiene como uno de los propósitos principales “Explicar las diferentes dimensiones que se dan en la relación de las personas y comunidades específicas con los fenómenos de microtráfico, así como las capacidades del Estado y de la sociedad local para generar respuestas adecuadas y el impacto mismo de dichas respuestas en cada uno de los espacios y poblaciones estudiados” (Ditisa). La importancia del estudio responde a diferentes necesidades como generar evidencia para la toma de decisiones en el ámbito normativo y en los diferentes contextos institucionales que vinculan la prevención del microtráfico no sólo desde la órbita penal sino además desde aquellos sectores que tienen la responsabilidad de la prevención y la intervención de factores y poblaciones que directa o indirectamente se vinculan.

De igual forma, busca la consolidación de las líneas de investigación sobre drogas del Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Drogas que tiene la función de recopilar, generar, procesar, analizar, interpretar y difundir información sobre seguridad ciudadana, criminalidad transnacional y delitos en todas sus manifestaciones en el territorio nacional, que contribuya a la toma de decisiones, implementación y evaluación de políticas adoptadas en materia de seguridad estatal; cuando sea necesario la comparación de datos con otros países (Artículo 41. Ley 913 de 2017).



## 2. RESUMEN EJECUTIVO

El informe final tiene como propósito presentar el trabajo realizado durante el periodo comprendido entre el 14 de octubre de 2019 y el 19 de diciembre de 2019, correspondiente a diez semanas, un total de 48 días de duración de la misión.

La experta de la misión inició el trabajo el 15 de Octubre de 2019, día de llegada a la ciudad de La Paz conforme a la programación realizada la semana anterior de las reuniones e indicaciones del experto de DITISA, recepción de la propuesta técnica para el desarrollo de la investigación de la empresa Gerenssa, contratada por el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Drogas- OBSCD para realizar la investigación, los estudios realizados por el OBSCD y lista de estudios relevantes a la consultoría Microtráfico en 4 municipios enviados por el asesor del OBSCD.

Durante siete semanas de la misión se realizaron las reuniones, exposiciones de trabajo para establecer el alcance de la investigación en las cuatro ciudades, se realizaron los talleres de formación con los equipos de investigación de las cuatro ciudades para el diseño de los protocolos de investigación y se presentaron las observaciones a la propuesta y protocolos de investigación presentados por Gerenssa.

En las semanas seis y siete se presentó una inestabilidad institucional debido a que el país vivió una situación de conflicto social y político, hechos de violencia en diferentes ciudades por causa de irregularidades en las elecciones presidenciales que conlleva a la renuncia del presidente Evo Morales. La situación de tensión y conflicto no permitió realizar uno de los talleres programado en la ciudad de Santa Cruz ni programar las visitas de campo para hacer una aproximación a la realidad de la problemática en las ciudades y con ello tener mayores elementos para el diseño de la investigación. asimismo, el estado de avance de los protocolos de investigación entregados por Gerenssa no cumplía con los requerimientos técnicos y metodológicos mínimos para la continuación de la investigación de manera rigurosa y acorde con los desafíos de la temática en el país.

En la semana ocho y conforme a lo anterior, se sugirió revisar y darle un nuevo alcance al proceso de consecución del estudio y la misión, se replantearon los últimos objetivos, los productos y el plan de trabajo con el fin de concretar la elaboración y consolidación de la fase metodológica, la cual se considera vital para el desarrollo de la investigación en el momento que se pueda ejecutar en las cuatro ciudades, dadas las circunstancias expresadas anteriormente.

En las dos semanas siguientes y finales de la misión se recolectó la información disponible, se realizaron visitas, reuniones con organizaciones que trabajan sobre drogas y problemáticas relacionadas, y se elaboraron los protocolos de investigación.



La misión se desarrolló atendiendo el nuevo alcance y productos establecidos:

i). Alcance de la investigación con relación al enfoque, problemáticas priorizadas y necesidades a nivel institucional y de la política pública.

Definición de los parámetros conceptuales, metodológicos y de organización del proceso de la investigación en cada ciudad.

ii). Talleres de formación para el diseño y aplicación de la metodología de la investigación conforme al conocimiento de la problemática y del territorio en las ciudades de Cochabamba, La Paz, El Alto y Santa Cruz por parte de los equipos de investigación, del OBSCD y de la empresa Gerenssa.

Orientación y construcción conjunta de los elementos y fases necesarios para llevar a cabo el proceso investigativo conforme a la realidad de las ciudades, el conocimiento y la experiencia de los equipos locales en materia de investigación.

iii). Seguimiento al proceso de diseño y elaboración de los protocolos de investigación como herramienta metodológica para la ejecución del estudio en cada ciudad.

El protocolo de investigación es una guía metodológica y conceptual para la presentación y realización de proyectos de investigación, contiene los lineamientos principales que permiten darle concreción y validez al estudio de un tema y se considera un estándar mínimo en el contexto académico y científico.

vi) Elaboración de un protocolo general de la investigación y cuatro protocolos de investigación correspondientes a las ciudades de Santa Cruz, Cochabamba, La Paz y El Alto con el fin de establecer el marco metodológico de la investigación sobre microtráfico.

El protocolo general incorpora los lineamientos conceptuales y metodológicos mínimos que debe cumplir todo proceso de investigación y de manera específica el enfoque, los conceptos y los desafíos que se pretenden indagar y se consideran prioritarios para obtener la evidencia que permita avanzar en los procesos de reforma y consolidación de la política de drogas. Si bien el tema de microtráfico forma parte de la agenda del control y reducción de la oferta de drogas, desde una visión compleja se proponen ciertos elementos y contextos de análisis relacionados con el consumo y con procesos sociales que surgen, son causa y/o consecuencia de las dinámicas del microtráfico.

