

**Economía Política
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

Economía Política de la Seguridad Ciudadana



Entidades gestoras

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

FLACSO, sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad	9
--	---

Fernando Carrión M.

I. PRESUPUESTO

Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen	39
---	----

Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile	59
--	----

Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú	81
---	----

Alejandra Muñoz Gonzáles

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México	111
--	-----

Benjamín Méndez Bahena

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

Los costos económicos de la violencia en El Salvador	135
<i>Carlos Acevedo</i>	
El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá	159
<i>Mariblanca Staff Wilson</i>	
La violencia y sus costos en Guatemala	179
<i>Jorge Lavarreda</i>	

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias	205
<i>Andreina Torres</i>	
Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional	237
<i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i>	

IV. SEGURIDAD PRIVADA

Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación	269
<i>Adam Abelson</i>	
Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil	283
<i>Carolina de Mattos Ricardo</i>	
La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil	307
<i>Roberto Briceño-León</i>	
Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad	327
<i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i>	

La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil

Roberto Briceño-León

La seguridad personal siempre fue un asunto privado, las personas y las familias se encargaban de proveérsela a sí mismas de los modos que les fuese posible. Sin embargo, con el surgimiento de la división del trabajo en la sociedad, estas tareas fueron transferidas a terceras personas quienes, por ser más fuertes o capaces, podían cumplir mejor esa función ante una colectividad. Como muchos otros componentes de la división social, en un principio o en unas circunstancias, ese vínculo social estaba fundado en una relación de cooperación y ayuda entre las personas; posteriormente o en otros lugares, ese vínculo solidario cambió su significado y se convirtió en dominación por parte de quienes debían cuidarlos. Y esos fueron los inicios de la seguridad pública, que es el mecanismo social por el cual los individuos ceden voluntariamente —o les es arrebatado por la fuerza— su derecho a cuidarse y defenderse por sí mismos.

La seguridad privada es un producto de las circunstancias sociales que llevan a su restricción o su expansión en relación con otros dos factores: la magnitud y calidad de las amenazas que asechan a las poblaciones y los niveles de desarrollo de la organización social, en particular de los aparatos del Estado. En la medida en que se expande la función del Estado, la seguridad pública se fortalece, pues esa justamente es una de sus funciones principales: seguridad de la nación ante peligros externos, y seguridad de las personas ante las amenazas internas. Pero cuando las amenazas internas se incrementan, la conflictividad se agudiza y los aparatos del Estado no están desarrollados o, por incompetencia, no cumplen a cabali-

dad las funciones que la sociedad espera de ellos, se produce un fortalecimiento del deseo y la búsqueda de la seguridad privada.

Esa es una dinámica que se ha repetido en sociedades muy diversas a lo largo del tiempo. En el caso venezolano, la situación no ha sido muy diferente. Por eso vamos a presentar las transformaciones que ha tenido la seguridad privada en Venezuela debido a los cambios que han ocurrido en la sociedad y las percepciones acerca de las amenazas potenciales a la integridad de las personas y de sus bienes.

La seguridad privada en la sociedad tradicional

En la sociedad tradicional venezolana, la seguridad pública estaba restringida a las ciudades, donde habitaba la menor parte de la población. Hasta la década de los años treinta del siglo XX, un 80% de las personas estaba en las zonas rurales donde no había de manera regular una provisión de seguridad pública, sino que estas funciones eran cumplidas de manera privada por las propias comunidades o por los propietarios de las haciendas agrícolas o hatos ganaderos.

En las ciudades, la Policía cumplía una doble función: garantizar el orden público y cuidar la estabilidad política. Se trataba claramente de una Policía destinada a defender el orden social y político y, en caso de dudas, más el orden político que la seguridad de las personas.

Pero como las ciudades eran el asiento de los propietarios y de quienes detentaban el poder político, ambas funciones no tenían mayores contradicciones. Sin embargo, en la misma ciudad la protección personal y de las familias era una responsabilidad de los individuos; pero en las labores de protección familiar, los empleados de servicios cumplían una función de seguridad muy ambigua, pues unas veces era definida entre sus responsabilidades y otras ocurría de manera natural ya que la “servidumbre” era una extensión familiar y la defensa de la familia era vista como la defensa de sí mismos.

En el campo, los trabajadores independientes y los pequeños productores se debían procurar su seguridad individual y para ello eran necesarios el porte de un arma blanca y la destreza en su manejo, pues, en caso

de ser atacados, nadie más podía ofrecerles protección ni apoyo, ya que las distancias y el difícil acceso a las comunidades agrícolas hacían inútil cualquier intento de ayuda. Allí las autoridades o la Policía podía intervenir a posteriori y con un propósito forense, para averiguaciones criminales y procurar el castigo del agresor, pero nunca para proteger a las personas. La seguridad privada y autoproporcionada era lo único que existía para los habitantes del campo aislados.

