

Seguridad Ciudadana:
**escenarios
y efectos**

FLACSO - Biblioteca

Jenny Pontón y Alfredo Santillán compiladores

Seguridad Ciudadana:
**escenarios
y efectos**

FLACSO - Biblioteca



Programa Estudios de la Ciudad

El Programa Estudios de la ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores/as y funcionarios/as que cuenten con los instrumentales cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana

CORPOSEGURIDAD es una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, cuya finalidad es recaudar y administrar los recursos para garantizar un sistema de seguridad ciudadana sostenible e integrado con niveles óptimos de profesionalismo y eficiencia.

Director de FLACSO sede Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador del Programa Estudios de la Ciudad: Fernando Carrión

Compilación del Libro Ciudad Segura Volumen 2: Jenny Pontón y Alfredo Santillán

Coordinadora del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón

Temas Centrales: Marcia Maluf, Fernando Carrión, Marco Córdova, Jenny Pontón, Alex Tupiza, Pedro Montaño, Gustavo Lalama, Andreina Torres, Manuel Dammert, Alfredo Santillán, Juan Pablo Chauvin.

Colaboradores/as: Andrea Betancourt, Manuel Dammert, Gustavo Durán, Diana Mejía, Daniel Pontón y Alfredo Santillán.

Edición: Jenny Pontón

Revisión de textos: Antonio Villarruel

Diseño y diagramación: Santiago Ávila

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Luis Aliaga

Director Metropolitano de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN: 978-9978-67-184-9

© **FLACSO sede Ecuador**

La Pradera e7-174 y Diego de Almagro

PBX: (539 – 2) 2328888

ciudadsegura@acso.org.ec

www.acso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre 2008

Índice

Presentación	7
Introducción	9

I. Escenarios de la violencia urbana

Cronología de la violencia	23
Georreferenciación de la inseguridad	51
Violencia de género en el espacio público	77
Fútbol y violencias	107

2. Efectos de la violencia y la inseguridad

Percepción de la inseguridad	141
Violencia en los medios de comunicación	171
Los costos de la violencia	201
Privatización de la seguridad	229

3. Violencia social y debilidades institucionales

Violencia en el sistema educativo	263
Seguridad ciudadana y transporte urbano.....	291
Linchamientos urbanos	317
Sicariato en el Ecuador	345

Privatización y seguridad ciudadana

Gustavo Lalama¹

Antecedentes

El Estado y la inseguridad

A partir de la década de los años 80 (década perdida), en el marco de la crisis del Estado, éste aparece reiteradamente en la opinión pública como “ineficaz”, “obeso”, “gigantesco”, “improductivo”, “caduco”, “corrupto” y “voraz”². Las empresas estatales son constantemente cuestionadas y tildadas de ineficientes, incluidas aquellas responsables de garantizar a la ciudadanía el derecho a la seguridad.

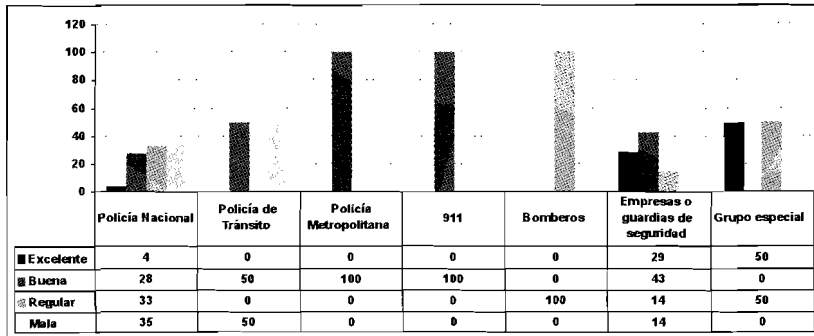
Estos criterios han sido constantes y, en los últimos años, han ido fortaleciéndose debido a los frecuentes actos de corrupción en los que se han visto envueltos tanto miembros de la fuerza pública como de los organismos de justicia y control estatal, con los consecuentes efectos en la impunidad, cada vez más generalizada.

