

**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>	

Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad

Gustavo A. Lalama H.¹

Lautaro Ojeda Segovia²

Introducción

La primera reflexión que surge cuando se busca establecer la relación entre la privatización de la seguridad y los planteamientos de organismos como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o la Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno norteamericano —grandes auspiciantes y fomentadores de la privatización en el mundo—, es el hecho de no haber contemplado a la seguridad privada como parte de sus estrategias y políticas de privatización.

El inusitado y vertiginoso crecimiento de la demanda de seguridad y de las empresas privadas que ofrecen este servicio es un fenómeno de reciente desarrollo: de la última década en el caso ecuatoriano, y alrededor de dos décadas en el resto de la región.

En este contexto, la seguridad privada ha comenzado a incursionar en ámbitos otrora exclusivos del Estado como la gestión y manejo de cárceles, la prestación de servicios a instituciones públicas, incluso a llevado a cuestionar el uso monopólico de la fuerza por parte del Estado, por ejemplo en el uso de armas, en el cuestionamiento o replanteo del alcance del orden público, o si la seguridad privada puede ser considerada una exten-

1 Director Ejecutivo de la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito Metropolitano de Quito

2 Profesor de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.

sión de la función policial. No es casual que en España y se haya planteado la necesidad de sustituir el concepto de “orden público” remitente de entrada a una concepción autoritaria de la seguridad, por el de la “seguridad ciudadana”, para hacer referencia a la finalidad de proteger los derechos ciudadanos más que una difusa concepción del orden.

La seguridad privada ha trascendido el espacio privado para incursionar y posicionar buena parte de su negocio en torno a los espacios semipúblicos (centros comerciales, complejos deportivos). En el ámbito tecnológico, este sector incorpora y aplica avances tecnológicos de punta, sobre todo en el campo de las comunicaciones y la informática, y por cierto, en el desarrollo de sistemas inteligentes capaces de detectar un problema, analizarlo y enviar avisos.

Surgimiento de la privatización

Actualmente, nos encontramos con un Estado que perdió vertiginosamente su legitimidad al dejar de ser, en la práctica, un garante de los derechos ciudadanos relativos a la seguridad. En estas circunstancias, la empresa o sector privado aparece como una alternativa de administración y gestión de las empresas y servicios que están en manos del Estado.

E.S. Savas, en un estudio sobre privatización, afirma que este término es relativamente nuevo, pues aparece por primera vez en 1983, en un diccionario inglés que lo definía como: “Convertir en privado, especialmente traspasar una empresa o una industria del control de la propiedad pública a la privada”. Este concepto, según el mismo autor, ha adquirido un significado más amplio: “La privatización es el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado en una actividad o en la propiedad de los bienes” (1989: 17).

En el contexto señalado, la privatización fue asumida como política “rectora”, no solo en Latinoamérica sino en el mundo. Este presupuesto conceptual fue asumido por el Banco Mundial y el FMI, que se constituyeron en entes protagónicos del proceso de privatización. En la práctica, estos organismos se han manejado con una doble estrategia: por un lado, criticar al Estado y por otro, sobredimensionar la eficacia de la empresa privada.

G.H.W. Bush, presidente de los Estados Unidos durante el período 1989-1993, demostró ser un fervoroso defensor de las privatizaciones cuando en uno de sus discursos afirmó que “la privatización es una de las grandes fórmulas para los años noventa y para el próximo siglo”.

El director académico del Centro de Investigaciones sobre Libre Empresa, Roberto Salinas, reconoció en un estudio de la privatización realizado en México, que el Programa de “desincorporación” de las entidades estatales, iniciado por el presidente Miguel de la Madrid, “se elaboró oficialmente como parte de las condiciones impuestas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones acreedoras, a cambio de una reducción importante de la deuda”.

Entre los criterios orientadores para la privatización de las empresas argentinas se encontraba que la privatización debería empezar por los núcleos centrales de la estructura del Estado, principalmente de los sectores “invadidos” por este, como la energía, el transporte y las comunicaciones.

El sector de la seguridad privada inicialmente no formó parte de la propuesta privatizadora de organismos internacionales ni nacionales. Sin embargo, frente al creciente índice delictivo a partir de la década de los años noventa, la demanda de seguridad privada comenzó a tomar cuerpo debido básicamente a la incapacidad del sector público de responder a las expectativas y demandas ciudadanas de seguridad, y a la limitada oferta pública de seguridad.

La respuesta inmediata a esta demanda la dieron ex miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, quienes con base en los conocimientos adquiridos en el tiempo de servicio, crearon empresas que ofrecían la seguridad como un servicio remunerable. Estas empresas pretendían constituirse en un servicio alternativo de seguridad ciudadana más efectivo que el proporcionado por el Estado; así lo señaló Edgardo Frigo durante el primer Congreso Latinoamericano de Seguridad (2003).

Los sectores con capacidad de pago afrontan la inseguridad mediante la contratación de los servicios ofrecidos por las empresas de seguridad privada, mientras que quienes no tienen dicha capacidad de contratarlo, mantienen la presión al Estado para que sea este quien responda a sus demandas y expectativas de seguridad.

El Estado y la inseguridad

A partir de la década de los años ochenta (década perdida) en el marco de la crisis del Estado, este aparece reiteradamente en la opinión pública como “ineficaz”, “obeso”, “gigantesco”, “improductivo”, “caduco”, “corrupto” y “voraz”.¹ Las empresas estatales fueron constantemente cuestionadas y tildadas de ineficientes, incluidas aquellas responsables de garantizar a la ciudadanía el derecho a la seguridad.

En el ámbito de la seguridad, estos criterios son constantes e incluso se han fortalecido debido a los frecuentes actos de corrupción en los que se han visto envueltos tanto miembros de la Fuerza Pública como de los organismos de justicia y control estatal, con los consecuentes efectos en la impunidad, cada vez más generalizada, y acentuando los niveles de percepción de inseguridad. En efecto, en los últimos años miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas se han visto involucrados en actos de corrupción que han provocado la censura general de su accionar.