Una situación distinta se daba para los campesinos que vivían en las tierras de una hacienda y que mantenían con el propietario alguna relación semifeudal de renta de la tierra, bien sea de pago en especies –medianeros o terceros– o de pago en dinero. En la hacienda, la seguridad y el orden estaba garantizado por el dueño de la tierra con la asistencia del capataz y de algunos otros trabajadores; de alguna manera, la hacienda tenía una pequeña policía para sus funciones de protección de los bienes y las personas, sobre todo en el caso de las fincas ganaderas donde el robo de la riqueza es más fácil. Este carácter privado de una policía local podía llegar incluso más lejos y convertirse en un ejército particular, por eso las guerras civiles, así como las insurrecciones contra los distintos gobiernos a lo largo del siglo XIX y hasta inicios del XX se realizaron con la participación de los campesinos de las haciendas, cuyos patrones se soliviantaban y armaban como ejército privado para enfrentar a un gobierno de muy escasa institucionalidad y cuyo Ejército dependía menos del erario público que de los recursos personales de sus dirigentes. Estos ejércitos ofrecían seguridad privada a los propietarios, pero cumplían también una función de protección (y muchas veces de dominación) sobre los campesinos, quienes eran un recurso importante para la producción de la hacienda.

La sociedad urbana, la seguridad y el Estado moderno

Esta situación cambió una vez entrado el siglo XX en Venezuela, es decir, a partir de la tercera década del siglo, por la presencia de tres factores distintos que se conjugan para producir las grandes transformaciones de la sociedad venezolana: la aparición de la renta petrolera como la primera

fuerza de ingresos del país; la migración interna y el proceso acelerado de urbanización; y el fortalecimiento del aparato del Estado.

En el siglo XIX, el Estado venezolano tuvo una extrema debilidad pues el país no existía como una unidad nacional completa y la sociedad producía muy poca riqueza que no lograba aportar abundantes impuestos al gobierno. En esas condiciones del Estado débil y con un precario control sobre el país, se pasó el siglo XIX con gobiernos envueltos en guerras internas y endeudamiento externo. Los inicios de la exploración y explotación petrolera requerían de un Estado poderoso, capaz de imponer orden en un país alzado en armas todo el tiempo y que un caudillo describiera como un “cuero de res seco”, el cual, cuando se le pisaba por un lado, se levantaba por el otro. Pero ese gobierno fuerte requería de ingresos para poder controlar el país y las exportaciones petroleras que iban directamente al poder central aportaron la base económica sobre la cual construyeron el poder personal de un caudillo latifundista que se encargó de acabar con los otros caudillos latifundistas y comenzar a edificar el Estado moderno. En ese contexto y por la demanda de mano de obra se produce un movimiento migratorio interno que desplaza personas de una zona rural a las zonas de exploración y búsqueda de petróleo, hacia los nuevos centros urbanos vinculados a la producción petrolera o hacia las ciudades donde se gastaban las ganancias que el negocio petrolero pagaba a las personas como sueldos y al gobierno como impuestos. Pero ese movimiento migratorio quebró los mecanismos de control social tradicional, pues las personas llegaban a zonas nuevas a convivir con desconocidos, todos llenos de ambiciones y recelos, y allí apareció el conflicto por las rivalidades, el robo, la prostitución y el alcohol pendenciero que lleva a la riña barata.

Las descripciones de la vida en los campos petroleros y sus alrededores, de las nuevas zonas de las ciudades muestran la aparición de un fenómeno nuevo en sus circunstancias y en su magnitud, un nuevo mundo marginal que era mucho más grande y conflictivo que el tradicional arrabal o la trasgresión que ocurría en las orillas de la ciudad tradicional y que requería de mecanismos de control social mucho más complejos y expeditos que los previamente usados. En los campos petroleros funcionaba una seguridad privada que las compañías transnacionales traían o que pro-

curaban formar en el país con la búsqueda de personal en las islas del Caribe de habla inglesa, para facilitar así su comunicación y su lealtad, aunque también podían incluir a personal local para las funciones de disciplina social y cuidado de los bienes y propiedades.

Pero en el resto del país y en las ciudades se requería reforzar e institucionalizar el aparato del Estado e incrementar su control sobre el territorio, por eso se crea el Ejército nacional y se elabora un plan de carreteras en forma radial que tenía su centro en Caracas, pues allí se permitía movilizar las tropas rápidamente hacia cualquier punto del país y sofocar cualquier rebelión. Las policías que se requerían debían tener mayor personal y mejor dotación, pero no pudieron tener independencia política, pues juntaban en sus funciones las acciones de orden público y de vigilancia política de la población y de los posibles enemigos del gobierno; fue así como en 1936 se dictó una “Ley de orden público” que prohibía las huelgas, la propaganda comunista o nihilista, y obligaba a pedir permiso para las manifestaciones públicas, lo cual generó grandes enfrentamientos.

