

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

Telf.: 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
<i>Fernando Carrión M.</i>	

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
<i>Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón</i>	

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile	59
<i>Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández</i>	

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú	81
<i>Alejandra Muñoz Gonzáles</i>	

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México	111
<i>Benjamín Méndez Bahena</i>	

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>	

Presentación

En un contexto de creciente inseguridad y aumento de los índices de criminalidad, la seguridad ciudadana ocupa un lugar central en el debate sobre políticas públicas. Esto obliga a replantear tanto los ejes de discusión acerca de este fenómeno social, así como los enfoques de investigación y análisis. Por ello, esta publicación presenta una serie de artículos que buscan ampliar la discusión a partir de cuatro ejes de reflexión: los costos económicos de la violencia, la cooperación internacional en temas de seguridad ciudadana, la seguridad privada y el presupuesto nacional y/o local de seguridad. De esta manera, el libro constituye un aporte significativo para la comprensión, debate y acción de las problemáticas contemporáneas que conciernen a la seguridad ciudadana.

Economía política de la seguridad ciudadana forma parte de un esfuerzo más amplio de articulación de la investigación y acción pública promovido por el Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, con el apoyo del Ilustre Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO - Ecuador

Paco Moncayo
Alcalde
I. Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito

Introducción

Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad¹

Fernando Carrión M.²

La violencia se ha convertido en uno de los temas principales del debate académico y político, posicionándose significativamente tanto en la agenda pública como en la agenda política de América Latina. Sin embargo, existe gran preocupación respecto a lo poco que se conoce, al extremo que se convierte en una necesidad ineludible comprender el fenómeno en su conjunto –en cada contexto histórico– marcado por la alta criminalidad, la inseguridad y las políticas ineficaces.

Como punto de partida, es necesario hacer una primera precisión conceptual respecto a la violencia; por un lado, no debe ser entendida como una patología social captada a partir de ciertos eventos calificados como delitos, que vienen de los llamados factores de riesgo o de sus múltiples causas, sino de las relaciones sociales particulares del conflicto que nacen de *una compleja construcción social y política* (Sozzo, 2008). La violencia se expresa a través de diferentes dimensiones (política, estructural, simbólica y cotidiana) y adquiere sentido a partir de los contextos particulares en los que se produce, dando cuenta de su carácter multifacético (Bourgois, 2005).

Y por otro lado, la criminalidad y los delitos hacen referencia a aquellos actos violentos que se encuentran considerados y tipificados por la ley

1 Agradezco la colaboración de Manuel Dammert Guardia en el desarrollo de este trabajo.

2 Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador. Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista de *Diario Hoy*. Correo electrónico: fcarrión@flacso.org.ec

penal (contrato social), y asumidos por ciertos actores estatales (Policía, Justicia) y no estatales. En otras palabras, violencia y delito (criminalidad) no son símiles, en tanto el primero desborda porque contiene al segundo.

La comprensión de la distinción entre violencia (objetiva y subjetiva) y criminalidad (real y manufacturada) —en el contexto de las interacciones económicas, políticas, culturales y sociales que forman los ámbitos históricos de la seguridad ciudadana— miradas no desde el delito o el evento aislado (un hecho) sino desde los procesos estructurales donde se manifiestan, permite situar los contenidos del presente libro: costos de la violencia, presupuestos de la seguridad ciudadana, cooperación internacional y privatización de la protección.

Y aquí otra precisión conceptual. La seguridad ciudadana no es sinónimo de seguridad pública, aunque en la práctica se las confunda conscientemente, al extremo de buscar neo enemigos (pandillas, narcotráfico, tratas), construir lógicas de combate (estigmas, guerras, ausencia del derecho del ofensor) y producir un discurso ambivalente ante la población.

Mientras la seguridad pública busca la defensa del orden público estatal frente a un enemigo interno (amenaza) y tiene un marco institucional nacional con características represivas (Policía, Justicia y cárcel), la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura, expresadas en el respeto al derecho ajeno bajo la norma, para lo cual tiene presencia un conjunto de instituciones públicas (Municipio, Justicia, cárcel) y sociales (universidades, medios de comunicación, defensores de derechos humanos). Allí radica la condición ciudadana de la seguridad: los derechos y deberes individuales y colectivos de la población en el marco de un Estado que debe garantizarlos.

De estas “confusiones” de la criminalidad como sinónimo de violencia y de la seguridad pública como símil de seguridad ciudadana nacen algunos elementos positivistas respecto a cómo se construye el conocimiento de este objeto y cómo se diseñan las políticas públicas (¿sector seguridad?). Los resultados que se tienen son políticas hegemónicas y pretendidamente universales —propias del pensamiento único— que no aceptan disidencias a pesar de su ineficacia en la reducción del delito; tanto así que las tasas de homicidios han crecido,³ la percepción de inseguridad ha

aumentado,⁴ la victimización se ha incrementado y la legitimidad institucional ha caído.⁵

Definiciones como las señaladas no deben circunscribirse solo al análisis de las cuestiones legales o epidemiológicas del fenómeno, sino que existe la imperiosa necesidad de abrir la posibilidad de captar el objeto desde nuevas y múltiples dimensiones, en las que tengan cabida los actores, las tecnologías, los comportamientos, la política, la trayectoria histórica y los aspectos económicos, entre otros.

También es imprescindible realizar estudios de desempeño institucional o de transparencia en el uso de los recursos económicos, para mostrar (in)eficacias, (in)consistencias e intereses. Además, se requieren investigaciones, monitoreos y evaluaciones respecto del origen y cualidades de las “lecciones aprendidas”, las cuales, sin embargo, son exportadas hacia otros contextos sin beneficio de inventario, porque muchas de ellas no resisten el menor análisis. De esta manera, la identificación de los “casos exitosos” en la región y fuera de ella han terminado en la exportación de los mismos, conduciendo a un escenario donde no solo se producen “viajes culturales” (Sozzo, 2008) entre regiones mundiales (de las experiencias del “norte” hacia América Latina), sino también dentro de la misma región.

Una de las características fundamentales para aproximarse al conocimiento del fenómeno de la violencia ha sido la unilateralidad –a pesar de reivindicar la integralidad– a partir de la recurrencia y centralidad asignada a ciertos temas, fuentes e instrumentos, así como al peso asignado: al delito sobre la violencia, a lo operativo sobre lo trascendental, a lo empírico sobre lo teórico, a la víctima sobre el victimario, a la violencia sobre el desempeño institucional y a las políticas represivas del gobierno de la seguridad, entre otras.

3 “En 1980, el promedio de homicidios por cada 100 mil habitantes era de 12,5 al año. En 2006 fue de 25,1, lo que significa que la criminalidad se ha duplicado en el último cuarto de siglo” (Klikberg, 2008).

4 En promedio, el 73% de los entrevistados para América Latina piensan que “todo o casi todo el tiempo” pueden ser víctimas de un delito con violencia (Latinobarómetro, 2007).

5 Los niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas han crecido: la Policía pasó de 30% en 1996 a 39% en 2007; las Fuerzas Armadas, de 41% a 51%, y el sistema Judicial, de 33% a 30% (Latinobarómetro, 2007).

Por eso, con este libro se quiere aportar y llamar la atención acerca de la necesidad de buscar otros caminos para comprender la violencia (barajar y dar de nuevo) a partir de la incorporación nuevos temas (recurso metodológico) subsidiarios de otras disciplinas del conocimiento como la etnología, la historia, la antropología, la ciencia política y la sociología, entre otras (Carrión, 2008), y también de nuevos instrumentos de producción de la información cuantitativa y cualitativa, en el entendido de que hay que desarrollar nuevas concepciones.

No es posible seguir estudiando la violencia a través de la Policía como si ella fuera la instancia principal de la contención del delito (¿prevención?) y dejar por fuera, por ejemplo, las determinaciones económicas y políticas del delito. Si la motivación del delito es económica o política, ¿por qué no afrontarla en esos ámbitos? De igual manera, ¿por qué criminalizar la pobreza en sus distintas versiones –nunca probadas y siempre afirmadas– de la falta de empleo o de la polarización social que llevan a la *estigmatización del delito popular*?

Tampoco es posible continuar con la compilación de información ad infinitum de los eventos, a través de los llamados observatorios de la violencia, con la poca utilidad que tienen a la hora del diseño de las políticas de seguridad, puesto que se confía más en los “casos exitosos” –venidos de la cooperación internacional y con recursos económicos– que en las propias cifras producidas (soberanía del delito).

En este caso, interesa hacer un acercamiento a la violencia y la seguridad ciudadana no desde las ópticas clásicas y tradicionales venidas del derecho de la víctima, que se han anclado con fuerza a todos los niveles, sino abrir nuevas entradas que permitan conocer los contextos desde donde viene la violencia y de cómo se construyen las políticas. En esta línea, el libro gira en torno a nuevas entradas temáticas que permiten ampliar el debate sobre la violencia y las políticas de la seguridad ciudadana en América Latina. Pese a las diferencias políticas presentes en los autores, las reflexiones realizadas sirven como un insumo para empezar a debatir las preguntas que hacemos en el presente texto. Se trata de cuatro entradas relativamente inéditas, que dan cuenta del carácter centralmente político y económico de las condiciones de la criminalidad y sus políticas de seguridad ciudadana.

Así, esta publicación tiene por objetivo: incorporar nuevos temas y aproximaciones teóricas en la discusión del entramado de la violencia y la seguridad ciudadana, superando el énfasis puesto en el “panorama criminal”, para dirigirse hacia las relaciones cotidianas que delinear la violencia y hacia los actores que disputan la definición de las políticas, sus campos y lógicas de acción; por lo tanto, para develar el carácter político y económico que marca la violencia y la seguridad ciudadana.

Seguridad ciudadana: hacia un nuevo panorama

La seguridad ciudadana adquiere importancia en la región una vez restaurado el sistema democrático a principios de la década de los años ochenta, debido a que la centralidad de las políticas públicas en seguridad se desplazan de la defensa del orden público (*establishment*) hacia la búsqueda que el Estado garantice la tolerancia y la convivencia interpersonal; es decir, de la seguridad pública a la ciudadana.⁶ El desplazamiento del eje produjo un proceso de transición aún inacabado, donde los dispositivos de seguridad, los actores, la logística y las políticas públicas empezaron a cambiar, aunque no con la celeridad que se esperaba. De esto da cuenta la amplia bibliografía publicada, que ha logrado evidenciar la complejidad del tema, así como también ha permitido responder a la necesidad de incorporar nuevas y diversas lecturas sobre las violencias, la seguridad ciudadana y las políticas públicas.⁷

En medio de este proceso, empiezan a confrontarse enfoques y entradas analíticas —desdiciendo de la supuesta visión única, que no es más que hegemónica— que necesariamente deben ser revisadas: el primero y fundamental, se refiere a la pretensión de la integralidad que supuestamente

6 Se puede afirmar, siguiendo a Castel (2004: 11), que la seguridad ciudadana debe garantizar “las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y de las personas en el marco del Estado de derecho”. Y cuando son violentadas, restituir las.

7 Dentro de la vasta bibliografía sobre el tema, una referencia importante es la colección *Ciudadanía y violencias*, editada por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, donde se presentan, en doce volúmenes, los trabajos de doce autores de trayectoria en la región.

revisten los estudios (descripciones) y las políticas, cuando en realidad actúan bajo el signo de la unilateralidad.

Así tenemos que, en términos de las políticas, lo hegemónico está compuesto por dos elementos centrales y un discurso legitimador. Los dos elementos son:

- Por un lado, el énfasis en la *represión y el control* (mano dura, modelo penal o derecho de la víctima) que tiene como elemento central a los procesos de reforma de las instituciones policiales en el sentido de mejorar la imagen, la legitimidad (Policía comunitaria, formación) y la eficiencia, bajo el manto del llamado *fetichismo policial* (Wacquant, 2007: 25); de la justicia en la línea de las reformas penales (más delitos, bajar la edad de imputabilidad penal); de la administración (oralidad); y de la cárcel.
- Por otro, *la privatización y la descentralización* que van de la mano con los procesos de reforma neoliberal del Estado en su conjunto. Allí se explica el peso de la guardianía privada que en este momento tiene el doble de efectivos policiales que la Policía pública, y la diversificación institucional donde lo local toma cuerpo: más policías descentralizados, como el caso de México que llega a tener la anacrónica cifra de 1.665 cuerpos policiales. Adicionalmente, se tiene la emergencia de los municipios que, con excepción de unos pocos, empiezan a trabajar el tema de la seguridad, sea con las mismas acciones urbanísticas de antaño (iluminación, equipamiento) pero con el nombre distinto de la prevención situacional⁸ o con propuestas innovadoras.

Uno y otro elemento están estructurados a través del discurso legitimador de la prevención que encubre el control social que se despliega. Los llamados “casos exitosos” sirven para este fin, en la medida en que tienen

8 A la larga, expresa también el conflicto por el espacio público entre la autoridad y ciertos grupos sociales particulares. A fines del siglo XIX, se utilizó el ajardinamiento, el ornato y la salubridad para expulsar a los grupos de nativos del espacio público; en la época de la Guerra Fría, la planificación urbana fue el mecanismo para excluir a las clases trabajadoras y hoy es la prevención situacional la que expropia a los jóvenes de estos lugares.

una legitimidad internacional aunque no una presencia nacional significativa, por ejemplo, dentro de los presupuestos y los marcos institucionales nacionales.⁹ Allí se posiciona, principalmente, la llamada *prevención situacional* y lo hace desde los gobiernos locales que dejan por fuera la *prevención social y la prevención comunitaria*, estrategias que circulan como itinerarios culturales por la región (Sozzo, 2008).

En términos de los estudios, hay un predominio muy grande del delito y, dentro de él, de los homicidios, como dos determinaciones de la violencia, lo cual conduce a una concepción unilateral del fenómeno. A partir de la ecuación delito/homicidio, se construye un doble intento explicativo del epifenómeno (evento): el primero, desde las corrientes criminológicas como desviación social (anomia) o natural (patología), y el segundo, desde ciertos atributos (no relaciones) llamados factores de riesgo que encarnan una *superabundancia de causas* (etiología) que se diluyen al momento de la descripción (epidemiología).

Por estas vías, se privilegian las estadísticas provenientes de las fuentes oficiales del control (Policía, Justicia, cárcel), centradas en las denuncias y las sentencias (procesos judiciales, población carcelaria), las cuales tienen falta de transparencia y legitimidad por el uso que se hace de las cifras y por el juego de los números que expresa. Como no hay independencia en la producción de los datos, no se puede negar que existe una *manufacturación* de las cifras, a través de la cual se busca obtener una buena evaluación de la gestión institucional y de las autoridades encargadas de ella. De igual manera, hoy la información criminal es muy sensible a los mercados, tanto que define las externalidades económicas para la inversión privada nacional e internacional (turismo, comercio). Es decir que los datos tienen implicaciones políticas y económicas que llevan a su manipulación, lo cual, a la larga, se convierte en una salida errónea.

Tras los datos también hay una forma de impulsar un estilo y modalidad del accionar de la política pública, que desdén unos instrumentos en beneficio de otros. Por ejemplo, enfrentar policialmente el tema del robo de bienes cuando puede haber –como de hecho existen– medidas econó-

9 En muchos casos, la presencia institucional se expresa en la creación de organismos paralelos, como la policía comunitaria, que deja de ser una filosofía para pasar a ser un área especializada de actuación.

micas que los reduzcan. Adicionalmente, los números se convierten en un instrumento mediático constructor de agenda pública a partir de los usos sensacionalistas del derecho de la víctima, que viene más del derecho de la empresa que de la libertad de expresión.

De esta manera, surge la necesidad de recordar: a través de los números es posible pintar –para usar la metáfora de Mike Maguire (1997)– un cuadro de la cuestión criminal. Pero es únicamente eso, un cuadro entre los varios posibles. Los diversos tipos de fuentes de conocimiento producen aperturas diferentes a la cuestión criminal, poniendo luz y sombra, con distribuciones distintas. Ninguna de ellas debe ser consagrada, jerarquizada y priorizada frente a las otras posibles, sino que es preciso asumirlas en sus características, alcances y limitaciones para, a partir de allí, explorar su riqueza (Sozzo, 2008: 29).

Desde esta perspectiva ni siquiera se llega a construir el trípode central de la propuesta metodológica de las fuentes: institución, víctima y victimario, porque queda por fuera uno de los tres actores clave: el ofensor o victimario, y subvalorado el institucional. En otras palabras, existe un peso muy grande en una visión cuantitativa del delito –como evento que recae sobre la víctima– y en una descripción de algunos atributos del contexto (factores de riesgo) (Carrión, 2009). Con respecto a las fuentes, es necesario que sean independientes, técnicamente bien diseñadas y altamente diversificadas, de tal manera que se pueda contar con una información con legitimidad social que permita conocer el fenómeno para actuar sobre el mismo.

De allí que sea pertinente la necesidad de formular las siguientes preguntas: ¿cuáles son los efectos que produce este tipo de informaciones?, ¿qué elementos oculta y releva a un segundo plano de interés?, ¿cuáles son las transformaciones y actores que posibilitan estos discursos?, entre otras. Buscar una respuesta a estas preguntas es un asunto urgente, dada la primacía de un discurso tecnocrático que termina por invisibilizar el conjunto de relaciones sociales y de poder, presentes en la criminalidad –en tanto fenómeno social– y en las lecturas y las políticas públicas que se proponen sobre el tema.

Si bien no se niega la importancia de la producción de información, sí se debe reconocer que, en muchos casos, el debate se ha limitado a una

problemática tecnocrática, que tiende a desaparecer la sociedad, los actores en disputa, los intereses que encarna, las dimensiones políticas y las cualidades económicas que definen el campo. La información existente debe ser significativamente mejorada, partiendo de la premisa que tales indicadores son el resultado de una disputa entre diversos actores y que, en su formulación, se expresa parte de las características de estos actores y de sus visiones políticas y económicas sobre la problemática, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el énfasis de los estudios se dirige muy poco a evaluar el desempeño institucional o a desarrollar el conocimiento del fenómeno, y mucho más hacia las lecturas cuantitativas y descriptivas de estos fenómenos sociales (eventos), intentando “funcionalizar” los resultados hacia el supuesto diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana, donde los actores institucionales públicos (como los partidos o la Policía que producen agenda política) y sociales (como los medios de comunicación y organismos de derechos humanos que generan una agenda pública) son invisibilizados a pesar del peso singular que tienen.

Y cuando se ha pretendido superar esta visión dominante, los temas principales han estado dirigidos –institucionalmente– hacia el estudio de la Policía y la Justicia, como muestra de que aún no se ha superado la seguridad pública, y como expresión de su adscripción a las políticas hegemónicas del populismo penal, la prevención y la mano dura. El tratamiento otorgado a estos temas se debe, en gran parte, a que la lectura en torno a la seguridad ciudadana ha estado concentrada en los procesos institucionales de la seguridad pública (cárcel, Justicia y Policía) bajo un esquema de política dirigido hacia las reformas que optimicen la actuación de estos actores públicos.¹⁰ En ambos casos, se ha producido una asociación directa entre los procesos y los lugares donde nacen y donde posteriormente se aplican, sin tomar en cuenta, muchas veces, las particularidades y especificidades de cada proceso.

Hoy cobra peso la temática del “crimen organizado” también por la herencia de la seguridad pública y por el peso que han cobrado las políti-

10 Procesos que, en muchos casos, devinieron en la generación de instancias paralelas (Policía comunitaria) cuando no en la creación de entidades privadas (cárceles).

cas de cooperación internacional nacidas a partir del 11 de septiembre. Allí están los estudios sobre las pandillas, principalmente en el escenario centroamericano; el narcotráfico en México, Brasil y Colombia, y la migración irregular hacia los Estados Unidos y Europa desde casi toda América Latina.

Por eso no es posible separar la fuente, el dato y los temas principales, porque son una manera de encarar teórica y metodológicamente la realidad del problema. Por esta razón, es absolutamente necesario el debate en torno a ellos.

Cuatro nuevas entradas de análisis de la violencia y la seguridad

Los artículos incluidos en esta publicación parten de la necesidad de buscar nuevas entradas que se sustenten, a su vez, nuevas fuentes, datos y temas que vayan más allá de las estadísticas criminales y de la victimización, como elementos contextuales y situacionales, para dar cuenta del panorama general del fenómeno.

Es necesario construir una nueva entrada que permita comprender las particularidades de la violencia y la seguridad ciudadana en América Latina, partiendo de la consideración de su carácter político y económico, lo cual puede evidenciarse a partir de las siguientes cuatro aristas de análisis, cada una de las cuales compone un capítulo del presente libro:

a) Los *presupuestos de la seguridad ciudadana* –nacionales y/o subnacionales– son la expresión y el resultado de los acuerdos, pactos y mecanismos políticos que se forjan coyunturalmente alrededor de los principales aparatos del Estado¹¹ o en las reformas estructurales de reducción del Estado y las políticas sociales. Los presupuestos evidencian las características del marco institucional, el tipo de políticas aplicadas, la transparencia en la rendición de cuentas y las prioridades asignadas al gasto.¹²

11 Por ejemplo, en los parlamentos alrededor de las promesas de más seguridad –principalmente mayor número de policías– que nacen durante los procesos electorales.

12 En otras ocasiones, hemos afirmado que “lo que no está en el presupuesto no existe”, como una verdad ineludible (Carrión, 2007).

b) Los *costos de la violencia* demuestran los costes económicos que produce la criminalidad (sean directos o indirectos) y cómo afectan a las variables macroeconómicas fundamentales como las externalidades negativas, la reducción del turismo o la inflación. De este tema y su consideración se puede desprender la lógica de que una buena política económica es una buena política de seguridad, pero también a la inversa: una buena política de seguridad es una excelente política económica.

c) La *cooperación internacional* lleva al reconocimiento de un actor que influye de diferentes maneras en la (in)seguridad, de acuerdo con el establecimiento de las agendas políticas y del señalamiento de los temas prioritarios de la seguridad ciudadana, así como también las posibles formas de ser afrontado, manifestando los intereses de los actores externos (organismos internacionales o países) a las realidades nacionales y locales, con una fuerza sin par.

d) La *privatización de la seguridad* conduce al apareamiento y desarrollo de la seguridad privada, con todo lo que ello supone y expresa: linchamientos, justicia por la propia mano y encierro, así como evidencia la emergencia de un nuevo actor con un alto peso político y de una nueva lógica económica que penetra en las políticas de seguridad: el paso del derecho generalizado a la compra particular de un servicio. Este fenómeno lleva al aumento desmesurado de la seguridad privada como respuesta a la brecha creciente entre seguridad real (otorgada por las entidades públicas) y la seguridad percibida, donde influye la percepción que se tiene de las instituciones estatales como corruptas, poco confiables y escasamente profesionales.

Es necesario partir del reconocimiento de que los cuatro temas abordados en el libro poseen, en general, poco recorrido y una escasa producción de bibliografía, aunque muestran grandes asimetrías entre ellas. En algunos casos, han sido tratados como temas secundarios (privatización) de otros más importantes (homicidios): hay un mayor desarrollo de los estudios sobre los costos de la violencia, que han sido impulsados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el

Banco Mundial¹³ para evidenciar la importancia económica y sensibilizar a la banca internacional sobre el tema. Su mayor recorrido tiene expresión en el ámbito latinoamericano bajo una “funcionalización” explícita: mostrar que las pérdidas que produce el crimen representan un problema económico que debe considerarse en las políticas económicas. En el tema presupuestario, no se ha logrado siquiera construir una metodología para desentrañar los recursos en la estructura de ingresos y gasto. No se diga en el caso de la cooperación internacional, que hasta ahora no ha sido visibilizado como un actor político con notable influencia en el diseño de los planes de actuación y, cuando hay estudios, se presentan desde dos enfoques: el uno vinculado a mostrar la eficiencia y bondades de su accionar (informe de actividades), y el otro, a interesar a posibles demandantes de sus beneficios (promoción).

Presupuesto

La entrada inicial está marcada por el tema del presupuesto en materia de seguridad ciudadana. Los presupuestos se definen de acuerdo con las relaciones de poder que finalmente se expresan en las políticas públicas. Esto significa que su aprobación se consigue de acuerdo con la correlación de fuerzas entre los diversos actores y en relación a las demandas sentidas por la población. Pero también tiene que ver con el destino institucional de los recursos, de acuerdo con las prioridades construidas socialmente (agenda política) y de acuerdo al marco institucional existente (en transición); por eso, no es descabellado preguntarse si existe un presupuesto particularizado de la seguridad ciudadana en estos momentos.

En relación con esta interrogante, es necesario señalar que, a diferencia del presupuesto de la seguridad nacional que está a cargo del Ministerio de Defensa y de las Fuerzas Armadas, en el caso de la seguridad ciudadana no existe una o varias instituciones que, específicamente,

13 Consideramos que existen diversos aspectos que deben ser discutidos en este tipo de lecturas (los costos económicos de la criminalidad). Sin embargo, como se argumentará luego, es una entrada que abre un conjunto de debates urgentes sobre la “seguridad ciudadana” como política pública.

impulsen esta política. En este caso, lo que existe es una institucionalidad difusa donde varios órganos estatales intervienen con políticas mixtas de seguridad pública y seguridad ciudadana. Una situación como la descrita conduce a la existencia de un presupuesto de seguridad poco transparente que dificulta el monitoreo y, también, la rendición de cuentas (transparencia). Aún más: los presupuestos de la seguridad ciudadana son manejados con sigilo, dado que prevalecen las políticas de seguridad pública donde persisten las visiones del enemigo externo e interno.

De allí devienen las dificultades que existen para el análisis presupuestario, tanto por la poca transparencia que muestran las autoridades y las instituciones, la existencia de un marco institucional difuso, así como también por la ausencia de una metodología explícita que permita desentrañar las cifras. Es imprescindible caminar en esta triple dimensión hacia el futuro.

Hay que señalar que los presupuestos representan un tipo específico de orden institucional con sus aparatos y políticas; y lo hacen en la medida en que la asignación del gasto está destinada a organismos particulares. Aquí surge un primer problema: en América Latina, el marco institucional de la seguridad ciudadana se encuentra en construcción y en transición, lo cual se refleja en los presupuestos. Es una institucionalidad poco clara que se manifiesta en los gastos parciales de sus tres componentes principales: la Policía que, en muchos casos, no está especializada exclusivamente en seguridad ciudadana; la Justicia que trata múltiples temas que no son solo penales; los municipios que velan por el urbanismo en su conjunto, y el mundo de la seguridad privada que recibe, por ejemplo, subsidios, contratos y exenciones. Pero también es difícil desentrañar cuánto de la inversión social está destinado —directa o indirectamente— a la seguridad.

Una segunda característica del presupuesto tiene que ver con las prioridades que se asignan a una problemática sobre otras y a una política sobre otras. En este caso, se observan dos elementos importantes: por un lado, existe un significativo crecimiento de los presupuestos destinados a la seguridad ciudadana, si se los compara con el monto del Producto Interno Bruto (PIB) o con la totalidad de los presupuestos. Sin embargo: ¿la mayor asignación de recursos asegura una disminución de la crimina-

lidad real? Claramente no, porque de su análisis es posible identificar que el aumento de los presupuestos no ha ido de la mano con la disminución de la criminalidad y la violencia. Es decir que con el presupuesto se puede medir la eficiencia y la calidad del gasto.

Y por otro, que la Policía y, en menor medida, la Justicia son los ámbitos institucionales que crecen en mayor proporción dentro del gasto en seguridad ciudadana. Es más, como señalan Vargas y García en este libro, el presupuesto refleja el “enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno central, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas”. Eso significa, según los presupuestos, que la prioridad en términos de política pública ha estado enfocada hacia el control y la represión, lo cual, si –nuevamente– se contrasta con las cifras de criminalidad, la evaluación de esta política no es la mejor. Es decir que los presupuestos hacen explícita la “política de seguridad” en la medida en que la asignación de los recursos da cuenta de la forma en que los gobiernos definen cuáles son los temas prioritarios y muchas veces cómo los destinan.

En otras palabras, los presupuestos reflejan la prioridad temática, la eficacia de la inversión y los modelos de política de seguridad ciudadana adoptados, entre otros. El análisis del presupuesto a partir de diferentes ejes como cantidad y calidad del gasto asignado, el destino institucional y la capacidad de ejecución, entre otros aspectos, permite medir la eficacia y eficiencia de las políticas institucionales.

También es posible identificar el carácter político de la asignación (egresos) y captación (ingresos) de los recursos, en tanto la aprobación de los mismos implica consensos políticos entre diferentes fuerzas luego de las negociaciones al interior de los sectores del Gobierno y de los actores no gubernamentales, los cuales muestran las transformaciones y relaciones históricas y coyunturales en cada caso particular. Además, porque permite evidenciar las formas que adquieren las demandas de la sociedad civil por más seguridad (marchas, victimización) y las ofertas contenidas en las promesas a los electores por mayor seguridad, construidas, principalmente, alrededor de un mayor número de policías, del incremento de penas y de la baja de edad en imputabilidad penal, entre otras.

El análisis del presupuesto nacional en el tema de seguridad ciudadana se enfrentó con una paradoja: a la par que se ha convertido en un tema de interés y discusión pública con un énfasis en la implementación de planes locales de seguridad; en la asignación nacional, muchas veces la seguridad ciudadana no ocupa un rubro específico y un ámbito definido de acción. A esto se suma la confusión que existe en varios países entre las nociones de “seguridad ciudadana”, “seguridad pública”, “seguridad humana” y “seguridad interna”. Una expresión de esta situación se puede evidenciar en los planes nacionales de seguridad ciudadana en los países de la región. De esta manera, se encuentra que en algunos países no existe, de manera explícita, un proyecto de seguridad ciudadana, con sus campos, actores y lógicas de acción. Vargas y García, en su análisis sobre el presupuesto de Colombia, plantean que las características del conflicto militar –que tiene connotación nacional– influyen en la definición de las políticas sobre seguridad ciudadana, con énfasis en lo militar y en la lucha contrainsurgente.

En el artículo para el caso peruano, Alejandra Muñoz realiza un ejercicio de análisis nacional y local, tomando el caso de Lima y los distritos que la conforman. De su análisis se desprende un tema adicional que surge de los presupuestos: la prioridad territorial que encarnan. Como las municipalidades tienen la competencia de brindar servicios de seguridad ciudadana en cooperación con la Policía nacional, los municipios con mayores recursos destinan un monto más elevado a la seguridad ciudadana, generando cada vez mayor inequidad. En esta línea, comparando el municipio con mayores recursos (San Isidro) y que pertenece al nivel socioeconómico “A” frente a un municipio perteneciente al nivel socioeconómico “D” (Lurigancho), se encuentra que mientras el primero designa al rubro seguridad ciudadana el 18,6% de su presupuesto, lo cual representa \$ 6.126.112,80, la Municipalidad de Lurigancho designa el 1,4% de su presupuesto (\$ 298.511,59).¹⁴ Es decir que el municipio rico asigna más recursos en términos relativos (porque los otros servicios los tiene

14 Esta diferencia resulta aún más abismal si tomamos en cuenta que el distrito de Lurigancho posee aproximadamente 11 veces la población de San Isidro.

cubiertos) y más en absolutos (porque tiene una base tributaria más alta) que el pobre, con lo cual las desigualdades se incrementan.

Un elemento adicional es la aparición de la seguridad ciudadana como un factor “transversal” a las políticas sociales, lo cual dificulta el análisis de las instituciones implicadas en la seguridad ciudadana. Como señalan Salazar y Fernández en su artículo sobre el presupuesto de la seguridad en Chile, existen diversas políticas sociales que han incorporado aspectos relacionados a la seguridad ciudadana o, en su defecto, a las políticas anteriores se las denomina bajo el enfoque de la seguridad. La lectura de estos autores sería “reemplazar las orientaciones asociadas a la vulnerabilidad por una primacía de la prevención del delito, lo que puede derivar en continuar la estigmatización de ciertos grupos en condición de riesgo social que se ven más afectados por su criminalidad”.

Respecto a los montos designados en el presupuesto y los gastos, los artículos muestran cómo se ha incrementado el presupuesto a lo largo del tiempo. Como se evidencia para el caso peruano, el presupuesto del sector Interior presenta un aumento de \$ 710.565.333,14 en el año 1999, a \$ 1.223.592.172,58 para 2007. Sin embargo, en términos del porcentaje del presupuesto de la República asignado a este sector, se muestra una disminución del 7,5% al 6,2% para los mismos años. De estos montos se debe prestar atención a la asignación de recursos al subprograma de Seguridad Ciudadana, creado a partir de la aprobación del “Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana” (SINASEC) en el año 2003; para su implementación, se ha destinado recursos que alcanzan el 0,03% del presupuesto del sector Interior para el año 2004; 0,05% para 2005; 0,07% en 2006, y 0,03% en 2007.

Costos de la violencia criminal

La segunda entrada recogida en el presente libro es la que tiene por objetivo expresar uno de los efectos más importantes de la violencia: los altos costos económicos que tiene en algunos países de la región. En este caso también existen problemas metodológicos para acercarse a la realidad; tanto es así que en la actualidad se produce un amplio debate respecto a

cómo calcular los costos de la “violencia criminal”¹⁵ aunque, en general, se dividan en dos grupos, según el ámbito que traten: el enfoque “global” donde se busca evidenciar los costos generales de la “criminalidad”, y el enfoque “parcial” donde el análisis se centra en una dimensión ya sea sectorial (género, empresarial)¹⁶ o territorial (local, estatal).

Pese a las críticas planteadas a estos enfoques (Rubio, 2000), así como los problemas que surgen de la premisas epidemiológicas en las que se basan y la centralidad que le otorgan a la tasa de homicidios; la relevancia de tener “una idea” de la magnitud económica de la criminalidad adquiere gran importancia a la hora de interrogarnos sobre dos tópicos: las relaciones que se producen entre economía (inflación) y desarrollo (inversión) con la seguridad ciudadana y el significado que puede tener en el incremento de la violencia bajo el esquema de la causación circular.¹⁷

En un trabajo inscrito en esta línea, Londoño y Guerrero (2000) identificaron que en América Latina los costos de la violencia representaron el 14,2% del PIB regional,¹⁸ lo cual significó, para la fecha del estudio, una cantidad de \$ 168 mil millones, que, comparativamente con las remesas que recibió la región en 2007, es más de tres veces. Esto implica un por-

15 Ver el artículo de Acevedo incluido en esta publicación y ver, además, Londoño, Gaviria y Guerrero (2000).

16 En una encuesta realizada por Cedatos-Gallup para *The Seminarium Letter*, de una muestra de 130 empresas de Quito y Guayaquil se obtuvieron dos datos interesantes: respecto a la pregunta ¿qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año?, menos del 10% tenían el 80% de las empresas encuestadas y, entre el 10% y 30% restante, 20% de las firmas. Es decir que un importante porcentaje de los gastos de las empresas se destina a la seguridad. Respecto a ¿cuánto gasta su empresa al año en seguridad?, el 20% de las empresas gasta más de \$ 1 millón al año. En otras palabras, en números absolutos es una cantidad verdaderamente significativa. De esta información se debe inferir que estos costos de producción de la seguridad se trasladan al cliente, con lo cual la economía tiene un elemento adicional de inflación de precios: los costos de la violencia.

17 De allí se puede desprender que no solo una buena política de seguridad es una buena política económica, sino también lo contrario: una buena política económica es una buena política de seguridad.

18 “La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos: aproximadamente el 14,2% del PIB latinoamericano, es decir, \$ 168.000.000. Y en capital humano se pierde el 1,9% del PIB; este porcentaje es equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente el 4,8% del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan el 2,1% del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas” (Londoño y Guerrero, 2000: 3).

centaje por encima de lo identificado en los países industrializados, en donde se calcula que los costos de la violencia criminal representan el 5% del PIB (Acevedo, 2008).

De los trabajos incluidos, dos se centran en los costos totales de la violencia en escenarios nacionales: El Salvador y Guatemala. Para el primero, Carlos Acevedo presenta una actualización del estudio realizado por el PNUD en 2005.¹⁹ Como resultado de este ejercicio, el autor identifica que los costos de la violencia criminal para 2007 representaron el 10,9% del PIB del país. Comparándolos con los resultados obtenidos por estudios realizados por el BID y el PNUD para los años 1995 y 2003 respectivamente, se encuentran los siguientes resultados: para el año 1995, el costo total representó el 24,9% del PIB; el 11,5% para el año 2003; y el 10,9% en 2007. Como señala el autor, es necesario tener cautela en esta comparación pues se utilizaron distintas metodologías en los tres estudios.²⁰

En la investigación para Guatemala elaborada por Jorge Lavarreda, se intenta contextualizar los costos de la violencia a partir de dos períodos: el conflicto armado interno y el escenario posconflicto. Para el primer momento, se identifica que en el año 1990 los costos del contexto de violencia política representaron, en relación con el “crecimiento sacrificado” (generación de inversión y empleo), el 14% del PIB nacional. Para el año 2005, los costos totales de la violencia alcanzaron el 7,3% del PIB, y en 2006 significaron el 7,7% del PIB. En este caso, otra vez nos encontramos con las diferencias metodológicas que hacen difícil establecer las comparaciones del caso, con la finalidad de argumentar, por ejemplo, el crecimiento o la disminución del costo, entre otras.