La desconfianza ciudadana en las instituciones públicas se refleja en encuestas de percepción y victimización como la realizada por FLACSO en 2003, que muestra que en Quito, Guayaquil y Cuenca el 54% de los encuestados responsabiliza al gobierno de la inseguridad; y el 31,7% señala que la Policía Nacional es la responsable. El 50% cree que la solución se basa en endurecer las penas y aumentar los sistemas de vigilancia para disminuir la delincuencia. Ello explica que la solución emprendida haya sido el permanente incremento de seguridad privada y los consecuentes dispositivos como alarmas, guardias, rejas, cámaras de televisión o blindajes.

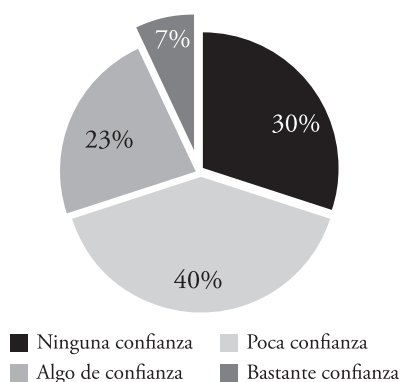
La Policía Nacional que, conforme lo establece el artículo 183 de la *Constitución política del Ecuador*, es la principal responsable de garantizar la seguridad y el orden públicos, es una de las que menor confianza ciudadana tiene, así lo presenta el estudio de victimización realizado por el Centro de Estudios SPECTRUM en el año 2004. El 68% de los encuestados calificaron su gestión como regular o mala, mientras que el 72% afirmó que el servicio que ofrecen las empresas de seguridad privada es entre excelente y bueno.

1 En el estudio sobre privatización realizado por Lautaro Ojeda, los calificativos mencionados aparecen en forma reiterada en la prensa ecuatoriana durante los años 1990 a 1992.

La encuestadora CEDATOS, en un informe realizado a finales de 2006, presentó resultados similares a SPECTRUM, en el que la confianza de la población en la Policía Nacional bajó del 39% a un 23%, uno de los índices más bajos en el contexto latinoamericano. En igual forma, las Fuerzas Armadas, que en 1995 gozaban de un 76% de confianza, cayeron al 54% en diciembre de 2006, es decir 22 puntos en 12 años (*Diario Hoy*, 2007: 6A).

De acuerdo con la última encuesta de victimización y percepción en el DMQ realizada en 2008 (CIMACYT, 2008), los entrevistados respondieron tener poca o ninguna confianza en las instituciones relacionadas con la seguridad como la Policía Nacional, el Poder Judicial, los juzgados de Tránsito, las comisarías e intendencias de Policía. Solo la Iglesia mantuvo un buen nivel de confianza que sobrepasó el 60%; el resto de instituciones, incluidas las FF. AA. que otrora merecían la más alta confianza ciudadana han perdido significativamente la confianza.

Gráfico 1
Nivel de confianza en la Policía Nacional



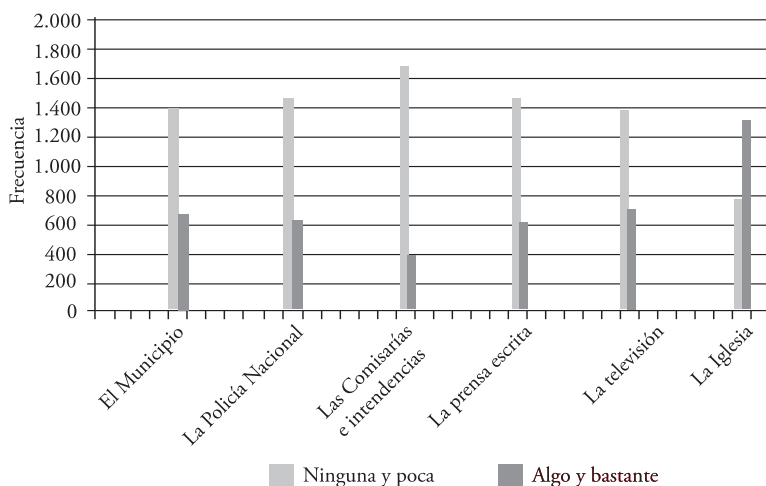
Estudio de percepción y victimización en el Distrito Metropolitano de Quito, realizado por CIMACYT, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mayo de 2008.

Concretamente respecto a la confianza en la Policía Nacional, apenas un 30% expresó tenerla; un 40% dijo tener algo de confianza, y un 7%, ninguna confianza.

Cabe destacar que estos resultados fueron obtenidos a través de entrevistas orientadas a conocer la percepción sobre la inseguridad de la población.

Gráfico 2

Nivel de confianza de la población en las instituciones



Estudio de percepción y victimización en el Distrito Metropolitano de Quito, realizado por CIMACYT, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mayo de 2008.

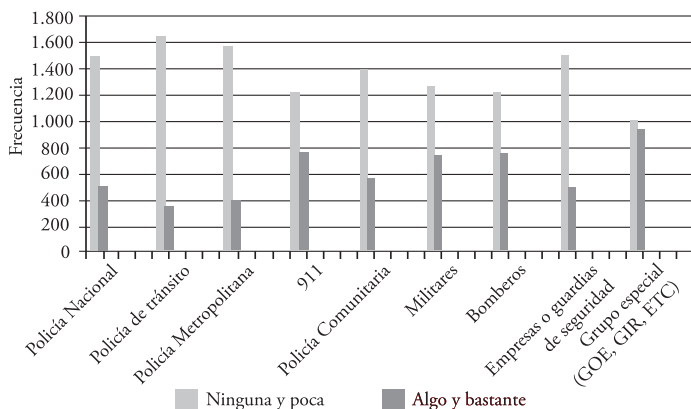
Hay unidades especiales de la Policía en las que la población confía más, como el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) y el Grupo de Operaciones Especiales (GOE). Cabe resaltar que estas unidades no hacen trabajo de prevención, por lo que esta calificación tiene base en la eficacia de la represión sobre hechos consumados, logrando además recuperar en algo el papel del Estado en el ejercicio de la violencia represiva, lo que contribuirá a que la comunidad no se vea obligada a asumir ese ejercicio.