En los protocolos de investigación para la ejecución del estudio en las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, La Paz y El Alto contiene los tópicos específicos que se consideran clave para analizar el microtráfico dadas las particularidades culturales, sociales, socio- económicas indagadas de manera preliminar, así como los desafíos establecidos en el protocolo general de investigación.



### 3. ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE MICROTRÁFICO.

El alcance de la investigación se define conforme a la priorización de los problemas de investigación en cada ciudad y en el territorio. Las dinámicas del microtráfico y el consumo de SC se manifiestan de manera diferente, la investigación indagará sobre las particularidades del fenómeno, poblaciones de mayor incidencia y afectación, los hallazgos serán insumo para las recomendaciones de intervención para las instituciones y programas en cada ciudad.

El microtráfico al ser considerado como tema central del problema de las drogas en el país es un desafío para la investigación develar las realidades que subyacen del mismo, que al ser identificadas generarán la necesidad de intervenciones acorde con los contextos y poblaciones estudiadas abriendo paso a lecturas diferentes, nuevos elementos de interpretación y aplicación del ordenamiento penal, así como diferentes soluciones a la cárcel.

Por ello, frente al alcance metodológico de la investigación no puede limitarse a plantear un enfoque cuantitativo que usualmente se propone para generar evidencia en el contexto delictivo sobre capturas, perfiles, cantidades, precios y tipos de sustancias sino además se requiere indagar sobre los factores, las motivaciones que inciden en la participación del microtráfico, los contextos y territorios donde se presentan las dinámicas de consumo, los tipos de relación que se presentan entre tráfico y consumo para lo cual se propone una metodología mixta de investigación con énfasis en el uso de técnicas cualitativas. Otro de los criterios para establecer el alcance de la investigación y las categorías de análisis que debe responder a la misionalidad y necesidad que tiene el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Drogas, para lo cual ha propuesto los siguientes objetivos:

- Describir la dinámica del mercado local de drogas ilegales (oferta y demanda) y los tipos de drogas que se venden y consumen.
- Definir los perfiles y estrategias de los vendedores (microtraficantes) y consumidores (tipología y categorías que permitan diferenciar entre tipos de vendedores – consumidores y cuáles son sus características particulares).
- Establecer una tipología geográfica y social alrededor de la organización de la venta y consumo de drogas ilícitas (zonificación) que permita generar insumos para la georreferenciación de acuerdo a las características de cada municipio.
- Establecer las características del consumo y venta de drogas entre ellas los perfiles sociodemográficos y socioeconómicos de los consumidores y vendedores), a partir de la experiencia individual de consumidores y las estrategias de los vendedores, cuando corresponda de acuerdo a metodología propuesta.
- Describir las relaciones del microtráfico y la delincuencia urbana, según las características particulares de cada ciudad, cuando corresponda de acuerdo a la metodología.



#### Pautas para la ética de la investigación

- Confidencialidad de la información.
- Protección y respeto en el tratamiento de las fuentes (Instrumentos).
- No estigma ni estigmatización de territorios ni de poblaciones/sectores específicos.
- Respeto por el conocimiento y trabajo de las organizaciones en territorio.
- Construir sobre lo construido.
- Proceso dinámico, participativo y colaborativo.
- Respeto por el medio ambiente (y los derechos humanos).

#### **4. TALLERES DE FORMACIÓN PARA LOS EQUIPOS LOCALES Y PARA LOS TÉCNICOS DEL OBSCD EN EL DISEÑO Y APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.**

Los propósitos principales del taller fueron: i) Establecer los parámetros conceptuales y metodológicos de la investigación a través del diseño del protocolo de investigación a nivel general y específico en las cuatro ciudades objeto de estudio, ii) Desarrollar un proceso de construcción participativo con los equipos locales de investigación, ya que estos equipos fueron seleccionados por su experiencia en investigación, su trabajo y conocimiento de los territorios y problemáticas relacionadas con drogas. (Ver Informe del taller de formación para los equipos locales y para técnicos del OBSCD).

Se propuso para la metodología del taller dos componentes:

- i) Técnico: la explicación y reflexión sobre los conceptos, enfoques, metodologías sobre drogas con énfasis en el trabajo en el territorio.
- ii) Constructivo- empírico: a partir del conocimiento, experiencia y compromiso de los equipos de investigación construir, discutir y reflexionar sobre las categorías de realidad sobre microtráfico de drogas en cada ciudad.

#### Actividades realizadas.

Para el desarrollo de los propósitos del taller y de los elementos del protocolo de investigación se realizaron las siguientes actividades:

- Una aproximación al conocimiento de lo que se considera como microtráfico por parte de cada uno de los asistentes del taller.
- Análisis de la necesidad de investigación en cada ciudad conforme al contexto y a las problemáticas de mayor incidencia del microtráfico.