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. Según la encuestadora CEDATOS, en un informe realizado a finales del 2006, la confianza en la Policía Nacional bajó del 39% a un 23%, uno de los índices más bajos en el contexto latinoamericano. Asimismo, las Fuerzas Armadas, que en 1995 tenían un 76% de credibilidad, cayeron a un 54% en diciembre del 2006; es decir 22 puntos en 12 años.³

A pesar de que la Policía Nacional es la principal responsable de garantizar la seguridad y el orden públicos⁴, es una de las que peor calificación obtiene en cuanto al servicio que brinda, pues según el Estudio de Victimización realizado por el Centro de Estudios SPECTRUM para el Municipio de Quito, el 68% de las personas encuestadas calificaron su gestión como regular o mala, mientras que el 72% afirmó que el servicio que ofrecen las empresas de seguridad privada se considera entre excelente y bueno (MDMQ – SPECTRUM 2004)⁵.

Una encuesta de victimización realizada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Ecuador, en el año 2003 demuestra también que en Quito, Guayaquil y Cuenca el 54% de encuestados/as culpa al Gobierno del problema; mientras el 31.7% señala que la Policía Nacional es la responsable. De igual manera, el 50% cree que la solución se basa en endurecer las penas y aumentar los sistemas de vigilancia para disminuir la delincuencia. Ello

Gráfico No.1 Percepción sobre Policía Nacional



Fuente: MDMQ – SPECTRUM 2004

explica que la solución emprendida haya sido el permanente incremento de seguridad privada y sus consecuentes dispositivos como alarmas, guardias, rejas, cámaras de televisión o blindajes.⁶

Agréguese al espectro presentado, que el Ecuador, al igual que muchos países de Latinoamérica, no cuenta con políticas de seguridad estatales y tampoco ha propiciado estudios profundos o investigaciones que permitan comprender el fenómeno delincencial en forma global. Como señala Andreina Torres, “existen pocas investigaciones que logren combinar la reflexión teórica y la recolección de datos empíricos”⁷, de ahí que las lecturas que se hacen del fenómeno de la delincuencia y la violencia en nuestro país corran el riesgo de ser sobredimensionadas o erradas.

Surgimiento de la privatización

En este contexto descrito, encontramos un Estado que ha perdido legitimidad y que, en la práctica, ha dejado de ser un garante de los derechos ciudadanos relativos a la seguridad. El sector privado aparece entonces como una de las alternativas de administración y gestión de las empresas y servicios que están en manos del Estado.

Un estudio realizado por el autor Savas (1989)⁸, sostiene que el término privatización 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” (Savas 1989:17).

De esta manera, la privatización fue asumida como política “rectora”, no sólo en Latinoamérica, sino en el mundo entero. Este presupuesto conceptual fue asumido principalmente por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional -FMI, los cuales se constituyeron en entes protagónicos del proceso de privatización. Estas entidades se han manejado con una doble estrategia, por un lado, criticar al Estado y, por otro, sobredimensionar la eficacia de la empresa privada.

George Herbert Walker Bush⁹, ex presidente de los Estados Unidos, 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 90 y para el próximo siglo” (citado en Ojeda 1992: 134)¹⁰.

El director académico del Centro de Investigaciones sobre Libre Empresa, Roberto Salinas, reconoció durante 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” (Ojeda 1992: 134).

Entre los criterios orientadores para la privatización de las empresas argentinas se encontraba que ésta debe empezar por los núcleos centrales de la estructura del Estado, principalmente los sectores invadidos por este aparato, como por ejemplo la energía, el transporte y las comunicaciones. Cabe enfatizar que en la década de los años 90 no se consideró al sector de la seguridad dentro del proceso privatizador, y mucho menos se pensó en la seguridad privada. El fenómeno del incremento de la empresa privada de seguridad, surge como resultado de la brecha entre las expectativas de seguridad que demanda la ciudadanía y el que consideran debe brindarles la Policía Nacional.

A partir de la década de los años 90, frente al creciente índice delictivo, la ciudadanía optó por resolver el problema por sus propios medios. La respuesta inmediata a esta demanda la dieron ex miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía creando empresas que ofrecían la seguridad como un servicio remunerable. En efecto, con los conocimientos adquiridos en el tiempo de servicio, antiguos miembros de la fuerza pública, crearon empresas que brindan un servicio alternativo de seguridad ciudadana más efectivo que el proporcionado por el Estado; así lo señaló, Edgardo Frigo (2003)¹¹ durante el primer Congreso Latinoamericano de Seguridad.