También es importante destacar el nivel de confianza que tiene la población en entidades que hacen auxilio inmediato, 911 y bomberos, en

las que un 40% de la población confían. Los resultados muestran que la peor parte la llevan la Policía de Tránsito y la Policía Metropolitana.

Gráfico 3

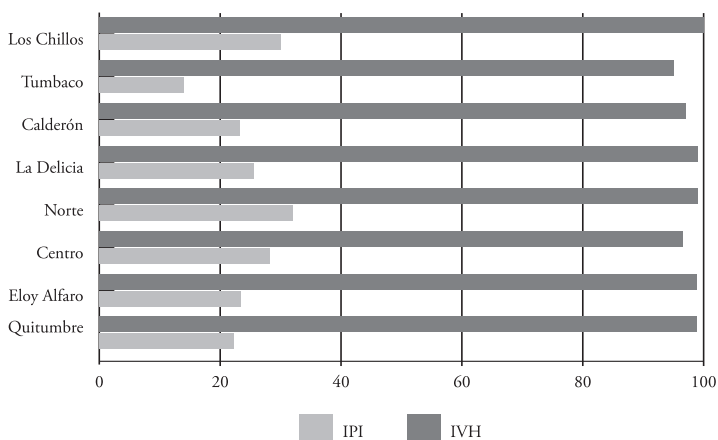
Nivel de confianza en las instituciones encargadas de seguridad



Estudio de percepción y victimización en el Distrito Metropolitano de Quito, realizado por CIMACYT, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mayo de 2008.

Gráfico 4

IPI e IVH por zona administrativa



Estudio de percepción y victimización en el Distrito Metropolitano de Quito, realizado por CIMACYT, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mayo de 2008.

Se puede observar que la victimización en el DMQ se encuentra muy alejada de la percepción que la ciudadanía tiene de la seguridad. Las administraciones Norte (31,9%) y Los Chillos (30,6%) aparecen con niveles más altos de victimización, mientras que Tumbaco es la de menor índice (14,6%).

Como se aprecia, la evolución de la victimización y percepción en el DMQ, a partir de 2003, muestra un crecimiento sostenido tanto de la desconfianza en las instituciones encargadas de esta problemática como de la percepción de inseguridad. Estos datos contribuyen a la explicación del crecimiento de la demanda de seguridad a las empresas privadas; y a la vez la agresiva oferta de estas para prestar su servicio.

Oferta pública de seguridad versus demanda ciudadana de seguridad privada

Existe acuerdo respecto de que el fenómeno de la violencia y delincuencia es multicausal y multidimensional; sin embargo, la información y los estudios realizados no abarcan esa complejidad sino que se remiten a registrar básicamente delitos cometidos contra la vida y la propiedad, sin tener en cuenta la relación que estos tienen con factores como impunidad, corrupción, fenómeno migratorio, “desinstitucionalización” del aparato estatal, entre otros.

Ello explica que la oferta pública para afrontar el fenómeno de la violencia y la delincuencia se basa únicamente en datos delictivos, limitación por la que no logra responder a toda la demanda ciudadana, para la cual el concepto de seguridad es mucho más amplio y no se restringe solamente a los datos registrados por las fuentes oficiales encargadas del registro, sistematización, interpretación y difusión.

La ciudadanía construye su concepto de seguridad sobre la base de elementos como la desconfianza en las instituciones del Estado, particularmente en aquellas relacionadas con la seguridad ciudadana, el surgimiento de nuevos tipo de delitos hasta hace poco, extraños al país, como el sicariato, el secuestro *express*, delitos apoyados en las nuevas tecnologías, y otros factores que no son tomados en cuenta por el Estado a la hora de

construir la oferta de seguridad. El manejo de lógicas de seguridad distintas explica la incompatibilidad existente entre la oferta pública de seguridad y la demanda de la población.

Además de los factores mencionados, en la construcción del imaginario ciudadano de inseguridad, juega un papel significativo el tratamiento que hacen los medios de comunicación de la violencia y delincuencia, a través de programas que contribuyen a la generación del miedo y a la creación de estereotipos. Por ello es que la demanda de la población no se relaciona con el delito, sino que es mucho más amplia y compleja.

Normalmente, la oferta institucional pública se limita a ofrecer bienes y servicios relacionados con los delitos contra la vida y contra la propiedad (fundamentados, generalmente, en datos e informaciones ofrecidos por la Policía, y en el caso del DMQ en los datos proporcionados por el Observatorio Metropolitano de Seguridad), oferta que, como se ha insistido anteriormente, no tiene en cuenta otros factores que originan, fomentan o facilitan la violencia como son la inequidad, pobreza, desempleo, consumo de alcohol y droga, migración, menor control social de la familia, desintegración familiar, entre otros.

La concepción limitada de la oferta pública de seguridad constituye el caldo de cultivo o la oportunidad de oferta que presenta la empresa privada de seguridad. Estas ofrecen desde alarmas, seguridad domiciliaria, custodia de bienes, circuitos cerrados de televisión, seguridad de eventos (ferias, congresos, conferencias y espectáculos), protección personal y guardaespaldas, seguridad bancaria y financiera, seguridad contra robos y secuestros, seguridad de la información, seguridad de las comunicaciones, seguridad del transporte, seguridad turística y seguridad vial, entre otros.

