

Ficha de Sistematización

Nombre de la consultoría PRE-013 “Fortalecimiento del sistema de investigación científica sobre seguridad ciudadana y drogas de Bolivia”

2 Consultores por 182 Días hábiles (120 días previstos en los TDRs) (2 adendas de extensión)

Fecha de inicio prevista en los TDRs: 15-08-2019 fecha de inicio efectiva: 30-09-2019

Fecha de finalización prevista en los TDRs: 15-12-2019 Fecha de finalización efectiva: 31 de enero 2020

Antecedentes

Esta misión nació a raíces de una solicitud formal de la UIF en coordinación con la DUE durante el año 2018. Inicialmente, se preveía 120 días hábiles de trabajo, pero por razón de la situación en aquel tiempo se extendió a 160 días y con una segunda adenda, pasó a 182 días (100 días de experto Sénior y 82 días de experto 2).

La AT DITISA apoyo la UIF en establecer sus prioridades y luego en elaborar los Términos de Referencia.

La decisión de apoyar a la Unidad de Investigación Financiera con esta misión responde a una necesidad de hacer frente a una debilidad reconocida de los sistemas de investigación y control de los fondos utilizados para el lavado de dinero en todas sus facetas y gracias a este trabajo, fortalecer las capacidades institucionales de la UIF.

Durante el tiempo de la implementación de la misión, la estrategia en vigencia era la anterior a la actual:

Estrategia Nacional de Lucha contra el Narcotráfico y Control de Cultivos Excedentarios de Coca para el periodo 2016-2020 (ELCN&CCEC) que cambió a inicios del año 2021.

La misión se desarrolló durante el periodo más crítico de las elecciones de 2019 y las consecuencias que se conocen.

Objetivo de la consultoría

Son los siguientes:

- Desarrollo de los reglamentos del Comité científico asesor del OBSCD y de la Red nacional de investigación sobre seguridad ciudadana y drogas de Bolivia, así como de un plan de trabajo para su conformación y puesta en funcionamiento.

- Revisión bibliográfica del estado del arte de la investigación científica en relación a los principales temas sobre la seguridad ciudadana y el fenómeno de las drogas y sobre sus políticas en Bolivia, durante el periodo 1995-2020.

- Definición de las prioridades de conocimiento e investigación en materia de seguridad ciudadana (incluyendo criminalidad transnacional) y drogas en Bolivia a través del proceso de discusión, mapeo y caracterización de sus elementos fundamentales y de las políticas implementadas para abordarlo.
- Elaboración de la agenda nacional de investigación en materia de seguridad ciudadana y drogas, y de su plan de implementación para el periodo 2021-2025.
- Elaboración de una propuesta de conformación de un fondo nacional para garantizar la ejecución de la Agenda y para la ulterior promoción de la investigación en materia de seguridad ciudadana y drogas.

Justificación de la consultoría

La Ley N° 913 de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Sustancias Controladas en su artículo 41 parágrafo I, establece el Observatorio Boliviano de Seguridad Ciudadana y Lucha Contra las Drogas, como entidad desconcentrada dependiente del Ministerio de Gobierno, 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.

El Decreto Supremo N° 3249, de 12 de julio de 2017, regula el objeto, la estructura, y las funciones del OBSCD. En esta regulación se establecen las siguientes funciones del OBSCD, entre otras:

- “ ...
- d) Realizar y promover encuestas, estudios e investigaciones sobre interdicción, control de sustancias, prevalencia de consumo de drogas y seguridad ciudadana a nivel nacional, departamental, regional, municipal e indígena originaria campesino, para caracterizar el consumo, fenómeno delictivo y otras conductas que afecten negativamente a la seguridad ciudadana en el país;
 - e) Difundir investigaciones y estudios especializados en seguridad ciudadana, criminalidad transnacional, delitos y lucha contra las drogas, con enfoque de género, generacional, intercultural y responsabilidad internacional compartida;
- “ ...
- h) Proporcionar información oportuna, objetiva, confiable, actualizada y comparable sobre la problemática de las drogas, criminalidad transnacional, delitos y seguridad ciudadana en el país; “

Por otro lado, la nueva Estrategia nacional contra el narcotráfico y la economía ilegal de las drogas determina una serie de líneas estratégicas que apelan a mejorar la capacidad de investigación científica del OBSCD. En su Eje Temático 3, sobre recuperación de regiones y

poblaciones vulnerables, se incluyen líneas estratégicas que apuntan hacia generar “investigación científica que oriente la toma de decisiones en la política ambiental antidrogas” y “Desarrollar programas de investigación, sistematización y divulgación de información, para generar mecanismos de control y mitigación en territorios afectados por actividades relacionadas al tráfico ilícito de drogas ilegales”.