En ese contexto se hacía necesario controlar la posesión de armas en la población y se dictó una ley en 1928 que fue luego modificada y ampliada en 1939 (Ley 19.900 de 12 de junio de 1939), la cual prohibía el porte de armas tanto de fuego como blancas, su importación y su comercio para la población, y le entregaba al gobierno nacional el monopolio de las armas en el país. En el ejercicio de ese monopolio, el gobierno podía, sin embargo, autorizar a las personas a importar armas de fuego y portarlas en circunstancias especiales, siempre y cuando esos individuos no tuviesen “antecedentes criminales, o (sean) de carácter pendenciero o de malas costumbres” (artículo 21). La misma ley abría la posibilidad del porte de algún tipo de armas blancas en el medio rural a dueños, mayordomos y caporales, pues los consideran herramientas de trabajo, pero queda claro que se trataba de un permiso rural, pues se prohibía su porte en “poblaciones, espectáculos públicos y reuniones” (artículo 25).

Esta ley fue el esfuerzo más notable del Estado por poner un cerco a la violencia personal y la posible subversión política por medio del control, regulación y prohibición de las armas. Con esta ley se procuraba despojar a la población civil de una costumbre y, de algún modo, de un derecho a la defensa personal utilizando armas, a menos que tuviese una

autorización del gobierno para usarlas. En contrapartida, habría que suponer que el Estado debía ofrecer a las personas la protección y defensa que estas no podían ejecutar por sí mismas, es decir que debía garantizarse la seguridad pública.

La aplicación de la ley coincidió con la creación de todo el aparato del Estado moderno en Venezuela, pues en esos años se crearon otras instituciones como la Contraloría General de la República, el Instituto de Inmigración y Colonización, el Banco Central de Venezuela y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social dedicado a la atención de la salud, se fortaleció la educación pública, se establecieron los sindicatos y se firmó el tratado comercial con los Estados Unidos, que aseguraba la provisión de petróleo en los momentos previos al inicio de la guerra en Europa. La ley de armas y explosivos permitió regular la posesión de armas y controlar la oposición política en un país que cambiaba rápidamente y que tuvo gobiernos presididos por militares durante casi toda la primera mitad del siglo XX. La seguridad privada había quedado prohibida formalmente como autodefensa y la seguridad pública ciertamente brindaba más protección a las personas en las zonas urbanas, pues el control social estricto era necesario para los fines de dominación política del país que, a mediados de la década de los años cincuenta, ya había pasado a ser mayoritariamente urbano.

El surgimiento de la empresa privada de seguridad y la democracia

La situación de la seguridad privada cambió radicalmente a partir de 1958 cuando se derrocó la dictadura militar, se instaló en el país la democracia y aparecieron las primeras “empresas” dedicadas a proveer vigilancia y protección privada a las personas y los bienes. La razón de este cambio podemos encontrarla en una alteración de la definición del enemigo y la visión de la potencial amenaza para el Gobierno, pues con el surgimiento del Gobierno democrático en 1958 la población dejó de ser el enemigo y la amenaza política no lo constituía la subversión de las personas, sino algunos militares activos que deseaban derrocar la democracia para instalarse nuevamente en el poder (y que llevó a varios intentos de

subversión militar y golpes de Estado) y un poco después a la aparición del movimiento guerrillero que, con apoyo del Gobierno cubano, intentó derrocar el Gobierno y emprendió un conjunto de acciones propagandísticas y financieras como robo de bancos y transporte de valores y secuestros.

El surgimiento de las empresas privadas de seguridad era entonces una manera de permitir la participación de la sociedad en las labores de seguridad que se le dificultaban al gobierno que debía reorganizar las policías, vigilar y disuadir las conspiraciones militares y combatir las acciones de la guerrilla rural. Fue así como en octubre de 1958 se registró en Venezuela la primera empresa de seguridad denominada Serenos Asociados cuyo objetivo quedó definido en el artículo 3 de los estatutos de la sociedad como “la explotación del negocio de vigilancia general nocturna así: comercial de bancos, comercios, fábricas, empresas privadas, entre otros, residencial en casas, quintas apartamentos, entre otros, y, en general en cualquier actividad mercantil lícita que le sea conveniente”. Y pocos días después se creó el Servicio Panamericano de Protección, el cual define su objetivo de manera similar, pero más detallada e incluye las funciones de “investigación o policía científica” y señala que la protección de valores, bienes y personas se hará “utilizando los medios idóneos para este fin”.