Un tema que muchas veces no es considerado en los estudios sobre los costos de la violencia criminal tiene que ver con la violencia intrafamiliar y contra las mujeres. Este tema es el objeto de estudio del artículo de Mariblanca Staff Wilson, quien presenta una mirada general a los costos de la violencia contra las mujeres en Panamá. La autora evidencia las difi-

19 PNUD (2005). “¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?”, en: *Cuaderno sobre desarrollo humano*, número 4. San Salvador.

20 Una diferencia importante es que solo el primer estudio toma en cuenta el rubro “deterioro de consumo y trabajo”, el cual representó para 1995 el 11,5% del PIB nacional.

cultades de acceder a estadísticas y emplear una metodología específica para analizar los costos de estos tipos de violencia, por lo que su análisis toma, principalmente, datos del sistema de salud (hospitales) y del Centro de Asistencia a Víctimas de la Policía.

En este punto, es necesario enfatizar las magnitudes que adquiere este tipo de violencias en la región. De acuerdo con datos de la CEPAL (2007), los porcentajes de mujeres de 15 a 29 años que han sido víctimas de violencia física, sexual o emocional perpetrada por su pareja actual o anterior en algunos países de la región son: en Bolivia (2003), 52,3% fueron víctimas de violencia física, 15,2% de violencia sexual, 53,8% de violencia emocional; en Ecuador (2004), las cifras muestran que un 31% de las mujeres han sido víctimas de violencia física, 12% de violencia sexual y 41% de violencia emocional; en Perú (2004), 42,3% por violencia física, 9,8% por violencia sexual y 68,2% por violencia emocional; en México (2003), 9,3% por violencia física, 7,8% por violencia sexual y 38,4% por violencia emocional; en República Dominicana (2002), 21,7% fueron víctimas de violencia física, 6,4% por violencia sexual y 67,5% por violencia emocional. Y todo esto tiene su costo que debe ser medido.

La importancia del conjunto de estos estudios radica en empezar a determinar y, por lo tanto, valorar los impactos macroeconómicos (deseconomías, externalidades negativas), los microeconómicos (incremento de costos de producción) y las economías familiares (pérdidas de patrimonio, inflación).

Obviamente el tema metodológico debe ser trabajado más en profundidad para tratar de establecer objetivamente la problemática, sobre todo si muchos problemas de inseguridad podrían ser enfocados más desde la economía que de la represión.²¹ Por lo pronto, lo que queda claro es que la temática tiene profunda relevancia e importancia.

21 Por ejemplo, para tratar el tema del robo de bienes habría que tener una política que contemple acciones para todo el ciclo, empezando desde las limitaciones para que el delito se produzca (Policía, iluminación); a que circule (organización); a que se ofrezca (cachinerías); y a restringir la demanda mediante la información al comprador de bienes robados de las implicaciones penales que tiene. En otras palabras, conocer el tipo particular de delito para controlarlo desde la oferta y la demanda, con la finalidad de que pierda sentido su robo.

Cooperación internacional

La tercera entrada tiene por objeto de análisis la cooperación internacional como un actor de gran importancia en el entramado de la seguridad ciudadana. Lo primero que hay que señalar es que no hay estudios sobre la cooperación internacional en el área de seguridad ciudadana, a pesar de los procesos de creciente internacionalización del delito, del incremento de su participación y del crecimiento de las tasas de violencia. Es un campo desconocido que impide tener una evaluación del impacto y contar con un monitoreo de sus acciones. Lo que existe, en términos de estudios, son los informes de las actividades desarrolladas donde se justifican las acciones y, además, las cartas de presentación de las líneas de actuación con el afán de captar mayores demandas de apoyos.

En muchos casos, el análisis de su influencia se ha visto opacado por tres caminos hipotéticos que pueden formularse: primero, se cree que la verdad viene de afuera, mucho más, si llega con la etiqueta de “caso exitoso”. Segundo, se la considera un actor externo que llega con un halo de neutralidad, eficiencia y certeza en las propuestas. Y, tercero, el paquete es completo porque llega con recursos económicos frescos. Sin duda que es difícil hacer un análisis crítico de sus acciones porque los recursos económicos para encarar el tema podrían demorarse o hasta cerrarse si se plantean opciones de política distintas o se presentan análisis críticos de sus acciones.

Las líneas de cooperación son explícitas según la entidad crediticia o el organismo donante. Se otorga prioridad a los procesos institucionales nacionales, como el caso de la Policía o del sistema Judicial (menos la cárcel), o locales, como pueden ser los impulsados en algunos municipios en la región (observatorios, prevención) en donde la cooperación es asumida como elemento neutro deseable. Desde luego que el conocimiento profundo del tema es considerado innecesario dado que –gracias al pragmatismo reinante– se considera que “existen diagnósticos” suficientes como para actuar.

Esto no quiere decir que la cooperación internacional sea homogénea ni que su influencia se produzca de manera unidireccional. Por el contrario, bajo el rubro de “cooperación internacional” se agrupan diversos

actores nacionales e internacionales, los cuales definen su participación a partir de sus propias características y de los contextos en donde buscan introducirse. Además, su participación no significa que el “estado ideal” de sus propuestas se cumpla de manera exacta en cada uno de los contextos donde actúan, sino que se produce un pequeño espacio de negociación con los actores locales, dependiendo de la correlación de fuerzas prevalecientes.

De acuerdo con los datos incluidos en el artículo de Andreina Torres, la cooperación internacional para América representó, para el año 2006, el 7% del total de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) otorgada por los países “industrializados”, siendo Colombia el país que recibe mayor cooperación en la región.²² Además, el principal contribuyente para la cooperación a escala mundial es Estados Unidos, tendencia que se produce más visiblemente en el caso de América Latina y en países como Colombia.²³

Para el caso de Colombia, Pabón y Ortega presentan un análisis que toma como eje central el Plan Colombia, el cual termina por definir gran parte de la cooperación internacional y de las acciones del Gobierno nacional. En palabras de los autores, la política de cooperación internacional ha estado fuertemente atravesada por los dos ejes que se consideran estratégicos en términos de seguridad en Colombia: el conflicto interno armado y el narcotráfico. Esto hace que políticas como las dirigidas a la seguridad ciudadana hayan tenido, en términos de cooperación, tratamientos subsidiarios y se hayan dirigido, en buena medida, al rubro capacitación/entrenamiento —con fuerte componente militar— y a actividades colaterales como el fortalecimiento de institucionalidad local e instalación de sistemas de información y monitoreo.

Con ello se confirma la tesis de que cierta cooperación internacional termina siendo la cara visible de la política internacional de los países que impulsan mecanismos de seguridad nacional fuera de sus fronteras, pero bajo los formatos de seguridad ciudadana en los países de destino. Así, resulta claro que los delitos de mayor connotación social de los países no

22 El 70% de la AOD se destina a África y Asia. Al respecto, ver <http://www.oecd.org>

23 Los Estados Unidos entregan \$ 700 millones anuales a Colombia, y a México \$ 500 millones por el Plan Mérida; mientras el BID otorgó \$ 245 millones en 10 años a 11 países.

son los que se persiguen sino aquellos que se requieren –por seguridad nacional– en otros lugares. Allí están el terrorismo, la migración internacional y el narcotráfico.²⁴

La agenda de la cooperación termina por influir, sobre todo en el plano nacional, en la política pública de seguridad ciudadana. En este caso, Andreina Torres, en su análisis para el caso del Ecuador, identifica la siguiente paradoja: mientras por un lado la cooperación internacional apoya iniciativas que forman parte de la lucha contra la criminalidad e inseguridad, por otro lado otorga importantes recursos a instituciones como la Policía y el sistema Judicial “para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía, la convivencia pacífica ciudadana, la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional”.

La paradoja así definida encuentra su punto de expresión en la situación carcelaria del Ecuador²⁵ y su relación con la política antidrogas impulsada por la cooperación internacional y las instituciones públicas (Policía, Fuerzas Armadas, sistema Judicial). Específicamente, se expresa en la alta cantidad de personas que se encuentran privadas de libertad por motivos de tráfico ilícito de estupefacientes, lo cual guarda relación con la cantidad de sentencias que se producen para cada delito: para el año 2007, los delitos de estupefacientes recibieron el mayor número de sentencias en relación con las denuncias producidas, alcanzando el 71,78%.

El impacto que tiene la cooperación en los países debe llevar a pensar en cómo construir una propuesta nacida desde cada realidad, porque lo que ocurre es una de dos: o se asumen proyectos alejados de los proble-

24 El caso ecuatoriano es ilustrativo: el 61,1% de las denuncias realizadas por la población son por robos a la propiedad y solo el 0,66% por estupefacientes; no obstante, el 62% de las personas que se encuentran detenidas es por delitos de estupefacientes, lo cual evidencia el eje de la acción institucional o, lo que es lo mismo, el apareamiento de una incongruencia relativa, ya que la mayor parte de los delitos “nacionales” no son perseguidos, sino los que son demandados por los países donantes.

25 Al respecto, ver Núñez Vega (2006) y Torres (2008).

mas locales bajo la modalidad de los “itinerarios” culturales o hay una imposición de políticas de otros países sobre los nuestros. De allí que sea imprescindible trabajar en la noción de la *soberanía del delito* (Carrión, 2009), que no es otra cosa que construir las condiciones institucionales, presupuestarias, personales y de consenso para afrontar los delitos de mayor connotación social de cada lugar en particular.

Seguridad privada

La cuarta entrada está marcada por la cada vez más creciente importancia que ha adquirido la privatización de la seguridad en América Latina, como consecuencia del proceso de reforma del Estado, de la deslegitimidad de las instituciones públicas y del creciente aumento que se observa en las tasas de violencia; aunque, justo es decirlo, el discurso imperante ha sido el mismo que se utilizó en todos los procesos de privatización del Estado: la ineficiencia pública, en este caso del control de la violencia y la criminalidad. Y, paradójicamente, esta situación se ha convertido en la principal y más importante innovación en el control de la violencia en América Latina, cuestión que muy pocos han percibido. En otras palabras, la transformación más significativa producida en el marco institucional de las políticas de seguridad ciudadana ha venido desde fuera del sector con la privatización; y no desde alguna de las vertientes de la prevención, como se ha pretendido hacer creer.

Hay que situar su crecimiento en las últimas décadas, de manera paralela con los procesos de transformación que ha sufrido el aparato estatal a partir de la aplicación de las políticas neoliberales; con la creciente demanda por parte de la población por mayores niveles de seguridad; con las altas tasas de inseguridad y/o el temor a ser víctimas de un delito; entre otros aspectos íntimamente relacionados. Es una problemática que crece en la región desde finales de la década de los años ochenta y que, sin embargo, no ha llamado la atención de los investigadores y de los formuladores de política pública.

El impacto que ha tenido esta tendencia ha sido tan significativo que ha llevado a la mutación del contenido de las políticas de la seguridad ciu-

dadana a la seguridad privada. Con esta transformación cambia la naturaleza del derecho humano que encarna la primera –dado que ahí recae su condición ciudadana– para introducir la lógica de la ganancia económica privada en la producción de este servicio. Este hecho produce una seguridad diferenciada según las posibilidades de contratar el servicio.

Lo preocupante del tema está también en el hecho de que la eficiencia del sector privado por erradicar la violencia iría en su contra, considerando que este negocio depende de la existencia del temor y de la violencia y, por tanto, de la ampliación de la demanda por seguridad. Es tan cierta esta afirmación que en una propaganda de una empresa de seguridad se publica la venta de sus servicios con este proverbio: “El necio es atrevido y confiado y por eso cae; pero el sabio anda con temor y así se libra del mal”...

De allí que este debate deba ser más profundo y menos ideológico. Por ejemplo, con la fragmentación de los cuerpos policiales privados, ¿qué puede ocurrir en un momento de quiebra del orden público?, ¿el monopolio de la fuerza ha desaparecido y se ha hecho “líquido”? En el contexto actual, en el que se vive una suerte de “regreso al Estado”, resulta importante preguntarse ¿cómo los actuales gobiernos enfrentan este tipo de reversión político-institucional?

Tras la seguridad privada se presenta una importante gama de actores políticos que se suman dentro del complejo entramado de relaciones que existen al interior de la seguridad ciudadana, tanto por el peso que tienen en el mercado de la seguridad como por su presencia en los ámbitos donde se toman decisiones de política (parlamentos, ministerios). Ya para nadie es desconocido el auge que ha tenido este sector, tanto en la provisión directa de la seguridad a través de múltiples servicios (guardianía, consultoría, traslado de bienes, seguros), como indirectamente mediante la venta de sofisticados equipos y tecnologías (cámaras, alarmas, vallas eléctricas). Desgraciadamente, existen pocas fuentes de información al respecto, pero es tal su presencia que es imposible no reconocerla como una problemática de singular importancia. Sin embargo, poco se la estudia debido al peso que tienen los temas clásicos vinculados con la criminología.

De todas maneras, se conoce al menos dos situaciones altamente significativas; por un lado, que es un negocio en franco crecimiento, al grado que en el año 2003 el mercado mundial de la seguridad privada creció en

una tasa del 7% al 8%, mientras que, a escala regional, Latinoamérica lo hizo entre el 9% y 11%. Y por otro lado, que los policías privados duplican a los policías públicos en la región, sobresaliendo algunas cifras del número de guardias por países como Brasil (570 mil), México (450 mil), Colombia (190 mil), Argentina (75 mil), Venezuela (75 mil), Perú (50 mil) y Chile (45 mil) (Frigo, 2003).

En relación con este último punto, el artículo sobre el caso brasileiro realizado por Carolina de Mattos presenta un mapeo general sobre los mecanismos de control de la seguridad privada, para lo cual aborda la estructura de reglamentación, fiscalización y control. Para el caso de Venezuela, Roberto Briceño-León presenta un análisis en donde relaciona la seguridad privada, como producto, con dos factores: la “magnitud y calidad de las amenazas” y “los aparatos estatales”. De esta manera, realiza un recorrido histórico desde la aparición de las primeras empresas de seguridad privada a fines de la década de los años cincuenta hasta la actualidad. Luego se presenta el análisis para el caso del Ecuador realizado por Lalama y Ojeda, quienes se interrogan respecto a las relaciones entre políticas de seguridad ciudadana y la aparición de un nuevo actor dentro de la ecuación: la seguridad privada.

Adam Abelson, en su artículo, se pregunta acerca de la “naturaleza” de la seguridad privada y plantea que este tipo de actor no implica la privatización de la seguridad, dadas las diferencias entre el actor policial (que provee seguridad como un bien público) y la seguridad privada (enfocada en el corto plazo y en términos de los intereses de los propietarios). Además, presenta un marco para conceptualizar la seguridad privada y las externalidades (positivas y negativas) que puede producir, así como la necesidad de que se encuentre regulado por el Estado.

La seguridad privada no solo representa un costo adicional de la violencia sino que es un instrumento central de la privatización de lo público que viene produciéndose en la mayoría de los lugares de la región, caracterizados, entre otros, por dos efectos que produce: primero, la conversión de un derecho producido como un servicio público en una mercancía común y corriente que se oferta al que la pueda adquirir. Y segundo, por esta misma razón, se constituye en un elemento central para producir diferenciación social, segregación urbana y la fragmentación

territorial.²⁶ El que tiene acceso a la seguridad privada por medios mercantiles puede gozar de mejor protección y el que no, queda privado de un derecho humano fundamental: la seguridad.

Adicionalmente, y siguiendo a Pontón, se puede afirmar que la ambigüedad jurídica, en cuanto a la jurisdicción de la seguridad privada, la tendencia social y política a la autogestión de la seguridad y la falta de controles efectivos por parte de las instituciones, colocan a la seguridad privada como un problema más que como una alternativa o complemento al manejo de la seguridad ciudadana (2006: 9).

Frente al proceso de privatización de la seguridad no se observa siquiera una correlativa propuesta de regulación por parte del Estado. Se requiere, por tanto y al menos, definir urgentemente un marco institucional y regulatorio de esta actividad empresarial, ya que es un servicio en ascenso que debería estar subordinado a las políticas públicas.

Cuatro entradas, múltiples salidas

Estas cuatro nuevas entradas que se proponen en el libro deberán ser trabajadas más sistemáticamente hacia el futuro a partir de estudios comparados. Hay una necesidad ineludible de discutir las entradas metodológicas de las mismas: las fuentes, la construcción de indicadores, las comparaciones y las teorías, entre otras. Y habrá que trabajar también en la dimensión política que las cuatro entradas económicas tienen, porque tras de ellas están actores explícitos, con necesidades y con manifestaciones en escenarios claros.

La seguridad ciudadana es un tema que se encuentra en constante debate por parte de los actores involucrados, lo que abarca (en diferentes magnitudes) al conjunto del espectro social. La mirada técnica que domina el debate ha terminado por oscurecer las interrogantes respecto a los actores que, desde diferentes posiciones, participan en ese entramado con preguntas sobre lo que ha sucedido con las políticas de seguridad ciuda-

26 Un caso, dentro de tantos ejemplos emblemáticos, es el que se refiere a centros comerciales o *shoppings* que se presentan como el espacio de acceso público ausentes de conflictos y de violencias gracias al orden y la vigilancia que impone un “cuerpo policial privado”.

dana en la región. Hoy el tema de la seguridad ciudadana es fundamentalmente de naturaleza política y no hay que perderse en los alardes tecnocráticos en los que se nos quiere involucrar.

Es, en definitiva, una necesaria búsqueda de ruptura de las concepciones hegemónicas y pretendidamente únicas, que poco o nada han aportado. Aquel aforismo militar de que cuando no se tiene estrategia o una táctica eficiente se debe recurrir a la logística, no funciona en la seguridad ciudadana. Por eso, el incremento de recursos, la mayor participación de la cooperación internacional y la participación de la seguridad privada no tendrán una buena salida en términos de la protección cívica de la población.

Queda claro que en América Latina se ha entrado en una carrera armamentista, en una espiral de desarrollo tecnológico, en un crecimiento de los precios de los productos, en la reducción de la inversión de capitales y en un decremento significativo del gasto social.

Este libro parte de esas preocupaciones y no busca generar respuestas “definitivas” sino ampliar la frontera de los debates a partir de las cuatro entradas mencionadas. Son cuatro lecturas que buscan plantear nuevas visiones que lleven a descubrir e incluir otros datos, fuentes y temas que vinculen a los actores en las lógicas existentes y en los espacios de discusión. De esta manera, el libro invita no solo a su lectura sino también a su discusión para seguir incorporando otras miradas y entradas en el debate de la seguridad ciudadana.

Bibliografía

- Acevedo, Carlos (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).
- Bourgois, Philippe (2005). “Más allá de una pornografía de la violencia. Lecciones desde El Salvador”, en: Ferrándiz, Francisco y Carles Feixa (Eds.) *Jóvenes sin tregua. Cultura y política de la violencia*. Barcelona: Anthropos, pp. 11-34.
- Carrión, Fernando (2009). *El lenguaje de las cifras: ¿un manto que (en)cubre la violencia?* Quito: FLACSO, sede Ecuador / Distrito Metropolitano de Quito (DMQ).

- Carrión, Fernando (2009b). *La seguridad en su laberinto*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / DMQ.
- Castel, Robert (2004). *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ed. Manantial.
- CEPAL (2007). *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Disponible en: www.latinobarometro.org
- Frigó, Edgardo (2003). “Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región”. Conferencia del Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad.
- Londoño, Juan Luis; Gaviria, Alejandro y Rodrigo Guerrero (Eds.) (2000). *Asalto al desarrollo: violencia y crimen en las Américas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Documento de Trabajo R-375 / BID.
- Núñez Vega, Jorge (2006). *Cacería de brujos: drogas “ilegales” y sistema de cárceles en el Ecuador*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Pontón, Daniel (2006). “La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios”, en: *Boletín Ciudad Segura*, número 6. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y Policía. Reflexiones desde el contexto argentino*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Torres, Andreina (2008). *Drogas, cárcel y género en Ecuador: la experiencia de mujeres mulas*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

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

Alejo Vargas Velásquez¹

Viviana García Pinzón²

Introducción

El presupuesto público es la principal herramienta con la que las autoridades cuentan para ejecutar las políticas públicas, a la vez que es el reflejo de las prioridades e intereses del Gobierno nacional. De esta manera, el análisis del gasto en seguridad refleja claramente el enfoque y concepto de seguridad asumido por el Gobierno central, determinado por la identificación de las amenazas y el modo idóneo para enfrentarlas y neutralizarlas, lo cual se verá reflejado en la asignación y destino de los recursos públicos.

Este artículo desarrollará una lectura del gasto público nacional en materia de seguridad desde la perspectiva de la seguridad ciudadana.³ La reflexión pretende responder a las siguientes preguntas: ¿existe una política clara sobre la seguridad ciudadana en Colombia?, y ¿cuáles son las características del gasto en seguridad por parte del Estado colombiano?

1 Profesor titular del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia y Director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.

2 Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.

3 Si bien en el ámbito local colombiano se han desarrollado algunas experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana —como los casos de las ciudades de Bogotá y Medellín—, el presente texto se enfoca en el ámbito nacional, tanto en materia de política pública como presupuestaria, de modo tal que el análisis de casos locales exceden el objeto de la reflexión.

El texto se compone de cuatro partes. En la primera se presenta el marco institucional y legal de la seguridad, con énfasis en la seguridad ciudadana. En la segunda parte se busca conocer si existe una política clara sobre la seguridad ciudadana en Colombia, al indagar la relación entre seguridad ciudadana y la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual es la directriz de la política de seguridad en dicho país. La tercera parte del artículo examina la composición del gasto en Defensa y Seguridad en Colombia, y en los sectores Justicia y Social; esto, con la perspectiva de analizar las características del gasto del Estado colombiano junto con las medidas de control y prevención de la mencionada política. Finalmente, en la cuarta parte del trabajo se presentan algunas conclusiones y sugerencias a partir de las reflexiones precedentes.

Contexto institucional y legal de la seguridad ciudadana

Históricamente, el contexto colombiano ha estado marcado por la existencia de la violencia con motivaciones políticas, mientras que en las últimas décadas resalta la agudización del conflicto armado interno y el surgimiento y consolidación del narcotráfico como amenaza para la estabilidad. Frente a este escenario, las Fuerzas Militares y de Policía han estado volcadas hacia la seguridad interior, en la medida en que la seguridad interna ha sido considerada la principal prioridad.

Por esta razón, en la práctica no opera la distinción clásica entre la misión de las Fuerzas Militares, encargadas de la seguridad frente a enemigos o amenazas externas, y las fuerzas de Policía, a cargo de la seguridad interna. Debido a esta falta de diferenciación de roles hay una militarización de la Policía y una “policialización” de las Fuerzas Armadas (Vargas, 2007: 153).

Esta situación tiene serias implicaciones en el ámbito institucional, funcional y presupuestario. En Colombia es difícil establecer una diferenciación clara entre las instituciones que corresponden a la seguridad interna y las de Defensa, así como entre el presupuesto que es destinado para un concepto o para el otro, en la medida en que existe una imbricación

de las dos, dadas las particularidades del caso colombiano, donde instituciones militares y policiales confluyen en espacios y funciones.

Asimismo, no hay una institución del orden nacional que esté explícitamente dedicada a la formulación de políticas en materia de seguridad ciudadana, por lo que diversas instancias desarrollan políticas y programas en el ámbito nacional y local.

Marco constitucional y legal

La *Constitución política* de 1991 marca un hito respecto a la concepción de la seguridad, en la medida en que, a partir de una perspectiva estado-céntrica, se empieza a considerar otros ámbitos como la estabilidad institucional y la convivencia ciudadana:

Así apareció, constitucionalmente, el concepto de convivencia ciudadana que, junto con el de seguridad ciudadana, que no aparece en la *Constitución*, reorienta la mirada y la acción del Estado hacia la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos y no exclusivamente hacia la seguridad de las instituciones (Acero, 2005: 6).

El texto constitucional también señala la responsabilidad del presidente, gobernadores y alcaldes de garantizar el orden público en sus respectivas jurisdicciones. Dichas competencias serían desarrolladas con mayor detalle por las leyes 4 de 1991 y 62 de 1993, las cuales determinan que alcaldes y gobernadores, junto con la Policía, deben diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad que den cuenta de las necesidades y problemáticas propias de sus comunidades.

En materia financiera, la Ley 148 de 1997 crea el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; los recursos de dicho fondo deben dirigirse a “gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana y la preservación del orden público” (artículo 122). La administración del Fondo está a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

No obstante, la misma Ley señala que el Consejo Superior de Seguridad y Defensa Nacional y el Consejo Técnico Nacional de Inteligencia, pertenecientes al Ministerio de Defensa Nacional, coordinarán la ejecu-

ción de los recursos de dicho Fondo. Los recursos para la creación del Fondo provienen de una contribución especial del 5% sobre el valor de los contratos de obras públicas en el orden nacional, departamental y municipal.

De la misma manera, el Decreto 2170 de 2004 crea los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y los Comités de Orden Público, los cuales son conformados por el comandante de la respectiva guarnición militar, el comandante de Policía, el jefe del puesto operativo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y el alcalde municipal. Estos comités están facultados para coordinar el empleo de la Fuerza Pública y poner en marcha los planes de seguridad a los que haya lugar.

Acero señala la importancia de estos avances constitucionales y legales; sin embargo, critica que los distintos gobiernos nacionales y locales hayan delegado la responsabilidad de la seguridad a las Fuerzas Armadas, sin que existieran políticas integrales de seguridad del Estado y de seguridad ciudadana lideradas por el Ejecutivo, de manera que la lucha contra violencia y delincuencia sigue un tratamiento militar y policial.⁴

Marco institucional

La responsabilidad de velar por la seguridad y el orden público está a cargo del presidente, gobernadores y alcaldes en sus respectivas jurisdicciones. Para ello, cuentan con espacios de coordinación institucional como los comités de Orden Público y los consejos de Seguridad –creados por el Decreto 2615 de 1991– donde se realizan reuniones mensuales presididas por el alcalde, con la asistencia de los representantes de las Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos.

A pesar de la existencia de estas instituciones, las dificultades que afronta el desarrollo de la seguridad ciudadana son diversas: falta de liderazgo de autoridades locales para el manejo de la seguridad, dejándola en manos de las Fuerzas Armadas; y falta de espacios, en el ámbito nacional,

4 Según Hugo Acero (2005), en su publicación *La seguridad ciudadana: una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, “han sido pocos los mandatarios nacionales y locales que han asumido, de manera directa, la dirección de la seguridad y el orden público del país, de los departamentos y los municipios”.

para la formulación de directrices en materia de seguridad ciudadana, entre otros. Así, en la actualidad:

el Gobierno no convoca al Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana sino que coordina todo en el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional y consejos de seguridad regionales, argumentando que en estos espacios hay participación de representantes de la institución policial (Casas, 2005: 68).

En pocas palabras, el gran problema es la ausencia de una verdadera política de seguridad ciudadana, lo cual, como se verá más adelante, se explica por el énfasis contrainsurgente de la política de defensa y seguridad nacional, donde prima el combate a los grupos armados ilegales y al narcotráfico, dejando de lado amenazas como el crimen organizado, la delincuencia común y demás problemáticas que afectan el bienestar ciudadano y la convivencia pacífica.

La Política de Seguridad y Defensa de Seguridad Democrática

La Política de Seguridad y Defensa de Seguridad Democrática surge en el marco de la guerra contra el terrorismo como respuesta al crecimiento y consolidación de los grupos armados ilegales: organizaciones guerrilleras –Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y agrupaciones paramilitares. Dicha política responde al mandato que recibe el presidente de la República, Álvaro Uribe, de iniciar una ofensiva contra los grupos armados tras el fracaso de las negociaciones de paz del gobierno de Andrés Pastrana con la guerrilla de las FARC.

Durante la Presidencia de Pastrana, mientras que los ciudadanos veían cómo se iban al traste los intentos por iniciar un proceso de negociación que llevarían a la desmovilización de las FARC, las agrupaciones guerrilleras y paramilitares se fortalecieron, consolidando su control territorial a lo largo de vastas áreas, a la vez que se intensificaron las acciones bélicas y de violación a los derechos humanos.

En el plano internacional, la política se enmarca en las transformaciones geopolíticas ocurridas luego del 11 de septiembre, las cuales posicionaron al terrorismo como la principal amenaza para el hemisferio occidental, y su combate como la prioridad de la agenda de seguridad mundial. Los relatos surgidos en torno a la lucha por la democracia y la paz, en contra el terrorismo, llevaron a que los grupos colombianos armados ilegales dejaran de ser considerados como una problemática de índole interna para ser situados como una amenaza, no solo para la estabilidad regional, sino para la democracia a escala mundial.

En el documento titulado Política de Defensa y Seguridad Democrática, el Gobierno colombiano establece el concepto, ejes y objetivos de esta política pública. Se definen como pilares de la Seguridad Democrática: a) la protección de los derechos de todos los ciudadanos; b) la protección de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas; c) la solidaridad y cooperación de toda la comunidad.

Entre las amenazas que enuncia la Política de Defensa y Seguridad Democrática colombiana se encuentran:

- Terrorismo.
- Negocio de las drogas ilícitas.
- Finanzas ilícitas.
- Tráfico de armas, municiones y explosivos.
- Secuestro y extorsión.
- Homicidio.

Un hecho transversal a estas amenazas es el conflicto armado interno, el cual es considerado como el principal problema. El término terrorismo es empleado en dos sentidos: para señalar el método de acción de los grupos al margen de la ley, y para indicar que estas agrupaciones, especialmente las guerrillas, obedecen a una lógica de acción terrorista, lo que las desliga de los fundamentos políticos y sociales que tiene la confrontación armada en Colombia.

La calificación de terrorista se utiliza en el marco del nuevo escenario geopolítico mundial; sin embargo, lleva a simplificar el conflicto armado colombiano y a desconocer las particularidades del caso. Así, las agrupa-

ciones insurgentes son presentadas como grupos criminales que se alimentan del negocio del narcotráfico, y se las llama “narcoguerrillas” o “narcoterroristas”.

Con esto, de ningún modo se pretende justificar los hechos de los grupos armados, que a todas luces son condenables, lo que se quiere señalar es que al pretender afirmar que la razón de la guerra en Colombia es tan solo el narcotráfico, se está ignorando toda una historia de cuatro décadas y se olvida que hay unas raíces sociales y políticas que dan cuenta de la actual situación que vive el país.

Por otra parte, los objetivos estratégicos de la Política de Seguridad Democrática son:

- Consolidación del control estatal del territorio.
- Protección de la población.
- Eliminación del negocio de las drogas ilícitas en Colombia.
- Mantenimiento de una capacidad disuasiva.
- Eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.

El diagnóstico, los programas y líneas de acción están dirigidos hacia la lucha antisubversiva, lo cual deja un espacio marginal para la seguridad ciudadana.⁵ De este modo, se da prioridad a la tarea de protección y seguridad del Estado, apartando la atención de las necesidades cotidianas de la ciudadanía y de las administraciones locales.

Incluso las iniciativas encaminadas directamente al fortalecimiento de la seguridad ciudadana son leídas y entendidas por las autoridades nacionales como un elemento más dentro de la lucha contrainsurgente. Es el caso del programa Departamentos y Municipios Seguros, el cual se puso en ejecución desde marzo de 2004.

Este programa busca involucrar a los alcaldes y gobernadores en el manejo de los temas de seguridad y convivencia, tomando como experiencia clave la de Bogotá, haciendo énfasis en sus obligaciones en ma-

5 Según Pablo Casas (2005: 63), “dicha política no contempla líneas de acción relativas a la lucha contra la criminalidad y la delincuencia común, a las prácticas ilegales generalizadas, a la lucha contra la violencia común, al control del orden urbano, al mantenimiento y promoción de una cultura de la convivencia”.

teria de formulación de política y planes de seguridad, así como de su financiación mediante los Fondos de Seguridad de las respectivas entidades territoriales. Con este objetivo, se brinda asesoría para la formulación de planes de seguridad y coordinación con la Policía para su ejecución.

No obstante, en el marco del discurso y la política predominante, el programa ha sido asimilado como un componente más de la Política de Seguridad Democrática:

de hecho, los medios, la opinión pública y algunos órganos del Gobierno así lo han asimilado: la propuesta está dirigida a fortalecer las redes de cooperantes, conformando así un frente contra la delincuencia común y los grupos armados al margen de la Ley que delinquen en todo el territorio (Casas, 2005: 70).

Luego de la reelección presidencial para el período 2006-2010, el Gobierno de Álvaro Uribe dio a conocer, en el año 2007, la Política de Seguridad para los años siguientes. Bajo el nombre *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*, establece los programas y líneas de acción en el tema.

El nuevo diagnóstico señala que las amenazas principales continúan siendo los grupos armados ilegales, así como la emergencia de bandas criminales en los territorios donde grupos de autodefensa se desmovilizaron. A estas amenazas se suman los múltiples carteles del narcotráfico y bandas de delincuencia común en los centros urbanos. Frente a este panorama, los objetivos enunciados son:

- Consolidar el territorio y fortalecer el Estado de Derecho en todo el territorio nacional.
- Desarrollo de la Doctrina de Acción Integral.
- Proteger a la población al mantener la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos.
- Elevar drásticamente los costos para desarrollar la actividad del narcotráfico en Colombia.
- Mantener una fuerza pública legítima y eficaz que cuente con la confianza y el apoyo de la población.

- Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país.

Respecto a este último objetivo, la estrategia menciona el despliegue de una Política de Seguridad Ciudadana basada en cinco aspectos: incremento del pie de fuerza; fortalecimiento de la movilidad; creación de nuevas unidades judiciales; adaptación al sistema penal acusatorio y fortalecimiento de las capacidades de inteligencia; y comunicaciones de la Policía Nacional.

Como se observa, hay un avance en cuanto al reconocimiento de la seguridad ciudadana como parte de la política de seguridad nacional. No obstante, se asume que la seguridad ciudadana se reduce a la desarticulación de grupos y bandas que cometen crímenes de alto impacto en las ciudades, lo que implica una confusión conceptual que tiene serias implicaciones en el desarrollo de una verdadera política de seguridad ciudadana que logre involucrar entidades como el Ministerio de Defensa; del Interior; de Justicia y Departamento Nacional de Planeación, y que contemple la reforma de políticas criminal y carcelaria, desarrollo de una política de juventudes, fortalecimiento de mecanismos de justicia y mayor asignación de recursos por parte del Gobierno nacional.⁶

En la *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática* respecto a la seguridad ciudadana, es claro que prima una concepción más cercana a la seguridad pública que a la seguridad ciudadana en sí misma, en la medida en que se enfatiza en la lucha contra el crimen y la violencia pero

6 Al respecto, Rivas señala que es común confundir los conceptos seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad urbana: “La seguridad pública y la seguridad ciudadana son productos recientes, ligados a procesos geopolíticos, regionales y nacionales. En ambos casos se trata de enfoques que de manera distinta –y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa– buscan distanciar-se del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral. A pesar de tener estos puntos comunes, la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La segunda se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único” (Rivas, 2005: 86-87).

se descuidan los demás aspectos que forman parte de la seguridad ciudadana.

Lo deseable es que la estrategia de seguridad ciudadana esté inscrita en un enfoque más amplio donde además de las acciones de control se tengan en cuenta las de prevención del crimen y la violencia, junto con el impulso al acceso a suficientes ingresos, salud y educación por parte de la población. Dicho enfoque implica, a su vez, un cambio en la configuración de la acción y perfil policial donde se abandone el rol militar que le ha otorgado el énfasis en la lucha contra las agrupaciones guerrilleras; por lo tanto, una mayor asignación presupuestal para programas de prevención y reforma policial.

El Gasto en Defensa y Seguridad (GDS)

En Colombia, la respuesta frente a los altos niveles de violencia y criminalidad ha sido el aumento del Gasto en Justicia, Defensa y Seguridad (GJDS) para fortalecer las Fuerzas Armadas y el sistema judicial. De este modo:

las políticas de GJDS en los últimos 30 años han asumido implícitamente que un mayor gasto genera mayor eficiencia en el combate al crimen; de tal manera que el debate entre eficiencia y nivel de gasto ha sido abordado en forma marginal o completamente abandonado cuando se ha tratado del diseño o aplicación de políticas (González y Posada, 2001: 79).

Respecto al aumento en GDS hay diversas posiciones. Están quienes afirman que el GDS es fundamental para fortalecer la Fuerza Pública, lo que eleva las posibilidades de consolidar un entorno de paz y tranquilidad. Mientras que los críticos de esta postura afirman que el GDS es improductivo, puesto que más que mejorar el entorno social, limita los recursos públicos disponibles para invertir en áreas de mayor impacto social (Tobar y otros, 1999: 165).