- Construcción conjunta del alcance de la investigación conforme a la realidad del microtráfico en el país, en cada ciudad, a los objetivos y a la necesidad de evidencia para la toma de decisiones a nivel normativo y de la política pública de drogas.
- Identificación de las fuentes de información documental, institucional, académico, otras de cada ciudad, la sistematización a cargo de Gerenssa.
- Focalización del territorio mediante un proceso de georreferenciación de los delitos de drogas y de cartografía participativa sobre espacios de tráfico y de consumo para la priorización del territorio y el trabajo de campo de la investigación.
- Identificación de zonas, sectores y nichos de concentración del microtráfico, la sistematización a cargo de Gerenssa en los protocolos de investigación
- Aproximación a las dinámicas sociales, territoriales que inciden en las modalidades del microtráfico.
- Análisis de los actores clave a nivel institucional, social, comunitario y las poblaciones que participan, se afectan de manera directa e indirecta en el microtráfico drogas. La sistematización a cargo de Gerenssa en los protocolos de investigación
- Indagación sobre los contextos de consumo, poblaciones y tipos de sustancias.
- Presentación de los elementos del protocolo de investigación.
- Construcción conjunta de las preguntas marco de la investigación.

Conclusiones y actividades para el seguimiento al diseño de los protocolos de investigación.

- Cada equipo local de investigación debe construir y presentar un protocolo de investigación para cada ciudad.
- La empresa Gerenssa es la responsable de liderar el proceso de construcción del protocolo de investigación con cada equipo local de investigación
- Se deben sistematizar y analizar las matrices, mapas, documentos de consulta, bibliografía trabajados.
  - i) Fuentes de información.
  - ii) Mapa de actores.
  - iii) Características territoriales.
  - iv) Análisis espacial y terminación de la delimitación de las capas trabajadas a nivel de georreferenciación y de cartografía temática con los equipos locales de investigación.
  - v) Datos sociodemográficos y relevantes de cada ciudad.
- Es fundamental la construcción del problema de investigación conforme a las realidades y discusiones sostenidas en los talleres con cada equipo local de investigación.
- Se presentó la dificultad de falta de coordinación de los asesores del equipo de Gerenssa en las actividades, su asistencia no era permanente, no se informaban y llegaban a preguntar o desconocer el trabajo realizado en su ausencia.
- La empresa Gerenssa no aceptó trabajar las preguntas de investigación en cada ciudad con cada equipo de investigación, generó otra indicación en los talleres sobre trabajar las preguntas de investigación sin criterio alguno.



- La empresa Gerenssa desconoció el trabajo realizado con los equipos locales de investigación sobre la construcción de las preguntas marco de la investigación.
- Se hizo énfasis en la construcción de los protocolos en la metodología de investigación cualitativa y las categorías y poblaciones para el diseño de los instrumentos.
- Se acordó la elaboración de los instrumentos de investigación cualitativa.
- Se acordó trabajar en la base de datos del observatorio, de la FLCN sobre los delitos de drogas para la caracterización delictiva.
- Gerenssa con su equipo de georreferenciación termina el diseño de los mapas y la correlación de las capas trabajadas.

## 5. SEGUIMIENTO AL PROCESO DE DISEÑO Y ELABORACIÓN DE LOS PROTOCOLOS DE INVESTIGACIÓN.

### 5.1. Acciones realizadas en el proceso de orientación metodológica.

Para el seguimiento a las propuestas de investigación o protocolos de investigación se realizaron las siguientes acciones en la fase metodológica del estudio:

- a. Reuniones de trabajo técnico para la presentación y análisis de las observaciones a la propuesta técnica de investigación de la empresa Gerenssa.
- b. Reuniones de trabajo técnico y presentación de observaciones a los protocolos de investigación de las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, La Paz y El Alto.
- c. Solicitud de información sociodemográfica, análisis, informes de contexto social, sobre problemáticas sociales, poblaciones de mayor implicancia que puedan relacionarse con el problema de drogas de cada ciudad objeto de la investigación. La anterior información para sustentar los antecedentes, la formulación del problema de investigación, Solicitud de fuentes de información institucional, académica y otros estudios que permitan sustentar la formulación del problema de investigación y actores clave en cada ciudad.
- d. Análisis de los datos de los delitos de drogas del OBSCD de manera conjunta con el OBSCD y el equipo de Gerenssa con el fin de realizar el análisis cuantitativo y la caracterización delictiva del microtráfico de SC. Asimismo, se solicitó a la Directora del OBSCD el apoyo técnico para la sistematización de los reportes de drogas de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico-FELCN del año 2018 porque hasta el momento se tiene la base de datos del I semestre de 2019.
- e. Se realizó un trabajo aproximativo de las categorías de modalidades de drogas conforme a los reportes de la FELCN porque no se cuenta aún con protocolos de análisis de la información y los reportes no se realizan uniforme por parte de la FELCN.
- f. Análisis conjunto con el OBSCD y el equipo de Gerenssa sobre el proceso de georreferenciación de los delitos de drogas, trabajo realizado por la profesional del OBSCD y para el análisis espacial otras capas propuestas por Gerenssa sobre equipamientos técnicos, centralidades, sobre ésta última se le solicitó a Gerenssa la explicación para la correlación en el análisis, se obtuvo como respuesta un mapa sin referencia explicativa.



De igual forma, para el análisis espacial se trabajaron en los talleres de formación la técnica de cartografía temática con el fin de hacer una aproximación sobre categorías de realidad y nichos de concentración del microtráfico de SC.

- g. Se trabajaron y presentaron las observaciones a las propuestas y protocolos de investigación realizados por Gerenssa (Ver matriz y acápite de observaciones en el informe intermedio).