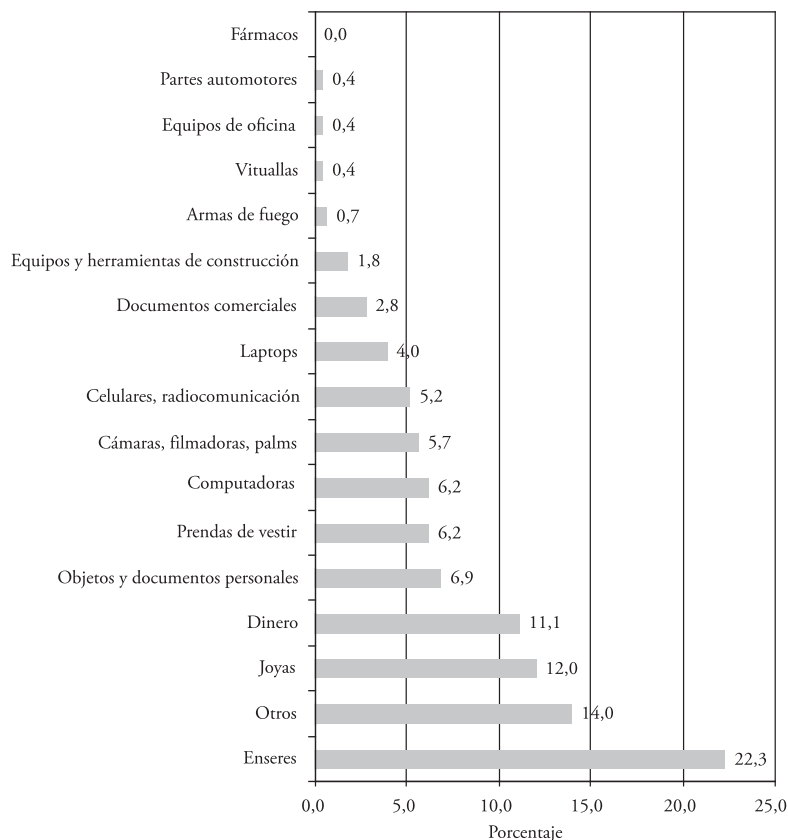
Como se puede advertir, el tema central radica en cómo adecuar o acercar, de manera flexible y permanente, la oferta pública a la demanda ciudadana de seguridad; adecuación que implica un profundo conocimiento de las diversas lógicas que desarrollan tanto la institucionalidad pública (oferta de seguridad), como la ciudadanía (demanda de seguridad).

Incidencia de inseguridad en el Distrito Metropolitano de Quito

Según el Noveno Informe del Observatorio de Seguridad Ciudadana del DMQ-2007, publicado en abril de 2008, los delitos más denunciados por la ciudadanía fueron robo a domicilios, robo de vehículos, y asalto y robo a personas.

Gráfico 5

Objetos más delinuidos y denunciados en delitos a domicilios



Fuente: Ministerio Público de Pichincha, Noveno Informe Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, 2007.

Este último delito, que no afecta significativamente la economía personal, sí tiene un gran peso en la percepción de la inseguridad. Sin embargo, es importante considerar que este número de denuncias representa apenas el 30% del total de delitos que efectivamente ocurren. Lo que deja entrever que las acciones emprendidas por la Fuerza Pública para proteger a la población siempre serán insuficientes, mientras la construcción de la oferta responda únicamente a las cifras estadísticas.

Si bien la desconfianza de la población en las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana y en los limitados beneficios que puedan lograr al presentar una denuncia explica el bajo porcentaje de denuncias, cabe destacar el crecimiento sostenido de estas, logrado probablemente por un conjunto de acciones tomadas por la Municipalidad y la Policía Judicial, orientadas a auspiciar y facilitar el acceso a los sitios de denuncia, como los centros de Equidad y Justicia, ubicados en cada administración zonal, así como al aumento de seguros contra robos y siniestros y a las campañas emprendidas para fomentar la denuncia.

Dado que la mayor demanda de la población se orienta a la protección de la propiedad privada, y puesto que ésta incide en la oferta de servicios de seguridad privada, se destaca, a continuación, las denuncias y delitos cometidos contra la propiedad, a partir de 2003.

En el año 2003, de acuerdo con el Cuarto Informe del OMSC, se registraron 8.526 denuncias de delitos contra la propiedad; en 2004 (Sexto Informe) se denunciaron 7.489 casos, lo que significó una reducción del 12,26%; mientras que en el año siguiente, 2005 (Séptimo Informe), se produjo un inexplicable salto de denuncias, 14.321, es decir el 91% más que el año anterior. En 2006 (Octavo Informe) la cantidad de denuncias subió a 14.617, lo que representó un aumento del 0,2%; y en 2007 (Noveno Informe), se registraron 16.347 denuncias, es decir un 11,8% más que el año anterior.

La evolución de las denuncias permite constatar que, comparado el año de base 2003 con 2007, las denuncias se incrementaron en un 91%, de 2004 a 2007, en un 118%; de 2005 a 2007, en un 14,14%; y del año 2006 a 2007, un 11,83%. Esto significa que, desde el año 2003 a 2007, el promedio anual de denuncias se incrementó de manera constante en un 16%.

Indudablemente, el aumento de denuncias incrementa la percepción de inseguridad de la ciudadanía, así como un conjunto de factores subjetivos que inciden en la profundización del temor y del miedo a ser víctimas de la violencia. Estos aspectos forman parte de la construcción de la demanda ciudadana de seguridad y, por lo tanto, de las medidas de protección que adopta la población como el enrejado, la adquisición de perros guardianes, la instalación de alarmas y, en la población de mayor poder adquisitivo, la contratación de seguridad privada.

En suma, los hechos delictivos conjugados con la percepción de inseguridad conforman la demanda ciudadana de los servicios de seguridad. Demanda que trasciende el concepto y tipo de servicios que ofrece el sector público. En estas condiciones, la oferta privada dispone de un amplio espectro de servicios que viabilizarán, en cierta medida, la demanda, y por tanto los requerimientos de seguridad, en algunos casos incompatibles con la oferta pública de seguridad. Esto significa, además, que la oferta de servicios de seguridad privada se desarrolla dentro de una lógica de mercado distinta de la oferta pública.

Estas formas distintas de concebir la demanda y la oferta de seguridad del sector público y privado vislumbran ámbitos distintos, situación que, a la postre, propicia la privatización de la seguridad.