Los sectores con capacidad de pago pudieron enfrentar el problema de la inseguridad mediante la contratación de los servicios ofrecidos por

las empresas de seguridad privada, mientras quienes carecen de poder adquisitivo continúan presionando al Estado para que sea éste el que disminuya los índices de violencia y delincuencia.

Los efectos sociales de este proceso serán analizados más adelante, sin embargo, cabe destacar que esta privatización significó la subordinación del ejercicio de un derecho, a la capacidad adquisitiva de determinados sectores sociales.

La situación de la seguridad en el Ecuador

En el año 2007 se ha dado un leve aumento de muertes por causas externas en la ciudad de Quito. En total se han registrado 46 fallecidos/as más que en el año 2006, los cuales representan el 8.9%. El mayor incremento se tuvo en las muertes por accidentes de tránsito, con aproximadamente un 35%;

Cuadro No. 1 Muertes por causas externas

Tipo de Muerte	TOTAL ENERO-JUNIO				VARIACIÓN ABSOLUTA			VARIACIÓN PORCENTUAL		
	2004	2005	2006	2007	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Homicidio	122	96	125	98	-26	29	-27	-21,31	30,21	-21,60
Suicidio	64	63	87	88	-1	24	1	-1,56	38,10	1,15
Accidentes de tránsito	192	176	170	229	-16	-6	59	-8,33	-3,41	34,71
Accidental	115	103	120	131	-12	17	11	-10,43	16,50	9,17
Violenta por determinar	4	16	5	2	12	-11	-3	300,00	-68,75	-60,00
Indeterminada	8	5	8	13	-3	3	5	-37,50	60,00	62,50
Total	505	459	515	561	-46	56	46	-9,11	12,20	8,93

Fuente: Departamento Médico Legal - 2007

Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana - OMSC

Datos sujetos a variación

existiendo también una importante disminución en el número de homicidios, 27 casos con respecto al 2006, lo que representa un 22% (OMSC 2007)¹².

De acuerdo al Noveno Informe del Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del Municipio de Quito - OMSC, el mayor porcentaje de muertos se halla entre las edades de 16 y 30 años, los mismos que son víctimas en horas de la noche y madrugada. Estas muertes ocurren básicamente por

asaltos, robos, venganza y riñas. Las armas utilizadas en mayor porcentaje para el cometimiento de este delito son las armas blancas, seguidas por las armas de fuego (OMSC 2007: 64).

De igual manera, las denuncias por delitos contra la propiedad han subido durante el 2007, sin embargo, este aumento no significa que el delito se ha incrementado, sino más bien que la población denuncia con mayor frecuencia debido a la existencia de lugares de recepción de denuncias cercanos a su entorno.

Sin embargo de ello, la ciudadanía experimenta un preocupante aumento de la percepción del riesgo, que no necesariamente tiene una relación coherente con la realidad. De hecho, de acuerdo con el OMSC, pese a que algunos delitos e índices de inseguridad han crecido, los actos que más amenazan la vida de los quiteños son los accidentes de tránsito.

Cuadro No. 2 Comportamiento mensual de muertes por accidentes de tránsito

Mes	Año 2006	Año 2007	Variación absoluta	Variación porcentual
Enero	33	46	13	39,39
Febrero	19	29	10	52,63
Marzo	37	48	11	29,73
Abril	19	36	17	89,47
Mayo	34	40	6	17,65
Junio	30	30	0	0,00
TOTAL	172	229	57	33,14

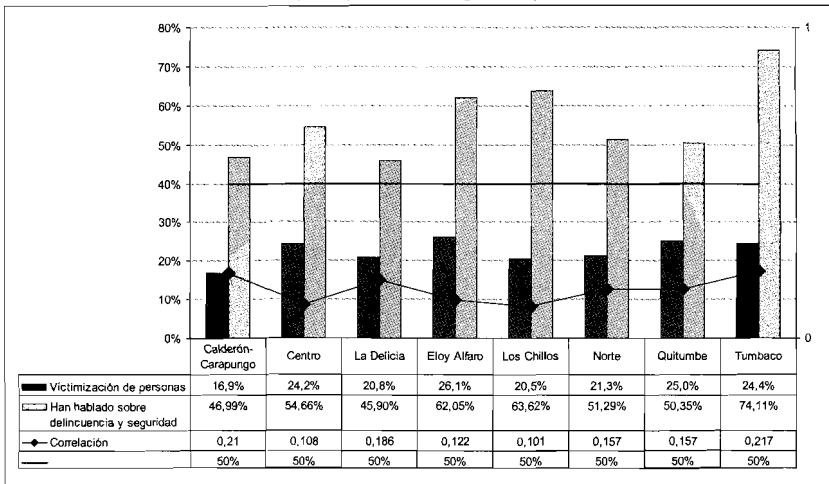
Fuente: Departamento Médico Legal
Elaborado por: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana
Datos sujetos a variación