Probablemente, como afirma el profesor Jorge Iván González:

Colombia no alcanzó a consolidar una economía del bienestar (*welfare*) y tampoco ha logrado estructurar una economía de guerra (*warfare*). No

hay duda de que la administración de Uribe ha impulsado el aparato de guerra, pero la economía nacional está lejos ser calificada como una economía de guerra. Entre 1997 y 2004, el gasto en Defensa pasó del 1,93% del PIB al 2,53%. Mientras tanto, el gasto en Educación subió del 3,84% del PIB al 5,49%. En Salud pasó del 2,80% al 3,65%. Y en Seguridad y Asistencia Social subió del 6,83% al 7,56%. Estas tendencias muestran que el gasto en Defensa no es muy alto y su crecimiento no ha sido muy acelerado. A partir del año 2001, durante la administración uribista, observamos una leve sustitución entre los gastos de Defensa y Educación: el primero crece y el segundo disminuye, pero estas variaciones no son muy significativas (González, 2006: 35).

En general, el GDS en Colombia ha tenido una tendencia creciente, a partir de la década de los años cincuenta, con oscilaciones debido a momentos coyunturales. Este crecimiento se ha hecho mayor a partir de la década de los noventa, en el marco de la agudización del conflicto armado y el crecimiento del narcotráfico (gráfico 1). El presupuesto destinado al sector se ha concentrado en el cubrimiento de gastos de funcionamiento, específicamente en gastos de personal. Mientras que los gastos de inversión cuentan con un porcentaje menor de recursos.

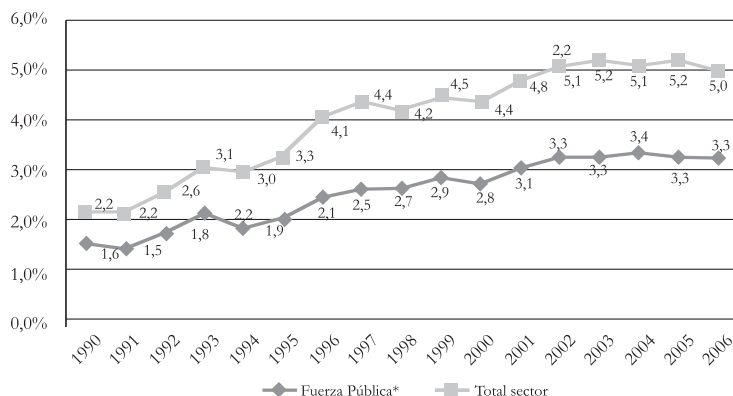
Entre 1990 y 1994 el gasto militar creció 42,4%, gracias a la creación del Impuesto de Guerra. Los recursos fueron destinados para el financiamiento del aumento de personal, el reajuste salarial y la puesta en marcha de planes de protección a la infraestructura energética y vial.

En el año 1997 hubo un aumento significativo en los recursos, debido a los gastos de funcionamiento de la nivelación salarial establecida en 1992 y los recursos de inversión de bonos de seguridad para la estrategia contrainsurgente, específicamente, para mejorar aspectos como movilidad, inteligencia y comunicaciones. Al respecto de la nivelación salarial, Tobar, Reyes y Velasco (1999: 171) señalan que dicha nivelación salarial del personal activo y pasivo de la Fuerza Pública agregó un componente estructural de tendencia creciente en el GDS.

En el desarrollo de la Política de Seguridad Democrática y con el objetivo de incrementar el pie de Fuerza Pública y continuar con el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas iniciado en el gobierno de Pastrana (1998-2002), fue establecido en el año 2002 el Impuesto para la Se-

Gráfico 1

Gasto en Seguridad y Defensa como porcentaje del PIB



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Lectura: En los últimos seis años, durante el Gobierno de Álvaro Uribe, se ha dado un incremento sostenido en el GDS.

Fuerza Pública incluye presupuesto de Fuerzas Militares, Policía y gestión general. El Total sector incluye, además, los establecimientos públicos y las empresas.

guridad Democrática mediante el cual “se recaudaron 2,5 billones de pesos para cerrar la brecha presupuestal para la Fuerza Pública para el año 2002 (600 mil millones) y financiar el denominado Plan de Choque del 2003 (1,4 billones), y 2004 (400 mil millones)” (Villamizar y Espejo, 2005: 7).

Este Plan de Choque consistió en el aumento del pie de fuerza, brigadas móviles, batallones de alta montaña y agrupaciones de fuerzas especiales urbanas. Todo esto ha llevado a una “mejoría en términos de efectividad, motivación y capacidad de combate del Ejército, pero representa una mayor erogación presupuestal” (Villamizar y Espejo, 2005: 6).

El aumento del pie de fuerza, teniendo en cuenta que la política enfatiza en el control territorial permanente por parte de las Fuerzas Armadas y la disminución de soldados regulares por soldados profesionales, ha significado un mayor esfuerzo presupuestal en gastos de personal.

Así, entre 2002 y 2007 hubo un incremento del 36,3% en el personal de las Fuerzas Armadas, con un aumento del 45% de soldados profesio-

nales, de 54.345 en 2002 a 79.064 en 2007. Entre los años 2002 y 2005 hubo una sustitución de 30 mil soldados regulares por soldados profesionales, lo que implicó un gasto mayor ya que mientras un soldado regular implicaba un gasto de 10 millones de pesos por año, un soldado profesional implicaba un costo de alrededor de 20 millones de pesos para el mismo período. (Villamizar y Espejo, 2005: 5)

Además de los gastos de personal, las acciones adelantadas por las Fuerzas Armadas también implican un aumento en los gastos por cuenta de dotación, adquisición de armamento y equipos, y construcción de infraestructura.

Tabla 1 Presupuesto total en el sector Defensa (vigencia 2007)						
Unidad/ tipo de gasto	Funcionamiento	Transferencias	Operación comercial	Disponibilidad final	Presupuesto de inversión	Total 2007
Sector central FEMM.	5.084.360	984.634			1.094.634	7.076.658
Policía Nacional	3.327.634	569.204			154.634	4.051.183
Total Fuerza Pública	8.412.264	1.553.838			1.161.739	11.127.841
Sector des- centralizado	96.078	2.198.735	421.324		22.784	2.738.921
Empresas sector Defensa	1.493.436			2.103.342	406.829	4.003.607
Total presupuesto	10.001.738	3.752.573	421.324	2.103.342	1.591.352	17.870.369
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.						

El incremento en el GDS y la estrategia de contención-protección desplegada ha detenido el avance de los grupos armados y la intención de las FARC de pasar de una guerra de guerrillas a una guerra de movimientos. No obstante, diversas voces señalan que es necesario un aumento en el GDS si se quiere derrotar a la subversión; en efecto, para el año 2008 el

GDS tuvo un aumento significativo de recursos, cuya destinación es el aumento del pie de fuerza: la meta es llegar a 100 mil soldados profesionales y el equipamiento de las unidades operativas de la Fuerza Pública. Así, mientras en el año 2007 el total del presupuesto del Sector Central o Gasto de Fuerza Pública fue de \$ 11.127.841 (tabla 1), en 2008 este rubro es de \$ 14.951.570, lo que constituye un incremento de \$ 3.823.729, es decir, más del 30%.

Respecto al año 2007, los gastos de inversión tuvieron un aumento de \$ 1.792.443; en 2007 el monto fue de \$ 1.161.739, y en 2008 será de \$ 2.954.182. Buena parte de estos recursos se destinarán a la adquisición de 15 helicópteros estadounidenses *Black Hawk*; cuatro helicópteros rusos MI-17; otros 12 helicópteros de ataque (en 2008 llegan seis); cuatro aviones de transporte españoles, y la repotenciación de varias fragatas (*El Tiempo*, 2007).

Tabla 2

Presupuesto sector central Seguridad y Defensa (vigencia 2008)

Concepto	Gastos de personal	Costos generales	Transferencias	Total funcionamiento	Gastos de inversión	Total
Gestión general	70.250	122.133	701.065	893.448	14.427	907.875
Comando general	10.506	19.979	520.000	31.005	42.630	73.635
Ejército nacional	3.052.874	929.152	213.304	4.195.330	1.173.519	5.638.849
Armada nacional	488.868	193.446	35.451	717.765	732.976	1.450.741
Fuerza Aérea	270.678	421.588	14.663	706.929	943.980	1.650.909
Salud Fuerzas Militares	53.997	258.936	182.807	495.720	39.188	534.908
Dirección general marítima	14.415	21.534	120	36.069	7.462	43.531
Total Fuerzas Militares	3.961.568	1.966.768	1.147.930	7.076.266	2.954.182	10.030.448
S. Gral. Ponal	2.893.231	490.996	618.016	4.002.243	448.074	4.450.317
Salud Policía	44.179	365.760	57.839	467.778	3.027	470.805
Total Policía	2.937.410	856.756	675.855	4.470.021	451.101	4.921.122
Total Fuerza Pública	6.898.978	2.823.524	1.823.785	11.546.278	3.405.283	19.951.570

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Si bien estos aumentos son considerados necesarios desde la perspectiva de la derrota militar de las agrupaciones guerrilleras, hay una ausencia en la política de seguridad de una política de paz, a la vez que los aumentos en GDS implican “sacrificios” en otras áreas del presupuesto. A la vez que el grueso de los recursos del GDS están destinados a la lucha contrainsurgente dejando en mora el impulso a medidas de seguridad ciudadana que den prioridad a la prevención y la reforma del cuerpo policial.

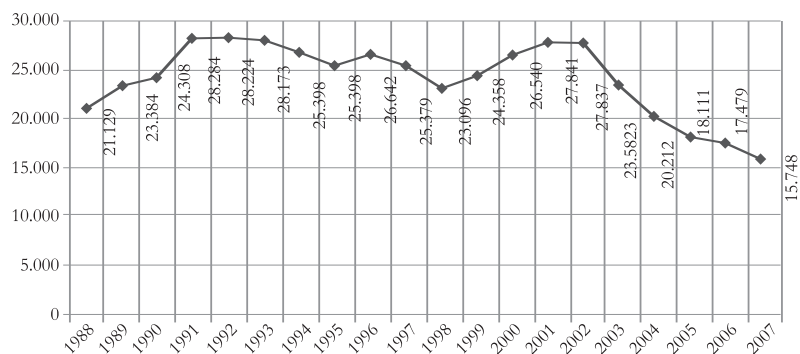
Impacto del Gasto en Seguridad y Defensa: una lectura desde la seguridad ciudadana

La Política de Defensa y Seguridad Democrática arroja un resultado positivo en la reducción de indicadores nacionales de violencia por cuenta de los actores armados; esto se debe a la estrategia militar contra las agrupaciones armadas como al proceso de desmovilización de las agrupaciones de autodefensa. De esta manera, existe una reducción en los índices de homicidios comunes (gráfico 2); secuestros; retenes; atentados contra la estructura vial y energética, y acciones subversivas.

No obstante, las cifras en materia de delitos relacionados con la seguridad ciudadana son preocupantes y muestran una tendencia estable, sin

Gráfico 2

Evolución del homicidio común en Colombia (1989-2007)



Fuente: Policía Nacional y Ministerio de Defensa Nacional.

disminución como el hurto común y hurto a residencias, o con aumentos alarmantes como el hurto a personas que pasó de 41.215 casos en 2005, a 50.880 en 2007.

Además de las cifras –y tal como se ha afirmado reiteradamente a lo largo del texto–, es necesario el diseño e implementación de una política de seguridad ciudadana que involucre las diversas instituciones estatales, al comprender la reforma policial y del sistema de justicia, así como la política social como componente clave de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

La comparación del GDS respecto al gasto social y de justicia evidencia que mientras el GDS ha crecido entre 2000 y 2007 –alrededor de 0,4 puntos porcentuales–, el gasto social como porcentaje del PIB ha disminuido a lo largo del mismo período de tiempo de 14,22 puntos porcentuales a 13,26 puntos de acuerdo con proyecciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP). Entre tanto, en materia de justicia hay un crecimiento de 0,5 puntos porcentuales entre 2000 y 2007.

Tabla 3

Presupuesto general de la nación para sectores Social, Seguridad y Defensa y Justicia (gastos totales % del PIB)

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Social	14,22	14,23	13,25	14,58	14,51	15,8	14,74	13,26
Seguridad y Defensa	2,9	2,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,3	3,3
Justicia	1,14	1,14	1,07	0,98	0,91	1,02	1,1	1,19

Fuente: Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Defensa Nacional.

De este modo, el GDS ha crecido más que el gasto social en los últimos siete años y ha tenido un crecimiento similar con respecto al sector Justicia. El comportamiento del GDS y el hecho de que, a nivel interno, los recursos del sector estén destinados a los gastos de funcionamiento, demuestra que el Estado colombiano gasta más en medidas de control que en medidas de prevención, circunstancia que está mediada por la existen-

cia del conflicto armado y la prioridad de la política de seguridad a la lucha contrainsurgente. Es así como Colombia está frente al reto de trabajar integralmente el tema de la seguridad, desarrollando medidas de control y prevención, y en materia presupuestal, equilibrando el gasto en Defensa y Seguridad, sector Justicia y sector Social, en la medida en que el invertir mayores recursos en el gasto social redunda en beneficios para el bienestar de la población, lo cual, en el mediano y largo plazos conllevaría a una disminución de la inseguridad y la reducción de los factores que potencian la violencia.

Conclusiones

Las dos preguntas que guiaron esta reflexión indagaban respecto a la existencia o no de una política de seguridad ciudadana en Colombia y el presupuesto destinado a ésta. Como se evidenció, en Colombia existe un marco legal y constitucional que desarrolla la seguridad ciudadana y el tratamiento alternativo de la violencia y la delincuencia. No obstante, hay serios problemas que involucran a actores nacionales y locales, así como las amenazas inmediatas a la seguridad interna, las cuales determinan el desarrollo de una política de seguridad con un marcado énfasis en lo militar y en la lucha contrainsurgente, dejando de lado problemáticas igualmente serias que afectan el bienestar de los ciudadanos y que contribuyen a potenciar las diversas manifestaciones de violencia, tanto de tipo políticas como de otros órdenes, y la inseguridad.

No hay duda de que los esfuerzos importantes en seguridad ciudadana han corrido por cuenta de los gobiernos locales y, especialmente, de las grandes ciudades. En este sentido, es clave y necesario el desarrollo de una política de seguridad ciudadana clara y amplia, que no solamente considere los aspectos de combate a la violencia y el crimen mediante el incremento de medidas de control, sino que promueva medidas de prevención y rehabilitación, y que considere la política social una parte de sus ejes, como forma para brindar protección y bienestar a la población, y como mecanismo de prevención de la violencia y la delincuencia en el mediano y largo plazo.

El viraje hacia una política en este sentido requiere, además de la voluntad política, un cambio en la disposición presupuestal y los destinos de los recursos asignados al gasto en Defensa y Seguridad, ya que, en los últimos años, dicho gasto se ha incrementado para fortalecer las capacidades de guerra de las Fuerzas Armadas.

Desafortunadamente, esperar un cambio significativo como este en el corto plazo es ambicioso y lejano de los referentes de la realidad, la cual evidencia que, por lo menos en el próximo lustro, el énfasis de la política de seguridad colombiana continuará centrada en el aspecto represivo y militar de la seguridad –como política contrainsurgente–, dejando a un lado marginal las concepciones amplias de seguridad consideradas valiosos avances en la consolidación y desarrollo de las sociedades democráticas.

Bibliografía

- Acero, Hugo (2005). *La seguridad ciudadana, una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia*, en: Biblioteca Virtual Nueva Sociedad. Documento electrónico:
<http://www.nuso.org/upload/seguridad/Acero.pdf> [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Casas, Pablo (2005). “Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana”, en: Alfredo Rangel (Ed.) (2005). *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Departamento Nacional de Planeación (2006). *Indicadores de coyuntura económica 2006*. Documento electrónico:
http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=198. [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- González, Francisco y Carlos Esteban Posada (2001). “Criminalidad, violencia y gasto público en Justicia, Defensa y Seguridad”, en: *Colombia. Revista de Economía Institucional*, primer semestre.
- González, Jorge Iván (2006). “Ni economía de guerra ni economía del bienestar”, en: *Deshacer el embrujo. Alternativas a las políticas del gobierno de Álvaro Uribe Vélez*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

- Ministerio de Defensa de Colombia (2007). *Presupuesto en Defensa y Seguridad en Colombia*. Bogotá. Documento electrónico: www.mindefensa.gov.co [Consulta: 13 de diciembre de 2007].
- Ministerio de Defensa de Colombia (2007). *Logros de la Política de Consolidación en Seguridad y Defensa*. Bogotá. Documento electrónico: www.mindefensa.gov.co [Consulta: 17 de enero de 2008].
- Presidencia de la República de Colombia (2003). *Plan de desarrollo 2002-2006, hacia un Estado comunitario*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Documento electrónico: www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Ministerio de Defensa de Colombia (2007). *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática*. Bogotá. Documento electrónico: http://www.mindefensa.gov.co/descargas/Documentos_Home/Politica_de_Consolidacion_de_la_Seguridad_Democratica.pdf [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Presidencia de la República de Colombia (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.
- Presidencia de la República de Colombia (2007). *Plan de desarrollo 2006-2010, Estado comunitario: desarrollo para todos*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Documento electrónico: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx> [Consulta: 10 de diciembre de 2007].
- Rivas, Ángela (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”, en: Alfredo Rangel (Ed.) (2005). *Seguridad urbana y Política en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Tovar, Janeth, Héctor Riveros y Andrés Soto (1999). “El gasto militar en Colombia: aspectos macroeconómicos y microeconómicos”, en: *Revista de la CEPAL*, número 69, diciembre, pp. 163-180.
- Vargas, Alejo (2007). “La singularidad colombiana: Fuerzas Armadas en seguridad interior”, en: *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Resdal.
- Villamizar, Andrés y Germán Espejo (2005). *El gasto en Seguridad y Defensa en Colombia: de la contención a la ofensiva*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia. Documento electrónico:

www.seguridadydemocracia.org [Consulta: 13 de diciembre de 2007].

Villamizar, Andrés y Germán Espejo (2007). “Gasto militar de 2008 crecerá tanto que se teme por finanzas del Gobierno y balanza comercial”. *Diario El Tiempo*, 19 de diciembre. Documento electrónico: www.eltiempo.com/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR-3867211.html [Consulta: 17 de enero de 2008].

El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile

Felipe Salazar Tobar¹

Guillermo Fernández²

Introducción

Durante la última década en Chile, la delincuencia y sus consecuencias constituyen un tema que ha alcanzado un lugar preponderante dentro de las preocupaciones ciudadanas, lo cual se ve reafirmado por una serie de estudios de opinión³ y el diagnóstico que entregan los principales indicadores relativos a la seguridad. A partir del año 2000, aumentó la delincuencia en el país, lo que se reflejó en las tasas de denuncia de actos violentos y delictuales como en algunas encuestas de victimización. Estos indicadores han tendido a estabilizarse desde 2007, aunque, desde el juicio ciudadano, esta situación no se percibe a cabalidad.

En este contexto, la problemática de la seguridad ha copado la agenda pública y la preocupación ciudadana, con lo cual ha aumentado considerablemente tanto el gasto público como privado en materias de seguridad

1 Sociólogo. Investigador asistente del programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO, sede Chile. Correo electrónico: fsalazar@flacso.cl

2 Sociólogo. Magíster en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Unidad de Asesoría Parlamentaria. Correo electrónico: gfernandez@bcn.cl

3 Ver: Centro de Estudios Públicos (CEP). *Estudio nacional de opinión pública*. Documento electrónico: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_3940.html (Consulta: mayo de 2008), y ver: Ministerio del Interior, Instituto Nacional de Estadísticas. *Encuesta nacional de seguridad urbana*. Documento electrónico: <http://www.seguridadciudadana.gob.cl>

para dar respuesta a los problemas que plantea el delito y la percepción de inseguridad. De este modo, el gasto en seguridad privada en 2007 fue de \$ 930 millones (Leemira Consultores, 2008).

Una de las aristas de análisis corresponde a los costos del delito que pretenden indagar en “la pérdida de bienestar que sufren las víctimas y la sociedad, como consecuencia de la actividad criminal, y que son susceptibles de ser valoradas económicamente” (Olavarría Gambi, 2005: 21), y también en cuanto a los “perniciosos efectos sobre la actividad económica y, más generalmente, sobre la calidad de vida de las personas” (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001: 3); respecto a las pérdidas directas e indirectas provocadas por la criminalidad (años de vida perdidos, lesiones, entre otros). Existen diversos enfoques que consideran el costo privado y gasto público. Este último punto es enfocado en el presente artículo, que pretende revisar el gasto público, en materia de seguridad ciudadana, en el que ha incurrido el Estado chileno durante los últimos diez años.

En la primera parte del trabajo, se entregarán elementos en torno a la situación de la criminalidad en el país con el propósito de contextualizar el problema y su relevancia en la agenda pública. Mientras que, posteriormente, se dará cuenta del gasto público en materia de seguridad ciudadana, con base en la información contenida en la Ley de Presupuestos del Sector Público, de acuerdo con una propuesta de análisis.

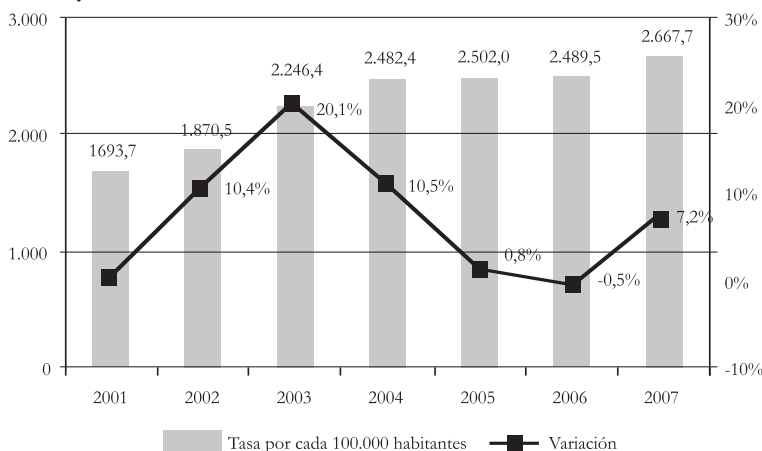
La situación del delito: elementos de agenda pública y políticas

Sobre la evolución reciente del fenómeno ligado a la violencia y al delito en Chile, un primer elemento de medición se refiere a las tasas de denuncia de delitos por cada 100 mil habitantes. Respecto a las escalas asociadas a este indicador, si bien en los últimos años la tasa de crecimiento anual ha tendido a estabilizarse —e incluso presenta una disminución entre 2004 y 2005—, el fenómeno ha presentado una tendencia al alza, la cual fue más pronunciada entre 2000 y 2003. Una posible explicación en torno a este indicador tiene relación con la confianza en las instituciones policiales del país, principalmente Carabineros de Chile. Del mismo modo, para un grupo particular de delitos —principalmente robos y hurtos—

en forma creciente las víctimas deben acudir a denunciar debido a que han contratado seguros para sus bienes que exigen este proceso para que las compañías entreguen respuestas.

Gráfico 1

Evolución de tasas de denuncia por Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y variación anual (2001-2007)



Fuente: Elaboración propia con base en denuncias por DMCS, Ministerio del Interior.

Respecto a la composición de las denuncias, es importante señalar que ellas hacen referencia solo a ciertas categorías de delitos como atentados contra la propiedad y la integridad física y sexual. Estos han sido denominados Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) y están compuestos por los siguientes ilícitos: robo con violencia e intimidación; robo con fuerza en las cosas; hurto; lesiones; homicidio, y violación. De forma complementaria, se registran también hechos de violencia intrafamiliar y acciones policiales por infracción a la ley de drogas. Debido a la clasificación, debe considerarse que dicha cifra no refleja fielmente la realidad nacional, debido a que no toma en cuenta una serie de ilícitos correspondientes a otros tipos penales, como por ejemplo los delitos económicos.

Respecto al tipo de delincuencia imperante en el país, al sustentarse en las estadísticas de DMCS resulta importante notar que ellas se concentran básicamente en delitos contra la propiedad. Por ejemplo, como se aprecia en la tabla 1, para el año 2007 un 78% de las denuncias correspondieron a los distintos tipos de robo (robo con fuerza, robo con violencia, robo con intimidación, robo por sorpresa y hurto), todos ellos atentatorios del bien jurídico de la propiedad.

Tabla 1 Tasas de denuncia de DMCS por cada 100 mil habitantes, año 2007	
Delitos de Mayor Connotación Social	Tasa
Robo con fuerza	1.018,9
Hurto	562,9
Robo con intimidación	243,5
Robo por sorpresa	143,3
Robo con violencia	113,2
Lesiones	567,9
Violación	16,1
Homicidio	1,9
Fuente: Elaboración propia con base en denuncias por DMCS, Ministerio del Interior.	

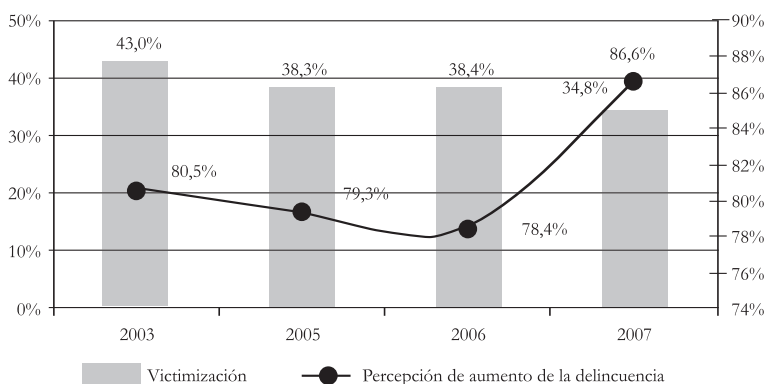
Asimismo, al momento de evaluar el grado de violencia imperante en la criminalidad a escala nacional, resulta sumamente relevante constatar las bajas tasas de denuncia que se presentan para el delito de homicidio. A su vez, es comparativamente menor en relación con todos los países de la región y se encuentra al otro extremo, al considerar a Colombia, México o Brasil, ya sea mediante denuncias o por la clasificación de muerte por causas externas (Dammert, 2008).

Respecto a los índices de victimización, la información de la Encuesta Nacional de Seguridad Urbana (ENUSC), desarrollada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Ministerio del Interior, entrega una serie de antecedentes relevantes a la hora de describir la situación delictual

del país. De este modo, la encuesta de victimización señala como tendencia general una reducción en los hogares victimizados en el período 2003 al 2007, desde el 43,0% al 34,8% para este último año. La disociación entre la tasa de victimización declarada por la población y la percepción de aumento de la delincuencia se presenta en el gráfico 2, el cual muestra la evolución de los resultados para ambos indicadores.

Gráfico 2

Victimización y percepción de inseguridad según ENUSC (%) (2003-2007)⁴



Fuente: Elaboración propia con base en ENUSC, INE y Ministerio del Interior.

Tal como ha sido constatado en diversos países de la región (Lapop, 2006) los índices de percepción de inseguridad que presenta la población chilena son altos y sobrepasan los indicadores de criminalidad. De esta manera, se verifica el hecho de que el miedo de la población a ser víctima de un delito es notoriamente mayor que la probabilidad real de ser víctima de ellos (Lunecke, 2004). Esta apreciación de las personas respecto a la posibilidad de ser víctima del delito, de acuerdo con algunos autores (Dammert, 2007; Jaramillo, 2002; Tudela, 2001), ha producido que la

4 Durante los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su hogar fue víctima de algún delito?, (hogares victimizados). Durante los últimos doce meses, ¿usted diría que la delincuencia en el país aumentó, disminuyó o se mantuvo?

inseguridad ciudadana se transforme en un objeto autónomo, es decir, un fenómeno relativamente independiente del delito, que no necesita exclusivamente la presencia de victimización para ser vivido. Por ello, la sensación de inseguridad se ha convertido en uno de los problemas de política pública más trascendentes en el país.

En el caso de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, se destaca el alza de la percepción de inseguridad a escala nacional entre los años 2006 y 2007, en los distintos niveles territoriales estudiados: país, comuna y barrio, que presentan diferencias entre cada uno de ellos.

Tabla 2 Relación entre victimización y percepción de aumento de la delincuencia (2003-2007)				
Año	Tasa de victimización (% de hogares)	Percepción de aumento de la delincuencia (%) de personas		
		País	Comuna	Barrio
2003	43,0	80,5	64,3	44,6
2005	38,3	79,3	64,3	46,4
2006	38,4	78,4	65,1	46,6
2007	34,8	86,6	71,9	53,5
Fuente: Elaboración propia con base en ENUSC 2003-2007.				

De este modo, mientras se observa una fuerte caída en la tasa de victimización para el mismo período, la percepción de la ciudadanía sobre el aumento de la delincuencia, por contrapartida, se ve fuertemente aumentada. Una explicación plausible para esta brecha sería el hecho de que el temor no es solo una experiencia personal –también opera la victimización vicaria–, sino que se transmite de sujeto en sujeto, proceso en el que los medios de comunicación cobran una importancia capital. Este elemento permite entender que muchas veces sean los grupos de población que presentan menores tasas de victimización quienes presenten mayores

grados de inseguridad, apreciándose una falta de correspondencia entre lo objetivo y subjetivo.

La percepción de inseguridad, la victimización y el incremento en las tasas de denuncia contextualizan la problemática y, con ello, la discusión que deriva en la instalación en la esfera pública. La preocupación ciudadana, sumada al interés político acerca de la criminalidad, deriva en que el Estado genere la respectiva oferta pública que intenta hacer frente al delito y sus consecuencias en la sociedad. Así, el gasto público en seguridad refleja las orientaciones de la política pública y la oferta existente.

El gasto en seguridad pública: tendencias e instituciones

La seguridad es sin duda un bien público por el cual el Estado debe velar y, además, debe poner a disposición de los ciudadanos una oferta básica que entregue condiciones para un adecuado desarrollo social. Siguiendo a Stiglitz (2000), la provisión de seguridad pública corresponde a un “bien público puro” debido a que no es posible excluir a nadie de la prestación del servicio —ya sea en el caso de un operativo policial o de someter a la justicia a un imputado—. En este sentido, el Estado debe velar por la existencia de una “provisión uniforme” que corresponde a “suministrar la misma cantidad del bien a todo el mundo” (Stiglitz, 2000: 162). Una de las principales características de los bienes públicos es que no pueden adaptarse a la gran diversidad de necesidades existentes, por lo que se requieren complementos. En este sentido, la necesidad de algunos grupos de contar con mayores niveles de seguridad —ya sea por victimización directa, vicaria o alta percepción de inseguridad— ha derivado en la búsqueda de provisión privada que pueda satisfacer la creciente demanda y como mecanismo que busca reducir la inseguridad y el riesgo de ser potencial víctima.

Como se mencionó en la primera parte del artículo, la situación de la criminalidad sumada a la preocupación que vive la ciudadanía con respecto al tema, ha derivado en la necesidad de desarrollar políticas públicas orientadas a afrontar la problemática. Al igual que en otros aspectos del desarrollo, el Estado debe entregar recursos a través del Presupuesto de la

Nación, con lo cual es factible financiar políticas, programas y la gestión de una serie de instituciones responsables de la seguridad pública.

Desde este enfoque, la seguridad ciudadana aglutina a múltiples instituciones públicas que abordan la temática en el país; por ello, se debe revisar el gasto público para afrontar la criminalidad, por lo que se hace necesario generar un marco de clasificación que permita sistematizar los antecedentes presupuestarios. Conforme a esto, se ha definido una serie de categorías que permitirán abordar la configuración del presupuesto; ellas son: i) Interior;⁵ ii) Justicia; iii) Fuerzas de Orden y Seguridad; iv) Sistema Penitenciario, y v) Sistema para jóvenes infractores. Si bien las categorías propuestas no necesariamente responden al orden de las partidas presupuestarias, intentan mostrar los diversos componentes del sector Seguridad Pública en Chile.

En la categoría Interior se ha considerado, de manera exclusiva, la partida denominada Programa de Participación y Seguridad Ciudadana que, de manera formal, corresponde a la División de Seguridad Pública (DSP), entidad dependiente del Ministerio del Interior cuya función es coordinar las políticas públicas relativas a este tema. Mientras que la dimensión Justicia esta integrada por el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y el Poder Judicial son las instituciones responsables de esta función en el país.

Por su parte, las Fuerzas de Orden y Seguridad están integradas por las policías, en este caso Carabineros de Chile y la Policía de Investigación (PDI). Para efectos del análisis, se han incorporado también dos entidades de coordinación y asesoría entre las Fuerzas y el Ministerio de Defensa –con quien tienen dependencia administrativa– la Subsecretaría de Carabineros y la Subsecretaría de Investigaciones.

La entidad responsable del Sistema Penitenciario en el país es la Gendarmería de Chile, que tiene como misión hacer cumplir las penas privativas de libertad y desarrollar programas de reinserción social entre los infractores de ley que tengan como objetivo reducir la reincidencia. Por esta razón, también se ha incorporado el componente Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, el cual contiene una serie de iniciati-

5 Se refiere al Ministerio del Interior.

vas relativas a beneficios penitenciarios, educación y trabajo, aplicación de penas alternativas, entre otros aspectos.

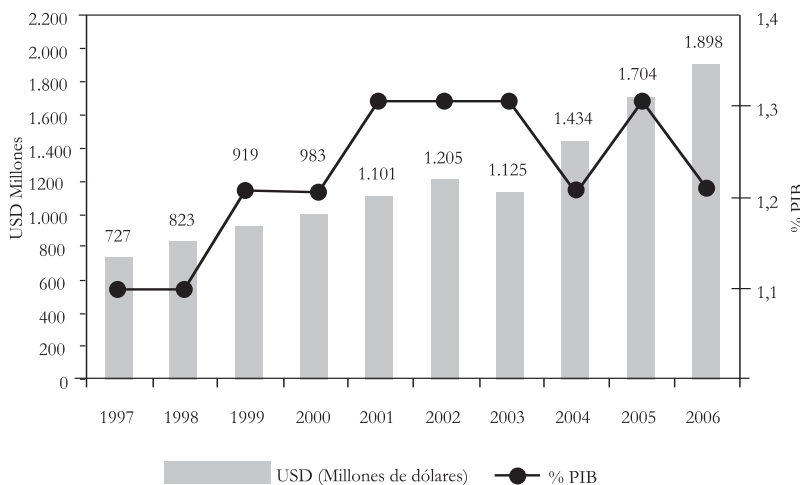
Se ha incorporado, asimismo, el Servicio Nacional de Menores (SENAME), cuyo objetivo es promover la protección de niños y niñas, sumado a la responsabilización de los adolescentes infractores de ley. La partida presupuestaria de esta institución no está desagregada de acuerdo con los diferentes programas; de este modo, no es factible separar los componentes para seleccionar al ámbito de infractores, por lo que se ha considerado el presupuesto asignado a la entidad en su conjunto.

Un elemento importante corresponde al gasto del Gobierno central según el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Si bien en el gasto total han existido variaciones en el período 1996-2007, se observa que el ítem Orden Público y Seguridad —que está integrado por servicios de Policía, tribunales de Justicia, prisiones y servicio de protección contra incendios— se ha mantenido relativamente estable con una cifra promedio del 1,2% del PIB para dicho período. Al revisar este monto de gasto de manera comparada, resulta similar a los que efectúa el país en el ámbito de la Defensa y está muy por debajo de otras áreas como Salud, Educación o Protección Social. Mientras que, a escala internacional, el gasto del Estado para un grupo de países europeos y Estados Unidos asciende al 1,13% del PIB (Olavarría Gambi, 2004), donde sin duda existen diferencias significativas en torno al presupuesto asignado y la magnitud de la problemática delictual.

En cuanto al valor real, sí se observa un incremento significativo entre 1997 y 2006. Al inicio del período, el gasto público alcanzaba a \$ 727 millones, mientras que al año 2007 el total fue de \$ 1.898 millones, por lo que el incremento en diez años fue de un 161,7%. Los factores que explican este hecho están asociados al período en donde existió un auge en las denuncias de hechos delictivos, mientras que, desde la perspectiva de las políticas públicas, se implementó el aumento de la dotación policial y se apreció mayor inversión pública en cuanto a planes y programas para hacer frente al delito y la violencia.

Gráfico 3

Gasto del Gobierno central en Orden y Seguridad, según valor real y % del PIB (1997-2006)⁶



Fuente: Elaboración propia con base en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) (2007). *Informe de finanzas públicas 2007*.