Adicionalmente, en el marco de la cooperación que la Unión Europea viene desarrollando con Bolivia a través de los diferentes apoyos presupuestarios sectoriales, el fortalecimiento de la capacidad del OBSCD ha sido un elemento constante y lo va a seguir siendo en el nuevo marco de apoyo que inicia en el 2021.

La presente consultoría pretende ayudar a reforzar aquellas funciones del OBSCD que tienen relación con el desarrollo de la investigación científica en el país en materia de seguridad ciudadana y drogas, de cara a ampliar el conocimiento sobre ambos fenómenos e ir generando en el país un sistema de gestión de conocimiento sobre ambas materias que pueda orientar el desarrollo de futuras políticas públicas y el diseño de intervenciones de actores institucionales y sociales que trabajan en dichos ámbitos.

Para este fin, se plantea elaborar una Agenda nacional de investigación que incluya aquellas investigaciones prioritarias para ampliar el conocimiento respecto a los distintos aspectos relacionados con la seguridad ciudadana y con el fenómeno de drogas, que ayuden a una mejor comprensión de sus dinámicas por parte de los actores institucionales y sociales y contribuyan a la mejora de las políticas públicas del país. Por otro lado, se trata de ir situando al OBSCD como un centro de referencia en la articulación y promoción de la investigación para el estudio de la seguridad ciudadana y el fenómeno de drogas en Bolivia.

En este sentido, la presente propuesta plantea el desarrollo de una serie de pasos previos y complementarios para disponer de una agenda adecuadamente orientada a cubrir las lagunas más urgentes de conocimiento en la materia, así como para garantizar su ejecución efectiva para el periodo previsto (2021-2025) y la participación activa en la misma de la comunidad científica del país interesada en estas dos áreas de conocimiento. Estos aspectos previos y complementarios son los siguientes:

- En primer lugar, el establecimiento de un comité científico asesor del OBSCD, con participación de expertos en ambas materias, notables investigadores o académicos, que promuevan y avalen el rigor científico de las metodologías, los datos y las publicaciones generados por el OBSCD, como un aporte importante para aportar calidad, credibilidad y transparencia a la información y resultados de las investigaciones generadas por el OBSCD. Esta consultoría ayudará al OBSCD a desarrollar un reglamento para el funcionamiento del comité asesor y plan de trabajo para su puesta en marcha.
- En segundo lugar, se ayudará al OBSCD a conformar y poner en marcha la Red nacional de investigación sobre seguridad ciudadana y drogas de Bolivia, formada

por centros/institutos/equipos de investigación, departamentos universitarios, entidades públicas o privadas que realizan investigación, o investigadores individuales especialistas en alguna de las dimensiones de ambas materias. Esta Red será fundamental para el desarrollo de nuevas investigaciones, intercambios y colaboraciones y para ir conformando una comunidad de investigadores especializados en seguridad ciudadana y drogas.

- En tercer lugar, se plantea la revisión bibliográfica del estado del arte, para definir los ámbitos del conocimiento y los límites de la investigación científica en relación a la seguridad ciudadana, el fenómeno de las drogas y sus políticas en Bolivia, durante el periodo 1995-2020. Este mapeo será un primer repositorio de investigación científica en la materia en el país, para su posterior actualización por el OBSCD y elemento fundamental de las bases de un sistema de gestión del conocimiento en la materia.
- En cuarto lugar, se plantea la definición de los elementos básicos y prioritarios del sistema de información, estadísticas e investigación sobre drogas y seguridad ciudadana en Bolivia sobre la base de un entendimiento inicial de los factores, actores y relaciones que son importantes para entender el fenómeno de drogas y de las políticas desarrolladas para abordarlo, para lo que se propone desarrollar dos grupos de ejercicios (interinstitucionales y multi-actor) de discusión y mapeo de los elementos fundamentales de cada uno de los temas de estudio en Bolivia y de las políticas implementadas al respecto; además, estos ejercicios se complementarán con un mapeo de la información disponible, de su calidad y con una discusión sobre los ámbitos de conocimiento que queremos ampliar respecto al tema de drogas y seguridad ciudadana, y sus políticas en Bolivia. La generación de un mapa definido de la información y evidencia existente (“lo que sabemos”), de la que no se ha generado (“lo que no sabemos”), de la que necesitamos (“lo que queremos saber”) y de la que es factible obtener (“lo que podemos saber”) será fundamental para orientar el ejercicio posterior priorización para la elaboración de la agenda multianual de investigación.
- Finalmente, la consultoría abordará, con los insumos generados por los pasos anteriores, la tarea participativa de elaborar la Agenda nacional de investigación en seguridad ciudadana y drogas y un plan de implementación para el periodo 2021-2025. Este trabajo llevará implícita la elaboración de una propuesta de conformación de un fondo nacional para garantizar la ejecución de la Agenda y para la ulterior promoción de la investigación en materia de seguridad ciudadana y drogas.