Percepción de inseguridad y criminalidad real

Debería existir una relación positiva entre el porcentaje de personas que hablan sobre inseguridad y la criminalidad real sin embargo, al explorar la correlación entre ambas variables no se encontró una asociación estadística robusta entre los datos. Esto quiere decir que la percepción de inseguridad no está asociada a la criminalidad real (MDMQ – SPECTRUM 2004).

El antropólogo Carlos Ossa, en una entrevista para Diario El Comercio¹³, sostiene que el siglo XX fue la época del miedo, ya que en ese tiempo se produjeron los más grandes adelantos tecnológicos, pero también se desarrolló el mayor temor a la inseguridad, y enfatiza que el auge de nuevos delitos no

Gráfico No. 2 Correlación entre percepción de inseguridad y criminalidad real



Fuente: MDMQ – SPECTRUM 2004

necesariamente altera las rutinas de los ciudadanos, sino más bien las percepciones de que pueden convertirse en una víctima más de las nuevas modalidades de delito (Diario El Comercio 2007).

El miedo no sólo ha producido cambios en los hábitos de las personas, sino que ha llevado a que éstas asuman medidas de diversa naturaleza para protegerse. Algunas ocasiones, las respuestas son de carácter público no gubernamental, los vecinos en los barrios se organizan en comités o brigadas de seguridad, con la finalidad de generar espacios de participación activa para auto protegerse. De ahí que esa sensación de inseguridad generalizada provoque reacciones antes impensables, como el levantamiento de muros y la instalación de puertas y guardias en las calles. Los linchamientos y la práctica de justicia por mano propia son un efecto preocupante de esa desconfianza, pues son una respuesta violenta a la misma violencia que la población denuncia.

Estos cambios provocados por el temor y las acciones asumidas por la ciudadanía, pueden provocar contradicciones en las formas básicas de interacción social, expresándose en reacciones de distanciamiento de los grupos sociales, limitar las relaciones comunitarias, exclusión o discriminación social, excesiva suspicacia o sigilo. La adopción excesiva de medidas “preventivas” en las relaciones e interacciones sociales cotidianas, afectan las redes sociales especialmente por cuanto vulneran las posibilidades de cooperación y la solidaridad. Los posibles efectos de

esta realidad expresada en la desconfianza, puede conducir en el futuro a un debilitamiento de los vínculos sociales, la tendencia a confiar cada vez más en el ámbito privado puede además producir un impacto negativo en la vida democrática y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

La seguridad privada: características

La seguridad privada es un sector que está compuesto por una gran cantidad de actores individuales y organizacionales que crecen en forma exponencial, las cuales amplían los servicios de seguridad, vigilancia, protección, investigaciones y otros; relacionados a particulares, instituciones, empresas, instalaciones del gobierno 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. El sector también incluye múltiples servicios afines entre los que se pueden anotar los siguientes: (i) alarmas (fabricación, provisión, instalación) y monitoreo; (ii) automatización de edificios; (iii) blindaje de edificios y vehículos; (iv) circuitos cerrados de televisión; (v) comunicaciones; (vi) construcción y gestión de cárceles; (vii) consultoría y auditoría; (viii) control de accesos - productos y servicios; (ix) custodia de mercadería en tránsito; (x) diseño e ingeniería de seguridad; (xi) fabricación de insumos de vigilancia; (xii) fabricación de insumos electrónicos; (xiii) gestión del riesgo; (xiv) identificación - productos y servicios; (xv) iluminación y señalización - productos y servicios; (xvi) investigaciones; (xvii) seguridad de eventos (ferias, congresos, conferencias); (xviii) seguridad de medios de difusión (periódicos, revistas, televisión, Internet); (xix) prevención de pérdidas; (xx) protección contra incendios; (xxi) protección personal y guardaespaldas; (xxii) seguridad bancaria y financiera; (xxiii) seguridad con canes; (xxiv) seguridad contra robos y secuestros; (xxv) seguridad de espectáculos; (xxvi) seguridad de la información; (xxvii) seguridad de las comunicaciones; (xxviii) seguridad del trabajo; (xxviii) seguridad del transporte; (xxix) seguridad turística; y, (xxx) seguridad vial, entre otras (Frigo 2003).