Es interesante destacar que en la definición del objeto de las sociedades se proponía funciones que deberían corresponder a las autoridades públicas y que el Estado debería ofrecer y la Policía cumplir como seguridad pública. Sin embargo, la creación de este tipo de empresas propone ejecutar de manera concurrente por agentes privados y organizaciones con fines de lucro funciones similares, y esto solo se acepta a partir de 1958. En una investigación pionera sobre el tema que realizó Franklin Chaparro Rojas, se le preguntó a funcionarios públicos civiles y militares si esta idea había sido planteada durante el período de la dictadura militar de la década de los años cincuenta, y la respuesta general fue que “nunca se había planteado ni nadie había intentado algo al respecto” (Chaparro Rojas, 1980: 36). La única explicación de esta situación podría estar en el deseo del Gobierno militar de mantener el monopolio de la seguridad y las armas que el Gobierno democrático modifica, pues decide compartir ese derecho y responsabilidad con una parte de la sociedad civil.

El sustento legal para permitir la existencia de las empresas fue el mismo que durante los casi 20 anteriores había servido para impedirlo, pero en este caso se tomó el Reglamento de la “Ley de armas y explosivos” que decía en su artículo 38 que se podía autorizar la importación de armas “para determinados fines, tales como una expedición científica, un transporte de valores y el cuidado y resguardo de una hacienda o fundo pecuario”. A partir de allí se produce un proceso de gran expansión de las empresas de seguridad privada pues se acepta que los organismos del gobierno no tienen capacidad para garantizar la seguridad que demandaban muchos actores sociales, y se procura tener una definición y delimitación de sus atribuciones y responsabilidades de las empresas y de los individuos que en ellas laboran.

La discusión formal y legal era la diferenciación de las funciones entre la Policía y las empresas de seguridad, lo que equivale a decir entre la seguridad pública y la privada. Las decisiones jurídicas que se toman en la década de los años sesenta permitieron la actuación de las sociedades privadas siempre que no se tratara de “atribuir funciones policiales”, y el Decreto 559 de 1966 las obligó a solicitar permiso, restringió el uso de uniforme y armas a los lugares de trabajo y explícitamente impidió en su artículo 8 “dedicarse al mantenimiento del orden público ni prestar sus servicios en eventos realizados públicamente”. En 1974 se emitió el “Reglamento de los servicios privados de vigilancia, protección e investigación” (Decreto 534 del 12 noviembre de 1974) donde se les consideraba “cuerpos armados” salvo a los que se dedicaran exclusivamente a investigación y se colocaron algunas consideraciones importantes: por un lado se estipuló que en condiciones de igualdad deberían emplear a antiguos miembros de las Fuerzas Armadas nacionales; por otro lado, se prohibió que los funcionarios o empleados públicos fueran socios o empleados de estas empresas, marcando una clara diferenciación en las actividades; pero se las convirtió en colaboradoras del Estado porque se les obligó a informar a las autoridades policiales cuando tuvieran conocimiento de hechos punibles, y se les obligó a colocar su personal, equipos, armas e instalaciones a disposición del gobierno en caso de guerra, perturbaciones de orden público, calamidades u otras emergencias graves. Ese carácter singular de “cuerpo armado” obligó a una regulación mayor y apenas dos meses des-

pués se introdujo una modificación (Decreto 699 del 14 enero de 1975) que impidió que estas empresas pudieran ser paralizadas por patrones o trabajadores por motivos de reivindicaciones laborales o económicas, imposibilitando así el derecho de huelga de los trabajadores.

Estas provisiones legales permitieron el surgimiento de empresas de seguridad, las cuales se incrementaron de una manera importante, tanto así que para 1980 existían 130 empresas con un total de 24.200 trabajadores registrados, la mitad de los cuales eran considerados activos (Chaparro Rojas, 1980) y esta cifra se mantuvo con un moderado crecimiento hasta la década de los años noventa.