Se plantea la colaboración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el trabajo de la consultoría y en el apoyo al OBSCD en la dimensión relacionada con los aspectos de seguridad ciudadana, en los que el PNUD tiene una experiencia regional

extensa. Especialmente se requerirá del PNUD asesoría especializada en el fortalecimiento de observatorios nacionales y subnacionales de seguridad ciudadana y experiencia específica en la gestión del conocimiento en materia de seguridad ciudadana, como la generada en el marco de su programa INFO-SEGURA, proyecto regional especializado en la gestión de información basada en evidencia para fortalecer la formulación y el seguimiento de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana.

Resultados principales solicitados de la consultoría El resultado esperado de la siguiente consultoría es el siguiente:

- 1) Fortalecido el sistema de investigación científica sobre seguridad ciudadana y drogas de Bolivia y la capacidad del OBSCD para cumplir con su misión de coordinador y promotor de investigación científica en la materia.

Resultados tangibles de la consultoría

Los consultores presentaron un informe final con 6 puntos importantes de conclusiones y 11 recomendaciones. Dentro de esa lista de puntos de conclusiones se puede subrayar los siguientes, más relevantes:

- El diseño final propuesto tiene 23 interfaces en lugar de los 10 que tenía inicialmente
- La UIF dispone de las herramientas necesarias para hacer frente a la experiencia reducida por parte de los usuarios
- La UIF dispone de los elementos para convencer su personal del aprovechamiento de los instrumentos puestos a su disposición dado que no se percibía una apropiación positiva y sinergia de parte del equipo de analistas en la implementación del sistema NEMESIS

Para dar solución a estas conclusiones, los consultores han dejado una documentación técnica importante para todos los módulos.

Estos resultados han sido comunicados a la dirección actual de la UIF con un interés moderado por los resultados de una misión implementada en un periodo conflictivo.

Implementación de las recomendaciones

Las recomendaciones más importantes expresadas por los consultores han sido las siguientes.

Es muy importante que los usuarios finales (analistas, analistas financieros, estadísticos, sujetos obligados) estén implicados y participen activamente en todas las etapas de puesta en producción de los nuevos módulos. Propiciar la apropiación de los productos por parte de los analistas es fundamental.

La UIF debería elaborar un flujo de trabajo (workflow) de todo el proceso de reporte y análisis de las operaciones sospechosas (se está dejando una propuesta), en función a la normativa (realizar ajustes si es necesario) y el nuevo sistema creado, respaldar su utilización con una resolución administrativa.

Con la finalidad de tener la información necesaria en una sola base de datos integrada al Sistema Informático de Inteligencia Financiera (NEMESIS), es necesario poner éste sistema en plena producción y dejar de registrar información en los antiguos sistemas. Esto facilitará el trabajo, reducirá el esfuerzo e incrementará la confiabilidad de los datos generados con el transcurso del tiempo.

El personal de sistemas tiene que adquirir los conocimientos necesarios de los tres nuevos -699 módulos, las nuevas herramientas tecnológicas utilizadas y los nuevos procesos, afín de realizar el mantenimiento necesario y asegurar la evolución de todo el sistema de misión de inteligencia financiera.

Analizar la posibilidad de utilizar un framework modernos para desarrollar aplicaciones y servicios web de forma elegante, simple y ágil. El lenguaje JAVA es bueno, pero tal cual lo están utilizando en la UIF tiene sus limitaciones para el desarrollo ágil de aplicaciones.

El sistema NEMESIS y su base de datos has sido adecuados/modificados, afín de integrar los nuevos módulos, éste trabajo está siendo realizado por el beneficiario. Se recomienda continuar realizando las modificaciones necesarias hasta lograr la completa integración de los nuevos módulos.

El área de formación de la UIF, tendría que estar implicada para dar la formación necesaria, sobre todo del módulo ROS al personal de los sujetos obligados y la elaboración de material de formación para los sujetos obligados y la guía del usuario (para usuarios internos y externos).