Paralelo al Ministerio del Interior, se han efectuado diversos cambios institucionales que corresponden a una serie de funciones ligadas a la seguridad, tanto en prevención como en control del delito, las cuales buscan configurar políticas para velar por la seguridad ciudadana como un bien público. En la actualidad, estas son coordinadas por la División de Seguridad Pública y sus principales lineamientos están dados por la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 que contempla una serie de medidas en materia de institucionalidad, manejo de la información, control, prevención, rehabilitación y tratamiento para las víctimas de delitos a través de las diversas coordinaciones y trabajo intersectorial que permite cumplir las metas propuestas.⁷

6 El cambio de moneda a \$ se efectuó según el tipo de cambio al 1 de agosto de 2008 (\$ 1=507 CLP), el cual se replica para todas las cifras en dólares.

Existe la necesidad de modernizar la actual estructura pública en materia de seguridad, dotándola de una institucionalidad especializada para la conducción de la política pública, por lo que algunos componentes de este proceso han sido plasmados en leyes de la República y otras tantas se encuentran aún en discusión al interior del Parlamento.

En materia de prevención, con la finalidad de intervenir en las condiciones sociales y ambientales para disminuir y evitar el aumento de la violencia y delitos, desde la creación de esta entidad se han implementado diversos programas en materia preventiva, tales como Barrio Seguro y Comuna Segura, cuyo objetivo fue fortalecer la asociatividad comunitaria y la gestión local de la seguridad como mecanismos de prevención del delito. En la actualidad, ambos programas han derivado en el Plan Comunal de Seguridad Pública que en 2007 cubrió a 82 comunas del país, donde se han conformado consejos comunales de seguridad ciudadana liderados por las autoridades locales y que a su vez están integrados por diversos actores (sociedad civil, iglesias, Policía, entre otros) para responder a los problemas de la criminalidad desde una óptica comunitaria. El instrumento definido por el Ministerio del Interior para financiar este plan es el Fondo de Apoyo a la Gestión Municipal (FAGM), el cual es complementado con aportes de cada gobierno local (23%) y otros recursos de terceros (3,4%). La inversión ha sido de \$ 12,9 millones para un total de 238 proyectos (Ministerio del Interior, 2008) que cubren aspectos de maltrato infantil, niños y adolescentes, prevención situacional, violencia contra la mujer, violencia escolar, entre otros.

En cuanto al control y sanción, el país ha mostrado mayores avances en lo que se refiere a la concreción de reformas del sistema penal y la modernización de las policías. Uno de los hitos más relevantes en este punto corresponde a la paulatina implementación de la Reforma Procesal Penal que, a partir del año 2000 hasta su entrada en vigencia en todo el territorio nacional durante 2005, cambió la forma de persecución de la justicia a un mecanismo oral acusatorio. Mientras que las fuerzas de Policía han

7 Para mayor detalle, revisar: Ministerio del Interior (2006). *Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010*. Disponible en: <http://www.interior.cl/>

tenido procesos de modernización orientados a las mejoras en torno al equipamiento para cumplir con sus labores, principalmente.

Por último, las líneas de rehabilitación y asistencia a víctimas son la que menores grados de avances presentan y donde mayores desafíos se vislumbran, pues, en materia de cobertura, para ambas instancias existe una gran atomización de proyectos, los cuales son ejecutados desde distintas instancias gubernamentales sin que haya claridad sobre su impacto.

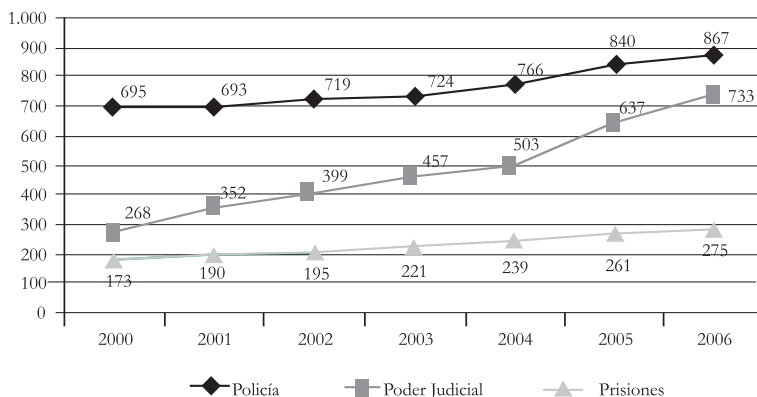
La evidencia muestra que el presupuesto de la seguridad ciudadana en el país durante los últimos diez años ha tendido al alza, aunque no ha variado significativamente en relación al PIB. Sin duda, uno de los aspectos centrales en torno al gasto público corresponde a la distribución del presupuesto dentro de las instituciones que conforman el sector. Al revisar los ámbitos de Policía, Poder Judicial y Sistema Penitenciario, se aprecian ciertos énfasis en los que el presupuesto para las fuerzas policiales es más significativo debido al incremento entre 2000 y 2006 en un 124,8%. Por su parte, si bien en términos absolutos las asignaciones del Gobierno central al Poder Judicial son comparativamente menores en relación con la Policía, su presupuesto crece en un 273,9% para el mismo período. Finalmente, el Sistema Penitenciario concentra el menor grado de recursos públicos; aunque su presupuesto creció en un 159,2%, ha conservado cierta estabilidad y no muestra los niveles de inyección de financiamiento público como en los casos mencionados anteriormente. Estos elementos reflejan la atención que ha puesto el Estado en materia de seguridad pública, en donde el tema carcelario sigue siendo un aspecto pendiente, no solo en cuanto a recursos, sino también en una oferta pública efectiva y realista.

De este modo, el grueso de la partida fue destinado a las Fuerzas de Orden y Seguridad; para el año 2008, un 37,6% correspondió a Carabineros de Chile, mientras que un 11,4% fue asignado a la Policía de Investigaciones. Un porcentaje poco significativo del presupuesto del sector fue para las subsecretarías de las respectivas instituciones que tienen funciones de coordinación, principalmente, entre las instituciones y el Poder Ejecutivo.

Sin duda, el mayor porcentaje del gasto público en las instituciones policiales corresponde al gasto en personal, en donde si bien en términos

Gráfico 4

**Presupuesto de Policía, Poder Judicial y Prisiones (2000-2006),
en millones de \$**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2007). *Informe de finanzas públicas 2007*.

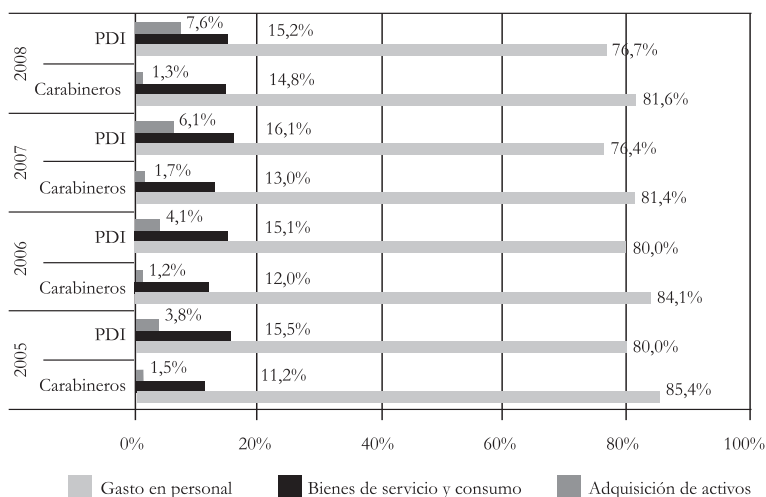
relativos no existen grandes diferencias entre Carabineros y la Policía de Investigaciones, se aprecian cifras muy distintas. Por ejemplo, según el presupuesto para el año 2008, el ítem Personal en la Policía uniformada correspondió a más de \$ 647,5 millones para un personal de 40.964 efectivos, mientras que para la PDI el presupuesto destinado fue de \$ 185 millones de dólares para una fuerza total de 7.824 funcionarios. A manera de estimación, se podría definir que un efectivo de la PDI tiene un costo anual de \$ 23.645 para el Estado; por su parte, cada carabinero asciende a \$ 15.806. Esto podría explicarse debido a las diferentes funciones y especializaciones de ambas Fuerzas de Orden y Seguridad o también por la “economía de escala” en la formación de efectivos uniformados. Los datos del presupuesto no permiten conocer los costos de formación en ambas instituciones, aspecto que sería interesante indagar en cuanto a conocer la inversión que se realiza en los efectivos de Orden y Seguridad en el país, sobre todo cuando se incrementa la dotación.

Otro punto interesante en torno al presupuesto de Carabineros de Chile es lo que tiene que ver con los aportes entregados por el Gobierno central para la “adquisición de activos no financieros”. En este ámbito,

durante el período 2000-2006 se han destinado \$ 29,3 millones para la construcción y reposición de cuarteles policiales a través de todo el país, en donde el 20,6% ha sido invertido en la Región Metropolitana, específicamente en la Zona Metropolitana de acuerdo con la división territorial policial, lo que da cuenta del centralismo de las políticas y también de la concentración de la prevalencia delictiva en la capital.

Gráfico 5

Porcentaje de gasto entre policías (2005-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2008).

Uno de los planes emblemáticos de la Policía uniformada es el Plan Cuadrante que, básicamente, consiste en establecer canales y estrategias de comunicación entre el personal policial y la comunidad, con el objetivo de responder, de manera mancomunada, a las problemáticas delictivas y de inseguridad presentes en el sector, para así reducir la victimización y la inseguridad. Al año 2007, esta iniciativa cubría 78 comunas en total, lo que representa al 82% de la población del país, mientras que la inversión pública destinada al Plan entre 1999 y 2006 fue de \$ 49,9 millones, lo

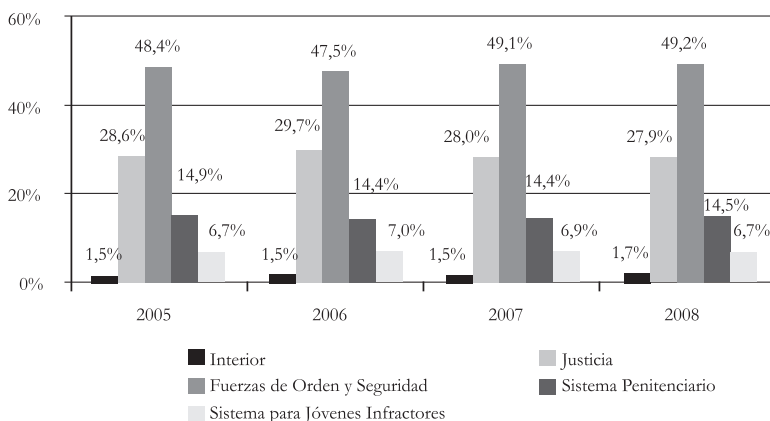
que cubrió principalmente infraestructura, dotación, vehículos y tecnología (SUBSECAR, 2008). En un alto porcentaje, fue realizado mediante la reasignación de recursos al interior de la institución, y solo un 20% del financiamiento lo entregó el Presupuesto de la Nación.

La Dirección de Presupuesto ha impulsado una serie de evaluaciones de diversos sectores y políticas públicas que buscan indagar en su efectividad o impacto del financiamiento público. El Plan Cuadrante (DIPRES, 2007) también fue sometido a este proceso para el período de ejecución 2003-2006; de acuerdo con este informe, una de sus principales debilidades es la carencia de un diagnóstico sistemático de los problemas, de acuerdo con los factores que están incidiendo en la seguridad. Por otra parte, se señala que el programa no posee un enfoque de policía comunitaria, tal como fue diseñado, y no posee mecanismos directos de participación ciudadana, sino que sus componentes enfatizan aspectos de orden público (patrullajes, procedimientos, fiscalizaciones, ordenes judiciales y servicios extraordinarios); por lo tanto, ha derivado en un mecanismo para la obtención de mayores recursos en las zonas en las que se implementa. Las recomendaciones están orientadas a fortalecer la vinculación comunitaria: generar mejoras en la gestión –en cuanto a depurar indicadores, aspectos financieros y sistemas de información–, y también aplicar metodologías de sistematización que puedan dar cuenta de las experiencias y estado del Plan en todos sus niveles.

Tabla 3 Plan Cuadrante: gasto de producción estimado promedio (\$ 2007)				
	2003	2004	2005	2006
Por comuna	2.530.980	2.805.799	3.143.976	3.295.499
Por cuadrante	428.201	459.706	514.757	536.822
Por carabinero	13.915	14.085	15.325	15.087
Por beneficiario (per cápita)	19	20	23	24
Fuente: DIPRES (2007).				

La paulatina incorporación de nuevas comunas –y con ello nuevos beneficiarios– ha incrementado el gasto de la institución en la implementación del Plan. Al año 2007, un 75% del total de comunas (72) que ingresaron al programa se encontraban en situación de déficit, por lo que el aumento fue de un 23%, a la par que por cuadrante ascendió a un 20%; mientras que la inversión per cápita se incrementó en aquellos sectores donde aún existen falencias para llevar a cabo el programa y se asignó personal policial de manera prioritaria a las comunas donde el Plan estaba activo.

Gráfico 6

Distribución del presupuesto de seguridad ciudadana (porcentaje)

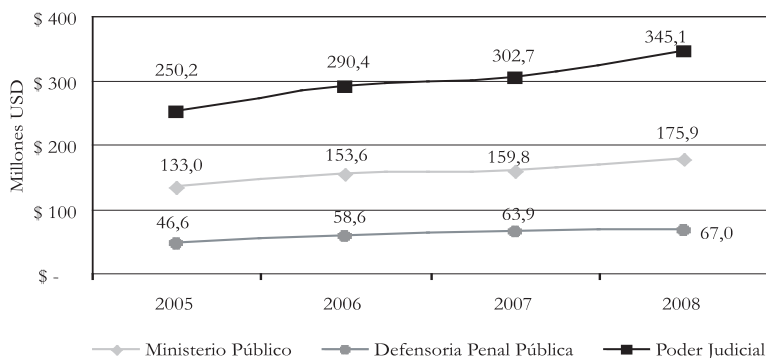
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2008).

El Sistema de Justicia obtiene cerca de un tercio del presupuesto del sector para el período analizado. De esta manera, el Poder Judicial tiene mayores ingresos para sus respectivas funciones, las que son destinadas fundamentalmente a gastos en personal. Existen diferencias importantes en la asignación presupuestaria entre el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública; a modo de ejemplo, del presupuesto total de seguridad ciudadana para el año 2008 la Fiscalía tiene un 8,3% –equivalente a \$ 175,9 millones– en contraste, para la Defensoría asciende a un 3,2% (\$ 67 millones). El diseño de la reforma procesal penal contempló el Programa de

Licitaciones de Defensa Penal, mecanismo que otorga defensa a los imputados mediante prestación privada, para lo cual se destina el 34,2% de la partida de la institución.

Gráfico 7

Presupuesto Sistema de Justicia (\$ 2007)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la DIPRES (2008).

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, una de las metas principales de las políticas del sector es reinserter socialmente a los infractores de ley y generar estrategias de intervención para los jóvenes infractores. En el primer caso, el programa cubre a 225 personas privadas de libertad, lo que está muy por debajo del total de población penitenciaria del país durante el año 2006, que ascendió a 39.417 reclusos (Dammert y Zúñiga, 2008); así, la entidad responsable de ejecutar la política penitenciaria es Gendarmería, a la cual, para cumplir sus funciones durante 2008, se le asignó un monto de \$ 298,6 millones, de los cuales destina el 1,9% para la reinserción social.

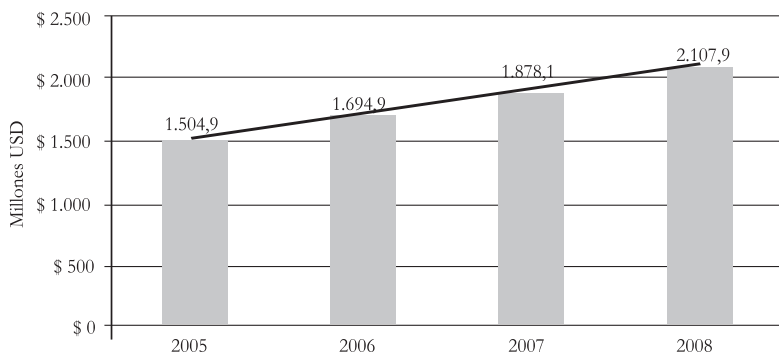
Sumado a lo anterior, a partir de 2006 y coincidente con el comienzo de la implementación de la estrategia nacional, se creó el Programa de Rehabilitación y Reinserción Social, que entre 2006 y 2008, tuvo solo el 0,2% promedio del total del presupuesto del sector. De acuerdo con la Cuenta Pública del Ministerio del Interior, este programa benefició a 553 personas en dos regiones del país –Metropolitana y del Bío Bío– (Minis-

terio del Interior, 2008). Al considerar la población penitenciaria del país y los montos asignados al financiamiento de reinserción social, es evidente que este ámbito es sin duda el que requiere con urgencia mayor focalización y atención por parte de las políticas públicas.

La situación no es muy distinta en cuanto a los jóvenes infractores de ley. Durante el año 2005, la ley 20.084 estableció que la edad de imputabilidad penal para los adolescentes es a partir de los 14 años de edad y menores de 18, para lo cual define al Servicio Nacional de Menores (SENAME) como la entidad responsable de velar por el cumplimiento de las diversas sanciones o medidas impuestas por la Justicia. Al revisar la distribución del presupuesto asignado a este ámbito, corresponde en promedio al 6,8%, pero se ha incrementado a partir del año 2005 en un 72% que asciende a \$ 140,5 millones, con lo cual el sistema debe gestionar sus respectivos programas y centros (cerrados, semicerrados e internación provisoria). Debido a la forma en que está presentada la partida de la institución, no es factible especificar las asignaciones de acuerdo con las áreas de trabajo de la entidad: protección de la infancia, protección de derechos y responsabilidad penal juvenil.

Gráfico 8

Presupuesto total del gasto público en seguridad ciudadana (2008)



Fuente: Elaboración propia con base en DIPRES (2008).

De acuerdo con las categorías revisadas, el gasto público de seguridad ciudadana varió al alza entre 2005 al 2008, incrementándose en un 71,4% en este período, llegando a los \$ 2.107,9 millones de dólares. Uno de los principales factores que puede explicar esta tendencia es el proceso de implementación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, la cual requiere financiamiento, gestión y coordinación para cumplir las 100 metas que se ha propuesto el Gobierno para 2010. Estas cifras están en una tendencia muy similar a la que entregan los datos oficiales de las finanzas públicas, en donde se incorporan otras partidas, aunque, de manera coincidente, el ítem de Orden Público concentra el grueso del financiamiento del Estado en estas funciones.

Consideraciones finales

Sin información de calidad es muy difícil gestionar y liderar procesos de política pública, lo cual se hace mucho más radical en el complejo tema de la criminalidad y la seguridad ciudadana. En este escenario, tanto las políticas públicas como los sistemas de información delictual en Chile gozan de legitimidad y, a pesar de sus limitaciones o debilidades, han podido afrontar la mayoría de los aspectos que la problemática plantea, aunque aún no se tenga certeza acerca sus impactos en la sociedad.

A pesar de lo anterior, el gasto público en seguridad ciudadana es un aspecto que debe ser revisado desde la óptica de la gestión. En la actualidad, es muy difícil hacer la correlación entre mayor inversión pública y reducción de la criminalidad en el país —con base en la victimización—, no solo porque existen diversos factores que intervienen y que sin duda requieren de un modelo explicativo capaz de abordar esta complejidad, sino también porque no existen los debidos mecanismos de evaluación que permitan establecer, de manera fidedigna, si los objetivos planteados se han alcanzado y de qué manera; sin duda, este es un paso clave en el proceso de las políticas públicas.

En este punto, la gestión de las políticas públicas debería centrarse en generar mecanismos de retroalimentación de resultados con base en tres aspectos: eficiencia (relación resultados medios); eficacia (logros de los

objetivos), y efectividad (los efectos alcanzados conforme recursos destinados), siempre bajo la premisa de la transparencia. Quizás este punto parece demasiado elemental, pero no por ello menos relevante en cuanto a que los tomadores de decisión y las correspondientes políticas públicas puedan responder con la dinámica que el problema del delito y la inseguridad impone. A modo de ejemplo, desde la perspectiva del gasto público, hasta el presente año la Dirección de Presupuesto ha realizado evaluaciones de programas de la División de Seguridad Pública en 2003, el SENAME y Plan Cuadrante en 2007, a lo que hay que agregar algunas iniciativas que lleva a cabo en el Ministerio del Interior.

La securitización de los programas sociales es un factor a considerar en el análisis de la oferta y gasto público. Si bien la revisión se llevó a cabo con base en las instituciones vinculadas al sector, crecientemente otros planes y programas han incorporado componentes relativos a seguridad ciudadana, principalmente en el aspecto de la prevención. Uno de los elementos a considerar es reemplazar las orientaciones asociadas a la vulnerabilidad por una primacía de la prevención del delito, lo que puede derivar en continuar la estigmatización de ciertos grupos en condición de riesgo social que se ven más afectados por la criminalidad. A su vez, esto incrementaría el gasto público indirecto en seguridad ciudadana.

En relación con la distribución del gasto en el plano institucional, se reafirma que uno de los puntos críticos corresponde al Sistema Penitenciario, no solo en términos de gestión sino de las divergencias entre el “discurso” de la readaptación social y reducir la reincidencia contra el financiamiento público efectivo a programas en esta línea y a la cantidad de beneficiarios, considerando el grueso de la población penal. Situación que, en parte, se replica con los adolescentes infractores de ley.

Si bien el mayor porcentaje del presupuesto de la seguridad ciudadana está dado por las Fuerzas de Orden y Seguridad, sobre todo en lo respectivo al gasto en personal, no existen antecedentes sobre el costo de formación de los efectivos o sobre cuánto debe invertir el Estado por cada policía adicional. Ambos factores podrían ser indagados desde la perspectiva de la efectividad.

No cabe duda de que sin la existencia de evaluaciones de las políticas y programas existentes, no solo en el aspecto presupuestario sino también

de gestión y de impacto –ya sea público o privado– no es factible esgrimir argumentos que expliquen el hecho de que la victimización se ha mantenido en el país. Para consolidar la seguridad como bien público, es necesario tener claridad sobre los focos de acción de las políticas, las necesidades institucionales existentes y el efecto que esto tiene en la criminalidad y la ciudadanía en un contexto democrático.

Bibliografía utilizada y recomendada

- Cohen, Ernesto y Rolando Franco (1997). *Evaluación de proyectos sociales*. México: Siglo XXI, cuarta edición.
- Dammert, Lucía (2007). *Perspectivas y dilemas de la seguridad ciudadana en América Latina*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / Municipio Metropolitano de Quito.
- Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (2008). *La cárcel: problemas y desafíos para las Américas*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Dammert, Lucía y Liza Zúñiga (2008). *¿Políticas de seguridad a ciegas? Desafíos para la construcción de sistemas de información en América Latina*. Santiago: FLACSO, sede Chile.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES) (junio de 2007). *Informe final de evaluación Programa Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva*. Santiago: Ministerio de Defensa / Subsecretaría de Carabineros.
- Fajnzylber, Pablo; Lederman, Daniel y Norman Loaiza (2001). *Crimen y violencia en América Latina*. Colombia: Banco Mundial / Alfaomega.
- Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) (2006). *Barómetro de las Américas 2006*. Vanderbilt University. Documento electrónico: <http://sitemason.vanderbilt.edu/lapop/HOME>
- Lee Mira Consultores (2008). *IV Estudio sobre la oferta de seguridad privada en Chile*. Santiago.
- Lunecke, Alejandra (2004). “La prevención del delito en América Latina”, en: *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Serie Libros.

- Jaramillo, Andrés (2002). *Percepción social de la delincuencia y seguridad ciudadana*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Ciudadana, Serie Análisis, número 2.
- Ministerio del Interior de Chile (2006). *Estrategia nacional de seguridad pública 2006-2010*. Santiago.
- Ministerio del Interior de Chile (2008). *Estrategia nacional de seguridad pública: cuenta pública anual 2007*. Santiago.
- Olavarria Gambi, Mauricio (2005). *Costos económicos del delito en Chile*. Santiago: Ministerio del Interior, División de Seguridad Pública / Universidad de Chile, Departamento de Políticas Públicas.
- Stiglitz, Joseph (2000). *Economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch, tercera edición.
- Tudela, Patricio (2001). “Seguridad y políticas públicas”, en: *Revista Política y Estrategia*, número 83, junio. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Paginas web:

Dirección de Presupuestos (DIPRES)

<http://www.dipres.cl/>

Carabineros de Chile

<http://www.carabineros.cl/>

Subsecretaría de Carabineros (SUBSECAR)

<http://www.subsecar.cl/>

Policía de Investigaciones (PDI)

<http://www.investigaciones.cl/>

Ministerio del Interior

<http://www.interior.cl/>

Gendarmería de Chile

<http://www.gendarmeria.cl/>

SENAME

<http://www.sename.cl/wsename/index.php>

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú

Alejandra Muñoz Gonzáles*

Introducción

El Perú atraviesa un período extraordinario de crecimiento económico que se inició en el año 2002. La tasa a la que ha crecido la economía peruana en los últimos seis años es del 5% anual. En el año 2007, el crecimiento del PIB fue del 8,3%, el más alto en los últimos doce años. Dicha situación debería permitir que diversos sectores de la economía, tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos regionales y municipales, cuenten con mayores recursos para implementar las políticas que permitan superar los problemas que aquejan al Perú, entre ellos, la inseguridad ciudadana que, según las encuestas de opinión, es el segundo problema que más afecta a los peruanos.

En ese sentido, se puede afirmar que este ambiente de prosperidad económica, del cual únicamente se benefician los sectores privilegiados, no ha logrado reducir los conflictos sociales ni las desigualdades así como tampoco ha logrado reducir las percepciones de inseguridad ciudadana en distintos sectores y lugares del país. Las encuestas de percepción sobre victimización del año 2007 revelan que el 74,1% de la población encuestada considera que la delincuencia se ha incrementado en el Perú (Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, 2006); y el 80% de limeños que fueron encuestados considera que los robos en las calles son el principal problema de la ciudad de Lima (Imasen, 2007).

* Instituto de Defensa Legal.

Frente al escenario de gran crecimiento económico y, por lo tanto, de incremento de los recursos económicos en el país; y por otra parte, ante la fuerte impresión de que la inseguridad ciudadana también crece, es preciso analizar el presupuesto y las acciones que se ejecutan desde el Gobierno nacional y local para el control, disuasión y prevención de la violencia y delincuencia.

En primer lugar, para dar una idea de la situación de violencia en el Perú, se analizará el comportamiento de las denuncias registradas por la Policía Nacional del Perú (PNP) sobre delitos, faltas y crímenes entre el período de 1999 a 2006. En segundo lugar, se analizará el presupuesto del sector Interior, que tiene bajo su responsabilidad prevenir y combatir la delincuencia, e investigar y denunciar los delitos, faltas y crímenes en el país.¹ Cabe mencionar que los datos utilizados se han obtenido del Sistema de Administración Financiera del Ministerio de Economía. A pesar de que la fuente es muy confiable, se ha percibido desorden en la organización de partidas y confusión de actividades de seguridad ciudadana en otros rubros, lo cual no ha permitido un análisis completamente eficiente. En tercer y último lugar, se analizará el presupuesto que las municipalidades distritales de Lima destinan para paliar el problema de la inseguridad ciudadana dentro de sus jurisdicciones.

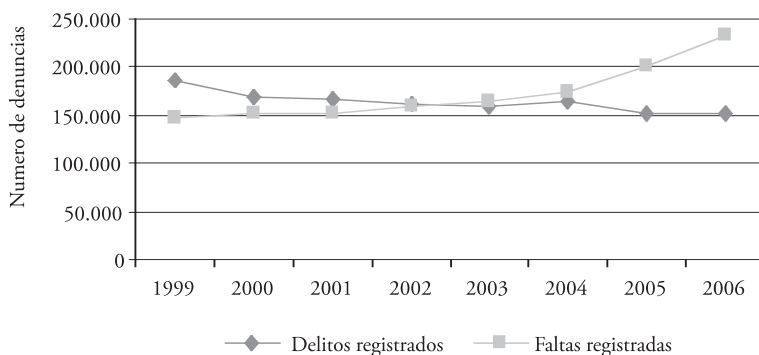
Índices de la violencia en el Perú

Delitos, faltas² y crímenes

La sensación de peligro –contra la integridad física o los bienes materiales– percibida por los ciudadanos en estos últimos años debe ser contrastada con la información que efectivamente registra la PNP en cuanto a denuncias sobre delitos y faltas contra la persona, el patrimonio, las buenas costumbres y la seguridad pública. Veamos el siguiente gráfico:

- 1 *Ley del Ministerio del Interior*, texto único ordenado del Decreto legislativo n.º 370, Decreto Supremo n.º 003-2004-IN.
- 2 Según el *Código penal*, son delitos y faltas las acciones u omisiones dolosas o culposas penadas por la ley. El delito es una infracción sancionada con pena grave, mientras que la falta, con pena leve.

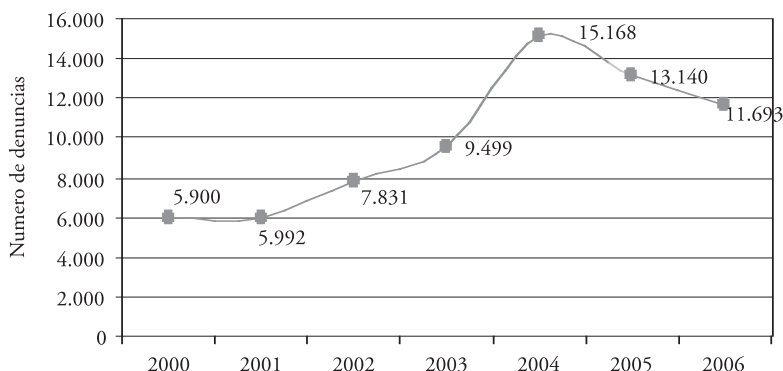
Gráfico 1
Delitos y faltas



Fuente: Oficina de Estadística de la PNP.

En este cuadro se observa que, desde el año 1999 a 2006, las denuncias por delitos disminuyeron de 187.190 a 153.055. Sin embargo, las denuncias por faltas, conocidas como infracciones de menor gravedad, se han incrementado sostenidamente en el mismo período de 147.975 a 232.504. Actualmente, estas últimas son las que constituyen la mayor causa de violencia e insatisfacción ciudadana en el Perú porque son las que afectan directa y cotidianamente a las personas. Entre los delitos están los asaltos en la vía pública, pandillaje, robo de vehículos y de accesorios, micro comercialización y consumo de drogas, proxenetismo, violencia familiar, violaciones sexuales, entre otros, cuya frecuencia es permanente y afecta a todos los estratos sociales (Yépez Dávalos, 2004).

Gráfico 2
Crímenes



Fuente: Oficina de Estadística de la PNP.

El gráfico muestra que, desde el año 2000 hasta 2004, las denuncias por crímenes casi se triplicaron, pasando de 5.900 a 15.168. En este momento por primera vez se había implementado una política de seguridad ciudadana denominada Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), lo que permitió mayor vigilancia y patrullaje policial, logrando reducir las posibilidades de cometer crímenes en las calles los siguientes años 2005 y 2006.

Al parecer, en la medida en que la economía ha presentado escalas de crecimiento, las denuncias por delitos graves y por crímenes habrían disminuido en los últimos años. Por el contrario, los delitos leves se han incrementado en este mismo período, lo cual cuestiona la ejecución eficiente de la política de seguridad ciudadana en todos los niveles de Estado.

La percepción de la gente es que la delincuencia aún es el principal problema de Lima y que se habría incrementado en los últimos años. Esta diferencia entre percepciones de la ciudadanía y denuncias registradas por la Policía muchas veces se da porque los delitos cometidos en el país no son denunciados por las víctimas, y ello se debe al sentimiento de desconfianza de la gente hacia la Policía, pues se cree que ésta no resolverá los problemas. Este sentimiento también se tiene hacia las autoridades políticas, pues

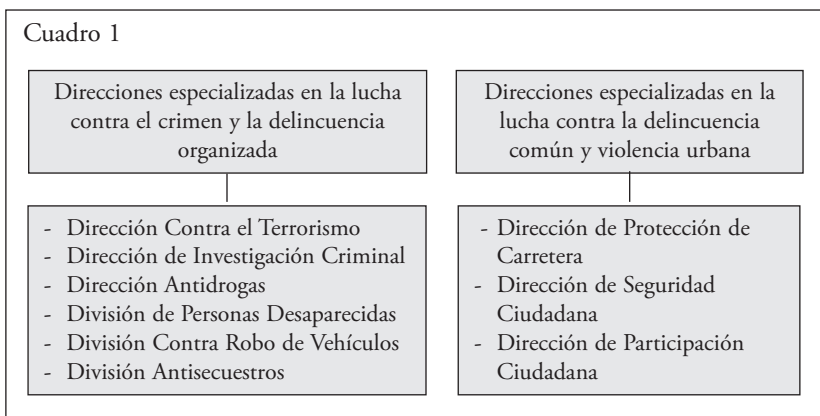
se cree que son incapaces de establecer un sistema de seguridad ciudadana que garantice la tranquilidad y la paz social en sus jurisdicciones.

Ante esta situación, es necesario conocer las medidas para encarar y solucionar el problema de la violencia y la inseguridad a escala nacional y el presupuesto respectivo que finalmente será el recurso permita llevar a cabo las propuestas y acciones planteadas por el Estado. Comenzaremos por las acciones y el presupuesto destinado al sector Interior y seguiremos con el de los municipios distritales de Lima.

Presupuesto del sector Interior

El titular del sector Interior es el Ministro del Interior, quien es responsable de la formulación y ejecución de la política del Ministerio, en concordancia con la *Constitución*, las leyes y la política general del Estado³. A su vez, la PNP es parte de la estructura orgánica del Ministerio del Interior y tiene como tarea garantizar la seguridad ciudadana a través de dos acciones generales: el combate a la delincuencia organizada y la criminalidad; y la disminución de la delincuencia común y la violencia urbana (Yépez Dávalos, 2004).

Cuadro 1



3 Texto único ordenado del Decreto Legislativo n.º 370. Ley del Ministerio del Interior.

Para que ambas acciones puedan llevarse a cabo, el sector Interior requiere de recursos económicos que puedan hacerlas efectivas. Para ello, analizaremos el presupuesto que ejecuta el pliego del Ministerio del Interior:

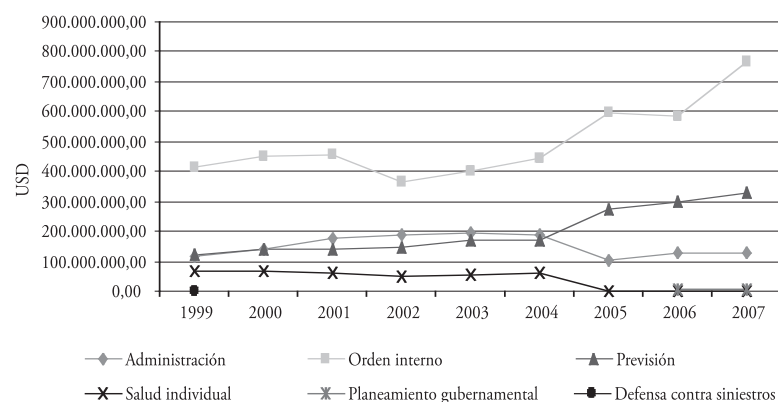
Tabla 1			
Año	Presupuesto total la República (\$)	Presupuesto del sector Interior (\$)	% del presupuesto total de la República
1999	9.451.865.893,49	710.565.333,14	7,5 %
2000	9.755.244.425,50	795.468.043,27	8,2 %
2001	10.203.356.472,57	837.360.487,71	8,2 %
2002	10.393.710.831,71	753.485.849,43	7,2 %
2003	12.828.820.260,81	823.037.081,56	6,4 %
2004	12.937.063.710,26	866.356.809,38	6,7 %
2005	15.011.295.513,07	972.510.585,11	6,5 %
2006	15.506.789.539,94	1.013.769.211,59	6,5 %
2007	19.879.672.790,97	1.223.592.172,58	6,2 %
Fuente: SIAF, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF). Elaboración propia (se ha utilizado Presupuesto Institucional de Apertura).			

Se observa que, en términos reales, el presupuesto del sector Interior se ha incrementado a lo largo de los últimos años; sin embargo, como porcentaje del presupuesto total de la República, empezó a disminuir desde 2002 hasta 2007, año con el porcentaje más bajo de la última década. Esta disminución denota que, para los dos últimos gobiernos, la seguridad no ha sido prioridad de la política pública a pesar de que es un problema serio para el país.⁴

⁴ Cabe mencionar que, a partir del proceso de descentralización, se ha transferido funciones a los gobiernos regionales, provinciales y distritales; entre ellas, la tarea de la seguridad ciudadana que solo ha sido incorporada dentro de pocos planes de ejecución de gobiernos locales, con recursos que aún resultan mínimos.