Es importante destacar que el seguimiento a las propuestas de investigación sólo se realizó en la parte metodológica. La ejecución de la investigación no se llevó a cabo por los factores señalados sobre la inestabilidad institucional debido al conflicto social y político en el país, por ello no se realizó otro tipo de seguimiento a las propuestas de investigación y como consecuencia se replantearon los últimos objetivos y productos de la misión y el plan de trabajo. Se incorporaron como nuevas actividades, la elaboración de un protocolo general de investigación y cuatro protocolos para cada una de las ciudades de Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba. Como aspecto fundamental y adicional a la primera propuesta de investigación que se había trabajado con el observatorio, se vinculó la dimensión de desarrollo humano como eje articulador de análisis de la desigualdad como causa y consecuencia del problema de las drogas, a través de variables de medición y categorías cualitativas que develen las vulnerabilidades, prácticas de regulación no oficial y prácticas de discriminación que fomentan y acentúan el microtráfico de SC en las ciudades de El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y Santa Cruz.

## **6. ELABORACIÓN DEL PROTOCOLO GENERAL DE INVESTIGACIÓN Y DE LAS CUATRO CIUDADES DE LA PAZ, EL ALTO, COCHABAMBA Y SANTA CRUZ.**

El protocolo de investigación propone el estudio del microtráfico de sustancias controladas (SC) en tres dimensiones: i) Desarrollo humano y políticas de drogas, ii) Mercados ilegales y criminalidad, iii) Territorio y análisis espacial.

Como aspecto fundamental en la investigación se incorpora la dimensión de desarrollo humano como eje articulador de análisis de la desigualdad como causa y consecuencia del problema de las drogas, a través de variables de medición y categorías cualitativas que develen las vulnerabilidades, prácticas de regulación no oficial y prácticas de discriminación que fomentan y acentúan el microtráfico de SC en las ciudades de El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y Santa Cruz.

El análisis de las vulnerabilidades como consecuencia de la desigualdad en el contexto de las drogas, aporta en la aproximación sobre las barreras que genera el microtráfico para el desarrollo de capacidades de las personas y comunidades involucradas en la ilegalidad, la discriminación. El propósito es generar evidencia para promover reformas en el país y además contribuir con la reflexión sobre sí se requiere un listado de capacidades que todo ser humano debería tener o dejarlo en libertad para escoger sus propios derroteros de vida. Sin embargo, quizás un listado de capacidades para usuarios de drogas y personas vinculadas a la ilegalidad por subsistencia no sería absurdo, frente a las situaciones de coacción, violencia y exclusión en las que a diario viven, que pareciera que están en el olvido del desarrollo.



El marco metodológico de la investigación sobre microtráfico de sustancias controladas se establece a partir del diseño de los protocolos de investigación. El protocolo de investigación es una guía metodológica, conceptual y debe elaborarse con base en la documentación legal, institucional y en el territorio, matrices de fuentes de información, actores claves, asimismo debe ser el resultado del trabajo de los equipos locales de investigación en la elaboración de los lineamientos principales con el fin de darle concreción y validez a las problemáticas, poblaciones priorizadas y al contexto específico del microtráfico en cada ciudad.

Se elaboró un protocolo general (Ver anexo 1) que presenta el alcance del estudio en las cuatro ciudades, los principales referentes conceptuales, la importancia del análisis en el país, la definición de la metodología e instrumentos acorde con los objetivos, el proceso de ejecución y seguimiento que se debe cumplir en cada ciudad. Debe tenerse en cuenta que el protocolo de investigación es dinámico, puede ser modificado no en su propósito, pero sí durante el proceso de la investigación conforme al énfasis empírico y cualitativo en territorio, los primeros hallazgos pueden modificar preguntas específicas y/o categorías emergentes que surgen en la indagación.

Elementos mínimos que debe contener el protocolo de investigación:

- Título de la investigación: definido por el observatorio.
- Equipo de la investigación: perfiles y actividades asignadas.
- Resumen de la investigación: descripción breve sobre el propósito y desarrollo de la investigación.
- Formulación del problema de investigación: responde a las necesidades de conocimiento del OBSCD, como insumo para la toma de decisiones, para las políticas públicas, al análisis de la realidad y afectación en cada ciudad.

- Preguntas de la investigación: responden a los objetivos de la investigación y a la priorización de los contextos y realidades de cada ciudad.

- Marco conceptual- teórico: análisis de las teorías y conceptos de mayor relevancia que sustentan los objetivos de la investigación y la necesidad de conocimiento del problema.
- Objetivo general: responde a los objetivos de necesidades y capacidad del observatorio.
- Objetivos específicos: concreta el problema de investigación y la realidad en cada ciudad.
- Metodología de la investigación.
- Población objetivo.
- Guías de los instrumentos de investigación.
- Focalización territorial a través del diseño del trabajo de campo.
- Instrumentos de la investigación.
- Plan de análisis.
- Resultados de la investigación.
- Discusión de los resultados.
- Conclusiones y recomendaciones.



- Bibliografía.
- Control de calidad de la investigación.

En Bolivia la necesidad de concreción del problema de las drogas y para efectos del análisis del microtráfico en sus diferentes componentes es determinante debido a diversos factores, entre otros i) la falta de información disponible o sistematizada, ii) el estigma y la discriminación en los diferentes niveles social, cultural e institucional por el énfasis punitivo, iii) la insuficiente capacidad de respuesta institucional, iv) el desconocimiento de la realidad del problema de las drogas en los territorios y las ciudades.