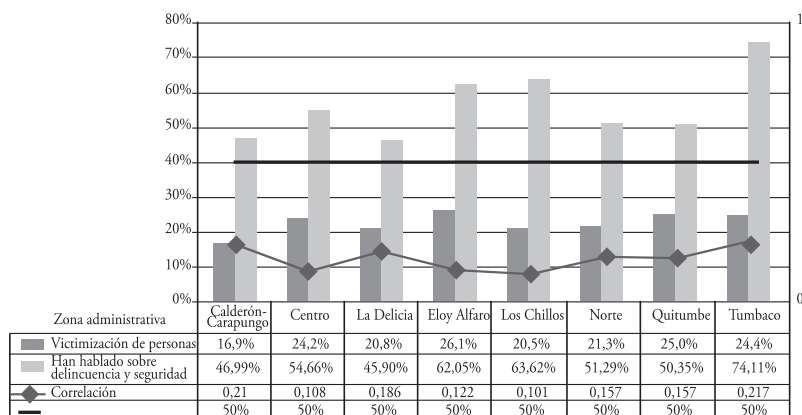
La variación de los índices de delitos contra la propiedad, registrados por el Ministerio Público de Pichincha en los años 2006 y 2007, muestra aumentos significativos de las personas afectadas por esos delitos. En el caso de los delitos contra los domicilios y las personas, según el Noveno Informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad, aumentaron en un 11,4% y 20,1%, en relación con el año anterior.

Percepción de inseguridad y criminalidad real

La sensación de inseguridad se construye a partir de las experiencias vividas (victimización real), y de aquellas transmitidas por otras personas y por los medios de comunicación. En este sentido, es importante recordar la diferencia que González Placencia hace entre la “seguridad objetiva”, calculada con base en los riesgos que corre una persona de sufrir un deli-

to, y la “seguridad subjetiva”, que se configura a partir de referentes intra-subjetivos. De ahí que una persona pueda afirmar sentirse totalmente insegura estando en condiciones de extrema seguridad, o que por el contrario, una persona que vive en una situación de constante riesgo perciba su cotidianidad como totalmente segura (2002: 44).

Gráfico 6
Correlación entre percepción de inseguridad y criminalidad real



Fuente: Centro de Estudios SPECTRUM, Estudio de Victimización, 2004.

El miedo causado por la victimización real y la percepción no solo ha producido cambios en los hábitos de las personas sino que ha llevado a que estas asuman medidas de diversa naturaleza para protegerse. En algunas ocasiones, las respuestas son de carácter público no gubernamental, por ejemplo, a través de la organización barrial, con la finalidad de generar espacios de participación activa para auto protegerse.

La búsqueda de protección se expresa, además, en comportamientos como el levantamiento de muros, la instalación de puertas y guardias en las calles, e incluso los linchamientos y prácticas de justicia por mano propia; estas últimas reacciones como resultado de la desconfianza en la justicia, en los encargados de cuidar el orden público y de la impunidad reinante.

La propagación de comportamientos “preventivos” en las interacciones sociales elementales limita el desarrollo de relaciones basadas en la cooperación y la solidaridad, y por tanto los posibles efectos de esta realidad se expresan en una creciente desconfianza, tanto en las instituciones públicas así como en el debilitamiento de los vínculos sociales y la tendencia a confiar más en el ámbito privado que en el público.

La seguridad privada: características y situación actual

La seguridad privada es un sector que está compuesto por una gran cantidad de actores individuales y organizacionales que crecen en forma exponencial, a la vez que amplían los servicios de seguridad, vigilancia, protección, investigaciones y otros relacionados con particulares, instituciones, empresas y demás sectores que demandan sus servicios.

Según información de especialistas en este sector, la seguridad privada cubre especialmente cuatro segmentos del mercado: la vigilancia física, seguridad electrónica, transporte de fondos y alarmas residenciales, además de múltiples servicios afines que comprenden, según Frigo, alrededor de treinta y un servicios (2003).

Internacionalmente, el crecimiento de este sector ha sido tan acelerado que muchas de las pequeñas empresas que prestan este servicio están siendo gradualmente relegadas por las grandes multinacionales como *Securitas* o *Security and Intelligence Advicing SIA*, principalmente porque la capacidad de adquirir tecnología de punta y capacitar al personal en estrategias de seguridad especializadas, son superiores a las de las empresas pequeñas.

En el Ecuador, esta tendencia está apareciendo y podemos ver al menos a una de estas multinacionales de seguridad privada ofreciendo sus servicios en el mercado ecuatoriano, por lo que es posible que en el futuro las empresas nacionales de seguridad sean cada vez más relegadas.

Por otra parte, paradójicamente, ante la incapacidad estatal de hacer frente a la delincuencia, las entidades públicas se han visto en la necesidad de contratar seguridad privada, demostrando, de esta manera, las limitaciones de la oferta, cobertura y tipo de servicios de seguridad que

presta el sector público, situación que, llevada al extremo, ha conducido a la paradoja de que el Estado no logre cubrir su propia demanda de seguridad y por tanto traslade la demanda a la empresa privada.

Un ejemplo de ello es la gestión realizada por la Municipalidad de Guayaquil, quien puso en marcha el Plan Más Seguridad que, a juicio del propio alcalde, se trataba de una contribución local y de la empresa privada para proveer a los guayaquileños de un derecho que el Estado no garantiza. En estas condiciones, se tornó normal observar a guardias privados realizando actividades de seguridad y control de acceso a espacios públicos, institucionales, estatales o municipales; y por cierto a entidades bancarias.

Tampoco es extraño que el sector público sea uno de los principales clientes de la seguridad privada, seguidos de las grandes corporaciones, medianas y pequeñas empresas y personas particulares. Los fenómenos destacados contribuyen a explicar el alto desarrollo tecnológico de las empresas dedicadas a la seguridad bancaria y financiera

Según Pontón, en 1990 la Superintendencia de Compañías tenía registradas a 54 empresas (0,56 empresas por cada 100 mil personas). En 1995 aumentó a 163 compañías. En 2000 llegó a 328. A partir de ese período, el número de empresas creció en 117% en los siguientes seis años, hasta llegar a 849 empresas. (2006).