Frente a las complejas características de la inseguridad, la “oferta” es cada vez más amplia, lo cual ha impulsado un proceso sostenido de crecimiento, abarcando de manera intensiva a sectores que requieren aplicaciones tecnológicas orientadas a la seguridad.

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 por ejemplo Securitas o Security and Intelligence Advicing SIA); principalmente porque la capacidad de adquirir tecnología de punta y de capacitar al personal en estrategias de seguridad especializadas, son superiores al de las empresas pequeñas.

En Ecuador, esta tendencia está apareciendo y podemos ver varias multinacionales de seguridad privada ofreciendo sus servicios en el mercado local, 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, probándose así que el Estado no tiene la capacidad de cubrir su propia demanda de seguridad. Un ejemplo de ello, es la gestión realizada por la Municipalidad de Guayaquil, la cual puso en marcha el “Plan Más Seguridad”, como una contribución local y de la empresa privada, para proveer a los guayaquileños de un derecho que el Estado no garantiza. Se ha tornado normal observar guardiania privada realizando actividades de seguridad y control de accesos en los diferentes ministerios y otras instituciones e instalaciones estatales.

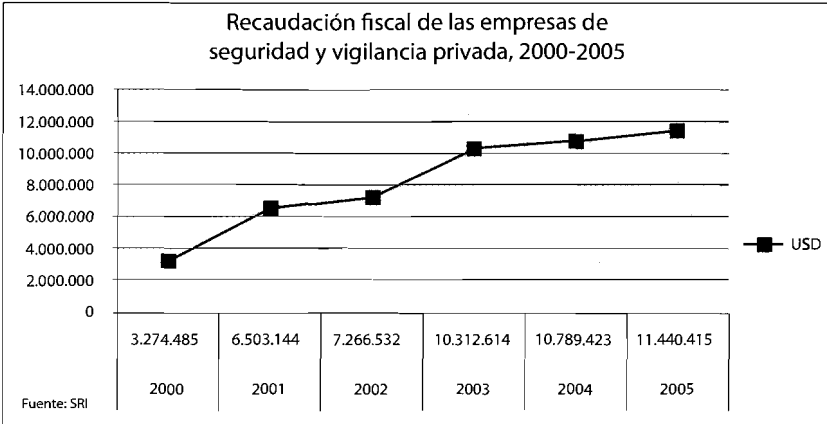
Así, de los sectores que mayoritariamente contratan seguridad privada, los organismos públicos son los que ocupan el primer lugar, seguidos de las grandes corporaciones, medianas y pequeñas empresas; y personas particulares.

Esto se explica, entre otras cosas, por qué las empresas de seguridad privada han superado tanto en efectivos como en capacidades, procedimiento y tecnología de punta, a los servicios que prestan los organismos estatales como la Policía. De acuerdo a lo afirmado por Pontón (2006) “el número de vigilantes registrados oficialmente en el año 2005 fue de 40.368, el cual supera considerablemente a los 36.907 policías nacionales existentes en este mismo año” (Pontón 2006)¹⁴. Según algunas estimaciones, el número de guardias ya estaría llegando a 80.000 personas.

Asimismo, en 1990 la Superintendencia de Compañías tenía registrada 54 empresas (0.56 empresas por c/100 mil personas); en 1995 el número aumentó a 163; mientras en el 2000 la empresas llegaron a 328. A partir de ese periodo el número creció en 117% en los próximos 6 años, hasta llegar a 849 empresas. De este modo, del total de compañías privadas registradas hasta el 2006, el 51.70% estaba en la provincia de Pichincha y el 28.26% en el Guayas (Pontón 2006).