Es importante anotar que la información sobre drogas en el país es escasa, insuficiente o no está disponible por diferentes razones, de igual forma, la no posibilidad de hacer una aproximación preliminar en el territorio por la situación de conflicto en su momento, fueron limitantes en el proceso de construcción del problema a nivel general y en cada ciudad. Por ejemplo, los sistemas de información están en proceso de construcción y consolidación, así como la producción académica aún requiere de mayor contraste en el territorio y socialización en el ámbito académico e institucional.

El protocolo general contiene lineamientos técnicos y conceptuales que se consideran importantes indagar en el país sobre el enfoque punitivo establecido en la Ley 1008 de 1988 a través de las prácticas institucionales de las autoridades de policía y judiciales, los criterios y procedimientos de aplicación de la ley de acuerdo al tipo penal y al sujeto activo de la acción penal, estableciendo la diferencia entre consumidores y personas acusadas de tráfico, transporte y otros delitos que puedan estar relacionados con las dinámicas del microtráfico. A su vez, es clave la observación en el marco del paradigma punitivo, el énfasis del control e intervención de ciertos contextos y poblaciones como por ejemplo el educativo que han estado en el orden de los estamentos policiales, lo cual en algunos casos ha generado niveles de violencia, de vulneración de derechos y ha impedido el abordaje con otros enfoques e instituciones que conforme a la evidencia podrían tener mayor efectividad.

Por tanto, se pretende con la investigación de microtráfico ampliar el análisis no sólo como un dispositivo penal sino además a partir de ciertas categorías visibilizar la falta de desarrollo social, sostenible y del abordaje integral de las políticas de drogas en territorios y comunidades con diferentes condiciones sociales, étnicas, de género, de consumo que se vinculan o son vinculados a las dinámicas del microtráfico por diferentes factores como el estigma en todos los niveles sociales, la discriminación y la exclusión social.

#### *Apuntes conceptuales.*

En Bolivia, es determinante generar conocimiento sobre el microtráfico y en general sobre las problemáticas de drogas para avanzar en una política pública acorde con su realidad.

Se presenta el concepto del pluralismo con énfasis en el pluralismo jurídico con el fin de introducir una metodología de análisis para explicar la cuestión de las drogas como un fenómeno social que abarca



diferentes contextos, poblaciones, políticas y acciones, y por ende el desafío para su abordaje no puede centrarse en una única opción regulatoria como es el campo penal.

La necesidad de evidenciar situaciones y comportamientos que subyacen o se acentúan con el tráfico, consumo de drogas, por ejemplo de desigualdad, de injusticia, de discriminación, la dimensión institucional del pluralismo jurídico se presenta “Donde este fenómeno puede ser visto como el resultado de la aplicación selectiva del derecho por parte del Estado, de tal forma que en la práctica una misma norma es aplicada de manera distinta a diferentes grupos e individuos” (García & Rodríguez, 2003, p. 46).

Se observa que la Ley 1008 de 1988, régimen vigente para el juzgamiento y sanción del tráfico de sustancias controladas con mención expresa en las listas de estupefacientes de las Convenciones de Naciones Unidas (Art. 33), es una ley de hace treinta años, donde los tipos penales son de carácter abierto que permiten diferentes interpretaciones, ya que no presenta líneas jurisprudenciales, precedentes judiciales consolidados ni pronunciamientos constitucionales y sólo contempla circunstancias de agravación punitiva.

Otra consideración relevante de la realidad en Bolivia es la penalización del consumo y la tenencia para el consumo de sustancias controladas (art. 49), establece como sujeto activo de la acción penal al consumidor no habitual, al dependiente sin ninguna distinción y somete a discrecionalidad de dos especialistas de Institutos de farmacodependencia públicos la cantidad mínima para el consumo personal, en caso contrario se juzga como un caso de tráfico de sustancias ilícitas con penas de prisión de diez a veinticinco años de prisión (Art. 48)..

Aunado al énfasis de la criminalización del consumidor, según un estudio realizado sobre las percepciones sociales del consumo en La Paz “Está fuertemente presente en el discurso mayoritario y es el que procura que el consumo de drogas sea percibido como un «mal». Condiciona de manera clara cómo se asume y decodifica la «caída» en el consumo de drogas: es un vicio (desde los planteamientos ético-religiosos el término vicio expresa la ‘falta de rectitud o defecto moral en las acciones’, el ‘hábito de obrar mal’). Así, desde una perspectiva que sitúa en primer plano la capacidad de libre elección del individuo a partir de la facultad para discernir el bien del mal, el consumo de drogas siempre se va a asumir como una «falta» o como una transgresión moral, lo cual lleva a la estigmatización moral del individuo consumidor de drogas” (Guillén et al, 2011, p. 41).

El enfoque punitivo de las drogas sostenido durante décadas ha dejado consecuencias graves como la criminalización, la discriminación y el estigma, a través de prácticas sociales y culturales que en la cotidianidad se manifiestan de diferentes maneras. Es determinante analizar los elementos que configuran patrones de discriminación y estigma en el contexto del tráfico y consumo de sustancias controladas en el país.



Los desafíos de la investigación consisten en analizar el microtráfico en el contexto delictivo, de los mercados ilegales y en la observación del problema del tráfico y consumo de drogas, su relación con las causas y consecuencias de la desigualdad en el acceso, en las oportunidades para que personas y comunidades puedan lograr niveles de bienestar en la salud, educación, esparcimiento, empleo. Darle sentido a categorías de análisis que profundicen y le den seguimiento a las vulnerabilidades que surgen de dicha relación, generar evidencia para el abordaje de los factores y determinantes que históricamente han puesto de presente como principal problema las drogas dejando de lado causas reales y estructurales del atraso y la violencia social que inciden en la participación en el microtráfico como opción de vida.