Los datos encontrados son los que corresponden a la información proporcionada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Debemos señalar que, para la administración del Estado peruano, los recursos destinados a la partida de Seguridad Ciudadana se encuentran dentro del programa denominado Orden Interno.

Gráfico 3
Programas del sector Interno



Fuente: SIAF, MEF.
Elaboración propia.

De todos los programas que tiene el sector Interior, el que nos interesa es el programa Orden Interno, que comprende el conjunto de acciones para garantizar el orden, tranquilidad y seguridad pública, al procurar el normal desarrollo del quehacer de la población dentro del territorio nacional (Dirección del MEF, 2007). Este programa mantuvo, del año 1999 a 2001, un crecimiento lento y sostenido; sin embargo, en 2002 se redujo debido al recorte presupuestal que sufrió la función de Defensa y Seguridad nacional. A partir del año 2003 en adelante, se puede apreciar la recuperación de recursos para este rubro, manteniendo un comportamiento de crecimiento acelerado hasta 2007.

A continuación, analizamos al detalle el Programa Orden Interno, que integra los principales subprogramas y actividades de la labor policial:

Tabla 2

Subprogramas del Programa Orden Interno (\$)

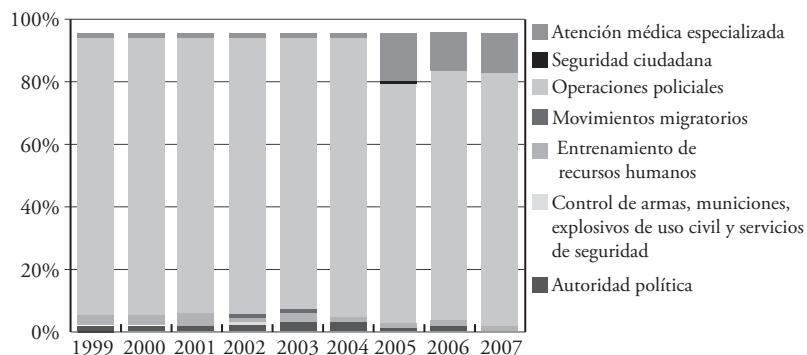
Año	Autoridad política	Control de armas, municiones	Entrenamiento de recursos humanos	Movimientos migratorios y explosivos	Operaciones policiales	Seguridad ciudadana	Atención médica especializada
1999	10.867.776,33	1.098.577,81	10.051.712,13	2.906.310,65	386.912.727,22	-	-
2000	11.359.421,78	1.710.593,98	9.938.232,95	3.491.906,59	424.119.505,44	-	-
2001	11.948.248,86	1.934.639,43	11.272.621,43	4.101.560,00	426.364.065,71	-	-
2002	11.329.942,57	2.075.597,71	3.377.427,43	4.432.953,43	341.257.120,86	-	-
2003	12.364.949,57	2.188.918,16	3.935.953,89	5.791.640,92	377.258.946,40	-	-
2004	12.450.709,09	2.160.145,45	6.092.107,04	5.249.803,52	419.364.344,57	263.929,62	-
2005	12.874.974,47	3.147.910,64	8.544.373,25	5.335.249,85	494.849.645,90	483.990,58	73.196.873,25
2006	12.412.215,85	3.105.318,60	11.107.150,00	5.998.324,39	486.551.510,98	702.807,32	64.050.982,01
2007	2.678.064,52	3.358.854,84	11.491.934,52	6.361.727,42	652.666.053,23	414.616,45	88.592.869,68

Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia (se ha utilizado el Presupuesto Institucional de Apertura).

Gráfico 4

Subprogramas del Programa Orden Interno



Fuente: SIAF, MEF.

Elaboración propia.

Dentro del Programa Orden Interno se encuentran todas las actividades relacionadas con la función del Estado: garantizar seguridad a sus ciudadanos, mediante el reestablecimiento del orden interno, el orden público y la seguridad ciudadana.

Se observa que el presupuesto de mayor importancia es el que se destina al subprograma Operaciones policiales, con más del 95% hasta 2004 y, a partir del año 2005, con más del 80% debido a la incorporación del subprograma Atención médica especializada, con alrededor del 20% de participación.

Luego sigue el subprograma Autoridad política, que comprende las acciones para la ejecución de las tareas relativas al gobierno interior en coordinación con las autoridades políticas departamentales, provinciales, distritales, de pueblos y centros poblados. Se observa que, en el año 2007, este subprograma disminuyó sus recursos considerablemente.

En tercer lugar, el subprograma Entrenamiento de los recursos humanos, que comprende las acciones necesarias para el perfeccionamiento técnico funcional y académico de los policías, ha sido el subprograma más golpeado puesto que del año 1999 a 2001 recibía \$ 10 millones aproximadamente y, a partir de 2002, los recursos se minimizaron hasta \$ 3 millones, perjudicando fundamentalmente la enseñanza de los policías. Aunque en los últimos dos años se observa que hay interés por recuperar este tema y destinar mayores recursos.

En cuarto lugar se encuentra el subprograma Movimientos migratorios, que comprende las acciones para la administración, coordinación y control del movimiento migratorio de nacionales y extranjeros. Se observa que no recibe suficientes recursos, pero por lo menos estos se incrementaron a lo largo del período, debido, entre otras causas, a la intensificación de los movimientos migratorios que generan mayores gastos logísticos y administrativos.

En quinto lugar se encuentra el subprograma Control de armas, municiones, explosivos de uso civil y servicios de seguridad, el cual comprende las acciones desarrolladas para normar y controlar la fabricación, comercio, transporte, posesión y uso de armas, municiones y explosivos, de acuerdo con la normativa existente que recibió de 1999 a 2001 alrededor de \$ 1 millón; de 2002 a 2004, alrededor de \$ 2 millones; y a partir

de 2005, más de \$ 3 millones, incremento que se ha visto provocado por la sensación de inseguridad ciudadana como consecuencia de las acciones violentas de una delincuencia urbana que utiliza armas de fuego, lo que motiva a buena parte de la sociedad a armarse (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2007).

En último lugar se encuentra el subprograma Seguridad ciudadana, que comprende acciones orientadas a la protección ciudadana y seguridad vecinal,⁵ y se analizará en el siguiente párrafo.

Presupuesto del subprograma Seguridad ciudadana

A partir de la aprobación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC), creado por Ley 27.933 en el año 2003, el subprograma Seguridad ciudadana recién se incorporó al presupuesto en el año 2004, con el propósito de contribuir a garantizar la paz, la tranquilidad y a reducir o neutralizar la criminalidad y la delincuencia a escala nacional, mediante una adecuada política de prevención multisectorial y control de la violencia, permitiendo que las personas puedan desarrollar sus actividades libres de riesgos y amenazas (Secretaría Técnica del CONASEC, 2003).

Este subprograma, por lo que se ha revisado, se encuentra principalmente vinculado al desarrollo de las funciones y tareas del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana,⁶ de apoyo a la instalación de comités de seguridad ciudadana a nivel regional, provincial y distrital. En este subprograma no se han incluido las acciones de patrullaje y vigilancia que normal y cotidianamente realizan los agentes policiales, estas actividades se encuentran incorporadas dentro de otro subprograma que analizaremos más adelante.

5 Dirección Nacional de Presupuesto. *Clasificadores y maestro del clasificador de ingresos y financiamiento*.

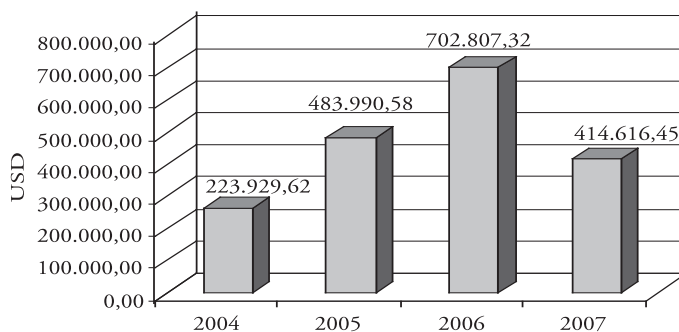
6 Integrado por autoridades del Ministerio del Interior; Ministerio de Justicia; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; Ministerio de Economía; representante de la Corte Suprema; de la Fiscalía de la Nación, y de la Defensoría del Pueblo; dos presidentes regionales; el alcalde metropolitano de Lima; y dos alcaldes provinciales.

El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC), al ser parte de la estructura del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, tiene como responsabilidad realizar estudios y análisis sobre la problemática de seguridad ciudadana a escala nacional; además, formula, propone, ejecuta y evalúa los planes nacionales de seguridad ciudadana; ejecuta y evalúa los módulos de capacitación sobre seguridad ciudadana; y realiza acciones para la conformación e instalación de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana.⁷

Este subprograma fue en parte financiado por un préstamo de \$ 750 mil, provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para realizar las actividades destinadas a la preparación del programa de consolidación democrática de la seguridad ciudadana, con el fin de contribuir a la disminución de los niveles de inseguridad, mediante el desarrollo de acciones preventivas de criminalidad y violencia, así como controlar y mitigar los factores asociados a los mismos. El presupuesto para el período 2004-2007 es el siguiente:

Gráfico 5

Subprograma de Seguridad ciudadana



Fuente: SIAF, MEF.
Elaboración propia.

⁷ Los comités de seguridad ciudadana son órganos ejecutivos del sistema creados para planear, organizar, formular, coordinar y controlar los planes y programas de seguridad ciudadana de su ámbito territorial.

Cabe resaltar que el presupuesto que destinó el Ministerio del Interior para el subprograma Seguridad ciudadana en el año 2004 fue \$ 263 mil, lo que representó el 0,03% del presupuesto del sector. En el año 2005 fue de \$ 483 mil, siendo el 0,05% de dicho presupuesto. En el año 2006 fue de \$ 702 mil, siendo el 0,07% del presupuesto del sector y, finalmente, en el año 2007 se destinó \$ 414 mil, lo que representaba el 0,03% del presupuesto del sector. Estos bajos porcentajes solo representan lo destinado al funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del Consejo de Seguridad Técnica, de la Secretaría Técnica, la conformación de comités a escala nacional, etc.

Por otro lado, se ha encontrado recursos para el fortalecimiento del sistema de seguridad ciudadana en los presupuestos de algunos gobiernos regionales. Por ejemplo, el gobierno regional del Cusco, al igual que el gobierno regional de Lima, Arequipa y Tumbes, destinan recursos para la capacitación, difusión y sensibilización sobre el sistema de seguridad ciudadana. Otro ejemplo es el gobierno regional del Callao, que destina recursos para inversión en equipamiento e infraestructura de las comisarías de su jurisdicción.

Igualmente en el año 2006 se inició el proyecto piloto en Lima, Cusco y Trujillo, denominado Observatorio del crimen y violencia en el Perú, el mismo que cuenta con un sistema georeferenciado que permite centralizar la información sobre delitos, y así poder tener mapas de cifras y estadísticas sobre violencia en esas zonas.

Presupuesto del subprograma Operaciones policiales

Como ya se ha mencionado, en el presupuesto del sector Interior existe una clasificación desordenada de los rubros. A pesar de que existe un subprograma denominado Seguridad ciudadana, es posible encontrar dentro del subprograma Operaciones policiales metas de la política de seguridad ciudadana nacional; por ejemplo, en el clasificador financiero del Ministerio de Economía y Finanzas se indica que este subprograma comprende las “acciones desarrolladas para prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y privado; prevenir, investigar y combatir la delin-

cuencia; vigilar y controlar las fronteras”. A pesar de esta duplicidad de términos y para efectos de nuestro análisis, es preciso que analicemos las actividades de este subprograma ya que contiene recursos destinados a lucha contra el crimen y la delincuencia. El presupuesto de este subprograma se divide en los siguientes componentes:

Tabla 3 Actividades del subprograma Operaciones policiales (\$)							
Año	Construcción y rehabilitación de instalaciones	Desarrollo de acciones de carácter reservado	Desarrollo de acciones especiales	Lucha contra el tráfico y uso de estupefacientes	Mantenimiento o provisión y equipamiento de aeronaves	Operaciones de policías en carreteras	Vigilancia policial de naturaleza civil
1999	6.224.704,14	16.117.446,45	22.781.065,09	10.201.149,11	4.382.328,11	21.987.462,13	305.218.572,19
2000	6.055.126,65	16.703.493,70	22.063.037,25	10.417.551,86	3.290.844,99	25.482.233,81	340.107.220,06
2001	6.050.601,71	16.657.576,57	22.000.000,00	12.184.092,00	3.051.524,57	28.621.221,14	337.799.049,71
2002	2.304.902,86	8.631.536,86	-	9.507.752,29	-	28.685.571,71	292.127.357,14
2003	2.344.380,40	8.454.327,38	-	8.704.812,68	-	24.470.694,52	333.284.731,41
2004	2.373.900,29	8.629.113,20	-	10.345.382,99	-	31.379.403,52	366.636.544,57
2005	-	9.595.023,40	-	11.181.774,77	-	-	474.072.847,72
2006	1.632.054,88	9.797.257,62	-	11.423.756,10	-	-	463.698.442,38
2007	1.980.323,23	10.540.295,48	-	16.393.561,61	-	-	623.751.872,90
Fuente: SIAF, MEF. Elaboración propia.							

En la tabla 3 se puede observar que la actividad de mayor importancia es la Vigilancia policial de naturaleza civil, que representa casi la mitad del presupuesto del sector en todos los períodos mostrados.

En segundo lugar se encuentra la actividad Operaciones de policías en carreteras que, a partir del año 2005, ha dejado de estar incluida en esta actividad para pasar a ser uno de los componentes de Vigilancia policial de naturaleza civil.

En tercer lugar está el Desarrollo de acciones especiales que se realizan en zona de estado de emergencia,⁸ que a partir del año 2002 dejó de ser

8 Sobre todo en las zonas de terrorismo.

una actividad independiente debido a que el terrorismo ya no se consideraba un peligro y pasó a ser incorporado con menos presupuesto dentro de la Vigilancia policial de naturaleza civil.

Durante los últimos años, el cuarto lugar de importancia lo ha tenido la Lucha contra el tráfico y uso de estupefacientes, que hasta el año 2001 recibió \$ 12 millones. A partir de 2002, los recursos disminuyeron de \$ 9,5 a \$ 8,7 millones; sin embargo, después del incremento del tráfico ilícito de drogas en los últimos años, esta actividad empezó a recibir mayores recursos, tanto así que en el año 2007 ya contaba con \$ 16 millones.

En quinto lugar se encuentran las Labores de inteligencia o Acciones de carácter reservado; en sexto lugar, la Construcción y rehabilitación de instalaciones (comisarías, puestos de control y vigilancia de fronteras, escuelas de la Policía, entre otras) y, finalmente, el Mantenimiento, provisión y equipamiento de aeronaves que a partir del año 2001 se incorporaron como un componente de Vigilancia policial de naturaleza civil.

Presupuesto de la actividad Vigilancia policial de naturaleza civil

Dentro de esta actividad se han encontrado componentes que pertenecen a tres categorías constitucionales diferentes: orden interno, orden público y seguridad ciudadana, que se encuentran mezclados dentro de un mismo componente. La clasificación de estos términos en el mismo componente podría afectar la ejecución de las actividades de seguridad ciudadana con las de mantenimiento del orden interno y orden público.

Tabla 4

Componentes de la actividad Vigilancia policial de naturaleza civil (\$)

Año	Operaciones especiales	Operaciones generales	Planes nacionales	Total
1999	49.990.489,05	255.228.083,14	-	305.218.572,19
2000	55.871.536,96	284.235.683,09	-	340.107.220,06
2001	67.288.648,86	270.510.400,86	-	337.799.049,71
2002	58.717.279,14	233.410.078,00	-	292.127.357,14
2003	58.077.159,65	275.207.571,76	-	333.284.731,41
2004	64.679.440,18	301.957.104,40	-	366.636.544,57
2005	94.358.093,62	379.714.754,10	-	474.072.847,72
2006	101.284.315,55	362.414.126,83	-	463.698.442,38
2007	140.356.260,65	483.347.826,77	47.785,48	623.751.872,90
Fuente: SIAF, MEF. Elaboración propia.				

El componente Operaciones especiales responde a las siguientes metas:

- Cumplir con la realización de acciones que aseguren las garantías individuales y colectivas, realizando pericias e identificaciones con el fin de vigilar la reducción de crímenes.
- Acciones y operaciones orientadas a prevenir, controlar y combatir el accionar delictivo en sus diversas modalidades.
- Imposición de papeletas de infracción de tránsito.
- Lucha contra la corrupción de la PNP a escala nacional.
- Patrullajes aéreos.
- Planeamiento operativo para la lucha contra el terrorismo en el valle del río Apurímac y Ene (VRAE).
- Adquisición de equipos para la Dirección de Criminalística.

Dentro del componente Operaciones generales, que recibe la mayor cantidad de recursos, se ha encontrado que responde a las siguientes metas:

- Asegurar las garantías individuales y colectivas realizando pericias e identificaciones con fin de vigilar la reducción del índice criminalístico.
- Implementación y equipamiento de las comisarías del país con el fin de mejorar la seguridad ciudadana.
- Modernización, repotenciación, renovación, reemplazo y reparación del equipamiento de la Policía.
- Patrullaje urbano y rural.
- Participación de la sociedad a través de la conformación de juntas vecinales.
- Seguro de vida para personal policial y deudos.
- Servicio especial de patrullaje a pie, cubierto por personal de la Policía.

Últimamente se ha incorporado un componente llamado Planes nacionales, que contiene recursos para actividades de carácter preventivo y la identificación de los sectores sociales en riesgo, trabajados junto con la sociedad civil. Entre ellos están:

- Apoyo a la asistencia del niño y al adolescente en el ámbito de su jurisdicción.
- Apoyo a la infancia y adolescencia.
- Apoyo para combatir la violencia familiar en el ámbito de su jurisdicción.
- Igualdad de oportunidades.
- Violencia contra la mujer.

A continuación, analizamos el tipo de gasto que se realiza dentro de este componente:

Tabla 5 Tipos de gasto del componente Vigilancia policial de naturaleza civil (\$)					
Año	Gastos corrientes	Inversión y gastos de capital	Personal y obligaciones sociales	Total	% del presupuesto total del sector Interior
1999	287.700.210,00	8.670.100,00	735.268.464,00	1.031.638.774,00	42,95%
2000	317.135.393,00	7.192.654,00	862.646.151,00	1.186.974.198,00	42,76%
2001	300.245.553,00	8.604.990,00	873.446.131,00	1.182.296.674,00	40,34%
2002	161.433.558,00	6.678.758,00	854.333.434,00	1.022.445.750,00	38,77%
2003	203.252.287,00	4.139.000,00	949.106.731,00	1.156.498.018,00	40,49%
2004	283.871.211,00	4.580.450,00	961.778.956,00	1.250.230.617,00	42,32%
2005	448.838.751,00	5.713.162,00	1.105.147.456,00	1.559.699.369,00	48,75%
2006	378.827.242,00	1.079.080,00	1.141.024.569,00	1.520.930.891,00	45,74%
2007	556.912.271,00	60.614.666,00	1.316.103.869,00	1.933.630.806,00	50,98%
Fuente: SIAF, MEF. Elaboración propia.					

Personal y obligaciones sociales

Como en todo el sector público del país, el mayor porcentaje del presupuesto se destina al pago de salarios y beneficios sociales. En el caso del sector Interior, entre el 75% y 80% del presupuesto se destina al pago de salarios y beneficios sociales del personal de la Policía. A pesar de que este porcentaje resulta bastante elevado en comparación con los demás tipos de gasto, los salarios de los policías aún resultan ser bastante precarios.⁹

Debido al incremento de los índices de delincuencia y criminalidad en las diferentes ciudades del Perú, entre los años 2004 y 2005 el número de efectivos policiales para tareas de patrullaje y control en las calles se incrementó. Durante el año 2004, se destinó a 2.800 efectivos policiales que desarrollaban labores administrativas a labores operativas de patrullaje. Asimismo, en el año 2005, con la finalidad de tener mayor presencia poli-

9 Por ejemplo, un suboficial de tercera recibe un sueldo total de \$ 300.

cial, se incorporaron a las tareas de seguridad ciudadana 3.015 efectivos policiales (173 de la Unidad de Protección Especial; 1.204 del SOES; y 1.638 de labores administrativas)(Acuerdo Nacional, 2006). En 2006 se incorporaron 1.450 policías para labores de patrullaje a pie en Lima. Todo esto significó mayores recursos para el pago de personal y para todas las actividades que implican las labores de vigilancia y patrullaje. A pesar del intento de incrementar policías para las tareas de seguridad ciudadana, en el Perú contamos con un policía por cada 353 habitantes, sin lograr igualar el estándar internacional de un policía por cada 250 habitantes.

Inversión

Desde el año 1999, la inversión representa un porcentaje bastante reducido dentro del presupuesto, entre 0,1% en el peor de los casos, y en el mejor, 3,1%. Este tipo de gasto principalmente comprende la rehabilitación y construcción de instalaciones de la Policía y la adquisición de equipamiento y materiales duraderos. En el año 2005, los gastos de capital comprendían la flota de patrulleros, incrementándose con 150 unidades y 300 motocicletas ligeras y areneras para el patrullaje en asentamientos humanos y zonas de difícil acceso. La mayor presencia de efectivos y patrulleros en las calles se reforzó con comisarías conectadas entre ellas y a su vez a una central a través de una red informática (Diario oficial *El Peruano*, 2005).

Desde octubre de 2005 hasta febrero de 2006 se planificó reasignar 100 vehículos para labores operativas en comisarías; la recuperación de 500 vehículos para patrullaje; la adquisición de 150 patrulleros funcionales; y 300 vehículos menores. Al año 2006, la Policía contaba con 9.560 vehículos y con 89.946 efectivos policiales a lo largo de todo el territorio nacional (Diario oficial *El Peruano*, 2005).

Recién en el año 2007 el rubro inversión y capital incrementó significativamente su participación en el presupuesto del sector al 3,1%, dirigido principalmente a la implementación y equipamiento de las diferentes comisarías del país, con el fin de mejorar la seguridad ciudadana. Asimismo, se destinaron recursos para la modernización, repoten-

ciación, renovación, reemplazo y reparación del equipamiento de la PNP; se adquirieron patrullas en sus diferentes modalidades (urbano y rural); se transfirieron recursos a las municipalidades distritales para la conformación de juntas vecinales con el fin de minimizar la delincuencia; se equipó al servicio especial de patrullaje a pie realizado por personal policial de las DIRTEPOLES. Además, se adquirieron equipos para la Dirección de Criminalística para la investigación, denuncia y combate a la delincuencia y el crimen organizado a escala nacional.

En 2007 se siguió con el proyecto de la comisaría virtual; para ello se adquirieron 4.562 computadoras; se realizó la interconexión de 166 comisarías en Lima y 33 en provincias, lo cual representó el 16,2% a escala nacional; se desarrolló el sistema DATAPOL; y se adquirieron 40 cámaras de video vigilancia para Lima.¹⁰

2007 también fue el año en que los procesos de adquisición de los bienes de capital se manejaron de manera irregular. Un ejemplo de ello fue la doblemente frustrada adquisición de patrulleros, la primera anulada por irregularidades cometidas en la licitación (469 patrulleros), y la segunda, por realizar un proceso de subasta inversa para la adquisición de bienes que no son bienes comunes (698 patrulleros). Como consecuencia de ello, la PNP hasta la fecha no cuenta con los patrulleros que son importantes para la labor de patrullaje y vigilancia ciudadana. Finalmente, la solución a estas compras se dio a través de un convenio suscrito entre el Estado peruano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo que permitió realizar los procesos de adquisición de 1.500 patrulleros y motocicletas, que contribuirán al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y el combate a la delincuencia en el país a partir de abril de 2008.

10 Dirección de Telecomunicaciones de la PNP.

Gasto corriente

Desde el año 1999, este gasto se ha incrementado a lo largo del período; sin embargo, como porcentaje del presupuesto destinado para la vigilancia, se redujo del 27,9% hasta el 15,8% y 17,6% en 2003. Es a partir del año 2004 que su participación en el presupuesto comenzó a incrementarse hasta llegar nuevamente al 28,8% en 2007. Estos gastos comprenden principalmente gastos referidos a la logística y soporte de la Policía, tales como: combustible y lubricantes, alimentos, vestuario, pago de servicios, insumos médicos, materiales de construcción, de enseñanza, de escritorio, explosivos y municiones, pasajes y gastos de transporte, viáticos y asignaciones, etc. Al igual que en el caso de los patrulleros, en el año 2007 se anularon las licitaciones de mil granadas lacrimógenas CS Triple, 50 mil cartuchos lacrimógenos CS Triple y 20 mil cartuchos Cal. 12 GA (munición no letal) (Ideele, 2007).

Las municipalidades y el presupuesto para seguridad ciudadana: el caso de Lima

En materia de seguridad ciudadana, las municipalidades tienen competencia para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad; además, promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindan servicios de seguridad ciudadana con la cooperación de la PNP, conforme a ley.¹¹

Las municipalidades, en cuanto a seguridad ciudadana, son responsables de promover el establecimiento de comités de seguridad ciudadana en su jurisdicción, con la participación de la PNP, la sociedad civil y otros sectores del Estado como la Fiscalía de la Nación, el Ministerio de Justicia, la Defensoría del Pueblo, entre otros.¹²

Con esas facultades, varias municipalidades han dado señales de que los servicios de seguridad que ellos ofrecen son, en muchos casos, más efi-

11 *Constitución política de la República del Perú*, artículo 197.

12 *Ley Orgánica de Municipalidades*, artículo 85 de la Ley n.º 27972.

cientes que los que provee el Gobierno central. El serenazgo, por ejemplo, es un cuerpo compuesto por efectivos de seguridad y personal civil que brinda un servicio público de patrullaje preventivo en cada municipio, financiado con las contribuciones de los vecinos. El vecino amenazado recurre a este servicio y, por lo general, recibe una respuesta efectiva pronta, cosa que no ocurre con la Policía (Comisión Andina de Juristas, 1999).

Debido a que la ciudad de Lima presenta los índices de inseguridad más altos a escala nacional, se han analizado los presupuestos que los municipios distritales de Lima destinan para paliar este problema. Cabe resaltar que en Lima se pueden encontrar profundas diferencias entre los sectores ricos y pobres; claramente existen municipios distritales de la ciudad que reciben mayores recursos provenientes de la recaudación tributaria y los arbitrios, de tal manera que pueden implementar planes de seguridad bastante sofisticados como el serenazgo. Sin embargo, en los municipios distritales más pobres no ocurre lo mismo a pesar de que cuentan con índices de delincuencia bastante altos, pues estos no cuentan con los recursos necesarios para resolver el tema, o no cuentan con la voluntad o equipo capaz de colocar como primera prioridad la solución al problema de la inseguridad ciudadana.

Esta desigualdad de presupuestos entre los distritos de Lima genera inequidad en la distribución de medios económicos y de personal de seguridad, sean policías o serenazgos, que permitan combatir la inseguridad de manera equitativa.

El presupuesto que los municipios distritales de Lima destinan a la seguridad ciudadana se puede apreciar en el cuadro de la página siguiente:

Tabla 6 Presupuesto de los municipios distritales de Lima				
Municipalidad distrital	Presupuesto para SC (\$)	% del presupuesto	Presupuesto para SC (\$)	% del presupuesto
Nivel socioeconómico A				
San Isidro	5.834.037,39	16,6	6.126.112,80	18,6
La Molina	1.904.305,47	10,7	2.652.947,87	12,0
Santa María del Mar	-	-	119.642,38	0,4
Nivel socioeconómico B				
Miraflores	3.016.669,30	12,3	3.130.341,16	11,3
Surco	2.858.725,84	7,5	3.467.969,51	9,3
San Borja	1.562.264,44	10,2	1.493.868,90	9,4
Jesús María	854.220,06	8,1	995.875,61	10,0
Pueblo Libre	-	-	642.016,77	9,5
Lince	-	-	598.910,67	8,5
Surquillo	535.499,70	7,1	516.710,06	6,6
Magdalena	350.614,89	68	494.936,28	9,5
San Miguel	207.485,11	2,0	339.029,88	3,4
Punta Hermo	94.148,02	9,4	109.260,98	7,6
Chaclacayo	76.939,21	2,9	95.039,33	3,3
Punta Negra	53.526,75	6,6	48.747,56	6,5
Nivel socioeconómico C				
Lima	3.137.814,29	1,6	3.258.451,52	1,1
La Victoria	2.310.298,18	11,7	2.535.878,96	12,3

Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú

Ate	880.062,61	3,9	1.566.396,65	5,7
San Martín de Porres	775.449,54	4,7	1.084.436,28	5,5
San Juan de Miraflores	337.980,24	3,4	695.550,00	6,4
Los Olivos	481.128,88	3,4	684.306,40	3,9
Santa Anita	657.327,05	9,4	638.657,93	7,0
Chorrillos	368.603,95	3,0	602.302,74	3,9
Breña	-	-	372.040,24	7,0
San Luis	137.382,67	3,8	255.282,93	5,3
Independencia	169.049,85	2,6	220.328,66	3,1
Rímac	281.252,28	4,0	179.369,21	2,6
Comas	161.945,90	1,3	212.993,90	1,5
Nivel socioeconómico D				
El Agustino	271.899,70	4,7	480.076,52	7,1
Villa El Salvador	275.413,68	2,4	431.369,82	3,5
Puente Pie	322.211,25	5,5	378.596,65	3,5
Lurigancho	-	-	298.511,59	1,4
Lurín	192.951,98	4,9	150.753,66	3,6
Ancón	68.166,26	3,5	70.160,06	3,4
Nivel socioeconómico E				
Villa María del Triunfo	152.214,29	1,3	470.697,87	3,3
Total	28.329.588,75		35.417.571,34	
Fuente: MEF. Elaboración propia.				

No cabe duda que de los cinco sectores socioeconómicos, los tres primeros tienen municipalidades distritales que destinan una cantidad considerable de recursos para seguridad ciudadana. Indudablemente, los municipios de los distritos que destinan mayores recursos para esta tarea, en términos reales, son los distritos de los sectores socioeconómicos más altos (comerciales o financieros y/o residenciales) que recaudan mayores impuestos y arbitrios en sus jurisdicciones.

En primer lugar está el distrito residencial, comercial y financiero de San Isidro, con alrededor de \$ 5,8 millones para la implementación del serenazgo en 2005, y \$ 6,1 millones para lo mismo en 2006. Además, como porcentaje del total de su presupuesto, se destinó el 16,6% en 2005 y 18,6 % en 2006, lo cual demuestra la importancia que el municipio dedica a esta tarea. Esta municipalidad cuenta con el serenazgo más antiguo del Perú, creado en 1988, además de contar con su propia escuela de formación de serenos, quienes, junto a la PNP y la comisaría de San Isidro, han desarrollado el Plan Luciérnagas de patrullaje conjunto desde el año 2004. En el año 2006 se adquirieron 30 cámaras de vigilancia, lo que actualmente le ha facilitado contar con un sistema que le permite al vecino común y corriente acceder a las cámaras de seguridad de la municipalidad desde su celular. También cuenta con una central de emergencia denominada Alerta San Isidro; ha creado nuevos módulos de serenazgo y renovado su flota vehicular (Municipalidad de San Isidro, 2007).

En segundo lugar, se encuentra el municipio de Lima Metropolitana que representa a la ciudad capital del Perú. Lima Metropolitana es la ciudad que mayor índices de victimización posee, la inseguridad percibida y experimentada por los ciudadanos aún es significativa. Este municipio, que recibe la mayor cantidad de recursos en comparación con los demás distritos, destinó alrededor de \$ 3,1 y 3,2 millones en 2005 y 2006 para la seguridad ciudadana, suma no tan significativa como porcentaje del total de su presupuesto, 1,6% y 1,1% para 2005 y 2006, respectivamente. Este porcentaje denota la mínima importancia que el municipio le asigna a este tema, lo cual no sorprende ya que el alcalde Luis Castañeda Lossio ha preferido la construcción de obras públicas que la seguridad ciudadana.

En tercer lugar se encuentran las municipalidades de Miraflores, Surco, La Molina y San Borja, distritos que al igual que San Isidro son zo-

nas residenciales y comerciales que obtienen altos recursos económicos debido al poder de recaudación de impuestos. La apuesta de Miraflores ha sido por la tecnología, el municipio ha implementado una central de atención de denuncias que, además de permitir responder a los llamados de los vecinos, constituye la fuente principal de acopio de información para construir un mapa de criminalidad confiable (Caparrós, s/a).

Surco, San Borja, Lima y San Isidro con mayores recursos para seguridad ciudadana, además de Jesús María, Lince y La Victoria, destinan buen porcentaje de sus presupuestos a este fin, además de ser los únicos que hasta la fecha han podido acceder al denominado Plan Telaraña, el cual consiste en el patrullaje conjunto de la Policía y los serenazgos. En todos estos distritos, gracias a este plan, se pudieron disminuir los índices de inseguridad ciudadana.

Desde el punto de vista del nivel de presupuesto destinado a seguridad ciudadana, indiscutiblemente se observa que los distritos más acaudalados son los que destinan más recursos a esta política, mientras que los distritos más precarios y con mayores problemas de inseguridad ciudadana son los que destinan menos recursos a ésta. Sin embargo, se puede observar que distritos de clase media o baja como Jesús María, La Victoria o Lince, que tienen altos índices de inseguridad, sí le dan importancia a este problema y destinan buen porcentaje de su presupuesto para solucionar los problemas delincuenciales en sus distritos.

Otro caso de municipalidad que destina de sus escasos recursos la implementación de un plan de seguridad ciudadana es la municipalidad de Surquillo que, en colaboración con la comisaría de su distrito, ha logrado tener resultados bastante exitosos. Esta municipalidad con \$ 500 mil ha logrado consolidar el sistema de seguridad ciudadana de la mano de la comisaría de su distrito y de sus vecinos. Actualmente cuenta la única una red de comunicaciones que conecta juntas vecinales, serenazgo y Policía en caso de denuncias por algún delito cometido en su jurisdicción.

En el año 2004, representantes de las gerencias de Seguridad Ciudadana de 29 distritos se reunieron, para empezar un proceso de integración con la siguiente agenda: estandarización de la capacitación, unificación de los códigos de comunicación que usa su personal, aprobación de un mismo color para sus uniformes y vehículos y la sistematización de

una sola base de datos. Aún no hay avances significativos, pero se ha dado un primer paso con la estandarización de los códigos de comunicación entre los serenazgos de San Isidro, Magdalena, Miraflores y Lince, a ellos se ha sumado el Cercado de Lima, San Borja y Surquillo (Diario *El Comercio*, 2006).

Finalmente, en marzo del año 2007, el presidente Alan García lanzó el plan de “distritalización” de la Policía Nacional, con el fin de descentralizar la mayor cantidad de personal, vehículos para patrullaje y decisión de las grandes unidades administrativas de la Policía hacia los distritos. Desde ese entonces y a partir de la aprobación de la Ley n.º 29.010 se faculta a los gobiernos regionales y gobiernos locales a disponer recursos para inversión a favor de la Policía mediante convenios interinstitucionales.

Ideas finales

A pesar que en el Perú experimentamos una etapa de crecimiento y de abundancia de recursos económicos que en años anteriores no teníamos, estos no parecen ser suficientes para satisfacer las necesidades de todos los sectores del país, entre ellos, el sector Interior que aún no cuenta con los recursos suficientes para poder solucionar tanto los problemas institucionales como los de seguridad ciudadana del país. Sumado a este, otro problema fundamental es la administración ineficiente de estos escasos recursos con los que se cuenta, como la irregular licitación de patrulleros, pertrechos y municiones.

Por otro lado, se ha podido observar que la distribución del presupuesto al interior del sector tampoco se hace de manera eficiente, la mayor carga del presupuesto se destina al pago de personal, de pensiones y beneficios sociales, quedando muy poco para el gasto de logística, patrullas, motocicletas, equipamiento e infraestructura física de comisarías y cuarteles tan importantes para lograr la operatividad de la Policía.

Asimismo, las partidas del presupuesto en este sector están colocadas de forma desordenada, y existe una duplicidad y confusión de términos y conceptos con respecto a la seguridad ciudadana.

En cuanto al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, si bien ya se ha instalado casi el 100% de comités provinciales, regionales, y distritales de seguridad ciudadana, estos aún no funcionan articuladamente. Según el Informe Defensorial n.º 132 denominado *¿Ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana* emitido por la Defensoría del Pueblo:

varios comités instalados a escala nacional no han funcionado en forma continua, lo cual dificulta la posibilidad de reunir a los representantes sectoriales en un espacio de coordinación para abordar la problemática de la seguridad ciudadana, e impide el diseño, ejecución y seguimiento de políticas locales integrales para afrontarla.