El Servicio de Rentas Internas - SRI registró un aumento de las recaudaciones en los impuestos directos e indirectos relacionados con la

Gráfico No. 3



Fuente: SRI 2006

seguridad privada. En el 2000 se recaudaron 3'274.485 dólares; en el 2005 la cifra se triplicó a 11'440.415, es decir existió una tasa de crecimiento anual de 28.4% (Pontón 2006).

En el Ecuador la seguridad privada, al igual de lo que sucede en todo el 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

El papel del Estado y el Gobierno local

Frente al crecimiento de la industria de vigilancia privada en el caso del Ecuador, el control de su actividad actualmente representa una tarea compleja. Ante esta exigencia el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional crearon el Departamento de Control de la Vigilancia y Seguridad Privada - COSP, ente encargado de controlar el correcto funcionamiento y accionar de las Compañías y Empresas de Seguridad Privada que están legalmente constituidas; así como conocer y actuar frente a la existencia de pseudo compañías que laboran al margen de la Ley. Estas empresas ilícitas, ante la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, han incursionado en la prestación de este servicio en forma empírica y peligrosa, contratando personal de guardias sin ninguna preparación y conocimiento en materia de seguridad, convirtiéndose en una amenaza para la sociedad.

El COSP tiene la atribución de clausurar estas empresas de forma inmediata y definitiva a través de la Intendencia General de Policía por disposición del Ministerio de Gobierno, y a pedido de la Inspectoría General de Policía

Nacional - con las sanciones pertinentes a sus propietarios y administradores, de conformidad con la Ley.¹⁵ Sin embargo, en la realidad, 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 de las opciones a su alcance para solucionar las deficiencias oficiales de seguridad.

Marco legal

Ante el crecimiento inminente de la seguridad privada, el Estado ecuatoriano optó por regular a las empresas que prestan este servicio mediante la emisión de una Ley de Vigilancia y Seguridad Privada que consta en el registro oficial No. 130 del 22 de Julio del 2003. En ella, se establece que “las compañías de vigilancia y seguridad privada 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)¹⁶, sin embargo, no existe un reglamento para controlar y monitorear el trabajo de estas empresas y, aunque la ley existe hace más de cuatro años, no se cumple.

La demanda de seguridad privada va en aumento, a medida que los delitos se multiplican y el temor a ser víctimas de la delincuencia crece; por ende, la creación de empresas que ofrece este servicio también se multiplica.

En el país no hay un control efectivo de la situación legal de las empresas de seguridad privada, lo que facilita la creación y el funcionamiento clandestino de éstas, pese a que en las disposiciones generales, numeral 8, esta misma Ley 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”.

Tampoco se controla las condiciones de trabajo de sus miembros, a pesar de que el artículo 13 de la mencionada 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 eficiencia¹⁷.

Esto incumple con la Ley de Vigilancia y Seguridad Privada que en su artículo 4 señala que para la contratación del personal los requisitos a cumplirse son: “ser calificado y seleccionado previamente por la compañía empleadora, de acuerdo a su competencia, experiencia y conocimientos respecto de la función o actividad a desempeñar; acreditar la cédula militar y; haber aprobado cursos de capacitación en seguridad, dictados por profesionales especializados”.

Por otra parte, frente a la creciente percepción de inseguridad, los barrios o grupos de vecinos asumen medidas rudimentarias que buscan de alguna manera mejorar las condiciones de seguridad en su vecindario¹⁸. Esta tendencia nos muestra que la ciudadanía no sólo construye percepciones de inseguridad sino que también tienden a construir percepciones de seguridad.

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.

Papel del municipio de Quito – MDMQ

Desde finales del siglo pasado, diversos sectores de la sociedad demandaron la necesidad de otorgar un mayor reconocimiento al importante papel que los municipios vienen asumiendo en la vida política de nuestro país. Esta demanda estuvo impulsada por los procesos de urbanización y, el incremento y transformación de la violencia en la región.