### *El Microtráfico como rubro del narcotráfico.*

El microtráfico y el narcotráfico en América Latina aparecen como problemáticas inconexas, es decir, como fenómenos y manifestaciones distintas. Esta desconexión genera que los estudios del comercio de drogas ilegales a gran escala terminen sobrevalorando o subestimando la dinámica de afectación territorial por parte del narcotráfico al menudeo en una determinada ciudad o localidad (Pontón, Rivera, 2013, p. 22).

El microtráfico o narcomenudeo es sin duda alguna la condición medular para que el tráfico de drogas a gran escala reproduzca económicamente sus grandes ganancias. Esta práctica cierra el círculo de distribución al por mayor, pues hace posible la llegada del producto a un territorio, localidad, barrio o calle a través del control de la cadena de distribución y venta al por menor o menudeo de drogas ilícitas. Es decir, desde una mirada económica, el microtráfico es realmente el punto de contacto y regulación del tráfico de drogas con la demanda efectiva de la población en los territorios (Pontón, Rivera, 2013, p. 20).

A diferencia de las empresas capitalistas legales, la producción de drogas no presenta sus mayores contradicciones en la relación entre capital y trabajo. Los empresarios del narcotráfico, cuando lo requieren, pueden pagar salarios altos porque los precios son muy superiores a los costos (Duncan, 2014 en Soberón, 2017, p. 86).

El microtráfico debe ser entendido como una actividad criminal que afecta e influye sobre la economía del narcotráfico en general. Es decir, es necesario tener una comprensión sistémica de la industria del narcotráfico, para lo cual es importante conocer con mayor detalle la cadena de expendio al por menor y sus especificidades económicas en cada territorio (proceso de abajo hacia arriba), y, por otro lado, las afectaciones de la microescala o venta al por menor por los cambios globales de la economía del narcotráfico mundial (proceso de arriba hacia abajo). Una visión sistémica debe partir del hecho que tanto el narcotráfico a gran escala y el microtráfico son condiciones necesarias y suficientes para comprensión de la economía del narcotráfico en general (Pontón, *Ibid.*, p. 23).

En consecuencia, surgen los interrogantes generales de la investigación para ser estudiados en las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, La Paz y El Alto ¿Cuáles son las características que configuran y definen el microtráfico de sustancias controladas? ¿Cómo se analiza el microtráfico y el consumo de SC cuando



confluyen en los mismos contextos y poblaciones? ¿Existen determinantes sociales, económicos y culturales que inciden en las dinámicas del microtráfico de SC? ¿Existen condiciones de vulnerabilidad que determinan la participación el microtráfico de SC? ¿Cuáles son las prácticas de discriminación relacionadas con el tráfico y el consumo de SC? ¿Cómo se diferencian, mezclan o interrelacionan las prácticas de regulación oficial y las prácticas de regulación de los grupos criminales? ¿Existen prácticas de regulación selectiva para el abordaje del tráfico y consumo de SC? ¿El microtráfico se comporta de manera diferente en los territorios de las ciudades objeto de la investigación? ¿Cuál es el aporte de la investigación sobre microtráfico de SC para la política de drogas con un enfoque de desarrollo humano y sostenible?

*Los protocolos de investigación de las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, El Alto y La Paz.*

Los protocolos de investigación para las ciudades de Cochabamba, La Paz, El Alto y Santa Cruz (Ver anexo 2) contienen los lineamientos específicos para cada ciudad con relación a los problemas relevantes y priorizados, así como los instrumentos y poblaciones definidos para obtener los hallazgos en los territorios focalizados y las singularidades culturales, sociales, entre otros. De manera resumida se proponen las siguientes temáticas en cada una de las ciudades:

- La indagación en las cárceles de Palmasola, San Pedro y Obrajes en las ciudades de La Paz y Santa Cruz como fuente de información clave para el análisis de interpretación normativa como de conocimiento de las modalidades, roles, relaciones y tipos de participación en el microtráfico.
- En la ciudad de Cochabamba se propone realizar una cartografía temática participativa con estudiantes y docentes sobre convenciones relacionadas con contextos de consumo, espacios de socialización, dinámicas que pueden estar relacionadas con el microtráfico e intervenciones como mochila segura.
- En la ciudad de La Paz se propone indagar sobre la realidad juvenil en diferentes contextos y condiciones socioeconómicas y su relación con el consumo y acceso a las sustancias controladas.
- En la ciudad de El Alto se plantea el análisis del microtráfico en contextos de vulnerabilidad social, como causa, consecuencia y factores que inciden en la participación de manera directa, indirecta en la problemática. De igual forma se tendrán en cuenta problemas y delitos como la trata de personas con fines de explotación sexual.
- En la ciudad de Santa Cruz se presenta la necesidad de indagar la relación del narcotráfico con el microtráfico, estructuras y tipos de violencia. De otro lado, conforme a un proceso previo de georreferenciación por parte del observatorio de seguridad de Santa Cruz de los sitios de venta y consumo de alcohol, se plantea realizar una aproximación sobre la relación del microtráfico en contextos de socialización en diferentes niveles socio económicos (zonas) y visibilizar los tipos de violencia asociados al consumo de alcohol.
- El tema de estigma es un elemento transversal de la investigación, el cual será analizado, sin embargo, se pretende hacer un análisis específico en las ciudades de El Alto y Cochabamba con comunidades específicas.