De la misma manera, así como la participación de los representantes institucionales es irregular, lo que desgasta la iniciativa para abordar el tema de seguridad ciudadana, tampoco se ha llegado a identificar el establecimiento de una práctica orientada a la elaboración de diagnósticos o planes provinciales de seguridad ciudadana. La falta de regularidad en las sesiones no ha permitido la institucionalización de los comités como espacio de coordinación para afrontar la problemática de la seguridad ciudadana (Defensoría del Pueblo, 2008).

Por otro lado, en Lima Metropolitana parecen existir experiencias, algunas aisladas y otras coordinadas, que han funcionado muy exitosamente; sin embargo, se ha podido notar que existe desigualdad de presupuestos entre los distritos, lo que dificulta la eliminación integral de la delincuencia e inseguridad en toda la ciudad de Lima. Los distritos de niveles socioeconómicos bajos y con altos índices de victimización no destinan suficientes recursos para disminuir el problema de inseguridad en sus zonas, no trabajan con la Policía bajo una estrategia común, y sus esfuerzos de lucha contra la inseguridad resultan aislados. Este mismo problema parece ocurrir en las provincias y distritos del resto del país, que no cuentan con recursos ni partidas presupuestarias para seguridad ciudadana, y mucho menos con planes de seguridad ciudadana que se puedan ejecutar.

Bibliografía

- Acuerdo Nacional (2006). *Resultados alcanzados al 2006 de la política de Estado "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana"*. Documento electrónico:
http://www.acuerdonacional.gob.pe/DocumentosAN/informe_al_2006/MinisteriodelInterior-Politica07.pdf
- Caparrós, Leonardo. "Un paseo ciudadano: una mirada diferente de las experiencias exitosas en seguridad ciudadana". Palestra / PUCP. Documento electrónico:
<http://palestra.pucp.edu.pe/?id=358>
- Comisión Andina de Juristas (1999). *Seguridad ciudadana: cambios necesarios*. Lima, CAJ.
- Constitución política de la República del Perú* (1993). Lima.
- Defensoría del Pueblo (2008). *Informe defensorial n.º 132: ¿ciudadanos desprotegidos? Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana*. Lima.
- Diario oficial *El Peruano* (2005). "Mil quinientos policías se sumarán al combate contra la delincuencia", Sección Política, 30 de septiembre.
- Diario *El Comercio*, (2006). "El reto de la próxima gestión edilicia es la profesionalización del serenazgo", Sección Lima, 6 de agosto.
- Dirección de Telecomunicaciones de la PNP. Disponible en:
<http://www.pnp.gob.pe/direcciones/dirtel/logros.html>
- Dirección Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas (2007). *Clasificadores y maestro del clasificador de ingresos y financiamiento*.
- Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima (2006). *Barómetro social IV: cuarta encuesta anual sobre seguridad ciudadana en Lima Metropolitana y Callao*. Lima.
- Idele (2007). "El carné aprista como bote salvavidas". *Revista del Instituto de Defensa Legal*, número 184. Área de Seguridad Ciudadana.
- Imasen (2007). *Percepción sobre la seguridad ciudadana (Gran Lima)*.
- Ley Orgánica de Municipalidades* (2003). "Ley n.º 27.972". Lima.
- Ley del Ministerio del Interior*, texto único ordenado del Decreto legislativo n.º 370, Decreto supremo n.º 003-2004-IN.

- Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2007). *Informe nacional sobre implementación de la convención interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados (CIFTA) del período 1999-2006*. Lima.
- Municipalidad de San Isidro (2007). *Boletín El Vecino*, año 5, número 46, junio-julio.
- Secretaría Técnica CONASEC (2003). *Compendio de dispositivos legales sobre seguridad ciudadana*. Lima.
- Yépez Dávalos, Enrique (2004). *Seguridad ciudadana: 14 lecciones fundamentales*. Instituto de Defensa Legal.

Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México

Benjamín Méndez Bahena¹

Introducción

Este trabajo examina el presupuesto destinado a la seguridad ciudadana en el Distrito Federal (D.F.),² México, en el período 1990-2006, que comprende cinco gobiernos: los últimos tres regentes,³ nombrados por el presidente de la República y los dos primeros electos. Para establecer un panorama general, se examina el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal, el de la Procuraduría General de Justicia, del Tribunal Superior de Justicia y de la recién creada Subsecretaría del Sistema Penitenciario.⁴ Previamente, se revisarán algunos indicadores generales de las finanzas públicas del D.F.

-
- 1 Profesor e investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional (IPN), México. Lauro Aguirre n.º 120 Colegio de Agricultura, D. F. CP 11360. Correo electrónico: bmendezb@hotmail.com / bmendez@ipn.mx Becario SIBE.
 - 2 Con sus 18 millones de habitantes, Ciudad de México incluye las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno del Estado de Hidalgo (SEDESOL / CONAPO / INEGI, 2007).
 - 3 Al desaparecer el gobierno local en los años veinte del siglo pasado, el presidente de la República asumió la facultad de designar un gobernante a semejanza de un secretario de Estado.
 - 4 Ver Gaceta Oficial del D.F., 11 de enero de 2008. Disponible en: <http://www.reclusorios.df.gob.mx/normatividad/index.html>

Funciones de gobierno y fuentes de financiamiento

En México, al gobierno federal le corresponden las funciones de Defensa y Seguridad Nacional, Relaciones Exteriores, Coordinación Fiscal, Comercio Exterior, Política Monetaria, Educación, Medioambiente, Salud y Desarrollo Regional. Sus fuentes de financiamiento son los Impuestos Sobre la Renta (ISR), al Valor Agregado (IVA), al capital, aduanas, combustibles y emisiones.

Los gobiernos subnacionales tienen las siguientes atribuciones: educación, salud, seguridad social, asistencia y supervisión de gobiernos municipales, proyectos de beneficio regional, fomento industrial y agrícola, recursos y medioambiente y vías de comunicación interestatales. El financiamiento proviene de impuesto a la producción, a las herencias, una parte de los salarios, parte opcional del IVA, al alcohol, tabaco y pastas, parte del impuesto a combustibles y emisiones, registro de licencias y pago de tenencias de vehículos automotores, a la propiedad de los negocios y megaproyectos urbanos.

Los municipios deben otorgar agua potable, drenaje, alcantarillado, basura, parques, saneamiento ambiental, salud, educación, seguridad, bienestar social e infraestructura de comunicaciones. Su financiamiento proviene de impuestos a la propiedad raíz o inmobiliaria denominado predial, impuesto a la producción inmobiliaria, así como los derechos correspondientes a los servicios públicos prestados.

Para esas tareas, el gobierno federal obtiene en promedio un gasto equivalente al 20% de su Producto Interno Bruto (PIB), cuando el promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 45% (OCDE, 2000: 75). De ella, en promedio el 3% llegó a los Estados y municipios⁵ mediante el mecanismo de las participaciones entre los años de 1990 y 1999 (OCDE, 2000: 60 y 121). Así, por ejemplo, entre los años 2001 a 2006, el gobierno federal entregó al D.F. recursos destinados a la seguridad ciudadana a través del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP) por 146 millones de dóla-

5 Ver también: Cabrero (1996: 19-21).

res (mil 898 millones=192 mil pesos),⁶ equivalentes al 3% del presupuesto ejercido por el Gobierno del Distrito Federal (GDF) en 2001.

Los gobiernos, independientemente del partido político que gobierne, suelen invertir esos recursos en armamento, patrullas, contratación de nuevos policías y construcción de centros penitenciarios de mayor tamaño; en menor medida, en políticas de inteligencia e investigación de las corporaciones ministeriales o judiciales y escasamente en programas multiagencia de prevención de la delincuencia, pues las políticas de seguridad se formulan al margen de las otras áreas de acción gubernamental. Adicionalmente, la falta de homologación de las disposiciones legales en los tres niveles de gobierno, así como las excepciones que caracterizan el régimen jurídico-administrativo del Distrito Federal,⁷ obstaculizan la coordinación en materia de prevención delictiva y seguridad ciudadana.

Eficiencia institucional en la seguridad ciudadana

Considerando que el presupuesto destinado a justicia y seguridad pública debe dejar de asumirse como un renglón imprescindible del gasto, pero ajeno a los criterios de escrutinio, a la evaluación de su monto y de cómo se ejerce, en este trabajo se entiende a la eficiencia como el grado en que cada una de las dimensiones del gobierno local posee los mecanismos institucionales y el personal capacitado para cumplir con las competencias legales y satisfacer las demandas ciudadanas, atendiendo al principio de equidad. La eficiencia, por su parte, se refiere a lograr la satisfacción de las demandas y competencias al menor costo, es decir, en referencia a la medición de la relación costo-efectividad, costo-beneficio y costo-utilidad (Zicardi, 1998).

En cuanto a la eficiencia, una aproximación a la evaluación de la gestión pública en las cuatro áreas encargadas de la seguridad ciudadana (la prevención del delito, la procuración de justicia, la impartición de justi-

6 Ver <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/>. Se calcula un tipo de cambio de 13 pesos mexicanos por dólar de Estados Unidos.

7 El D.F. es el único caso en donde el Gobernador (Jefe de Gobierno en este caso) no designa al Procurador ni al Jefe de la Policía, pues el Estatuto de Gobierno confiere esta facultad al Ejecutivo Federal.

cia y la administración de la justicia), puede realizarse a partir del análisis de las finanzas del gobierno del D.F. en tres niveles. Primero, un conjunto de indicadores sobre el comportamiento de ingresos y egresos. Segundo, la distribución presupuestal por ámbitos de acción muestra los criterios de política económica para la asignación de gasto, revelando las prioridades de un equipo de gobierno. Tercero, el comportamiento del presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP / D.F.), de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF), del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF) y de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario (SuSP) permite establecer algunas conclusiones.

Indicadores de eficiencia institucional

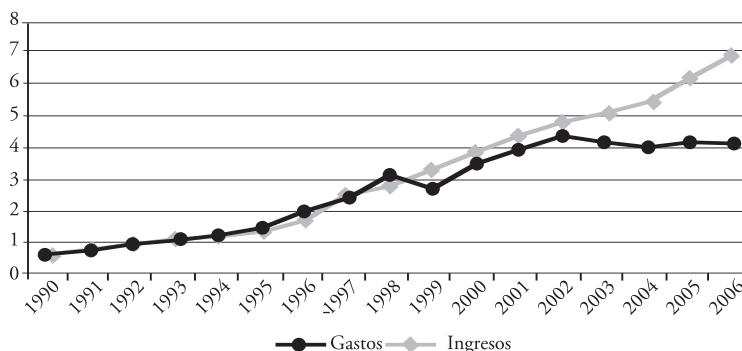
Para examinar la estructura de las finanzas municipales y la eficiencia institucional, Cabrero (1996: 63-68) propone diecisiete indicadores, de los cuales aquí se usan ocho: ingreso, gasto, balance financiero, autonomía financiera, autonomía tributaria, ingreso per cápita por impuestos, e ingreso per cápita por derechos. Con esa metodología, en el gráfico 1 se aprecia una tendencia creciente de subejercicio presupuestal en los gobiernos perredistas que iniciaron en 1997, indicativo de problemas en la planeación de las finanzas.

El gráfico 2 presenta la evolución de los otros cuatro indicadores en el mismo período de diecisiete años. Al agruparlos surgen interesantes observaciones. Así, a mayores ingresos propios corresponde mayor autonomía financiera, pues obtenerlos depende únicamente de la eficiencia de las agencias. Para el D.F., el gráfico 3 revela un estancamiento en los ingresos propios y un crecimiento en las transferencias federales, por lo que el financiamiento de sus programas de trabajo continúa dependiendo, en gran medida, de otras fuentes, con las implicaciones que esto tiene.⁸

8 Por ejemplo, aún cuando en algunos casos se encuentra normado el monto de los recursos del Gobierno Federal, su entrega oportuna puede depender de la voluntad política y del partido que gobierna.

Gráfico 1

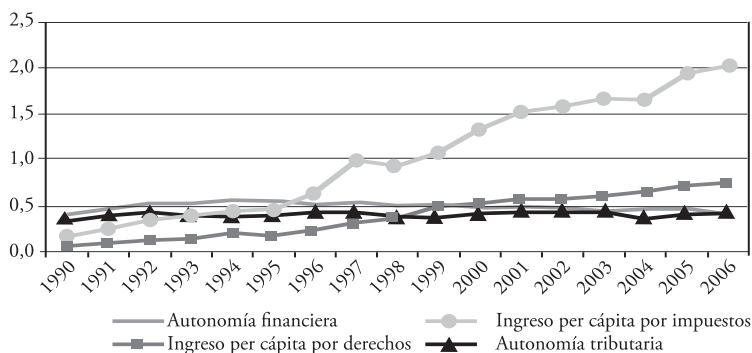
Distrito Federal, ingresos y gastos 1990-2006 (millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF y GDF.

Gráfico 2

D.F., Indicadores de eficiencia institucional, 1990-2006

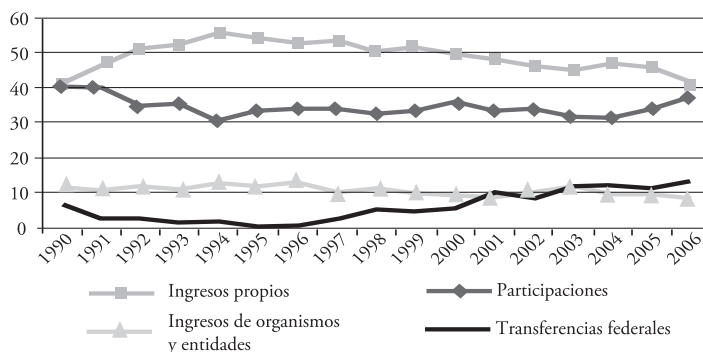


Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF, GDF y CONAPO.

La autonomía tributaria⁹ señala el porcentaje en que los impuestos financian el gasto de un gobierno, de manera que más impuestos equivale a mayor eficiencia financiera. En el D.F., el cobro de impuestos sigue siendo deficiente aún en la época de los gobiernos electos. Al analizar la com-

9 Total de ingresos por impuestos para un año/total de ingresos propios para ese año (Cabrero, 1996: 65-66).

Gráfico 3
D.F., Ingresos 1990-2006 (porcentajes)



Fuente: <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/Ingresos.pdf>

posición de los impuestos en el gráfico 4, se aprecia cómo el pago por la propiedad del suelo, denominado en México impuesto predial, aporta el mayor porcentaje al total recaudado, a pesar del notable incremento en el impuesto a la nómina de pago de las empresas a partir de 1997 cuando subió 10 puntos porcentuales.

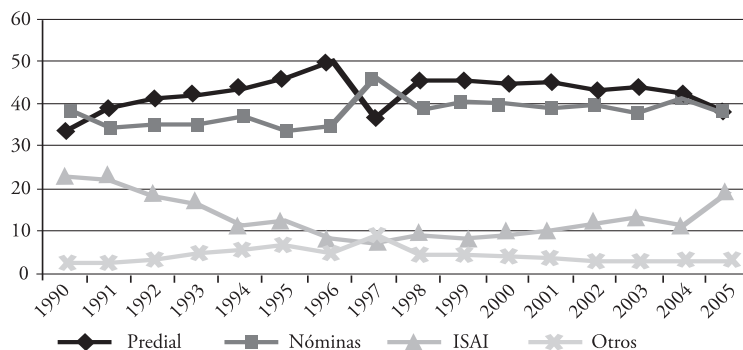
La importancia de estos dos impuestos es tal, que en 1990 su suma representaba el 75% del total obtenido por el GDF y, en los últimos diez años, promediaba el 84%, según el gráfico 4. Entretanto, decrece la importancia de otros como el Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles (ISAI). En la mayoría de los gobiernos municipales de México ocurre algo similar.

Por otro lado, en cuanto al ingreso per cápita por impuestos,¹⁰ que expone la evolución de los impuestos respecto de la población residente, en el gráfico 2 se aprecia una tendencia de crecimiento en los impuestos recibidos por el Gobierno del Distrito Federal, acentuada con los gobiernos perredistas, que podría ser entendida como un indicio de aprobación a ese gobierno, pues la tasa de crecimiento de pago no solo rompió una tendencia negativa, sino se incrementó.

10 Total de impuestos para un año/total de población para ese año (Cabrero, 1996: 66).

Gráfico 4

D.F., Impuestos 1990-2006 (porcentajes)

Fuente: <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/Impuestos.pdf>

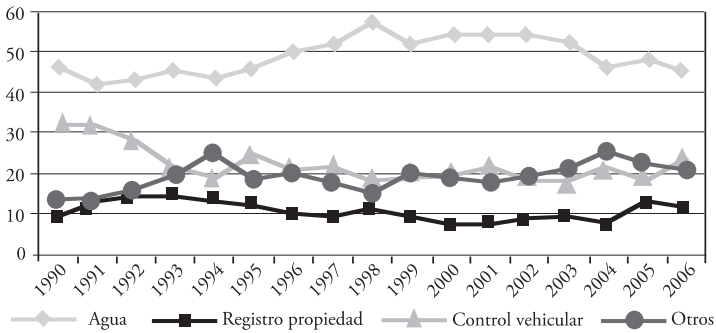
Finalmente, respecto al ingreso per cápita por derechos¹¹ que indaga sobre el nivel de autofinanciamiento de los servicios públicos como el suministro de agua potable, el registro civil, el registro público de la propiedad y el comercio, la expedición de licencias, las cuotas por servicios médicos, entre otros que el gobierno otorga a sus ciudadanos. En este caso, el gráfico 2 muestra que el Gobierno del Distrito Federal obtiene cada vez mayores recursos; aunque sean aún insuficientes.

La composición de los derechos mostrada en el gráfico 5 indica que casi la mitad de ese rubro corresponde al pago por el servicio de agua potable domiciliaria, mientras se estancan renglones como el control vehicular, en una ciudad con un parque vehicular de tres millones 204.568 automotores registrados¹² o por trámites en el Registro Público de la Propiedad, en una ciudad donde, según afirma el Colegio de Notarios del Distrito Federal, 1,8 millones de inmuebles, es decir, 80% del total “(...) no tienen en regla sus trámites de escrituración” (Reforma, 20 de agosto de 2006). Los ingresos por derechos pueden crecer significativamente, aplicando un programa de captación que incluya el convencimiento a los ciudadanos. En parte, la explicación del lento crecimiento

11 Total de ingresos por derechos para un año/total de población para ese año (Cabrero, 1996: 66).

12 Ver http://www.setravi.df.gob.mx/informes/InformeIngSetravi_feb07.pdf

Gráfico 5
D.F., Derechos 1990-2006 (porcentajes)



Fuente: <http://www.finanzas.df.gob.mx/transparencia/docs/Derechos.pdf>

en los derechos se ubica en la decisión del gobierno perredista de no incrementar los precios y tarifas de los servicios como el transporte colectivo (metro, tren ligero, trolebús, autobuses de la línea RTP), al considerar que esa política beneficia principalmente a los estratos de menores ingresos.

Este breve recorrido permite observar una lenta mejoría en las finanzas públicas del Distrito Federal y la urgencia de diseñar programas de captación de mayores niveles de ingresos propios para explotar el gran potencial recaudador que hoy se desperdicia.

Presupuesto por ámbito de acción

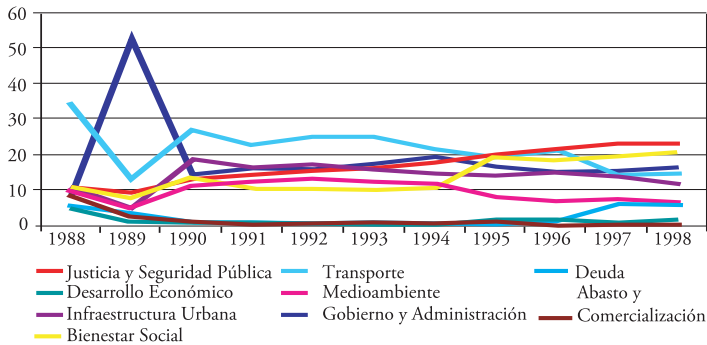
El Presupuesto por ámbito de acción es una forma de agrupar los recursos asignados al Gobierno del Distrito Federal en diez áreas temáticas distintas a la tradicional estructura de secretarías que facilita destacar las prioridades de la política pública, partir del monto asignado, revelando los verdaderos ejes de política del equipo gobernante. La base de datos abarca solo el lapso 1988-1998, ya que la estructura de la cuenta pública cambió en 1999. El cuadro 1 permite examinar tres períodos de gobierno, el de Manuel Camacho Solís, el de Óscar Espinosa Villarreal y el primer año de Cuauhtémoc Cárdenas.

El primer dato es el enorme crecimiento (del 9% al 53%) en Gobierno y administración en 1989, quizá como secuela de la polémica elección presidencial de Carlos Salinas de Gortari en 1988, quien designó regente del departamento del D.F. a su amigo Manuel Camacho. Este indicador crece nuevamente en 1994, año de elecciones para diputados, senadores federales y representantes a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), antecesora de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Ningún gobierno realiza una adecuada gestión si destina más de la mitad de su presupuesto a la administración interna. El gráfico 6 ilustra este fenómeno.

Cuadro 1 Presupuesto del D.F. por ámbito de acción 1988-1998 (porcentajes)											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gasto programático total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Justicia y seguridad pública	10,45	9,01	12,77	14,42	15,15	16,28	18,29	20,03	21,73	23,30	22,96
Medioambiente	9,20	5,24	10,89	12,48	13,19	12,11	11,59	7,64	6,80	7,24	6,65
Bienestar social	10,05	7,65	13,90	10,95	10,69	10,08	10,91	19,59	18,74	19,85	21,08
Transporte	34,34	13,54	26,85	22,64	25,11	25,09	21,72	19,22	21,35	13,63	14,35
Infraestructura urbana	10,14	5,32	18,80	16,39	16,87	16,11	15,39	14,62	15,11	14,30	11,92
Abasto y comercialización	7,56	2,53	0,61	0,36	0,89	0,73	0,76	0,97	0,00	0,00	0,00
Desarrollo económico	5,16	3,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,99	0,88	0,74	1,12
Gobierno y administración	8,94	53,07	14,57	16,54	16,23	17,61	19,68	16,94	15,39	15,68	16,62
Deuda	4,17	0,56	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	5,27	5,29
Otros	0,00	0,00	1,61	6,23	1,88	1,99	1,67	0,00	0,00	0,00	0,00
Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF y GDF. * Obtenida mediante suma de presupuestos por dependencia.											

Gráfico 6

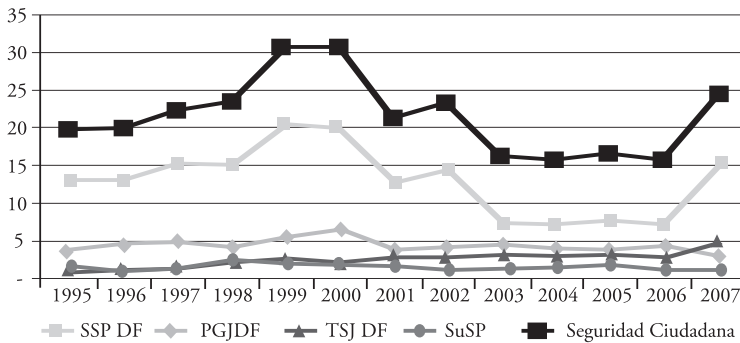
Presupuesto del D.F. por ámbito de acción 1988-1998 (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del DDF y GDF.

Gráfico 7

D.F., Presupuesto de instituciones de seguridad pública 1995-2007 (porcentajes)



Fuente: Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal.

El segundo dato relevante es el gasto asignado a Justicia y Seguridad Pública que, salvo un ligero decremento en 1989, creció sostenidamente con los gobiernos priístas, hasta alcanzar el 22,9% en 1998, primer año de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas, quien inició su trienio el 5 de diciembre de 1997. Ese gasto hace evidente la respuesta de estilo punitivo al notable aumento de la delincuencia en el D.F., que señalan autores como Tenorio (2001) o Ruiz Harrell (1998).

El cuadro 1 y el gráfico 6 también indican otros aspectos en las prioridades gubernamentales. Así, después de que el Gobierno Federal absorbiera la *deuda* del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF) en 1989, este renglón volvió a tener importancia a partir de 1997, un año antes de la transición política. Al parecer, el DDF asumió un importante endeudamiento en el momento previo al proceso electoral.

El Transporte pierde importancia al disminuir del 34% al 14%, en tanto los permisionarios de microbuses¹³ adquieren el control de las rutas y la empresa gubernamental Ruta 100 desaparece, sin que el transporte masivo sea más eficiente. El renglón dedicado al Bienestar social, tras haber disminuido en 1989, adquiere mayor importancia a partir de 1994. En el gasto en Medioambiente, a un ascenso paulatino le sigue un declive que lo ubica en el 6,6% en 1998. La asignación en Infraestructura urbana, decreció en 1989 y mantuvo un comportamiento estable entre 1991 y 1997. El presupuesto destinado tanto a Abasto y comercialización como a Desarrollo económico, que tuvo alguna importancia en 1988, al ejercer 7,5 % y 5,1% respectivamente, tendió a desaparecer, llegando a menos del 1% y 1,1%.

En una visión de conjunto, se observan dos períodos en los cuales entre cinco y seis indicadores mantienen cierta estabilidad. El primero va de 1991 a 1994 durante la Regencia de Manuel Camacho Solís (Deuda, Abasto y comercialización, Desarrollo económico, Bienestar social, Medioambiente e Infraestructura urbana); el segundo, entre 1995 y 1998, corresponde a la administración de Óscar Espinosa y al primer año de Cuauhtémoc Cárdenas (Desarrollo económico, Abasto y comercialización, Medioambiente, Infraestructura urbana y, en menor medida, Gobierno y administración y Bienestar social). Al parecer, implícitamente los gobiernos priístas mantuvieron criterios de política económica por lo menos durante un sexenio. Al inicio de la transición política, el PRD no pudo modificarlos, pues en su primer año de gobierno ejerció un presupuesto preparado por el gobierno

13 Los microbuses son pequeños autobuses de pasajeros con asientos para veinte personas aproximadamente, pero que pueden llevar más de treinta y operan mediante concesión. Con ellos se sustituyó a la empresa gubernamental Ruta 100, que a su vez desplazó, en la década de los años ochenta, a un grupo de abusivos permisionarios.

saliente.¹⁴ Al parecer, en los gobiernos del PRI en el D.F. la distribución presupuestal obedece más a las necesidades políticas del equipo gobernante que a las necesidades de la ciudad.

El presupuesto en seguridad ciudadana

En la década 1998-2008, cuando el Partido de la Revolución Democrática (PRD) gobierna el Distrito Federal, se han producido cambios en la forma de gobernar la ciudad. Algunos conciernen al funcionamiento del aparato de gobierno, el uso de los recursos y la imagen que proyecta hacia los ciudadanos como el freno a la corrupción en la Tesorería a través del registro de pagos por Internet, la expedición de la Ley de Austeridad¹⁵ o el decremento en la corrupción, arbitrariedad, abuso y prepotencia que por años caracterizaron a la Policía preventiva del D.F. Otros, que impactan la estructura urbana como la redensificación de las delegaciones centrales al prohibir la construcción de vivienda en las periféricas, considerando el costo diferenciado de proporcionar servicios urbanos en un lugar o en otro; la creación de infraestructura urbana tras un abandono de treinta años; o el metrobus como opción de transporte masivo y el inicio de la construcción de una nueva línea del metro, empiezan a cambiar el rostro del D.F.

También deben subrayarse las medidas destinadas a atemperar las diferencias sociales, la pobreza y la segregación que identifican a la política social del PRD y especialmente al gobierno de Andrés Manuel López Obrador,¹⁶ como el otorgamiento de créditos para vivienda a trabajadores informales (Coulomb, 2005: 205-208) o la pensión de los adultos mayores.¹⁷ Debe hacerse mención especial al Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social, bajo el cual se aplicaron una decena de programas en las zonas de mayor marginación del D.F. (SEDESOL, 2006).

14 Cuauhtémoc Cárdenas comenzó su gobierno el 5 de diciembre de 1997, cuando la propuesta de ingresos y egresos fue turnada al poder legislativo.

15 Ver <http://www.asambleadf.gob.mx/>

16 Una explicación pormenorizada de la política social del período 2000-2006 puede consultarse en: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL, 2006).

17 Ver ley que establece el derecho a contar con una pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el D.F., en: <http://www.asambleadf.gob.mx/>

Empero, en otras áreas la gestión aún sigue los lineamientos heredados carentes de estímulos para incrementar los ingresos, pues recibían cuantiosos subsidios ya que su titular, el regente, era un subordinado del presidente de la República. En el caso del cobro del impuesto predial, hace años se diseñó un proyecto para actualizar el área construida en cada predio y adecuar el pago a la situación existente, que nunca concluyó. Hace poco, en la Ciudad de Puebla, como parte del Proyecto Angelópolis se introdujo un moderno Sistema de Información Geográfica (SIG) que permitió multiplicar por cuatro la recaudación catastral y realizar con éxito una parte creciente de la gestión municipal (SEDUEEP, 1993).

Así funciona la seguridad ciudadana, o al menos eso sugiere el uso de su presupuesto. El gráfico 7 presenta en porcentajes, para el lapso 1995-2007, el peso de las cuatro instituciones encargadas de la seguridad de los ciudadanos: la Secretaría de Seguridad Pública, cuya misión es la prevención; la Procuraduría General de Justicia, encargada de investigar los delitos denunciados; el Tribunal Superior de Justicia, responsable de impartir justicia emitiendo sentencias a través de los jueces; y la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, creada para administrar la justicia en los reclusorios donde son internados los delincuentes sentenciados.

Su análisis arroja dos interesantes observaciones sobre el uso de los recursos financieros. Primero, es preciso resaltar el elevado nivel que en algunos años alcanzó esta función genérica. En los años de 1999 y 2000, entre las cuatro agencias de gobierno se repartió el 30,5% del presupuesto total del D.F., disminuyendo en los ejercicios posteriores hasta llegar a promediar el 15,9% entre 2003 y 2006, cuando el GDF reporta el menor índice delictivo de las dos últimas décadas. En el año 2007, repunta hasta el 23,8% del total. Es curioso que un gobierno de izquierda moderada destine un porcentaje de recursos tan grande, mayor incluso al asignado en los gobiernos del PRI que en los primeros años podría atribuirse a la inexperiencia del PRD, pero tras diez años de gobierno consecutivos de ese partido, probablemente, la explicación sea la ausencia de una concepción de la seguridad ciudadana que se instale como parte de un programa general de gobierno.

Aunque, en su tercer informe de gobierno, Rosario Robles señaló que en 1997 ocurrían 700 denuncias diarias en el D.F. y que esa cifra descen-

dió a 498 en el año 2000; y en 2001 López Obrador informó de un decremento a 435,6; y para 2006 Alejandro Encinas las estima en 406 denuncias diarias (GDF, 2006: 41), es inadmisibles ese nivel de gasto en un ámbito con resultados cuestionables.

En segundo lugar, el gráfico 7 muestra que la prioridad presupuestal entre las agencias involucradas se encuentra invertida, pues la SSP D.F., con atribuciones de prevención del delito, mantiene en los trece años un porcentaje mucho mayor que las otras tres agencias ya que le ha correspondido en promedio del 59,5% en el lapso 1995-2007, pero llegó al 65% entre los años de 1995 y 2002. Durante todo el período, la SSP D.F. ha tenido recursos en promedio tres veces mayores que la PGJDF, encargada de la investigación de los ilícitos ya cometidos, estimulando la impunidad pues, bajo el modelo vigente, la PGJDF debería disponer de mayores recursos. Esto también ocurre en todos los gobiernos subnacionales y en el Federal.

Algo similar se observa en cuanto al presupuesto del Tribunal Superior de Justicia del D.F., considerando que los juicios son largos, tortuosos, carentes de transparencia, con opción de recurrir hasta por dos ocasiones las sentencias; que los presuntos delincuentes suelen ser atendidos por defensores de Oficio con bajo sueldo, sobrecarga de trabajo y escasa experiencia; que las víctimas no pueden iniciar un juicio, ni aportar nuevos elementos de prueba; que los jueces emiten sentencia sin haber conocido al inculcado; y donde la implantación de los juicios orales aún está en curso.

Al tener como función la administración de la justicia a través del sistema de prisiones del D.F., la Subsecretaría del Sistema Penitenciario representa el último eslabón en la cadena institucional de la seguridad ciudadana. Ahí se concentran los problemas del sistema de justicia, agravados por la pobreza, la exclusión, la injusticia e ignorancia de ciudadanos que pasan años en los penales sin recibir sentencia. En ellos, existe un problema de saturación de tal magnitud, ilustrado en el cuadro 2, que ha obligado al Gobierno del Distrito Federal no solo a plantear la construcción de nuevos reclusorios, sino a flexibilizar los requisitos de excarcelación, bajo las modalidades de preliberación y de brazaletes electrónicos, regresando a la calle a individuos que no debieron haber ingresado al sis-

tema de reclusión, pues habían cometido delitos no considerados graves, pero que algún tiempo después, lejos de rehabilitarse se han especializado incorporándose a redes delictivas y aprendiendo nuevas técnicas para cometer ilícitos mientras permanecieron en instituciones que con una mezcla de acierto e ironía el pueblo llama “las universidades del crimen”.¹⁸

Cuadro 2

Sobrepoblación en los reclusorios del D.F.

Año	Capacidad	Internos	Sobrepoblación (%)
1993	6.163	8.284	74
1994	6.163	7.251	85
1995	7.596	8.147	93
1996	7.264	11.056	66
1997	12.182	13.901	88
1998	18.239	14.390	-127
1999	14.862	20.054	74
2000	14.862	21.247	70
2001	15.456	22.053	70
2002	15.351	20.997	73
2003	19.036	23.907	80

Fuente: Hernández Campos (2006: 70)

La sobrepoblación carcelaria es un problema generalizado que en el mundo encabeza Estados Unidos, con sus impresionantes tasas por 100 mil habitantes (OCDE, 2005: 205), las cuales pueden ser explicadas como en México por la persistencia de profundas desigualdades sociales e inadecuado sistema de justicia.¹⁹

En contraste, existe un pequeño número de países, como Dinamarca, Finlandia y Suiza, en donde las tasas de reclusión muestran una tenden-

18 La SSP DF afirma que 30% de los detenidos tienen antecedentes delictivos (Reforma, 17-02-07).

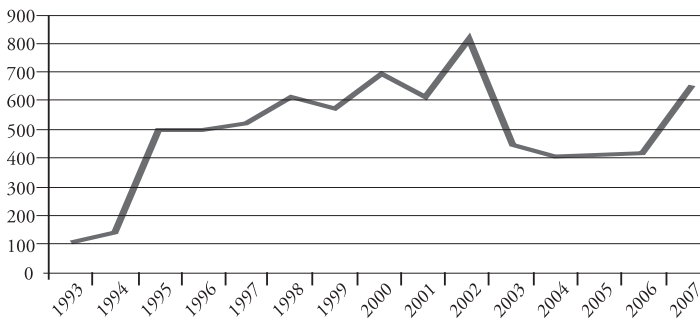
19 Ningún sistema de justicia en que la raza de los miembros del jurado sea importante para definir culpabilidad o inocencia, o que ofrezca al presunto delincuente una sentencia menor a la establecida en la ley a cambio de declararse culpable, puede considerarse justo ni eficiente.

cia descendente. En ellos, existe como factor común un adecuado funcionamiento de las instituciones, bajos niveles de segregación social, escasa pobreza y ciudadanos exigentes, que se refleja en elevados indicadores de calidad de vida calculados por la OCDE (pp. 195, 157, 185 y 187).

Aparentemente, una buena medida de la eficiencia debería ser calculada contrastando el total de recursos presupuestales asignados a las cuatro instituciones encargadas de la función genérica de proporcionar seguridad a los ciudadanos contra el número de delincuentes en prisión, pues según la SSP a mayor número de reclusos corresponde un menor número de delitos (GDF, 2004: 54). El gráfico 8 exhibe el indicador correspondiente. Sin embargo, numerosos estudios en diversos países han mostrado contundentemente que al crecer la población reclusa no decrecen los índices delictivos. Pese a ello, la utilidad del gráfico 8 es evidenciar la tendencia hacia un costo creciente al que conlleva la política de recluir a un número cada vez mayor de personas.

Gráfico 8

D.F., Costo por recluso, 1993-2003



Fuente: Gaceta Oficial del GGDF y Segundo Informe de Gobierno 2008, GDF.