El incremento de la violencia urbana y la seguridad privada

A comienzos de la década de los años ochenta, Venezuela tenía una tasa de homicidios similar a la de los Estados Unidos en ese momento, alrededor de 8 por cada 100 mil habitantes. Venezuela no era considerado un país violento y, si bien el delito contra la propiedad había aumentado a partir de mediados de la década de los años setenta, como resultado de la inmensa cantidad de dinero disponible en el país por el notable aumento de los ingresos petroleros, el componente violento del delito no se había incrementado. Pero en los años ochenta la situación del país cambió, el ingreso petrolero descendió y el país entró en una situación de crisis desconocida en las décadas anteriores; en 1983 se estableció un control de cambio de divisas, medida desconocida por la mayoría de los venezolanos, y se produjo un proceso de empobrecimiento y de insatisfacción de las expectativas que llevó, en febrero de 1989, a los disturbios de orden público y saqueos más importantes que haya vivido Venezuela. En un estudio que realizamos en la morgue de Caracas en los meses después de los disturbios, pudimos contabilizar 534 muertos en la semana como producto de ello y de la represión por la Policía y el Ejército, cifra muy alta en comparación con los 1.709 que se habían cometido el año anterior en todo el país y durante todo un año. La tasa de homicidios ascendió a 13 por cada 100 mil habitantes y así se mantuvo hasta 1992 cuando se produjeron dos intentos de golpe de Estado, en febrero y noviembre, y los

homicidios pasaron a 3.366 y la tasa a 16 por 100 mil habitantes. Lo singular es que al contrario de lo que había ocurrido con posterioridad a 1989, la tasa de homicidios no se mantuvo igual, sino que continuó su ascenso hasta llegar a 22 por 100 mil habitantes en 1994, con una cifra total de 4.733 muertos, el doble de cinco años antes (Briceño-León, 2007).

En estas circunstancias se produjo un incremento de la demanda de seguridad tanto pública como privada, pero al no encontrar respuesta satisfactoria de parte de la Policía y otros entes públicos, las personas se las arreglaron para comprar seguridad privada. Por eso, en un estudio realizado por la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas se encontró un incremento notable de las compañías de seguridad en ese período:

En el lustro 1990-1994, hubo un incremento del 200% en relación con el lustro anterior. De 1990 a 1996 se autorizaron 234 empresas, lo que representó más del 50% de todas las autorizaciones concedidas en los 15 años anteriores (Morais, 2007: 116).

Para mediados de 1997, en el país estaban registradas 522 empresas de seguridad con más de 20 mil trabajadores activos, una cifra muy importante si se compara con los dos cuerpos de seguridad pública del país más importantes, la Policía Técnica Judicial y la Policía Metropolitana, los cuales contaban con 6 mil y 8 mil efectivos respectivamente.

A partir de 1999, con la aprobación de la nueva Constitución se introdujo un cambio importante en el funcionamiento de las empresas de seguridad, pues las dos funciones que antes tenía el Ministerio de Relaciones Interiores –de autorizar el funcionamiento de las empresas de vigilancia, seguridad e investigación y de otorgar permiso para portar armas de fuego– fueron divididas. A partir de 1999 se traspasó al Ministerio de la Defensa (Dirección de Armamentos de la Fuerza Armada) todo el control de las armas de fuego (artículo 324), pero se mantuvo en el Ministerio de Interiores lo relativo a la regulación de las empresas y allí se creó, con rango de dirección general, una Coordinación Nacional de Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada (CONASERVIP).

Las políticas del Gobierno de Hugo Chávez hacia las empresas de seguridad privada no fueron amigables desde sus inicios en 1999. Lo cual era de esperarse, pues se trata de un gobierno profundamente estatista y conformado por militares (retirados o activos) en sus altos cargos. Al momento de escribir este artículo, el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Ministro de la Secretaría de la Presidencia y el Ministro de Interior y Justicia, así como varios ministros son militares retirados. De alguna manera, el espíritu dominante es similar al que parece haber prevalecido cinco décadas atrás: el monopolio de la seguridad debe tenerlo el Estado y, dentro del mismo, el poder central para garantizar el poder político. Es decir que ni siquiera se desea compartir las responsabilidades de seguridad ciudadana con las alcaldías y gobernaciones, las cuales por mandato constitucional pueden establecer sus propias policías. Es así como les fue retirado armamento a las policías de las ciudades más importantes del país, Caracas y Maracaibo, y se ha mantenido una amenaza de cierre sobre las empresas de seguridad vía la suspensión o no renovación del permiso correspondiente. Y es comprensible que en una estrategia militar con hipótesis de confrontación interna se busque eliminar cualquier otro “cuerpo armado” que pueda ser un potencial enemigo. La hipótesis dominante no ha sido que el delito común y la violencia interpersonal son los enemigos a combatir, sino los reales o virtuales opositores políticos.

Pero la situación del país ha sido otra y desde 1999 en Venezuela se ha dado un incremento notable de la violencia y la inseguridad. En 1998 se cometieron 4.550 homicidios y en 1999 la cifra ascendió a 5.968; en el año 2000 subió a 8.022, en el año 2002 llegó a 9.617, en 2003 fueron 11.342 fallecidos, y en el año 2007 fueron 13.156. Un incremento de 2,9 veces en nueve años. La tasa de homicidios pasó de 20 en 1998, a 38 en 2002 y alcanzó 48 en 2007, estos, considerando exclusivamente los calificados como tales por las autoridades, es decir, dejando fuera del conteo los fallecidos en enfrentamientos con la Policía o todos los casos de esa categoría oscura que son las “averiguaciones de muerte” (Briceño-León y Ávila, 2007).