Es muy importante que los analistas de la UIF validen y ajusten los valores de las variables que permiten calcular el nivel de riesgo de una operación sospechosa, si es necesario añadir o eliminar variables. También, revisar y complementar de ser necesario el dominio de valores de los diferentes catálogos que se utilizan en los nuevos módulos.

El ambiente de capacitación tiene que tener datos anonimizados que permitan ocultar la información sensible, permitiendo su divulgación sin que ello implique vulnerar la protección de los datos de las personas u organizaciones. Este ambiente tiene que poder ser restaurado a su estado inicial cada vez que se inicia un nuevo ciclo de capacitación.

Es necesario que la UIF obtenga una llave de google maps (API key) para la visualización de los mapas y la georeferenciación de las direcciones. Actualmente, se está utilizando una temporal que pertenece al consultor Fernando Valdivia.

Para dar seguridad a los servicios REST en todo el sistema, es necesario que, basado en el JWT que se recibe en el lado servidor se implemente un mecanismo de "Autorización" a un nivel general, especificando que rol podrá ejecutar los métodos de servicio.

El nuevo equipo de recursos humanos de la UIF ha adoptado la mayoría de estas recomendaciones.

¿Qué tanto presupuesto la entidad ejecutora había reservados para la implementación de los resultados? ¿Cómo lo utilizaron?

Durante los últimos 5 años, la UIF tenía un presupuesto promedio de 33 Millones de Bolivianos por año (o sea un monto aproximativo de 4 Millones de Euro)

Sin embargo, esta cifra representa el monto global asignado por el TGN. No tenemos las cifras por actividades, pero debe ser el 30% del total aprox.

¿Cómo socializaron/divulgaron los resultados?

La UIF es, sin duda ninguna, la institución que menos socializará y divulgará los resultados de una misión. La información que maneja la institución es ultra confidencial y hasta el acceso al edificio es más controlado que el mismo despacho del Ministro de gobierno.

En caso de que hubo socialización y divulgación, ha sido de manera interna, únicamente para el personal del área de sistemas.

¿Cómo la AT permanente ha apoyado la entidad ejecutora a implementar los resultados?

El trabajo de la AT DITISA durante el proceso de implementación de la misión ha sido mayormente un acompañamiento técnico en la elaboración de los Términos de Referencia, y un monitoreo, seguimiento de los consultores. La organización de la logística y en control de calidad de los productos entregados.

¿Cuál fue el impacto real de la consultoría solicitado por la entidad y que tan sostenibles son los resultados?

El impacto de la misión se desconoce en la medida de que se produjeron cambios de todo el personal de la UIF luego de la misión. Estamos tratando de averiguar si la UIF ha seguido las recomendaciones con actividades correspondientes pero debido al carácter muy privado de los datos que maneja la UIF, es bastante difícil conseguir alguna información.

¿Hay algo que podemos rescatar de los resultados que todavía no ha sido implementados y entregarlos para el futuro?

Se está haciendo un seguimiento con la UIF pero la dirección actual de la institución está en otros rubros y no es muy positiva en volver a tocar el tema de esta misión del pasado en la cual no participaron.

¿Cómo el informe final de la consultoría podría fortalecer la capacidad institucional de la entidad ejecutora en 2023?

En caso de que se hayan aplicado las recomendaciones de la misión, se puede considerar que los resultados de la misión han apoyado al fortalecimiento de la capacidad institucional de la UIF.

Lastimosamente, el personal actual de la institución desconoce totalmente la existencia del informe por la falta de divulgación de documentos pasados.

Lecciones aprendidas:

La primera lección aprendida, en general para todas las misiones de apoyo implementadas entre 2019 y 2020, es que los resultados de una misión no representan una imagen muy realista de la situación dado los cambios permanentes de personal y la poca motivación del personal nombrado por negar todo lo realizado anteriormente y por los riesgos que representan de tener que responder sobre acciones pasadas.

Además, en general, los funcionarios salientes se llevan la información, y hasta los discos duros de las computadoras para no dejar huellas ni posibilidades de persecución posterior. En efecto, los cambios generan incertidumbre y desconfianza y en muchos casos, caza política de brujas en contra de los funcionarios salientes.

El personal nombrado necesita un tiempo para acostumbrarse y entender las reglas internas de la institución y la situación real en la cual se encuentra la institución.

La mayoría de las recomendaciones expresadas por los consultores no están adoptadas ni seguidas por los beneficiarios, por culpa de los cambios de personal.