Conclusiones

De la revisión sobre las finanzas públicas del D.F. dimanaron varias conclusiones, divididas en dos bloques. Uno aborda apreciaciones generales de las finanzas, mientras el otro se refiere a los recursos destinados a la seguridad ciudadana. Al primer bloque corresponden tres. En primer lugar, una condición imprescindible para aplicar un programa de gobierno es garantizar los recursos presupuestales para financiar las actividades que de él emanen. Este requisito adquiere una importancia estratégica cuando uno de los renglones prioritarios del gasto consiste en un paquete de políticas sociales destinadas a abatir la marginación, dado que un alto porcentaje de los recursos se consideran “a fondo perdido”; esto es, no tienen retorno y otro porcentaje importante lo tienen a plazo largo, de modo tal que no son autofinanciables de un ejercicio fiscal a otro.

En consecuencia, para el Gobierno del Distrito Federal resulta imperiosa la adopción de medidas que garanticen un incremento significativo en los ingresos por dos vías. Por un lado, pugnar en la Cámara de Diputados, en alianza con los otros gobiernos subnacionales, en pro de una mayor descentralización de recursos desde el Gobierno Federal, que ubique la distribución en los tres niveles de gobierno en proporciones similares a las que prevalecen en otros países federados. Por otro, considerando que el Gobierno del Distrito Federal ha decidido continuar con la política de no incrementar los precios y tarifas de los servicios que proporciona a la población, se vuelve aún más imperiosa la necesidad de incrementar la captación por medios propios, como los impuestos y los derechos, especialmente del predial y el pago del agua consumida en los hogares, respectivamente. Con ello, evitará incurrir en un elevado endeudamiento.

En segundo lugar, del atisbo realizado a las finanzas del Gobierno del Distrito Federal, permeado también por el criterio de los resultados electorales recientes, es posible inferir que una significativa porción de la ciudadanía tiene confianza en la gestión pública que ha realizado la administración del PRD en la capital de México. Sin embargo, esta condición no ha sido debidamente valorada, toda vez que no se han emprendido acciones para incrementar los ingresos haciendo uso de ese argumento para convencer a la población morosa. En este punto, es preciso entender que una

gestión pública innovadora, independientemente del partido político que encabece el equipo de gobierno, debe incluir en el terreno de las finanzas públicas una serie de programas con el objetivo de incrementar significativamente los ingresos. Y que hace falta, además, una planeación más adecuada de las finanzas que no solo se ocupe de incrementar los ingresos, sino también de realizar un gasto más eficiente, pues tanto el subejercicio como el déficit indican problemas en la planeación de los recursos.

En tercer lugar, una gestión pública innovadora en el campo de las finanzas requiere de aprovechar no solo las condiciones de gobernabilidad que actualmente existen en el D.F., sino el contexto de estabilidad macroeconómica nacional para incorporar nuevas formas de administrar las finanzas públicas. Una opción es adoptar los presupuestos plurianuales, que en países como Irlanda o Suecia han permitido remover algunos de los obstáculos burocráticos que suelen entorpecer el uso de los recursos financieros, desbrozando el camino de la planeación a mediano plazo.

El uso de este instrumento, que facilita la vinculación del gasto con la obtención de resultados específicos, se puede lograr por tres caminos que pueden aplicarse solos o combinados. El primero es flexibilizando las reglas de financiamiento, entrega y comprobación de un ejercicio a otro. El segundo, garantizando el gasto mediante consignaciones a futuro, es decir, tener como posibilidad la firma de documentos con cargo al presupuesto de un año posterior. El tercero consiste en transferir de un año a otro los recursos no ejercidos que resulten de ahorros en una agencia determinada, en vez de gastarlos apresuradamente al cierre del año fiscal so pena de tener que devolverlos, obteniendo menores recursos al año siguiente (OCDE, 1997: 209-210).

En cuanto al monto del presupuesto que el Gobierno del Distrito Federal y su antecesor el Departamento del Distrito Federal han destinado a las cuatro instituciones con competencias en el tema de la seguridad ciudadana (la SSP D.F., la PGJDF, el TSJDF y la DGR), así como la distribución de esos recursos entre ellas, la evidencia presentada permite establecer las siguientes ideas.

Como regla general, el proyecto de ciudad de un equipo de gobierno se refleja con claridad en sus prioridades de gasto público. Por eso, el Gobierno del Distrito Federal, al destinar un alto porcentaje del presu-

puesto a la función seguridad ciudadana, que en dos ejercicios fiscales ha rebasado el 30% y durante la década en que ha gobernado el PRD promedia el 21,6%, pone el acento en dos aspectos de la gestión realizada por las duplas Cárdenas-Robles y López Obrador-Encinas.

En el campo de la seguridad ciudadana, los gobiernos electos no han logrado romper con el estilo implantado por sus antecesores, los regentes del PRI a los cuales no les interesaba cuidar la seguridad de la población, sino la del gobierno que los nombraba. Pero además, y a pesar de lo enunciado en los documentos, asignar un alto porcentaje de recursos a la seguridad ciudadana equivale a admitir que las políticas sociales multiagencia, como el Programa Integrado Territorial de Desarrollo Social (PITDS), consideradas un sello distintivo en la gestión del PRD, tienen como una de sus mayores debilidades la exclusión del fenómeno de la inseguridad que, según se ha documentado, representa el tema de mayor preocupación entre la población en la capital de México.

En vez de ello, se ha fomentado la continuidad de un modelo de seguridad que financieramente no es sustentable por dos razones. Un rasgo central del fenómeno delictivo en México es la impunidad, la cual en vez de ser combatida parece alentarse cuando del presupuesto de seguridad ciudadana, es decir, del monto entregado a las cuatro agencias mencionadas, en promedio cada año se asigna el 60% a la Policía preventiva, mientras a la Procuraduría de Justicia, el Tribunal de Justicia y los reclusorios les corresponde una porción mucho menor del total asignado a proporcionar seguridad a la población, siendo que a ellas compete investigar los ilícitos, enjuiciar y en su caso recluir a quienes han cometido un delito. Es decir, cuando la experiencia mundial demuestra que el patrullaje incide escasamente en la prevención del delito, deben asignarse mayores recursos al abatimiento de la impunidad.

Pero, aún considerando que pudiera efectuarse ese cambio en la asignación presupuestaria, de cara al futuro, el tema de los recursos financieros estaría lejos de resolverse, puesto la tendencia del modelo vigente indica que el costo de llevar a la prisión a un delincuente ha crecido vertiginosamente, por lo que el modelo no podrá aplicarse indefinidamente.

Desde la perspectiva de este trabajo, la solución en el plazo largo no consiste en asignar un monto creciente de recursos a las agendas de segu-

ridad ciudadana, esperando que ellas solas resuelvan un problema tan complejo que en realidad es competencia de todo el Gobierno, sino en incorporarlas a la discusión de los programas multiagencia, compartiendo recursos, experiencias y proyectos, entendiendo que la seguridad ciudadana es un asunto relacionado con pobreza, exclusión, marginación y que se agrava con las formas tradicionales de hacer gestión en donde cada institución se cuida de la intromisión de otras en el campo que tiene asignado en exclusiva.

Entretanto, así como antes se revisaron las competencias de gobierno y se estableció que son insuficientes, por lo que el Gobierno del Distrito Federal carece de algunos de los instrumentos para que su gestión tenga eficacia, ahora es preciso subrayar que en la asignación y gasto que el Gobierno del Distrito Federal realiza no tiene eficiencia.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.) (1996). *Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. México: Ed. CIDE / Miguel Ángel Porrúa.
- Coulomb, René (Coord.). *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*. México: Ed. Instituto de Vivienda del Distrito Federal / Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda / Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco.
- Gobierno del Distrito Federal (2004). *Plan de acciones de seguridad, procuración de Justicia y Gobierno 2004-2006*. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/>
- Gobierno del Distrito Federal (2006). *Sexto informe de Gobierno*. Disponible en: <http://www.df.gob.mx/>
- Hernández Campos, Ismene (2006). *Penales y presupuesto en el Distrito Federal, 1993-2003. Problemas y alternativas*. México: Tesis de Licenciatura.

- ciatura en Economía / Escuela Superior de Economía, Instituto Politécnico Nacional.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2000). *Mitos y realidades de la participación ciudadana (breves reflexiones sobre seguridad pública y ciudadanía bajo la gestión del PAN en Jalisco)*. Ponencia inédita presentada en el Seminario sobre Seguridad Pública y Participación Ciudadana, Puerto Vallarta, Jalisco, octubre.
- OCDE (1997). *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Boletín oficial del Estado*. Madrid: Ed. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica y Ministerio de la Presidencia.
- OCDE (2000). *Estudios económicos*. México: Ed. OCDE.
- OCDE (2005). *Factbook. Economic, enviromental and social statistics*. París: Ed. OECD Publications.
- Ruiz Harrell, Rafael (1998). *Criminalidad y mal gobierno*. México: Ed. Sansores y Aljure.
- Secretaría de Desarrollo Social (2006). *La política social del gobierno del Distrito Federal. Una valoración general*. Documento electrónico: http://www.sds.df.gob.mx/documentos/politica_social_df_2000_2006.pdf
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado de Puebla (SEDUEEP) (1993). *Angelópolis, programa regional de ordenamiento territorial*. México: Ed. SEDUEEP / Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Puebla.
- SEDESOL / CONAPO / INEGI (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*. México: Ed. SEDESOL / CONAPO / INEGI.
- Tenorio, Fernando (2001). *Cultura, sistema penal y criminalidad*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto (2000). *Sexto informe de gobierno*. Documento electrónico: www.presidencia.gob.mx
- Zicardi, Alicia (1998). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa / IISUNAM.

II.

Costos de la violencia

Los costos económicos de la violencia en El Salvador

Carlos Acevedo*

Introducción

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son los temas de mayor preocupación de la sociedad salvadoreña. Con tasas de homicidios superiores a 60 muertes por cada 100 mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los países más violentos de América Latina. El auge de la violencia y la elevada percepción de inseguridad de la mayoría de la población afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas, e inciden negativamente en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.

Una reciente encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA) señala que “la situación de crimen e inseguridad sigue siendo motivo de enorme preocupación ciudadana, aunque no predomina decisivamente como sucedió a finales de 2006” (IUDOP, 2007). Consultados sobre la situación delincuencia en el país a finales de 2007, más de la mitad de las personas encuestadas (52,4%) aseguraron que la violencia aumentó respecto al año anterior. Por otra parte, el 19,4% de la ciudadanía declaró haber sido víctima de un hecho delincuencia en forma directa, con lo cual se mantiene la tendencia al alza en los porcentajes de victimización registrados por el IUDOP en años recientes.

* PNUD, San Salvador.

Según información de la base de datos conjunta del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil, en 2006 se registraron 3.928 homicidios a escala nacional, lo cual implicó una tasa de casi 68 homicidios por cada 100 mil habitantes,¹ esto es, 6,8 veces la tasa considerada “epidémica” por la OPS.² En 2007, el número de homicidios habría disminuido a 3.491, con lo cual la tasa correspondiente también se habría reducido a poco más de 60 homicidios por cada 100 mil habitantes. Aun así, tal tasa sitúa a El Salvador entre los países más violentos del continente (cuadro 1).

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer término se hallan las vidas perdidas, principalmente de personas jóvenes. En el 80,4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años. La violencia y la criminalidad implican también costos onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida, los cuales tienen una enorme incidencia en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. Según el *Enterprise Surveys 2006* del Banco Mundial, los empresarios salvadoreños consideran que la criminalidad y la delincuencia se constituyen, por mucho, en el principal obstáculo para invertir y hacer negocios en El Salvador. La carga económica asociada con el fenómeno de la violencia incluye costos a los individuos, las familias, las empresas o instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar políticas de prevención y combate a la violencia, y para tratar sus consecuencias.

1 Estas cifras ajustan las tasas de homicidios con base en la información preliminar del Censo de Población de 2007.

2 De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), un índice “normal” de criminalidad es el que se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100 mil habitantes por año. Cuando el índice de homicidios excede 10, una sociedad se enfrenta a un cuadro de criminalidad “epidémica”. Esta es la situación de El Salvador y de la mayoría de países de América Latina.

Cuadro 1
Tasas de homicidios en América Latina (número de homicidios por 100 mil habitantes)

País / región	Tasa
Latinoamérica (2003-2006)	24,8
México (2003) ^a	28,7
Centroamérica (2006)	36,6
Belice (2006) ^b	33,0
Guatemala (2006) ^b	45,2
El Salvador (2006) ^b	67,8
Honduras (2006) ^b	42,9
Nicaragua (2006) ^b	12,5
Costa Rica (2006) ^b	7,7
Panamá (2006) ^b	11,3
República Dominicana (2006) ^b	23,6
Sudamérica (2003-2005)	22,6
Países andinos (2003-2005)	29,4
Colombia (2005) ^a	43,0
Ecuador (2005) ^a	16,8
Bolivia (2003) ^a	18,1
Perú (2003) ^a	5,1
Venezuela (2005) ^a	41,2
Cono Sur (2005)	4,7
Argentina (2005) ^a	5,7
Chile (2005) ^a	2,0
Uruguay (2005) ^a	5,6
Brasil (2005) ^a	24,0
Paraguay (2005) ^a	16,1
a/ <i>Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia.</i> b/ <i>Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI).</i>	

El propósito de este trabajo es efectuar un ejercicio de actualización de la carga económica que la violencia impone sobre El Salvador, aplicando la metodología utilizada en el estudio realizado por PNUD (2005). Los resultados de nuestras estimaciones indican que los costos económicos de la violencia en el país, en 2007, alcanzaron un total de \$ 2.225 millones, equivalentes al 10,9% del PIB. Si bien esta cifra es menor a las estimadas en el estudio de PNUD (2005) y en otros trabajos, aún representa una onerosa carga que limita considerablemente el potencial de El Salvador para alcanzar mayores niveles de bienestar y desarrollo humano.

La estructura del trabajo consta de cuatro secciones. En la primera se efectúa una breve revisión de algunos de los principales factores generadores de la situación de violencia en El Salvador. En la segunda sección se presentan algunas consideraciones metodológicas generales para la medición de los costos económicos de la violencia. La tercera aborda la estimación de los costos económicos que la situación de violencia impuso al país en 2007. Y, finalmente, la cuarta sección concluye con la agregación de tales costos y unas breves reflexiones sobre las limitaciones que la situación de violencia supone para el desarrollo de El Salvador.

La etiología de la violencia en El Salvador

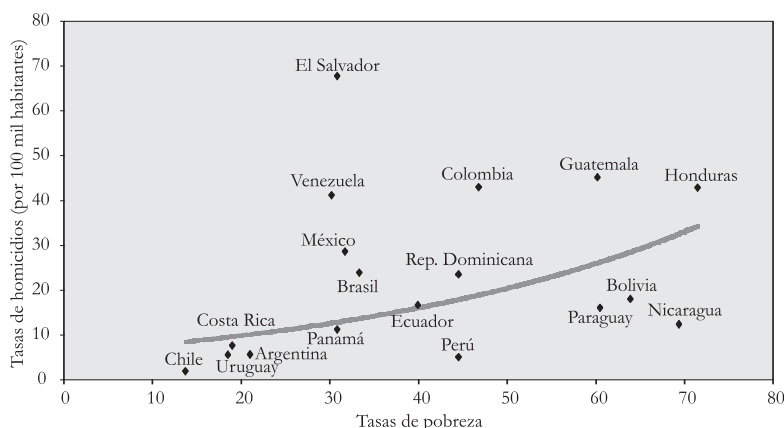
La violencia es un fenómeno multicausal arraigado en una diversidad de factores y en el cual confluyen diversas dinámicas. Entre esos factores se destacan las diversas variables relacionadas con condiciones sociales básicas, oportunidades laborales, especialmente las tasas de desocupación juvenil y acceso a educación.

La evidencia disponible sugiere que la epidemia de criminalidad y violencia que azota a la mayoría de países latinoamericanos, incluido El Salvador, está entrelazada con las condiciones de pobreza que afectan a vastos sectores de la población, pero esa relación no es en modo alguno mecánica o lineal. Los datos muestran una correlación apreciable entre las tasas de homicidios y las tasas de pobreza en el continente, pero en el caso de El Salvador —y de los países más violentos del continente— las tasas de homicidios se encuen-

tran muy por encima de lo que sería de esperar dadas sus tasas de pobreza (gráfico 1). Más que la pobreza por sí misma, es la inequidad social combinada perversamente con otras condiciones económicas, políticas y sociales, lo que explica las mayores expresiones de violencia en América Latina.³

Gráfico 1

Correlación entre tasas de homicidios y tasas de pobreza en América Latina, 2003-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuadro 1 y CEPAL (2007).

Entre los demás factores sociales que contribuyen a crear un contexto propicio para la violencia se destaca el desempleo juvenil, especialmente entre los jóvenes urbanos que han abandonado la escuela, el cual ha sido asociado en diversos estudios con altos niveles de criminalidad (ONU, 2007). Universalmente, la mayor parte del crimen callejero es cometido por hombres entre los 15 y 24 años, a menudo contra sus coetáneos. Mientras más alta es la proporción que este segmento demográfico representa dentro de la población, más grande es el número de perpetradores y víctimas potenciales en la sociedad, manteniendo constante las otras variables.

3 Diversos estudios han encontrado que la distribución de la riqueza en una sociedad es más significativa que la pobreza para predecir las escalas de violencia. Por ejemplo, Lederman Fajnzyliber y Loayza (2001) encontraron, en una investigación sobre 45 países, que la desigualdad elevada está positiva y significativamente correlacionada con las tasas de homicidios.

En el caso de El Salvador, la tasa de desempleo abierto entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad en 2006 era del 12,4%, comparada con una tasa de desempleo en la PEA total de 6,6%, de acuerdo con los datos de la más reciente Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Por otra parte, el 50% de los jóvenes de 15 a 24 años de edad estaban subempleados. Al sumar ambas tasas, resultaba que aproximadamente 62 de cada 100 jóvenes de entre 15 y 24 años estaban desempleados o subempleados. La situación de los jóvenes excluidos —que no encuentran vías de entrada a la vida laboral, de baja educación y que provienen en muchos casos de entornos familiares altamente disfuncionales—, propicia que este segmento importante de la población se encuentre en mayor riesgo de exposición a la violencia, como victimarios y como víctimas.

En ese contexto, el crecimiento de las bandas de jóvenes delincuentes, organizados en “maras”, ha recibido creciente atención en los medios de comunicación y la investigación sociológica en años recientes. En un informe en el que se evalúa la magnitud de dicho fenómeno en cinco países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), USAID ha estimado que el número de miembros de maras en dichos países podría alcanzar más de 300 mil y que está ascendiendo (USAID, 2006). Según dicho informe, El Salvador registra una tasa de 180 pandilleros por cada 100 mil personas. A su vez, la relación entre el fenómeno de las maras y la violencia se ha complicado por los efectos colaterales asociados con las migraciones, como la transculturización de las pandillas y las deportaciones. Estas últimas han experimentado un marcado incremento en años recientes, en la medida en que los Estados Unidos ha endurecido sus políticas de inmigración. De acuerdo con datos del U.S. *Homeland Security*, en el año 2005 El Salvador habría registrado una tasa de 45 deportados por cada 100 mil habitantes, la más alta en Centroamérica.

Adicionalmente, la problemática interna de violencia e inseguridad en El Salvador —y sus vecinos centroamericanos— se ha visto expuesta durante la última década a las presiones exógenas del crimen organizado (particularmente del narcotráfico) debido a su ubicación geográfica entre los proveedores mundiales de cocaína y sus principales consumidores. Se considera que Centroamérica se constituye en una zona de tránsito por

donde pasa el 88% de la cocaína que se consume en los Estados Unidos (ONU, 2007). El hecho de que las ganancias del tráfico de drogas sobrepasan por mucho los recursos con que los gobiernos centroamericanos cuentan para combatir el narcotráfico limita considerablemente la capacidad de éstos para hacerle frente a tal problemática.

A los factores anteriores se ha sumado en El Salvador la debilidad institucional y la adopción de políticas que han privilegiado la adopción de un enfoque de “mano dura” frente a la delincuencia. En julio de 2003, el gobierno de El Salvador promulgó una Ley de Mano Dura, a la cual siguió la Ley de Súper Mano Dura en agosto de 2004. En virtud de tal legislación, se confirió a la Policía Nacional Civil (PNC) amplias facultades para encarcelar a un sospechoso hasta por la simple presencia de tatuajes. Bajo el régimen de la Súper Mano Dura, en tan solo un año la PNC arrestó a 11 mil personas acusadas de pertenecer a las maras. Sin embargo, el número de homicidios, lejos de disminuir, aumentó 80% en tres años. Al mismo tiempo, la aplicación de dicho enfoque generó otros efectos colaterales contraproducentes. El principal de ellos fue el incremento de la presión sobre el sistema carcelario, que ya en 2002 era considerado el más superpoblado de la región. La población privada de libertad creció considerablemente, alcanzando en 2007 un total de 16.145 personas, encerradas en 24 prisiones que tenían una capacidad real para la mitad de reos.

Por otra parte, existe en el país una percepción generalizada de que la Policía es incompetente (cuando no corrupta e infiltrada por el crimen organizado) y de que el sistema judicial es incapaz de procesar y condenar a los delincuentes, lo cual retroalimenta la criminalidad. Un estudio comisionado por PNUD encontró que, de 1.020 homicidios cometidos en 2005 en los tres municipios más grandes del país (San Salvador, San Miguel y Santa Ana), apenas el 3,8% fueron plenamente esclarecidos y los autores recibieron sanciones, esto significa que el 96,2% de los homicidios quedaron impunes (Blanco y Díaz, 2007).

Acotaciones metodológicas para la medición de los costos económicos de la violencia

Inevitablemente, la tarea de cuantificar la carga económica que la violencia impone sobre una sociedad implica adoptar una perspectiva contable, que aspira a sumar todos los costos asociados con dicho fenómeno, directos e indirectos, tangibles e intangibles, hasta donde lo permitan los datos disponibles. Dada la diversidad de las manifestaciones de la violencia, así como la multidimensionalidad de sus efectos, esta tarea es sumamente difícil. Existen diversos enfoques metodológicos para medir los costos económicos de la violencia y las estimaciones pueden variar considerablemente, dependiendo de las metodologías y supuestos que se adopten.

El primer problema práctico que ese esfuerzo de cuantificación debe enfrentar consiste en que el rango de individuos y organizaciones afectadas por la violencia es mucho más grande de lo que convencionalmente se considera. Incluye a las víctimas individuales y sus familias, los gobiernos centrales y locales, los contribuyentes de impuestos, los ofensores y sus familias, las empresas, entre otros. Las víctimas encaran los costos de las consecuencias de la violencia a través de la propiedad robada, dañada o destruida, así como del costo de oportunidad del tiempo empleado en lidiar con los efectos de la violencia, además del impacto emocional y físico de ésta, y de los costos directos e indirectos en que se refleja este impacto (costos de atención médico-hospitalaria, pérdida de productividad, entre otros).

Las víctimas potenciales sobrellevan los costos en anticipación al posible hecho de violencia, por ejemplo, a través de medidas encaminadas a reducir el riesgo de victimización (mediante gasto privado en seguridad, conductas precavidas, iniciativas comunitarias de carácter preventivo, entre otros); medidas para reducir las consecuencias de la victimización (seguros de vida, por ejemplo), así como a través de la reducción de la calidad de vida y el temor a la violencia. En las zonas de alto riesgo delincuencial, la violencia involucra distorsiones económicas más amplias, tales como la reducción en las compras, los servicios, la instalación de agua potable y luz, así como las oportunidades de empleo.

La sociedad, en su conjunto, sobrelleva los costos de los recursos destinados a la aprehensión, juzgamiento y sanción de los ofensores a través

del Sistema de Justicia Criminal, el cual involucra el servicio de Policía, cortes y magistrados, asistencia legal, gastos de prisión, entre otros. Otros efectos de la violencia que imponen una carga onerosa sobre la sociedad incluyen el valor descontado de las propiedades robadas, la pérdida de inversiones por causa del clima de violencia, la productividad disminuida de las empresas, las reducciones en las tasas de acumulación de capital humano y social, la disminución de las tasas de participación laboral, y la transmisión intergeneracional de los comportamientos violentos.

Entre los costos más difíciles de cuantificar están los costos intangibles que derivan del dolor y sufrimiento de las víctimas y sus familiares, de los efectos de largo plazo del abuso infantil y de la violencia contra las mujeres, de la disrupción de la vida familiar, el mayor temor e inseguridad por el clima de violencia, los estilos de vida cambiados, la pérdida de confianza en la comunidad o la ciudad, el alejamiento de las familias y de los negocios de las zonas de alta criminalidad, entre otros. El sufrimiento emocional de una persona que debe permanecer en su casa, en la noche, por el clima de violencia imperante en su vecindario, o el hecho de que los niños y niñas en una comunidad vean limitadas sus capacidades de desarrollo social, cultural y deportivo, y las pocas posibilidades de construir capital social debido a las condiciones de violencia prevalecientes en el entorno, son situaciones a las que no puede asignarse fácilmente un valor monetario, pero que tienen un costo de oportunidad implícito, que en principio podría ser también expresado en términos económicos.

En este trabajo se aplica la metodología utilizada en el estudio de PNUD (2005). La estructura adoptada para estimar los costos de la violencia en El Salvador es la siguiente: i) costos en salud, desglosados en costos médico-hospitalarios, producción perdida y costos intangibles (daño psicológico); ii) costos institucionales (legales, judiciales y policiales); iii) costos preventivos en seguridad privada; y iv) pérdidas materiales (transferencias de propiedad debido a violencia delincencial).

Los datos básicos sobre los diferentes tipos de incidentes de violencia que sirven de insumo para el ejercicio de contabilidad de los costos de la violencia en el país han sido tomados de la página web del Observatorio Centroamericano de Violencia (OCAVI) (<http://www.ocavi.com>) y han sido complementados con información proveniente de otras fuentes (Po-

licía Nacional Civil, Fiscalía General de la República, entre otros). En su gran mayoría, tales datos tienen base en las denuncias interpuestas por quienes han sido víctimas de un hecho de violencia o por sus familiares o conocidos. Con el propósito de obtener la cuantificación más realista posible del impacto total de los diferentes tipos de violencia, y dada la brecha normalmente existente entre el número de incidentes ocurridos y los denunciados, se han aplicado “multiplicadores” implícitos para proyectar el número de hechos violentos estimados a partir de las denuncias registradas. Los multiplicadores aplicados se han sustentado en los calculados en el informe de PNUD (2005).⁴ El cuadro 2 presenta las denuncias de diversos actos de violencia reportadas por la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fiscalía General de la República (FGR), así como los multiplicadores utilizados para estimar los incidentes ocurridos en 2007.

No está de más subrayar que, aun con el uso de multiplicadores, los incidentes de violencia estimados muy probablemente subestiman considerablemente las dimensiones reales de la violencia. Además de las manifestaciones más visibles de la violencia, como los homicidios y los delitos contra la propiedad, diariamente ocurren otro tipo de agresiones, físicas y psicológicas (como amenazas y coerción basadas en el potencial de violencia física o sexual), de las que se cuenta con datos poco precisos debido al subregistro de este tipo de delitos. Asimismo, la violencia presenta cotidianamente otras caras menos visibles, pero no por eso menos dramáticas. Los sectores más vulnerables de la población salvadoreña sufren las consecuencias de situaciones violentas —que causan sufrimiento agudo y hasta la muerte— a raíz de su condición social y económica. Padecen de la muerte prevenible de infantes y ancianos por falta de servicios sociales básicos; soportan la desintegración familiar forzada al tener que enviar a miembros lejos para buscar sustento; y aguantan la inequidad y la exclusión, por ejemplo al carecer de oportunidades de educación o empleo, y

4 Uno de los principales problemas prácticos que surge cuando se intenta cuantificar los costos asociados a los distintos tipos de violencia consiste en el subregistro de estos debido a que solo una fracción de las víctimas denuncia el hecho ante las autoridades o alguna otra instancia. En el caso de El Salvador, las encuestas de victimización conducidas por el IUDOP revelan que aproximadamente un 25% de las víctimas de un delito acuden a las autoridades a denunciarlo a escala nacional; en algunos delitos, ese porcentaje puede ser menor, mientras que en otros puede ser mayor.

al tener que sobrellevar la pobreza debido a la desigual distribución de los recursos y de las oportunidades.

Cuadro 2 Hechos de violencia estimados por tipo de delito, año 2007			
Tipo de delito	Número de denuncias	Multiplicador	Incidentes estimados
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	1,0	1.161
Homicidio	3.491	1,0	3.491
Lesiones	10.298	3,0	25.745
Violación	2.293	3,0	8.769
Extorsión	2.486	2,2	5.469
Robo	9.847	2,3	22.648
Hurto	13.638	2,2	30.004
Robo y hurto de vehículo	3.375	1,6	5.400
Fuente: Elaboración propia con base en información de la PNC, FGR y el IUDOP.			

Estimación de los costos económicos de la violencia en El Salvador

Costos en salud

Analíticamente, los costos en salud ocasionados por la violencia pueden cuantificarse adaptando el enfoque aplicado por Salkeld y otros (1996) para desglosar los costos totales de una enfermedad en costos directos, indirectos e intangibles.

Los costos directos surgen de los servicios de salud usados en la prevención, diagnóstico y tratamiento de una enfermedad (en este caso de la violencia) así como de los servicios de rehabilitación. Incluyen los costos privados en que incurre el paciente y su familia y otros recursos públicos. Si la incidencia de la violencia disminuyera, tales recursos podrían ser liberados para otros fines.

Los costos indirectos son provocados por la producción perdida debido a la reducción de la producción y/o productividad causada por el ausentismo del trabajo, la discapacidad temporal o permanente y la mortalidad prematura. La pérdida de producción equivale al valor presente del flujo de ingresos que se habrían obtenido en el curso de la vida productiva de la persona si el acontecimiento violento no hubiera ocurrido.

El tercer grupo de costos, y el más difícil de medir, es el relacionado con los efectos intangibles o psicosociales de la enfermedad. El dolor, el sufrimiento o cualquier otra reducción de la calidad de vida son intangibles y, por tanto, muy difíciles de cuantificar.

Costos médico-hospitalarios

El punto de partida para cuantificar los costos directos en salud ocasionados por la violencia lo constituyen las diferentes categorías de incidentes de violencia reportados en el cuadro 2, en los cuales existiría, en principio, un componente de lesión física a las víctimas que requiere de atención médica. En el supuesto de que los incidentes de violencia estén adecuadamente contabilizados, el reto metodológico principal a este respecto consiste en determinar los costos unitarios apropiados para cada categoría de incidente.

En el caso de los homicidios intencionales y de los homicidios culposos por accidente de tránsito, los costos unitarios resultan relativamente bajos debido a que la mayoría de las víctimas muere en el lugar del incidente o poco después de recibir primeros auxilios médicos. En lo que respecta al costo de atención médica de los lesionados que sobrevivieron a un hecho de violencia, se desagregó el universo de lesionados en tres grandes categorías: lesionados de gravedad; lesionados menos graves que requirieron hospitalización; y lesionados leves. Para estimar el costo de atención médico-hospitalaria de los heridos graves, se utilizó como parámetro de referencia los costos unitarios estimados por Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social (MESARES, 2004) para atender a los heridos por arma de fuego en la red hospitalaria nacional en 2003, ajustados por la inflación registrada durante 2003 a 2007. Para la cuantificación de los costos médicos de los otros lesionados se utilizaron los cos-

tos unitarios calculados en el estudio de PNUD (2005), ajustados por inflación.

Cuadro 3 Costos de atención médico-hospitalaria debido a diferentes tipos de violencia contra las personas en El Salvador, 2007			
Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo (\$)	Costos totales (millones \$)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	276	0,3
Homicidio	3.491	276	1,0
Lesiones	25.745	354	9,1
Hospitalizados graves	1.204	4.136	5,0
Otros hospitalizados	3.612	861	3,1
Lesiones leves (atención ambulatoria)	20.921	48	1,0
Violación	8.769	1.200	10,5
Subtotal			30,0
Más gastos de bolsillo			4,5
Total			34,5
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC y otras fuentes.			

En el cuadro 3 se reportan los costos totales en atención médico-hospitalaria para las personas lesionadas en hechos de violencia delincriminal común en El Salvador durante 2007. A ese monto habría todavía que añadir los gastos médico-hospitalarios incurridos en la atención a las víctimas de actos de violencia sexual, los cuales ascendieron a \$ 10,5 millones. Incluyendo los “gastos de bolsillo” (transporte, exámenes médicos, medicinas, transporte, entre otros) en que habrían incurrido las víctimas para recibir atención médica, los costos totales de atención médico-hospitalaria debido a la violencia habrían ascendido a unos \$ 34,5 millones.

Producción perdida

En el caso de los costos de la violencia en términos de la producción perdida, el componente más elevado corresponde, comprensiblemente, al costo de oportunidad de una vida perdida debido a un homicidio.⁵

En general, existe considerable variación en el valor monetario asignado a la pérdida de una vida humana entre los estudios que tratan de cuantificar el costo de tal pérdida. En la mayoría de casos, el valor de una vida humana es calculado sobre la base de estimaciones de la calidad de vida, el *premium* salarial por trabajos riesgosos, y la disposición a pagar por medidas de seguridad, por ejemplo, el comportamiento individual relacionado con medidas tales como el uso de cinturones de seguridad (Boardman y otros, 1996). Los valores estimados en diversos estudios se mueven en un rango entre \$ 2,6 millones y \$ 13,7 millones por cada pérdida humana (Miller, 1989; Fisher y otros, 1989; Viscusi, 1993).

Al igual que en otros estudios empíricos sobre los costos de la violencia, en este trabajo se utiliza el indicador de Años de Vida Saludables Ajustados por Discapacidad (AVISA) para estimar los costos indirectos de la violencia en términos de la producción perdida debido a la discapacidad temporal o permanente, y la mortalidad prematura. El costo correspondiente se obtiene multiplicando el número de AVISAS por el PIB per cápita, lo cual equivale aproximadamente al valor presente de los flujos de ingreso monetario que hubiese generado cada víctima de haber vivido saludablemente los años perdidos por un hecho de violencia. El PIB per cápita de El Salvador en 2007 fue aproximadamente \$ 3.513 en dólares corrientes.

Los cálculos realizados con base en la estructura de edades de las víctimas de homicidios, según los registros del Instituto de Medicina Legal, indican que en 2007 se perdieron más de 100 mil años de vida por causa de la violencia, con un costo económico aproximado de más de \$ 416 millones (2% del PIB) en términos de producción perdida (cuadro 4).

5 Las estimaciones efectuadas en países industrializados indican que los costos de las vidas destruidas representan la mayor parte de los costos medidos de la violencia criminal: en Francia, Australia, Inglaterra y los Estados Unidos, el valor de las vidas perdidas representa más del 40% de esos costos (ICPC, 1998).

Cuadro 4

Costos de salud por producción perdida debido a acciones de violencia contra las personas, 2007

Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo (\$)	Costos totales (millones \$)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	70,552	81,9
Homicidio	3.491	90,507	316,0
Lesiones	25.745	507	13,1
Violación	8.769	624	5,5
Total			416,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC, FGR y otras fuentes.

Inevitablemente, las estimaciones obtenidas para El Salvador resultan significativamente inferiores a los valores estimados para países de ingresos altos, debido a que tales pérdidas reflejan en última instancia el valor presente de los salarios e ingresos que se dejan de percibir.⁶

Costos intangibles: daño emocional y psicológico

Uno de los componentes más difíciles de cuantificar en la contabilidad de los costos de la violencia lo constituyen los llamados costos ‘intangibles’, los cuales intentan capturar el daño psicológico o emocional causado a las víctimas de la violencia (Hornick y otros, 2002). El cálculo de los costos psicológicos ha sido una práctica común en los casos legales, que busca establecer el valor monetario de la indemnización debida a las víctimas de la violencia. Por lo general, tales costos son significativamente mayores que los costos económicos directos en que incurren las víctimas (Miller y otros, 1993).

6 Aplicando ese tipo de metodología, se ha estimado que el costo promedio de un homicidio asciende a \$ 15.319 en Sudáfrica; \$ 602 mil en Australia; \$ 829 mil en Nueva Zelanda y más de \$ 2 millones en los Estados Unidos (WHO, 2004).

Un posible método para establecer un parámetro de referencia para cuantificar el impacto de la violencia sobre las personas tiene base en los montos de indemnización concedidos a las víctimas de un delito por parte de mecanismos de compensación como el *Criminal Injuries Compensation Scheme*, administrado en el Reino Unido por la *Criminal Injuries Compensation Authority*. Dicho esquema refleja los costos asociados a distintos tipos de lesiones sufridas durante la acción delictiva y establece la indemnización apropiada sobre la base de una escala de compensaciones para lesiones de gravedad comparable. Tal esquema estipula el pago de una indemnización adicional por la pérdida de ingresos y los costos de cuidados especiales en los casos más serios, y por la pérdida de sustento y apoyo para los dependientes de la víctima en los casos fatales.