El Servicio de Rentas Internas (SRI) registró un aumento de las recaudaciones en los impuestos directos e indirectos relacionados con la seguridad privada. En 2000 se recaudaron \$ 3.274.485 y en 2005 la cifra se triplicó a \$ 11.440.415, es decir que tuvo una tasa de crecimiento anual del 28,4%.

Durante el II Congreso Nacional de Seguridad Privada llevado a cabo en la ciudad de Manta el 3 y 4 de julio de 2008, el Presidente de ANESI, Ing. Fernando Neira, informó que actualmente existen alrededor de 90 mil puestos de trabajo en el ámbito de la seguridad privada. Informó, además, que 800 empresas se encuentran legalmente constituidas, 150 en trámite de constitución, y entre 200 y 300 se consideran ilegales. Por su parte el Director Nacional de Trabajo, Dr. Caviedes, en este mismo Congreso señaló que existen alrededor de 100 mil puestos de trabajo en seguridad privada, cantidad que si se multiplica por cinco miembros de fami-

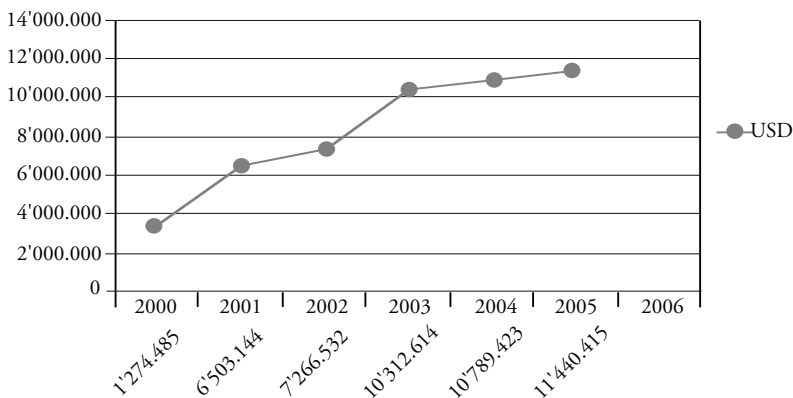
lia se podría pensar en una población de alrededor de medio millón de personas que se encuentran vinculadas y dependen del trabajo de las empresas de seguridad privada.

En este evento se destacaron tres problemas eje por los que atraviesa la seguridad privada en el Ecuador: Un eje normativo es el Mandato 8 que trata sobre los efectos de la tercerización en las empresas de seguridad privada. El segundo, sobre los costos actuales de la seguridad privada y en especial las consecuencias del aumento salarial en la oferta de servicios; en este sentido se enfatizó en la importancia de que el Ministerio de Trabajo estableciera un costo mínimo de servicios que comprende 2,5 jornadas de trabajo diario; y el tercer eje, la importancia de impulsar la creación de la Superintendencia de Compañías Privadas; para el efecto, la ANESI elaboró y presentó dicha propuesta a la Asamblea Nacional y al Ejecutivo.

Cabe aclarar que en el Plan de Seguridad Ciudadana y de la Policía Nacional presentado por el Gobierno nacional en el mes de marzo de 2008, entre otras acciones previstas, consta la creación de la Superintendencia de Compañías de Seguridad Privada.

Gráfico 7

Recaudación fiscal de las empresas de seguridad y vigilancia privada, 2000-2006



Fuente: Centro de Estudios SPECTRUM, Estudio de Victimización, 2004.

En el mencionado evento, se debatieron temas como la responsabilidad social que, en el marco de la seguridad ciudadana, le correspondería a las empresas privadas así como la necesidad de coordinar con el Gobierno nacional y, particularmente, con la Policía, la generación y el intercambio permanente de información relacionada con la violencia y el delito, con el fin de potenciar los planes de acción interinstitucionales.

En el Ecuador, la seguridad privada, al igual que en el resto del mundo, es un sector económico en rápida expansión que, con un adecuado control y coordinación, puede contribuir de modo sustancial a cubrir las crecientes necesidades de seguridad de nuestra sociedad.

Control estatal a empresas de seguridad privada

El control de la industria de vigilancia privada en el Ecuador, debido a su vertiginoso crecimiento, representa una tarea compleja, por ello, el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional crearon el Departamento de Control de la Vigilancia y Seguridad Privada (COSPP), cuya función es controlar el correcto funcionamiento y accionar de las compañías y empresas de seguridad privada que están legalmente constituidas, así como considerar la existencia de pseudo compañías de seguridad privada que laboran al margen de la ley, quienes ante la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía ofrecen estos servicios en forma empírica y peligrosa, contratando personal sin ninguna preparación y conocimiento en materia de seguridad, convirtiéndose en una amenaza para la sociedad.

Este Departamento tiene la atribución de clausurar a las empresas que no cumplan con las disposiciones legales que regulan su funcionamiento, en forma inmediata y definitiva a través de la Intendencia General de Policía, por disposición del Ministerio de Gobierno, a pedido de la Inspectoría General de la Policía Nacional, con las sanciones pertinentes a sus propietarios y administradores, de conformidad con la Ley.²

2 La Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, artículos 17 y 19, establece que las organizaciones de vigilancia y seguridad privada estarán sujetas al control y vigilancia del Ministerio de Gobierno y Policía a través del Departamento de Control de la Vigilancia y Seguridad Privada de la

Marco legal

Ante el crecimiento descontrolado de las empresas legales e ilegales de seguridad privada, el Estado ecuatoriano optó por regular este servicio mediante la emisión de una Ley de Vigilancia y Seguridad Privada, publicada en el registro oficial n.º 130 del 22 de julio de 2003.

El objetivo de esta ley es “regular las actividades relacionadas con la prestación de servicios de vigilancia y seguridad a favor de personas naturales y jurídicas, bienes muebles e inmuebles y valores, por parte de compañías de vigilancia y seguridad privada legalmente reconocidas” (artículo 1).

El artículo 8 precisa el objeto social de las compañías de vigilancia y seguridad privada: la prestación de servicios de prevención del delito, vigilancia y seguridad. En relación con el control de estas compañías, la ley precisa que “estas estarán sujetas al control y vigilancia del Ministerio de Gobierno y Policía, conjuntamente con la Superintendencia de Compañías de conformidad con la Ley de Compañías” (artículo 17).