- El análisis territorial (categorización) y una caracterización del microtráfico se hará en todas las ciudades. De igual forma el análisis de las prácticas institucionales.
- Se sugiere realizar grupos focales con empresarios con el fin de sensibilizar y analizar las percepciones sobre el microtráfico

#### *Enfoque metodológico de la investigación.*

Se propone una metodología de investigación multimétodo con la utilización de instrumentos cuantitativos y cualitativos, se trabajarán los componentes de Observación, Configuración y Representación, a través del énfasis en el uso de técnicas etnográficas, empíricas y cartográficas. El microtráfico de drogas como fenómeno delictivo, social y complejo invita al investigador a examinar que “la conducta humana, lo que la gente dice y hace, es producto del modo en que define su mundo” (Taylor & Bogdan, 1987, p. 23). El punto de partida de la investigación cualitativa son las observaciones específicas con base en las cuales se rastrean patrones generales de comportamiento. Las categorías o dimensiones que organizan la situación, y que deben captarse para poder armar el análisis, emergen de la observación abierta, y se van depurando a medida que el investigador comprende mejor los parámetros que organizan el comportamiento de la realidad que investiga (Bryman, 1988, en Bonilla, 2005, p. 109). Asimismo, para hacer una aproximación sobre las prácticas de discriminación hacia la población vinculada con las drogas, a partir de la indagación en contextos plurales y micro sociales como la empresa privada, la iglesia, las instituciones educativas y en espacios de vulnerabilidad social.

La estrategia metodológica recomendable para abordar grupos como los usuarios o personas vinculadas a las drogas es la cualitativa, sobre todo, porque esta aproximación propicia el contacto directo con este tipo de poblaciones y brinda la oportunidad de acceder a cierta información que es difícil de obtener por otros medios. (Olabuenaga; R. Ispizúa, M. 1989). El uso de drogas ilícitas y sus consecuencias es un comportamiento que genera poblaciones o universos ocultos, difíciles de delimitar y precisar (Romaní, O. 1995 en Ortiz, et al., 2003, p. 104).

Para la investigación de contextos sobre usuarios de drogas en zonas marginales se puede utilizar el método llamado Búsqueda Intensiva de Casos (BIC). Se basa en la observación de la comunidad, el establecimiento de contactos con sus diferentes actores sociales, la identificación de personas que conozcan a usuarios y de ellos en la identificación de otros, lo que se denomina técnica de Bola de Nieve. Al mismo tiempo se busca identificar lugares de reunión de usuarios para ganar acceso a ellos. (Medina-Mora ME, y cols 1979 en Ortiz, 2003, p. 107).

La etnografía es “una práctica de aproximación a la realidad basada en una interacción lo más continuada e intensa posible con el grupo estudiado en su ambiente social cotidiano y que se realiza a nivel microsical, ... aporta explicaciones de la vida del sujeto en sus propios términos ya que se hace una construcción del mismo dentro de la cultura que forma parte” (Romaní, O. 1995). Su utilidad radica en que



explica en forma concreta procesos e interacciones sociales y sirve para plantear hipótesis, verificar o contradecir ciertas teorías, o hacer reflexiones generales (Ortiz, et al., 2003, p. 102).

## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El desafío de la investigación sobre microtráfico de sustancias controladas consiste en generar la evidencia que sustente la necesidad de realizar reformas y el fortalecimiento de la política de drogas en Bolivia, debido a que el país ha abordado el problema de las drogas principalmente desde el enfoque penal durante décadas.

La observación y el análisis del microtráfico sólo desde una perspectiva penal limita el estudio del problema de las drogas y sus correlaciones con la falta de desarrollo social, sostenible, así como el abordaje integral del fenómeno de drogas en territorios y comunidades con diferentes condiciones sociales, económicas, étnicas, de género, de consumo que se vinculan o son vinculados a las dinámicas del microtráfico por diferentes factores sociales o culturales como el estigma, la discriminación y la exclusión social.

En consecuencia, la conceptualización como fenómeno delictivo, social y complejo inicia con la observación de la realidad social en donde se manifiesta, se reproduce, se invisibiliza en las ciudades de Cochabamba, Santa Cruz, El Alto y La Paz para realizar una aproximación al concepto del microtráfico en el país, las modalidades que lo caracterizan, sus relaciones con el narcotráfico y las situaciones fácticas que dan lugar a la actuación policial, la interpretación normativa y judicial.

Asimismo, los hallazgos sobre los contextos de consumo, los determinantes sociales y culturales que inciden en las dinámicas, relaciones del microtráfico son una puerta para abrir la discusión en el país con evidencia sobre las diferentes aristas que son causa y consecuencia del problema de las drogas como un asunto del desarrollo.

### *De orden metodológico:*

1. Fase de alistamiento:
  - 1.1. Es importante desarrollar una fase de revisión de los estudios sobre drogas y problemáticas relacionadas como por ejemplo pandillas, consumo de alcohol, narcotráfico, entre otras, que se hayan realizado en el país en todos los niveles de producción académica e institucional. Se observa la necesidad de contar con mayores antecedentes de información, de gestión del conocimiento y la posibilidad de plantear otras líneas, proyectos de investigación que se requieran en el país.
  - 1.2. Es necesario hacer énfasis en la investigación sobre el enfoque empírico y el trabajo en territorio porque cada ciudad tiene unas particularidades muy marcadas en el contexto social, cultural y comunitario que son determinantes claves en la caracterización y en la generación de evidencia.