Ante ese notable incremento de la inseguridad y del crimen violento, la población tiene una sensación de desamparo por parte de las autoridades y como consecuencia la percepción de la Policía se ha vuelto negativa

para la sociedad. En una encuesta que llevamos a cabo en el año 2007, con una muestra probabilística de cobertura nacional, encontramos que el 75% de los venezolanos piensa que el trabajo de la Policía es malo o muy malo, y solo un 13% lo califica como bueno o muy bueno; esta percepción es mayoritariamente negativa para todos los grupos sociales (cuadro 1).

Cuadro 1 Percepción de la Policía por estrato social, Venezuela 2007 (n = 1.078)					
¿Cómo calificaría el trabajo de la Policía?					
	Nivel socioeconómico				Total
	A	B	C	D	
Muy bueno	0,0%	0,0%	0,6%	0,5%	0,5%
Bueno	33,3%	8,4%	12,5%	13,7%	12,8%
Regular	28,6%	46,9%	49,6%	51,8%	49,6%
Malo	33,3%	30,8%	24,5%	22,4%	24,8%
Muy malo	4,8%	14,0%	12,7%	11,6%	12,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Esta percepción negativa lleva a que la mayoría de las personas que han sido víctimas de delitos violentos no los denuncien ante las autoridades, con lo cual no se pueden tener estadísticas confiables de los delitos, distintos al homicidio, que deban ser denunciados, y no es posible para las autoridades realizar una planificación adecuada de su respuesta al crimen tampoco porque no se tiene los datos y no cuentan con la cooperación de la población. Esto ocurre con todos los grupos sociales, aunque parece haber una tendencia a la no denuncia y a la pasividad y resignación entre los sectores de menores ingresos (cuadro 2).

Cuadro 2 Denuncia ante autoridades y otros comportamientos posvictimización (n = 1.078)					
¿Qué hizo la víctima luego del delito?					
	Nivel socioeconómico				Total
	A	B	C	D	
Denunció ante las autoridades	71,4%	36,9%	36,9%	33,9%	36,5%
Buscó apoyo en líderes comunitarios, ONG o los medios		3,1%	3,1%	2,4%	2,8%
Intentó aplicar justicia por cuenta propia		1,5%	1,0%	1,6%	1,3%
No hizo nada	28,6%	58,5%	59,0%	62,2%	59,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

La seguridad privada contemporánea

En ese contexto de incremento notable del crimen violento y desconfianza en la Policía es que podemos entender la situación de las múltiples formas que ha adquirido la seguridad privada en Venezuela. Nos parece que, para poder entender la actual situación de la seguridad privada, se debe diferenciar entre las organizaciones encargadas de proveer vigilancia y seguridad que tienen un carácter formal –y están sometidas a las regulaciones legales del país y tienen sus permisos en regla– y las organizaciones de carácter informal, que no han obtenidos los permisos ni tienen autorización para cumplir esas funciones porque desean evitar los controles o porque ni siquiera se lo han planteado. Las organizaciones informales pueden ser también ilegales, pero preferimos conservarlas exclusivamente en la calificación de informales, pues en muchos casos hay simplemente una ignorancia de la ley, en tanto desconocimiento e indiferencia ante la

misma. Por otro lado, diferenciamos si estas organizaciones funcionan con fines de lucro y por lo tanto son un negocio explotado por unos individuos que prestan el servicio, o si se trata de organizaciones que prestan un servicio a sus propios miembros o a la propia comunidad, como serían las “rondas vecinales”. En estos casos, aunque alguna de las personas reciba ingresos por su trabajo, la organización tiene como finalidad la prestación del servicio y no las ganancias monetarias que de esa acción puedan derivarse.

Los tipos de organizaciones pueden observarse en la figura 1. El modelo más clásico de las organizaciones formales con fines de lucro es el de las empresas de seguridad a las cuales nos hemos referido en las páginas previas, funcionan como compañías anónimas o sociedades con el propósito de explotar una actividad económica y cumplen con las formalidades requeridas por la legislación y están agrupadas en la Cámara Nacional de Empresas de Vigilancia (CANAVIPRO). Y el modelo clásico de la seguridad privada informal y sin fines de lucro es el de los mecanismos de autoprotección generados por las familias o las asociaciones de vecinos, quienes pueden establecer mecanismos de vigilancia de la zona o pueden comprar armas y lograr un acuerdo de cooperación entre las personas; en estos casos nadie paga y nadie cobra, pues el beneficio es la seguridad personal que pueden lograr con sus acciones.