A pesar de que esta ley existe hace cinco años, no ha sido emitido, por parte del Ejecutivo, el Reglamento que establezca sus condiciones de aplicabilidad, lo que evidencia, en parte, la ausencia de control estatal a las empresas de seguridad privada, situación que facilita la creación y el funcionamiento clandestino de estas, pese a que en las disposiciones generales, numeral 8 de la ley, se establece que:

las empresas que no estén constituidas legalmente y que, en forma clandestina, presten servicios de vigilancia y seguridad privada serán clausuradas en forma definitiva, sus propietarios y/o administradores serán sancionados de conformidad con la ley; y, sus armas y equipos serán confiscados.

Inspectoría General de la Policía Nacional COSP, Superintendencia de Compañías y de Telecomunicaciones dentro de sus respectivas competencias. Para el cumplimiento de sus funciones, el COSP coordina con la Inspectoría General de la Policía Nacional, Ministerio de Gobierno y Policía, Intendencia General de Policía, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, Superintendencia de Telecomunicaciones y Superintendencia de Compañías en lo pertinente en las provincias con las respectivas Gobernaciones y las Unidades Militares de la plaza, encargadas del control de armas.

Tampoco existe control de las condiciones de trabajo de sus miembros, a pesar de que el artículo 13 de esta ley señala que “el personal de las compañías de vigilancia y seguridad privada, en sus relaciones laborales, estará sujeto a las disposiciones del *Código del trabajo*”. Algunas de las personas que trabajan para las empresas clandestinas no tienen las garantías necesarias para cumplir su labor y en muchos casos son subcontratadas.

Ocurre también que, frente a la creciente demanda de seguridad privada, las empresas que ofrecen estos servicios tienden a contratar personal que no tiene un conocimiento mínimo en temas de seguridad. Los costos de capacitación para el personal no son asumidos por las empresas ni por quienes los contratan, por lo tanto el servicio que ofrecen se ponen en duda, en términos de eficiencia.

Esta serie de irregularidades permite entrever que la privatización de la seguridad en el país es un tema que no forma parte de la agenda institucional del Estado y que el camino a recorrer para garantizar la seguridad ciudadana a toda la población aún está pendiente.

El presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad Integral e Investigación ANESI, Fernando Freile, apunta que esta organización desde hace tres años mantiene un convenio interinstitucional con el Instituto de Capacitación de Seguridad Integral y Asesoramiento (INCASI) para capacitar a los empleados de casi 300 empresas afiliadas a ANESI, en todo el país, lo que representa apenas el 35% de las empresas legales.

Marco Heredia, director del INCASI, señala que esta institución firmó un convenio con la Escuela Politécnica Javeriana, a través del cual se realizan al menos tres cursos mensuales en diferentes áreas y enfocados a cada empleado. Según Heredia, el objetivo es la profesionalización de los guardias de seguridad.

Papel del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Desde finales del siglo pasado, diversos sectores de la sociedad demandaron la necesidad de otorgar un mayor reconocimiento al importante papel

que los municipios asumen en la vida social y política de nuestro país. Esta demanda estuvo impulsada por los procesos de urbanización, incremento y transformación de la violencia en la región.

La incompetencia del Estado a la hora de garantizar la seguridad ciudadana ha hecho que los gobiernos locales asuman, en la medida de sus posibilidades, la responsabilidad de proteger a la población. La actual regulación de las competencias municipales en materia de seguridad pública se encuentra contemplada en las reformas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal de agosto de 2005.

Esta Ley incluye varios temas fundamentales para la gestión municipal y, en el caso específico de la seguridad ciudadana, se pueden resaltar aspectos como colaboración y coordinación con la Policía Nacional en protección, seguridad y convivencia ciudadana; además de la incorporación de un párrafo sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana, conforme al cual, la administración municipal, cooperará y coordinará con la Policía Nacional en los siguientes aspectos:

- Formulación de políticas locales.
- Coordinación para la seguridad.
- Contribución al financiamiento de la seguridad ciudadana.
- Participación en los procesos de evaluación.
- Elaboración de Planes de protección a la población en riesgo.

Con este antecedente y sobre la base de la institucionalidad en el ámbito de la seguridad ciudadana creada en el Municipio de Distrito Metropolitano de Quito, en febrero de 2007 se expide la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadanas, en el artículo II: Uso de los Espacios Públicos, en lo referente a la Seguridad Privada, la misma que establece lo siguiente en cuanto a las actividades de la seguridad privada:

Las compañías de seguridad privada, debidamente autorizadas para operar, se limitarán a prestar servicios de vigilancia en espacios privados, quedando reservadas las actividades de control en los espacios públicos a la Fuerza Pública y a la Policía Municipal, cada una en sus respectivas áreas de competencia. Los guardias privados podrán permanecer en espacios

públicos si cuentan con la autorización conferida por la respectiva administración zonal, para lo cual deberá justificarse que esa presencia es imprescindible para cumplir las labores de vigilancia comprendidas en el contrato respectivo. La autorización establecerá con claridad el área dentro de la cual podrán prestar sus servicios los guardias privados, siendo prohibido para ellos realizar labores de guardianía o permanecer armados fuera de ese espacio, salvo casos de emergencia.

Además, contempla aspectos relacionados con la autorización para la instalación de casetas o puestos de control y la necesidad de que los guardias pertenezcan a empresas debidamente autorizadas. El incumplimiento de las disposiciones de la mencionada ordenanza se considerará como uso indebido del espacio público. La ordenanza excluye aquellos servicios de seguridad privada en los cuales se utilizan vehículos a motor.

La mencionada ordenanza, asimismo, establece ciertas políticas de seguridad y convivencia ciudadana, y lo más importante, determina los mecanismos de gestión, seguimiento, control, generación de políticas para el Distrito Metropolitano y la participación ciudadana.