La incompetencia del Estado en garantizar la seguridad ciudadana ha hecho que los gobiernos locales asuman 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 Municipal¹⁹ de agosto de 2005. Esta Ley incluye varios temas fundamentales para la Gestión Municipal y, específicamente sobre el tema de la seguridad ciudadana establece lo siguiente: colaboración y coordinación con la Policía Nacional en protección, seguridad y convivencia ciudadana. Incorporación de un párrafo sobre protección, seguridad y convivencia ciudadana, conforme al cual, la administración municipal,

cooperará y coordinará con la Policía Nacional en (i) la formulación de políticas locales; (ii) coordinación para la seguridad; (iii) contribución al financiamiento de la seguridad ciudadana; y, (iv) participación en los procesos de evaluación, así como, elaboración de planes de protección a la población en riesgo.

Con este antecedente y sobre la base de la institucionalidad creada en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en febrero del 2007 se expidió la Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadanas²⁰, cuyo artículo dos sobre uso de los espacios públicos en lo referente a la seguridad privada”, fundamentalmente establece lo siguiente:

...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 guardiana o permanecer armados fuera de ese espacio, salvo casos de emergencia.

Además, esta ordenanza 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. Así, el incumplimiento de las disposiciones contempladas, se considerarán como uso indebido del espacio público; cabe señalar que se excluye aquellos servicios de seguridad privada en los cuales se utilizan vehículos a motor. Por otro lado, esta ordenanza establece ciertas políticas de seguridad y convivencia ciudadana, y lo más importante, determina los mecanismos de gestión, seguimiento, control y generación de políticas para el Distrito Metropolitano y la participación ciudadana.

Conclusiones

La ineficiencia estatal para afrontar la delincuencia, ha impulsado la tendencia ciudadana de involucrarse a través de diversas formas de participación, entre las que se visualiza la contratación de seguridad privada por parte de ciertos sectores. De esta manera, la visión tradicional

que consideraba a la Policía Nacional y la Justicia como únicos actores en el diseño y aplicación de políticas de seguridad ha sido superada.

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

Si bien los datos cuantitativos respecto de la emergencia de la seguridad privada son importantes, es necesario profundizar su investigación a través de un enfoque cualitativo que permita desentrañar aquellos aspectos relacionados con la conducta y representación de actores, no sólo desde la perspectiva de la desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado, sino también respecto de la desconfianza de la ciudadanía entre sí.

La participación de la colectividad se evidencia a través de varias alternativas puntuales como alarmas comunitarias, brigadas y comités de seguridad, seguridad privada, las que no significan necesariamente espacios de construcción de ciudadanía.

La seguridad privada se ubica fundamentalmente como una opción de los sectores económicos con posibilidades de acceder a este servicio, mientras aquellos sectores que no cuentan con recursos económicos, han optado por intensificar la demanda de seguridad al Estado y al Gobierno Local, a la vez que han optado por acciones de justicia paralela o por mano propia. Es necesario que el Gobierno defina la relación entre las empresas privadas de seguridad y la Policía Nacional, con el propósito de alcanzar adecuados niveles de coordinación que viabilice el apoyo de la empresa privada al logro de una seguridad eficiente, contribuyendo de manera efectiva a la seguridad ciudadana.

La labor de la seguridad privada, por sus atribuciones legales, es fundamentalmente de carácter preventivo y propicia el alejamiento de la delincuencia hacia otros sectores sin vigilancia.

Frente a la creciente demanda de seguridad privada como alternativa de seguridad individual y de la comunidad, es necesario reflexionar respecto del rol de las instituciones públicas responsables de esta competencia. La imposibilidad del Estado de garantizar la seguridad a través de sus instituciones está atentando su legitimidad.

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

Perspectivas

Ante la presencia de un sistema de seguridad “paralelo” y frente a la posibilidad de que los guardias privados de seguridad hagan uso de la fuerza, se estaría vulnerando el principio del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Es necesario evaluar con mayor profundidad esta posibilidad, ya que las evidentes experiencias de otros países en el tema nos muestran que cuando surgen grupos paralelos, de similar o mayor tamaño que los del Estado, se corren riesgos inevitables. Esta situación se torna grave en el caso de nuestro país, por cuanto no existe un marco legal y normativo adecuado que regule y controle por parte de las instituciones del Estado la actividad creciente de las empresas de seguridad privada.

Frente a las condiciones de inseguridad creciente y la inexistencia de que esta tendencia cambie, se prevé un incremento importante de la seguridad privada tanto en lo cuantitativo como cualitativo. En otras palabras, se incrementarán mayores contingentes de seguridad privada, apoyados cada vez más con nuevas tecnologías aplicadas a la seguridad.