- 1.3. Se requiere de una fase exploratoria del trabajo en territorio con el fin de i) Hacer una búsqueda exhaustiva de informantes clave en el territorio, ii) Realizar varios acercamientos para la construcción de confianza con las organizaciones, comunidades en las zonas donde se va a realizar el estudio, iii) Contrastar la información georreferenciada en las zonas focalizadas, iv) Ampliar y documentar el planteamiento del problema, v) Analizar las categorías de análisis propuestas conforme a la realidad observada, vi) Socializar y articular los propósitos del estudio con las instituciones y redes de investigación locales.
- 1.4. Se sugiere realizar una validación de los protocolos con los equipos de investigación de cada ciudad para su retroalimentación, complementación y compromiso con el proceso investigativo.
- 1.5. Es determinante que el OBSCD realice un proceso de selección de los equipos de investigación conforme a la experiencia y conocimiento tanto de la problemática u otras relacionadas como del trabajo de investigación en territorio. Cada equipo debe tener un responsable del seguimiento y sistematización de la información.
- 1.6. Se requiere de un proceso de capacitación previa a los equipos de investigación sobre la aplicación de los instrumentos en territorio, seguimiento y sistematización de resultados.
- 1.7. Se sugiere hacer un piloto de validación de los instrumentos en territorio.
2. Fase de ejecución:
  - 2.1. Se debe llevar el registro de las salidas, diarios de campo y demás instrumentos de investigación con los avances en la caracterización del microtráfico y contraste de categorías en cada ciudad con los equipos de investigación.
  - 2.2. Revisar los niveles de confiabilidad de las fuentes de información y demás contenidos en el control de la calidad de la investigación y la evidencia.
  - 2.3. Se sugiere que el OBSCD designe a un investigador por cada ciudad con el fin de aprender, apoyar, aportar y supervisar el proceso de la investigación.

*De orden técnico:*

1. Es determinante que el estudio sea coherente y responda a estándares internacionales como por ejemplo UNGASS 2016, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a las líneas de política pública nacional y otros instrumentos que aporten a la superación o reducción del microtráfico.
2. El análisis del enfoque de género debe tener un capítulo específico con base en los hallazgos del estudio.
3. Se insiste en la importancia de analizar el microtráfico como un rubro del narcotráfico para lo cual es importante la caracterización de las modalidades del microtráfico, sus vínculos con la criminalidad organizada y transnacional con el fin de prever y prevenir el delito en sus diferentes dimensiones y las violencias asociadas.
4. De igual forma, se considera clave vincular una línea de análisis sobre fronteras, ya que una modalidad que se destaca en los análisis preliminares cuantitativos es el transporte de sustancias,



- pero no se tiene una caracterización que permita analizar si es para tráfico interno o externo en el país.
5. La investigación sobre microtráfico puede ser una oportunidad de articular las instituciones conforme a la información, análisis, gestión intersectorial y a la competencia a nivel nacional y local. Asimismo, es una posibilidad de construir redes de investigación, discusión y por ende de fortalecimiento del OBSCD como un espacio técnico y el cumplimiento de su misión legal.
  6. Es necesario establecer al interior del OBSCD para el desarrollo de los procesos de investigación un reglamento que contenga parámetros y perfiles de los grupos y personas que se presenten a las convocatorias de investigación con el fin de generar un estándar de grupos de investigación que acrediten experiencia específica sobre los temas misionales del OBSCD.
  7. Para incorporar el análisis cuantitativo se requiere de la organización de la base de datos, la revisión y sistematización de variables de los reportes entregados por la FELCN al OBSCD, así como el sistema de información sobre drogas en el país.
  8. Es importante considerar una debida planeación del estudio, el trabajo empírico y cualitativo en cada ciudad, con el fin de consolidar una línea de investigación y monitoreo que responda a los diferentes

## 8. BIBLIOGRAFÍA.

- Congreso Nacional de Bolivia. Ley 1008 de 1988. Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas.
- Bonilla, E. Rodríguez P. (2005). Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Universidad de los Andes. Bogotá.
- García, M., César, R. (2003). Derecho y sociedad en América Latina: propuesta para la consolidación de los estudios jurídicos críticos. ILSA, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Guillén et al. (2011). Percepciones sociales sobre drogas en La Paz (Bolivia). Fundación de ayuda contra la drogadicción. La Caracola editores.
- Hein Andreas. (2005). La Georreferenciación como herramienta para el diagnóstico de problemas de seguridad ciudadana en el ámbito local. Revista Paz Ciudadana. Chile.
- Ortiz, A. et al. (2003). Estudio de poblaciones ocultas y de difícil acceso. Metodología para la elaboración de estudios epidemiológicos a nivel nacional y local y estudios para grupos especiales relacionados con las adicciones. Encontrado en [https://www.researchgate.net/publication/277587690 Estudio de poblaciones ocultas y de difícil acceso](https://www.researchgate.net/publication/277587690_Estudio_de_poblaciones_ocultas_y_de_dificil_acceso)
- Romaní, O. (1995). Intervención comunitaria en Drogodependencias. Etnografía y sentido común. Revista tóxica dependencias, N° 2. SICAD. Lisboa.
- Taylor, S.J, Bogdan R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona. Editorial Paidós.
- Zimmerman, D.H, Wieder, D. (1977). The Diary. Diary interview method. Urban life. En Taylor, S.J, Bogdan R. (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Barcelona. Editorial Paidós.