Figura 1 Tipología de la seguridad privada		
Formales	Con fines de lucro. Compañías de seguridad y vigilancia.	Sin fines de lucro. Vigilancia interna de las empresas.
		“Guachimanes”. “Poliwayú”.
Informales	Compañías fantasmas. Cuidadores de carros. Compañías de vacunas.	Comités de seguridad. Juntas de vecinos. Rondas vecinales.

Las formas novedosas se dan en las otras dos formas del esquema propuesto y son las actividades u organizaciones informales con fines de lucro o las formales sin fines de lucro. Las organizaciones informales con fines de lucro han crecido de manera notable y muy peligrosa en la sociedad, pues se trata de grupos armados que brindan protección a las personas y a los bienes sin regulación alguna y, en ciertos casos, con una confusa relación con los grupos delictivos o con actuaciones que pueden rayar en el delito o lo acción extrajudicial. En este renglón entran lo que en Venezuela se conoce como “empresas fantasmas” o “de maletín”, y puede tratarse de organizaciones muy similares a las compañías formales, pero que simplemente no tienen los permisos o autorizaciones correspondientes o puede tratarse de organizaciones fantasmas que tienen el equipo y uniformes en el automóvil, y contratan y colocan individuos en funciones de seguridad sin ninguna formación ni preparación.

Hay también modalidades individuales de prestación de servicios sin intermediarios y en algunos casos se trata de los propios policías quienes prestan un servicio personal y cobran por su trabajo o por la dedicación especial a la protección de cierta zona o de ciertos negocios o personas, aun y cuando lo hagan en su horario de trabajo, con su uniforme y arma de reglamento, en una suerte de “privatización” individual de la seguridad pública. En otros casos, los policías prestan los servicios de seguridad cuando están fuera de su jornada laboral, lo que se constituye en un segundo trabajo e ingreso para los policías durante su tiempo libre.

Pero hay organizaciones mucho más complejas y perversas como las que se dedican a la protección de vehículos particulares en Maracaibo. En este caso, la oferta de seguridad funciona como un seguro contra el robo, los propietarios del vehículo pagan una mensualidad a la empresa, esta les coloca unas identificaciones a los vehículos muy visibles, que le informan al potencial ladrón que ese carro está protegido por esa organización y que, por lo tanto, debe actuar disuadiéndolo de atentar contra él mismo.

¿Cuál es la fuerza disuasiva que tiene esa compañía? Es difícil saberlo, pero los estudios hechos en la zona por Romero y Rujano (2002) indican que los clientes están satisfechos y consideran que son eficientes tanto para evitar el despojo como para recuperar el carro robado. Para algunas personas, estas organizaciones están formadas por gente muy cercana a los

propios ladrones de vehículos y la mensualidad se trata de una “vacuna” que se paga para que no ejecuten su acción. Pero como no hay una sola banda, siempre es posible que otro grupo cometa el robo, por lo tanto, estas empresas funcionan como una organización armada que conoce el mundo del delito y es capaz de reprimir y castigar a quienes osen actuar en el territorio protegido de los otros. En el fondo pudiera tratarse de la misma ambivalencia del servicio del cuidador de vehículos en la calle que puede cumplir honestamente su labor de evitar que los roben o los dañen por vandalismo, o que puede ser él mismo el encargado de realizar tales actos de pillaje si no se le paga por su trabajo de cuidado. En estos casos las fronteras entre el agresor y el protector, entre la ayuda y la amenaza, no quedan nunca claras.

El último tipo es la seguridad privada formal, pero sin fines de lucro, que está conformada por los múltiples mecanismos que tienen las empresas y organizaciones tales como las universidades o las juntas de vecinos para procurarse seguridad privada. En el caso de las empresas y las universidades, estas pueden contratar un servicio de una compañía de vigilancia, y así lo hacen algunas, pero muchas otras deciden formar su propio servicio de vigilancia y contratan unos individuos a quienes ofrecen uniforme, equipos y hasta armamento. Este cuerpo de seguridad no produce ganancias sino gastos, pero es como si se comprase el servicio completo, solo que por razones de economía o control de la organización, la institución prefiere darse el servicio a sí misma. En el caso de los vecinos es similar, en lugar de contratar a una empresa especializada se contrata los servicios de algunas personas que pueden ejercer funciones similares a un costo menor, por lo general se contratan antiguos soldados o policías, o, en Maracaibo, se contratan a personas de un etnia colombo-venezolana, los Wayu o Guajiros –quienes tienen fama de leales y fieros–, para cumplir estas funciones en la urbanización de clase media. Y se hicieron tan comunes estos personajes en dichas funciones, que el humor popular de esa ciudad los comenzó a llamar los “Poliwayu”.