Notas:

- 1 Cmel SP, Director Ejecutivo de la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- 2 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. En Ojeda, Lautaro (1992). “Bondad y perversidad de la privatización. Opinión pública y publicada”. Quito: ILDIS.
- 3 Diano Hoy (2007). En el país crece confianza en la familia. 20 de febrero, página 6 a.
- 4 Constitución Política de la República del Ecuador (1998). Artículo 183.
- 5 MDMQ – SPECTRUM (2004). Estudio de victimización en el DMQ. Quito: Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana.
- 6 Diario Expreso (2007). Aumento de vigilancia no bajó índices. 8 de abril. P.39 -40
- 7 Torres, Andreina (2006) “La seguridad ciudadana en Ecuador un concepto en construcción: Estado del arte de investigaciones producidas entre los años 2000 y 2004”. Quito: FLACSO. Documento electrónico: <http://www.flacso.org.ec/docs/estadoarte.pdf>
- 8 Savas, E.S. (1989). *Privatización: la clave para un gobierno mejor*. México: Ediciones Gemika.
- 9 Periodo 1989-1993.
- 10 Ojeda, Lautaro (1992). *Bondad y perversidad de la privatización, opinión pública y publicada*. Quito: ILDIS.
- 11 Frigo, Edgardo (2003). “Hacia un nuevo modelo latinoamericano de seguridad privada: Los nuevos desafíos en la región”. En Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad. Bogotá, 24 al 26 de septiembre. Documento electrónico: <http://www.monografias.com/trabajos15/seguridad-priv/seguridad-priv.shtml>
- 12 Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (2007). Noveno Informe (versión preliminar). Quito: MDMQ (octubre)

13 Diario El Comercio (2007: 26). *El miedo altera la conducta en las urbes*. 11 de febrero.

14 Pontón, Daniel (2006). "La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios". *Boletín Ciudad Segura*. No. 7. Quito: FLACSO.

15 La Ley de Vigilancia y Seguridad Privada Art. 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 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, 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.

16 Congreso Nacional del Ecuador (2003). Ley de Vigilancia y Seguridad Privada. En: <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/Ley.Vig.Seguridad.Privada.htm>

17 Al respecto, según el Presidente de la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad Integral e Investigación del Ecuador - ANESI, esta organización mantiene desde hace tres años 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 sólo el 35% de las empresas legales (ya que es de libre afiliación).

Según Marco Heredia, Director de INCASI, esta institución cuenta con un convenio con la Escuela Politécnica Javeriana, a través del cual realizan al menos tres cursos al mes en diferentes áreas y enfocados a cada empleado: "tenemos cursos específicos para guardias, supervisores, gerentes de seguridad, y jefes de investigación". Según Heredia, el objetivo es la profesionalización de los guardias de seguridad. Enfatizó que "ser guardia debe ser considerado como profesión y como tal debe ser tratado. En otros países hay varias escuelas para seguridad privada y hay requisitos en cuanto a la preparación de los guardias, aquí, el marco legal es muy permisivo y lo que tratamos es de estimular los perfiles, destrezas y habilidades que debe tener un guardia profesional".

18 En la ciudadanía abundan guardias de seguridad de compañías piratas, que trabajan mediante acuerdos con los propietarios de viviendas y cumplen esta labor a cambio de almuerzos o el café de la tarde.

Por ejemplo, una señora (que prefirió guardar su identidad) vive al norte de la ciudad y el guardia de su cuadra cuida cerca de 20 casas sólo a cambio de 30 dólares mensuales más su almuerzo diario.

El Presidente de ANESI, Fernando Freile, asegura que este tipo de casos son comunes en la ciudad de Quito y que el mayor perjudicado va a ser siempre el usuario/a, porque no puede reclamar ante la Ley cualquier error de la compañía pirata.

19 Congreso Nacional del Ecuador (2005). Ley Orgánica de Régimen Municipal. Quito. En: http://www.amume.org/archivos/Ley_Organica_de_Regimen_Municipal_Codificada.pdf

20 MDMQ (2007). Ordenanza Metropolitana 0201, Registro Oficial N° 84. 15 de mayo. Disponible en www.quito.gov.ec