Conclusiones

A partir de los intereses y necesidades que el sector público y la ciudadanía tienen de seguridad, es posible identificar dos lógicas: la oferta pública de seguridad se construye esencialmente con base en los delitos cometidos contra la propiedad privada y contra la vida. En cambio la demanda de seguridad ciudadana se estructura tanto con la fenomenología mencionada pero fundamentalmente con la percepción que tiene respecto de la inseguridad. En otros términos, dicha percepción toma en consideración tanto los delitos mencionados como los miedos y temores alimentados por los medios de comunicación, chismes, cotorreo, impunidad, desconfianza en la Policía, en el sistema Judicial y la poca capacidad estatal para atender las necesidades de seguridad, especialmente de los sectores con menores recursos.

En consecuencia, la demanda de seguridad se diversifica y dirige hacia varios sectores, de acuerdo con la capacidad de respuesta que estos ofrecen. Por ejemplo, del Estado y el Municipio, la ciudadanía requerirá alarmas comunitarias, unidades de Policía comunitaria, patrullaje policial, entre otros; y del barrio se exigirá organización, solidaridad y cooperación.

Los sectores con mayores ingresos, por otro lado, orientarán su demanda principalmente a la empresa privada. Esta situación refleja la profunda inequidad existente en la distribución y acceso a la seguridad, al depender, en buena medida, de la capacidad adquisitiva de la ciudadanía.

En tales condiciones, la visión tradicional que consideraba a la Policía Nacional y la Justicia como únicos actores en el diseño y aplicación de políticas de seguridad, comienza a ser superada.

Probablemente uno de los desafíos más profundos de la demanda ciudadana sea la transformación de su demanda en oferta pública. Transformación que supone la estructuración de canales institucionales adecuados de transmisión y procesamiento de las demandas en decisiones del sistema político, instancia que es la que decide su ejecución.

El constante incremento de la seguridad privada, considerado como una alternativa para lograr mejores niveles de seguridad objetiva y subjetiva, demanda de las instituciones oficiales una relectura de la seguridad desde una perspectiva ciudadana, sobre todo para evaluar el impacto de la inseguridad en los procesos de democratización y fortalecimiento de las redes sociales.

Si bien los datos referentes al crecimiento inusitado de la seguridad privada permiten comprender su importancia, es necesario investigar, a través de un enfoque cualitativo, aquellos aspectos relacionados con la conducta y representación de los actores, no solo desde la perspectiva de la desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado, de los grados y niveles de eficacia y eficiencia en la prestación de sus servicios, sino también respecto de la desconfianza de los ciudadanos entre sí.

La presencia creciente de guardias privados en el entorno ciudadano es una señal clara de que el Estado pierde progresivamente el monopolio del uso de la fuerza, cediendo cada vez mayores espacios a la empresa privada, cuya normativa de control está incompleta o no se cumple. Las difi-

cultades del Estado para garantizar la seguridad ciudadana, a través de sus instituciones, atentan su legitimidad.

Frente a la creciente demanda de seguridad privada como alternativa de seguridad individual y colectiva, es necesario reflexionar respecto al rol de las instituciones públicas responsables de la seguridad.

La presencia de sistemas de seguridad paralelos y la posibilidad de que los guardias privados hagan uso de la fuerza, como ya se ha dicho, vulnera el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado; de ahí que sea necesario evaluar con mayor profundidad esta tendencia. Experiencias en otros países muestran que cuando surgen grupos paralelos de seguridad, de similar o mayor tamaño que los del Estado, se corren riesgos irreversibles que crean un ambiente mucho más inseguro.

En la cotidianidad, se hace cada vez más común observar personal de guardias privados que no reúnen las condiciones de capacitación, filiación y pertenencia a empresas legalmente constituidas y supervisadas adecuadamente por los entes de control. Como consecuencia de esta realidad, no son pocos los casos en los que se han registrado robos o incidentes delictivos incluso con hechos de sangre en los que han estado involucrados vigilantes privados. Esta circunstancia tiende a incrementar la percepción de temor de la ciudadanía respecto a las opciones a su alcance para solucionar las deficiencias oficiales de seguridad.

Las escalas de criminalidad han repercutido en la percepción de inseguridad ciudadana. El incremento del temor ente los habitantes de las ciudades ha incidido en el incremento de la exigencia de respuestas cada vez más drásticas en los diferentes ámbitos de la gestión de la seguridad, en materia judicial y control, así como también se evidencian presiones para la privatización y segregación de los espacios públicos en beneficio y ventaja de las diversas modalidades de seguridad privada.

Bibliografía

- Constitución política del Ecuador*, 1998.
- CIMACYT, Dirección de Seguridad Ciudadana, Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2008). “Estudio de percepción y victimización en el Distrito Metropolitano de Quito”. Quito: Distrito Metropolitano de Quito, mayo.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2003). *Encuesta de victimización en el área urbana del Distrito Metropolitano de Quito*.
- Friego, Edgardo (2003). *Hacia un nuevo modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región*. Bogotá.
- González Placencia, Luis (2002). *Ciudades seguras y percepción ciudadana de la inseguridad*. México: Universidad Autónoma Metropolitana de México / Fondo de Cultura Económica.
- Ley de Vigilancia y Seguridad Privada*, Registro Oficial n.º 130 del 22 de julio de 2003.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana. Primer Informe al Noveno Informe, 2003 a 2008.
- Ojeda Segovia, Lautaro (1992). *Bondad y perversidad de la privatización. Opinión pública y publicada*. Quito: ILDIS.
- Palomeque Vallejo, Edison (2002). “Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador”, en: Fernando Carrión (Ed.) (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito: FLACSO, sede Ecuador / OPS/OMS.
- Pontón, Daniel (2006). “La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios”, en: *Boletín Ciudad Segura*, julio. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- SPECTRUM, Centro de Estudios (2004). “Estudio de victimización 2004”.
- Savas, E.S. (1989). *Privatización: la clave para un gobierno mejor*. México: Ediciones Gernika.

Este libro se terminó de
imprimir en febrero de 2009
en la imprenta Crearimagen.
Quito, Ecuador