Conclusión

Es paradójico que en momentos de un Gobierno que se dice socialista y que dice que desea privilegiar lo público sobre lo privado se hayan extendido y generalizado los mecanismos privados de seguridad en Venezuela. No es fácil obtener las cifras al respecto, no hay una estadística adecuada y ni el Gobierno ni las instituciones privadas desean comunicar las informaciones que tienen, pero no habría de extrañarnos esa situación ante el incremento tan grande de la inseguridad y la violencia en Venezuela. La seguridad privada es el resultado del balance que logra darse en un momento histórico entre las distintas variables que hemos trabajado en este análisis: la situación objetiva de inseguridad y la percepción subjetiva del miedo, las respuestas que las personas o las instituciones logran darse a sí mismas en ese contexto y las ofertas públicas a las demandas de seguridad y la capacidad del Estado para monopolizar la violencia.

En Venezuela, la situación resultante es un híbrido difícil de entender: por una parte existe una voluntad de controlar las iniciativas privadas en todas sus instancias y, en particular, en lo referente a los cuerpos armados, y en esa dirección la presentación de la Ley de Policía Nacional de abril de 2008 reconoce “la tendencia creciente en la sociedad a la privatización de la seguridad en la busca de sus propias formas de protección” y expresa que a partir de allí se construyó la estrategia policial que parece restringir la seguridad privada e intervenir y controlar las capacidades policiales de las municipalidades y gobernaciones a favor del Gobierno central, para apuntalar la estrategia de la nueva “geometría del poder” que concentra las potestades en la Presidencia de la República. Al mismo tiempo, la Ley de la Fuerza Armada Nacional creó un nuevo componente llamado la “reserva” militar integrado por civiles, el cual aunque ubicado en el Ejército y bajo el mando de un comandante militar, no depende del Ministro de la Defensa sino directamente del Presidente de la República y se le atribuyen funciones de “seguridad interna”. Al mismo tiempo, se crea la Asociación Venezolana de Empresarios Socialistas de Seguridad (AVESS) que desea colaborar con el gobierno y es recibida con beneplácito por varias autoridades; no se logra comprender cómo esto puede encajar en la propuesta de fortalecer la seguridad pública, y si se trata de

una propuesta de control político de estas organizaciones o simplemente de un mecanismo de transferir a ciertas personas amigas los permisos y los contratos del negocio de seguridad. Lo cierto es que en momentos en los que se vociferan las bondades de lo público, en Venezuela se extienden los múltiples mecanismos formales e informales de la seguridad privada.

Bibliografía

- Antillano, A. (2007). “La Policía venezolana. Desarrollo institucional y perspectivas de reforma al inicio del tercer milenio”, en: Gabaldón, L.G. y A. Antillano (Ed.). *Estudios sobre la Policía en Venezuela*. Caracas: Comisión Nacional de la Reforma Policial.
- Briceño-León, R. (2007). “Violencia, ciudadanía y miedo en Caracas”, en: *Foro Internacional* 189, volumen XLVII (3). México, julio-septiembre, pp. 551-576.
- Briceño-León, R. y O. Ávila (2007). *La violencia en Venezuela. Informe del Observatorio Venezolano de Violencia 2007*. Caracas: Lacso.
- Chaparro Rojas, F. (1983). *Las empresas de vigilancia en Venezuela y su filosofía gerencial*. Caracas: Dirección Nacional de Armas y Explosivos, Ministerio de Relaciones Interiores.
- Chaparro Rojas, F. (1980). *Los servicios de vigilancia privada y su importancia dentro de la seguridad y defensa*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de la Defensa.
- Chaparro Rojas, F. y H. Escorihuela (1981). *Las empresas de vigilancia privada en Venezuela y su filosofía gerencial*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Morais, M.G. (2007). “Breves notas sobre la seguridad privada en Venezuela”, en: Achkar, S. y L.G. Gabaldón (Eds.) (2007). *Reforma policial: una mirada desde afuera y desde adentro*. Caracas: Comisión Nacional de la Reforma Policial.
- Morais, M.G. “Servicios de seguridad privada en Venezuela. Políticas estatales, ordenamiento jurídico y percepción social”, capítulo criminológico, volumen 26 (2), pp. 65-97.

Romero Salazar, A. y R. Rujano. “Impunidad, anomia y cultura de la muerte: los linchamientos en Venezuela”, en: *Espiral*, volumen XIII, número 39, pp. 139-161.

Rujano, R.; Romero Salazar, A. y A. del Nogal. “Control social: nuevas realidades, nuevos enfoques. *Espacio Abierto*, volumen 11 (4), pp. 665-680.