Otra técnica comúnmente utilizada para cuantificar el costo intangible de la violencia es la “preferencia expresada” mediante la aplicación de Metodologías de Valuación Contingente (MVC). El uso de esta técnica involucra encuestar a muestras de la población para descubrir su disposición a pagar (*Willingness to Pay*, WTP) para reducir el riesgo de sufrir un delito, o su disposición a aceptar (*Willingness to Accept*, WTA) una compensación por afrontar un riesgo mayor. Una forma alternativa de preferencia expresada consiste en determinar el monto monetario que una persona estaría dispuesta a aceptar como compensación por sufrir un delito.

Para la cuantificación de los costos intangibles asociados al impacto emocional de la violencia, en este trabajo se ha tomado como referencia los valores utilizados por el Departamento del Ambiente, Transporte y las Regiones del Reino Unido (*Department of Environment, Transport and the Regions*, DETR) y por el *British Crime Survey*, como una primera aproximación al impacto emocional y físico ocasionado por delitos violentos, sin perder de vista que tales valores están lejos del ideal debido a que tanto las circunstancias como las consecuencias de los incidentes difieren entre sí. Los valores empleados por el DETR y el *British Crime Survey* han sido ajustados por el diferencial entre el PIB per cápita de Inglaterra y El Salvador, ajustados por la paridad de poder de compra (*Purchasing Power Parity*, PPP). Las estimaciones resultantes se reportan en el cuadro 5. El costo total del daño emocional causado por la violencia habría sobrepasado \$ 516 millones (2,5% del PIB).

Cuadro 5

Costos del daño emocional causado por la violencia contra las personas, 2007

Tipo de acto violento	Incidentes estimados	Costo (\$)	Costos totales (millones \$)
Homicidio culposo por accidente de tránsito	1.161	90.727	105,3
Homicidio	3.491	90.727	316,7
Lesiones	25.745	2.419	62,3
Violación	8.769	3.629	31,8
Total			516,2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PNC, FGR y otras fuentes.

Costos institucionales: legales, judiciales y policiales

El cuadro 6 registra el presupuesto asignado en 2007 a diversas instituciones del Estado responsables de implementar las políticas de prevención y combate de la delincuencia y la violencia en El Salvador, así como de asistencia a las víctimas de la violencia. Las instituciones incluidas son el Órgano Judicial, la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), y el Ministerio de Gobernación en lo que compete a las funciones de seguridad pública (Policía Nacional Civil) y administración del sistema penitenciario. El presupuesto asignado a las diversas instancias gubernamentales involucradas en la prevención y combate de la violencia en 2007 ascendió a \$ 311,2 millones (1,5% del PIB).

El criterio adoptado para la elaboración del cuadro ha sido el de incluir aquellas partidas presupuestarias que en dichas instituciones tienen que ver de manera más directa con las políticas de prevención y combate de la violencia, y no simplemente registrar todos los fondos asignados a tales instituciones en el Presupuesto General de la Nación. Incluir todos los gastos del sistema judicial y policial dentro de los costos direc-

tos de la violencia podría inflar considerablemente las cifras, dado que algunos de esos gastos tendrían de todos modos que efectuarse aun si no ocurriera ningún hecho de violencia.

Cuadro 6 Asignaciones presupuestarias para las funciones institucionales relacionadas con la prevención y combate de la violencia en El Salvador, 2007		
Institución	Millones de \$	Porcentaje del PIB
Seguridad Pública	184,2	0,9
Órgano Judicial	102,3	0,5
Fiscalía General de la República	15,7	0,1
Procuraduría General de la República	8,0	0,04
Procuraduría de Derechos Humanos	1,0	0,00
Total	311,0	1,5
Fuente: Presupuesto General de la Nación.		

Costos preventivos en seguridad privada

Los costos preventivos de la violencia también comprenden los gastos en que incurren los hogares y las empresas para instalar mecanismos de seguridad y contratar servicios privados de vigilancia. Tales mecanismos incluyen medidas como la adición de chapas y candados a las puertas, el reforzamiento del enrejado en ventanas, patios u otros lugares, la construcción de muros o paredes exteriores adicionales, la instalación de alambradas de púas, alambres de tipo *razor* e incluso mallas electrificadas, y la instalación de alarmas.

Dada la dificultad de obtener información actualizada sobre este tipo de costos, el gasto privado en seguridad se estimó a partir de los cálculos sobre este rubro reportados en el estudio previo para El Salvador de PNUD (2005), ajustados por inflación. Ello implicaría que los gastos totales de las familias salvadoreñas en 2007 para el control y prevención de la violencia habrían alcanzado aproximadamente \$ 160 millones (0,8% del PIB), mientras que los gastos incurridos por las empresas en la

adopción de medidas preventivas habrían alcanzado \$ 384 millones (1,9% del PIB).

Pérdidas materiales (transferencias)

La violencia involucra también importantes costos relacionados con la pérdida de bienes o valores debido a diferentes tipos de actos delictivos (robos, hurtos, entre otros). Dado que, en cierto sentido, muchos bienes robados no se pierden para la sociedad como un todo sino que son transferidos de las víctimas a los delincuentes, ha existido un debate sobre si el valor de tales bienes debiera ser contabilizado como una pérdida social o no. Algunos expertos argumentan que, puesto que el valor de los bienes robados es potencialmente menor para los delincuentes que para las víctimas, es solo la diferencia entre estas dos valuaciones la que debería ser tomada en cuenta como pérdida de bienestar.

Otros estudios, en cambio, aducen que todos los robos de propiedad deberían ser considerados como pérdidas sociales, dado que el tiempo que los delincuentes gastan en actividades ilegales es, de hecho, una pérdida social, y puesto que el valor de los bienes arrebatados debería, en equilibrio, ser igual al costo de oportunidad del tiempo de los delincuentes (Glaeser, 1999). En una línea de argumentación complementaria, otros análisis subrayan que la distinción relevante entre una transferencia y una pérdida social recae, en último término, en si la transferencia es voluntaria o no. Puesto que un robo involucra una transferencia involuntaria (de parte de la víctima) de propiedad, debería considerarse como un costo para la sociedad.

A efectos de calcular las pérdidas materiales de los hogares y empresas debido a la delincuencia, se utilizaron los costos unitarios estimados en el estudio de PNUD (2005) para los diferentes tipos de delitos contra la propiedad, ajustados por inflación y por la variación registrada por el número de esos delitos entre 2003 y 2007. De acuerdo con tales cálculos, las pérdidas materiales debido a delitos contra la propiedad y las empresas en El Salvador habrían alcanzado unos \$ 416 millones (2% del PIB), en 2007.

Agregación de los costos de la violencia

A partir de las estimaciones de los diferentes componentes de los costos de la violencia presentados, el cuadro 7 resume los costos económicos agregados de la violencia en El Salvador para el año 2007. La estructura de costos reportada pretende hacer comparables las estimaciones obtenidas en este trabajo con los costos de la violencia estimados en estudios previos, particularmente con el estudio que el IUDOP realizó en 1998, con datos de 1995, y con el estudio de PNUD (2005), basado en datos de 2003.⁷ No obstante, tal comparación debe realizarse con las debidas

Cuadro 7 Costos económicos de la violencia en El Salvador				
Tipo de costo	El Salvador 1995 (IUDOP, 1998) % PIB	El Salvador 2003 (PNUD, 2005) % PIB	El Salvador 2007	
			Millones \$	% PIB
Pérdidas en salud	3,7	4,7	953	4,7
Atención médica	0,8	0,3	21	0,1
Años de vida perdidos	2,9	1,7	416	2,0
Daño emocional		2,7	516	2,5
Costos institucionales	4,9	1,8	311	1,5
Seguridad pública		1,0	184	0,9
Justicia		2,8	127	0,6
Gasto privado en seguridad	0,6	2,7	544	2,7
Hogares		0,6	160	0,8
Empresas		2,1	384	1,9
Deterioro. inver.-productividad	0,2	0,2		
Deterioro consumo y trabajo	11,5			
Pérdidas materiales (transferencias)	4,0	2,1	416	2,0
Total	24,9	11,5	2.225	10,9
Fuente: IUDOP (1998), PNUD (2005) y estimaciones propias.				

7 El trabajo del IUDOP (1998) se realizó en el marco de la serie de estudios sobre el impacto económico de la violencia que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) patrocinó en 1996-1997 en seis países de América Latina. Los resultados de estos estudios fueron sistematizados en el trabajo de Londoño y Guerrero (1999).

cautelos, tomando en cuenta las diferencias metodológicas entre nuestras estimaciones y las de estudios anteriores.

De acuerdo con nuestras estimaciones, los costos económicos de la violencia en El Salvador alcanzaron un total de aproximadamente \$ 2.225 millones (10,9% del PIB) en 2007. Como porcentaje del PIB, esta es una cifra menor que el costo de 11,5% del PIB reportado en el estudio de PNUD (2005). No obstante, si bien en este trabajo se ha aplicado la metodología utilizada por PNUD (2005), subsisten entre ambos trabajos diferencias metodológicas que, sumadas a los errores estadísticos de medición, impiden asegurar que la situación de violencia haya disminuido significativamente con respecto a 2003.

Está de más aclarar que las estimaciones reportadas en el cuadro 7 son inevitablemente imprecisas. La calidad de la información sobre la cual se sustentan tales estimaciones es buena en algunos casos, remendada en muchos y pobre en bastantes. Algunos costos –como los asociados al miedo a la violencia, o al impacto de la violencia en los familiares de las víctimas– son extremadamente difíciles de estimar, debido simplemente a la falta de datos o a la falta de técnicas apropiadas para recoger tal información. Algunas estimaciones han sido obtenidas sobre la base de supuestos que pueden resultar discutibles o de parámetros que han sido tomados de estudios similares realizados para sociedades bastante distintas de la salvadoreña. Por lo tanto, tales estimaciones pueden resultar sensibles al cambio de supuestos o a mejoras en la calidad de los datos.

A pesar de tales limitaciones, no cabe duda de que la violencia continúa imponiendo una carga onerosa sobre El Salvador y que los recursos que se pierden debido a ello podrían ser aprovechados para fortalecer las capacidades de desarrollo del país y mejorar sustancialmente la calidad de vida de la población. Lo que El Salvador perdió en 2007 debido a la violencia equivalió a más del doble de las asignaciones presupuestarias a Educación y Salud, combinadas. Asimismo, el costo de la violencia equivale a más del doble del monto de recursos que se necesitarían para garantizar cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad) a la población salvadoreña, los cuales se estimaron en 4,3% del PIB en el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2003. El Salvador simplemente no

puede darse el lujo de continuar alimentando la vorágine de violencia con los recursos que podría destinar para satisfacer las necesidades básicas de su población y sentar bases más firmes para avanzar hacia un mayor nivel de desarrollo humano.

Bibliografía

- Blanco, S. y F. Díaz (2007). *Deficiencias policiales, fiscales o judiciales en la investigación y juzgamiento causantes de impunidad*. San Salvador: Mimeo / PNUD.
- Boardman y otros (1996). *Cost-benefit analysis: concepts and practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. y N. Loayza (2001). *Inequality and violent crime*. Washington, D.C.: Mimeo / The World Bank.
- Fisher, A.; Chestnut, L. y D. Violette (1989). "The value of reducing risks to death: a note on new evidence", en: *Journal of Policy Analysis and Management*, 8, pp. 88-100.
- Guerrero, R y J. Londoño, (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Documento de trabajo R-375, Red de Centros de Investigación, BID, agosto.
- Glaeser, E. (1999). *An overview of crime and punishment*. Washington, D.C.: Mimeo / The World Bank.
- Hornick, J.; Paetsch, J. y L. Bertrand (2002). *A manual on conducting economic analysis of crime prevention programs*. Ottawa: Canadian National Crime Prevention Centre.
- ICPC (1998). *Crime prevention digest*. Montreal: Internacional Centre for the Prevention of Crime.
- IUDOP (1998). "La violencia en El Salvador en los años noventa. Magnitud, costos y factores posibilitadores", en: Documento de trabajo R-338, Red de Centros de Investigación, BID, octubre.
- IUDOP (2007). "Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007", en: *Boletín de Prensa*, año XXII, número 2. San

- Salvador: IUDOP / Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- MESARES (2004). *Aportaciones a la epidemiología de las lesiones por armas de fuego, El Salvador 2004*. San Salvador: Médicos Salvadoreños para la Responsabilidad Social (MESARES).
- Miller, T. (1989). *Narrowing the plausible range around the value of life*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Miller, T.; Cohen, M. y S. Rossman (1993). "Victim costs of violent crime and resulting injuries", en: *Health Affairs*, 12, pp. 186-197.
- ONU (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- PNUD (2005). "¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?", en: *Cuaderno sobre desarrollo humano*, número 4. San Salvador: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Salkeld, G.; Morrell, S. y otros (1996). *Economic cost of health. Effects of occupational exposure to hazardous substances*. Sydney, Australia: Department of Public Health, University of Sydney, abril.
- USAID (2006). *Central America and Mexico gang assessment*. Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Office of Regional Sustainable Development: Mimeo / USAID.
- Viscusi, K. (1993). "The value of risks to life and health", en: *Journal of Economic Literature*, 31, 1912-1946.
- WHO (2004). *The economic dimensions of interpersonal violence*. Geneva: World Health Organization.

El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá

Mariblanca Staff Wilson*

Introducción

Hablar de violencia en general es referirse a toda acción, omisión o trato negligente cometido por una persona que perjudique la integridad física, psicológica, sexual, patrimonial o la libertad de otras personas, o aplicar fuerza excesiva contra alguien con la intención de causarle daño.

Aunque la violencia es una sola en sí misma, tiene diversas manifestaciones cuyas repercusiones son igualmente nocivas para los seres humanos. Pero, en especial, la violencia contra las mujeres se ha convertido en un grave problema social y de salud pública mundial, por los nocivos efectos físicos, sexuales y psíquicos que ocasiona para las víctimas, y por las consecuencias económicas, sociales y de salud que dicho problema acarrea para los Estados.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres define a la violencia contra la mujer como:

todo acto de violencia basado en el género, que tiene como resultado, posible o real, un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada.

* Directora de la Unidad de Género, Caja de Seguro Social, Panamá.

A diferencia de cualquier otro problema, la violencia contra las mujeres, en cualquiera de sus manifestaciones, es perpetrada por los hombres, silenciada por las costumbres, tolerada socialmente, institucionalizada por las leyes y sistemas estatales y transmitida de una generación a otra, la cual sin importar si tiene lugar en la calle o en los hogares, afecta a las mujeres de todas las nacionalidades, edad, condiciones sociales, económicas, creencias, culturas, razas y grupos étnicos. Su carácter universal no está dado solamente porque es un hecho que está presente en todas las culturas, sino también porque es un patrón cultural que se aprende y se manifiesta en las distintas relaciones humanas.

Fue a partir de la década de los años setenta que, gracias a las acciones y denuncias de los movimientos de mujeres, se logró sacar a la luz y poner en el debate público internacional los delitos que implican el maltrato y la violencia contra la población femenina. A partir de entonces, las mujeres organizadas no perdieron la oportunidad de visibilizar y proponer, en distintos foros mundiales, el debate sobre el tema de la violencia contra las mujeres; este esfuerzo encontró sustento en las cuatro conferencias sobre la mujer, realizadas por Naciones Unidas en México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995), así como en diversos instrumentos como la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).

Tales esfuerzos se intensificaron en la década de los años noventa, cuando se dio inicio a un hito histórico en el que se produjo un nuevo rumbo hacia la renovada ética y concepción de la dignidad humana, debido, principalmente, a los movimientos de mujeres que en distintas partes del mundo lograron que la comunidad internacional reconociera la violencia contra las mujeres como una severa violación a sus derechos humanos, que atenta contra su dignidad y su integridad, que les impide gozar de sus libertades fundamentales y que es una manifestación de la desigualdad en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, además de un obstáculo para el desarrollo humano. La Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) fue fundamental para dar relevancia al problema de la invisibilidad de la violencia contra las mujeres, siendo tal vez el mayor logro que la Declaración de Viena, suscrita por 171 gobiernos, reconociera formalmente las diferentes formas de violencia contra las

mujeres como violación a los derechos humanos.

Es decir, después de tantos siglos de silencio, negación e impunidad, se logró legitimar jurídica, social y políticamente el derecho de las mujeres, niñas y niños a vivir una vida libre de violencia, quedando plasmado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, a través de distintos instrumentos y convenios internacionales.

Uno de esos instrumentos, aprobado en 1994 por la Organización de Estados Americanos (OEA), fue la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como la Convención de Belem Do Para, firmada y ratificada por más de 23 países miembros de la OEA, que constituye el marco legal internacional contra la violencia hacia las mujeres e impone obligaciones específicas a los Estados que la ratificaron; entre ellos, la República de Panamá, que lo hizo con la Ley 12 del 20 de abril de 1995 y que sirvió de fundamento para que el gobierno panameño expidiera la Ley 27 de 1995 sobre violencia intrafamiliar, modificada seis años después mediante la Ley 38 del 10 de julio de 2001, que la hizo más específica en cuanto a sus contenidos, aplicación, medidas y sanciones y, recientemente, con la entrada en vigencia del nuevo Código Penal, a través de la Ley 14 del 18 de mayo de 2007, que si bien por una parte introduce el aumento de las sanciones en el delito de violencia doméstica, por otra parte introduce la modalidad que en vez de aplicar pena de prisión puede aplicarse arresto de fin de semana o el pago de días multa. Consideramos que esto es un gran error, pues el reemplazo o sustitución de la sanción en este tipo de delito más bien proporciona la ocasión y la oportunidad para que el agresor o agresores asechen, acosen e infundan temor a la o las víctimas, e incluso perpetren nuevamente el delito.

Al considerarse la violencia contra las mujeres una violación a sus derechos humanos, se rompió el mito de que la violencia contra ellas era un asunto de carácter privado y se convirtió en un problema de carácter público, que incluso está considerado un problema de salud pública mundial.

La citada Convención De Belem Do Para define, en su artículo primero, la violencia contra la mujer así: “Toda acción o conducta dirigida hacia la mujer, mediante el uso de la fuerza, que le cause la muerte, daño físico, sexual, psicológica o patrimonial, ya sea en el ámbito público como en el privado”. Es también cualquier acción o conducta contra personas

del sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado el daño, o el sufrimiento físico, sexual o psicológico, o la muerte de la mujer, así como también las amenazas, la coacción o la privación de libertad, ya sea en la vida pública o privada.

Por otra parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres define la violencia de género como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, incluso las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se produce en la vida pública o privada”. El término fue acuñado en la Conferencia mundial sobre la mujer en Beijing (1995) como “todo acto de violencia sexista que tiene como resultado, posible o real, un daño de naturaleza física, sexual, psicológica, incluyendo las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de libertad para las mujeres, ya se produzca en la vida pública o en la privada”.

La violencia contra las mujeres está considerada como el crimen encubierto más frecuente del mundo. Es uno de los mecanismos sociales a través de los cuales las mujeres son obligadas a mantener una posición subordinada frente al hombre. En la mayoría de los casos, la violencia se produce en los hogares donde suele ser perpetrada y tolerada con normalidad. Con frecuencia, el abandono, el abuso físico y sexual de niñas y mujeres por parientes, así como el abuso conyugal y extraconyugal no son denunciados, por lo que resulta difícil detectarlos; y en los casos en que se denuncia, no hay una eficaz protección para las víctimas ni se castiga ejemplarmente a los responsables. Por otro lado, las mujeres no tienen control sobre las relaciones sexuales y quedan embarazadas o con infecciones de transmisión sexual. Todos estos factores representan un núcleo concreto de inseguridad humana que rodea y afecta directamente el cuerpo de las mujeres y las niñas.

A pesar de los importantes avances obtenidos en los últimos años en la lucha contra la violencia en general y hacia las mujeres en particular, el mundo es cada vez más inseguro debido a las intervenciones militares unilaterales, a la violencia social, de género, comunitaria y étnica, así como la escalada del militarismo y los fundamentalismos nuevos y resurgidos, tanto religiosos como laicos, que han generado un ambiente hostil para las transformaciones progresistas.

Muy pocos son los países –y la República de Panamá no escapa a ello– que han logrado cambios fundamentales en la lucha por la disminución de la violencia de género, y cada vez se hace más patente que la magnitud de los costos de la violencia contra las mujeres, profundamente enraizada en el tejido social, se constituye en una bomba de tiempo que debe alertar a las naciones sobre la necesidad de promover acciones y políticas públicas eficaces, tendientes a mejorar la condición de las mujeres y a desarrollar su potencial económico como una de las vías para alcanzar un crecimiento, no solamente más equitativo, sino más sustentable, justo y humano.

Algunas estadísticas en Panamá

A escala mundial, no existen estadísticas reales como tampoco un organismo que cuente con un sistema de información integrado que permita medir, con efectividad, la magnitud, evolución y características de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, algunas instancias internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han realizado estudios que han permitido contar con importantes hallazgos para conocer algunas estadísticas y cifras sobre los costos de la violencia.

En la República de Panamá tampoco existe uniformidad o centralización en las estadísticas en las diversas instituciones que atienden los casos de violencia y, mucho menos, se cuenta con estadísticas desagregadas por sexo y con enfoque de género, por lo que se dificulta cuantificar o suministrar de manera exacta y confiable la información estadística, además del inadecuado manejo y procesamiento de las denuncias y los casos de violencia contra las mujeres, tanto por el sistema policial como el judicial. Por ello, solamente se darán algunas aproximaciones.

De los 15.478 casos de traumatismo atendidos en la sala de urgencias del hospital Santo Tomás en el año 1999, 4.561 correspondieron a mujeres (29,46%). De los 232 casos reportados en 1999 en diversas policlínicas del país, 219 casos fueron de mujeres (94,4%). El 28,8% de los delitos que se investigan en las fiscalías de la ciudad de Panamá corresponden

a violencia contra las mujeres. Entre 1999 y 2006, fueron asesinadas 213 mujeres en Panamá.

Cuadro 1		
Mujeres asesinadas	Número	Edades
2000	31	
2003	30	
2005	35	4 a 65 años
2006	40	
2007	36	5 a 74 años
2008 (enero a junio)	17	4 a 70 años
Fuente: Comité de Análisis de Estadísticas Criminales; Centro de Asistencia a Víctimas del Ministerio Público; Alianza del Movimiento de Mujeres de Panamá.		

Cuadro 2					
Denuncias de violencia doméstica registradas por la Policía Técnica Judicial en la República de Panamá, por año, según mes (2003-2006)					
Mes	Total	Años			
		2003	2004	2005	2006P.
Total	6.863	1.874	1.623	1.811	1.555
Enero	633	160	147	162	164
Febrero	609	136	159	155	139
Marzo	676	142	164	217	153
Abril	654	182	143	180	149
Mayo	550	175	124	110	141
Junio	536	167	151	87	131
Julio	574	190	132	138	114
Agosto	618	167	140	194	117
Septiembre	593	167	119	193	116
Octubre	502	145	105	127	125
Noviembre	476	119	114	128	115
Diciembre	440	104	125	120	91
Nota: Hacen falta los datos de Violencia Doméstica del Centro de Recepción de Denuncia de San Miguelito Colón y David.					
Fuente: Elaborado por la Unidad de Análisis de Estadística Criminal, con base en información suministrada por las Agencias, subagencias y el Centro de Recepción de Denuncias.					

Cuadro 3 Denuncias por violencia contra las mujeres en el Centro de Orientación Integral del MIDES			
2008	Mujeres	Hombres	Totales
Enero	78	7	85
Febrero	107	24	131
Marzo	110	29	139
Abril	112	26	138
Total	407	86	493
Fuente: Dirección Nacional de Protección Social del Ministerio de Desarrollo Social.			

En el cuadro anterior, el mayor porcentaje de las denuncias de violencia para ambos sexos se ubica en primer lugar en violencia psicológica; física, en segundo, y sexual, en tercer lugar.

Las estadísticas oficiales de la Contraloría General de la República indicaron que, para el año 2007, la violencia fue la segunda causa de muerte en el país, por segundo año consecutivo, superando las muertes por enfermedades cardíacas, y que un 60% de las personas jóvenes fueron las principales víctimas de la violencia.

De las 1.485 muertes registradas en 2007 a causa de hechos violentos, el 38% correspondió a jóvenes entre 25 y 40 años de edad; y el 22%, entre 15 y 24 años. Entre enero y noviembre de 2007 fueron asesinadas en Panamá 36 mujeres con edades entre los 2 y los 70 años, mientras que las cifras para 2008 sumaron más de 17 mujeres asesinadas entre enero y junio. En la mayoría de los casos murieron a manos de sus esposos, ex esposos o parejas, en otros casos como producto de la delincuencia por violación sexual, por robo, por la violencia en la calles o simplemente por el hecho de ser mujeres.

Como se observa, las estadísticas sobre violencia contra las mujeres son presentadas por diversas instituciones que no atienden un enfoque de género integral. No obstante, los datos recogidos sirven de base para resaltar la importancia de la incorporación, a escala gubernamental, de lo que son las estadísticas de género, ya que las mismas permiten no solamente

las comparaciones generales entre mujeres y hombres, sino que también aseguran que la participación y la contribución de ambos grupos a la sociedad se puedan medir y valorar de manera correcta, reduciendo, en lo posible, los sesgos respecto al género.

¿Por qué o para qué se requieren estadísticas con enfoque de género? En el ámbito del problema de la violencia, sencillamente son necesarias para: elevar la conciencia, persuadir y promover cambios institucionales, sociales y legales que permitan la disminución y erradicación de la violencia contra las mujeres; promover una base o un sistema de datos sin sesgos para las políticas públicas para combatir la violencia contra las mujeres; monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos relacionados con la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

Por otro lado, aunque en Panamá se creó en 2002 la Red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en las estadísticas nacionales, bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), tal instancia estuvo inactiva por más de cinco años y no ha tenido una gestión efectiva ni visible si no hasta mayo de 2008, cuando se realizó un primer taller con las distintas entidades que la conforman, para tratar de promover su efectiva puesta en marcha.

Costos de la violencia contra las mujeres en Panamá

Estudios realizados a escala mundial por la OMS señalan que entre el 22% y el 35% de las mujeres que reciben tratamiento en las salas de urgencia de clínicas y hospitales es por violencia en el hogar; en tanto que el BID indica que la violencia hacia las mujeres conduce a una caída en la calidad de vida, a un aumento en las tasas de mortalidad y a una mayor inestabilidad laboral. Además, tiene un alto costo económico y social para los gobiernos de la región latinoamericana y es una barrera para el desarrollo por sus consecuencias sobre las economías de los países. Al mismo tiempo tiene efectos sociales y culturales ya que, en las economías de mercado, la violencia es responsable por la pérdida de uno de cada cinco días de vida saludable de las mujeres entre 15 y 44 años de edad.

Según el concepto de desarrollo humano de las Naciones Unidas, la violencia contra las mujeres afecta su bienestar, su seguridad, sus posibilidades de educación y de desarrollo personal. En 1993, un estudio de la OPS reveló que la violencia contra las mujeres y niñas tiene un fuerte impacto psicológico en la autoestima femenina, deteriorando su capacidad de obrar por sí mismas y generando sentimientos de incompetencia.

Así, los devastadores efectos de la violencia hacia las mujeres en causan impacto en las economías cuando se dan a conocer los millones de dólares consumidos por los gastos que demanda la atención del problema en el sistema judicial, policial, de servicios de salud y en el ámbito laboral. Las consecuencias de la violencia social como de la violencia contra las mujeres conllevan la utilización de importantes recursos económicos de los Estados. Sin embargo, a tales costos que pueden ser calculados, subyacen los costos que implican el sufrimiento humano y que resultan difíciles de calcular y valorar.

No existe una metodología exacta para la medición de la magnitud de la violencia. Los indicadores más utilizados para hacerlo se concentran en cuatro grandes categorías: indicadores de tipo epidemiológico que miden incidencias y prevalencias; indicadores dirigidos a medir los impactos individuales, colectivos y sociales; indicadores de respuestas de los diferentes actores frente al problema; y los indicadores que miden los factores estructurales que nutren la violencia contra las mujeres.

La más común ha sido la de medirla a través de las denuncias y registros de casos; sin embargo, esta fórmula no es práctica por la gran cantidad de casos que no se denuncian. Otra fórmula la constituyen las encuestas aleatorias, con las cuales se estima la prevalencia o la incidencia de la violencia con mucha precisión. No obstante, las encuestas presentan un riesgo importante: la seguridad tanto de las mujeres entrevistadas como de las encuestadoras.

La violencia, en términos generales, ocasiona una serie de costos económicos y sociales, pero en el caso de la violencia contra las mujeres resulta mucho más difícil cuantificar, debido a la inexistencia de información estadística confiable, uniforme y desagregada, y a la falta de una contabilidad de costos.

En los últimos años, el BID ha promovido investigaciones relativas a la medición de los costos de la violencia, para lo cual Mayra Buvinic y Andrew Morrison, de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, elaboraron una nota técnica sobre la metodología de medición de los costos de la violencia en una sociedad, que se resume en dos enfoques.

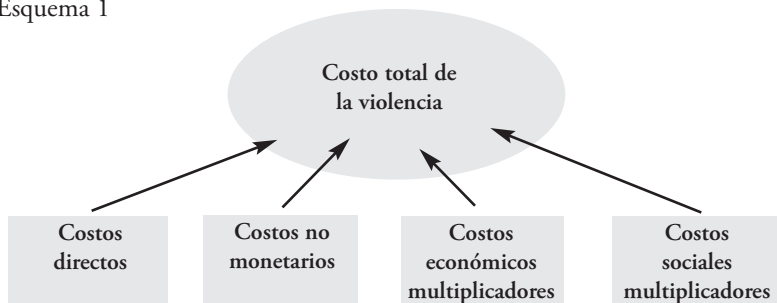
El “enfoque global” que pretende captar la totalidad de los costos de la violencia, y el “enfoque parcial” que intenta captar solo un aspecto del costo total. En América Latina se ha utilizado la metodología contable, que especifica categorías de costos y suma los costos identificados para cada categoría. Este enfoque tiene la ventaja de únicamente requerir información parcial, pero sus dos desventajas son la arbitrariedad de cualquier esquema de categorías y el riesgo de incluir un costo en dos categorías, generando así una doble contabilidad de ese elemento de costo.

Según Mayra Buvinic, “los costos indirectos pueden superar ampliamente a los costos directos”, como por ejemplo el impacto que puede causar en la salud materna durante el embarazo, por los severos efectos sobre los hijos o hijas por nacer; en que las agresiones físicas y psicológicas provocan mayores tasas de mortalidad prenatal e infantil, y problemas de salud que disminuyen la vida activa de las mujeres. También señala Buvinic que el nivel de violencia social determina en gran medida la capacidad de una sociedad para lograr un crecimiento económico sostenido, de allí que una de las conclusiones que señalan los expertos es que la salud de una sociedad se mide por cómo se trata a las mujeres.

Otro aspecto importante para los efectos de una medición de los costos de la violencia es que en el ámbito oficial hay mucha resistencia para abordar, de manera específica, cada una de las diferentes modalidades de la violencia dentro y fuera de la familia, ya que cada una está basada en alguna forma de inequidad de género, de edad, o de otras condiciones; por tanto, no puede haber una lista cerrada sobre las manifestaciones de la violencia contra las mujeres. Hay, pues, resistencia en el ámbito oficial para hablar directamente de violencia contra las mujeres y se limitan al enfoque de violencia intrafamiliar o doméstica, en la que cualquiera puede ser víctima o victimario.

La doctora Haydée Méndez, en su libro *Mujer, justicia y perspectiva de género*, señala que el esquema que más se ha utilizado en América Latina para clasificar los costos socioeconómicos de la violencia es el siguiente:

Esquema 1



Costos directos: no existen cálculos para los costos directos asociados con la violencia doméstica en los países latinoamericanos o caribeños. Sin embargo, se presume que son considerables, aunque menores que en los países industrializados, donde hay más disponibilidad de servicios. En Canadá, por ejemplo, la violencia contra las mujeres (incluyendo la doméstica y por parte de extraños) impone un costo anual de 684 millones de dólares canadienses al Sistema de Justicia criminal, y 187 millones de dólares canadienses a la Policía. El costo de la terapia y el entrenamiento dados como respuesta a la violencia contra la mujer es de aproximadamente 294 millones de dólares canadienses al año.

En cuanto a la violencia social (que no es más que un reflejo, como hemos dicho), de lo que sucede en el ámbito privado o doméstico, un estudio de siete países desarrollados demuestra que la criminalidad le cuesta a cada ciudadano unos \$ 200 anuales, para financiar servicios policiales, tribunales, prisiones; y \$ 100 para financiar la seguridad privada.

En Chile, los gastos privados de seguridad ascendieron a cerca de \$ 238 millones en 1994, equivalente a \$ 17 per cápita. Estos gastos se desglosan en servicios privados de vigilancia (66,8%), seguros de robo (7,7%) y otros productos de seguridad (14,4%).

Costos no monetarios: estos costos incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo, mayor morbilidad debido a homicidios, femicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas, y desórdenes depresivos. La violencia genera una serie de daños psicológicos, semejantes a los vividos en zonas de guerra. La violencia doméstica tiene impactos importantes sobre el bienestar de los niños. Varios estudios documentan la relación entre abuso infantil y problemas posteriores de consumo excesivo de sustancias por parte de

la víctima. Anualmente hay 9 millones de años de vida saludable perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor al total de mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de años de vida saludable perdidos por mujeres en accidentes de tráfico.

Costos económicos multiplicadores: los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad intergeneracional y, a nivel macroeconómico, menor ahorro e inversión.

Fuente: Méndez (2008).

Otra investigación importante realizada por la Red de Centros de Investigación del BID sobre la magnitud de los costos de la violencia en América Latina, concluye que:

la violencia es extensa y tiene inmensos costos. Los indicadores más tradicionales ilustran su cuantía. En la región hay 140 mil homicidios cada año; cada latinoamericano pierde el equivalente a casi tres días anuales de vida saludable por causa de la violencia; 28 millones de familias son sujetas a hurto o robo en un año, o para decirlo en forma más contundente, 54 familias son robadas cada minuto; aproximadamente una por segundo. La violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo. La violencia sobre los bienes y las personas representa una destrucción y transferencia de recursos, aproximadamente el 14,2% del PIB latinoamericano; es decir, \$ 168 millones, y en capital humano se pierde el 1,9% del PIB, porcentaje equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente el 4,8% del PIB, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan el 2,1% del PIB, porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas (Guerrero y Londoño, 1999: 3).

En lo que corresponde a la República de Panamá, tampoco resulta una tarea fácil cuantificar los costos de la violencia social y, más específicamente, contra las mujeres, por los aspectos antes indicados y, además, por la falta de una instancia centralizada o especializada en la temática. Existen

distintas instituciones que están vinculadas con el problema de la violencia, ya sea en la recepción de denuncias o en la atención de las víctimas, como son: División de Delitos contra el Pudor y la Libertad Sexual, Centro de Recepción de Denuncias, Centro de Asistencia a Víctimas, Instituto de Medicina Legal y Fiscalías Especializadas en Asuntos de Familia, todas del Ministerio Público; Dirección Nacional de Promoción de la Salud, Sección Mujer, Género, Salud y Desarrollo en el Ministerio de Salud; la Clínica de Género y el Departamento de Salud Mental en la Caja de Seguro Social; Hospital del Niño y Hospital Santo Tomás.

Existen muy pocas investigaciones que midan el costo de la violencia en Panamá, siendo una de ellas *La caracterización y magnitud de la violencia en Panamá*, financiada por el BID a finales de 2005, que reflejó entre otras cosas que el fenómeno de la violencia es predominantemente urbano y se concentró en tres provincias: Panamá, Colón y Chiriquí.

Este estudio indicó que el 70% del total de homicidios del país fueron en Panamá; el 11% en Colón, y el 6,5% en Chiriquí. Se identificaron como los principales problemas asociados a la violencia en general: consumo y venta de drogas, consumo de alcohol, posesión de armas, el robo a mano armada, las disputas territoriales, actividad sexual a temprana edad y condiciones de vida precarias.

Otra investigación fue la realizada por Rubén Lachman Varela titulada *Una primera aproximación al estudio sobre el costo de la violencia intrafamiliar en Panamá*. El estudio reveló que de las entidades relacionadas con la problemática, solamente se pudo obtener información estadística sobre costos asociados a la violencia intrafamiliar del Hospital Santo Tomás, Hospital del Niño, Región Metropolitana de Salud y el Centro de Asistencia a Víctimas de la Policía Técnica Judicial. Por ser esta una de las pocas investigaciones que se han realizado hasta la fecha en Panamá, se transcribirán algunos aspectos relevantes:

Disponibilidad de información estadística según tipo de violencia: en términos generales, independientemente de la calidad de la información disponible, esta aparece reportada en la mayoría de los casos como “violencia intrafamiliar”. En el caso del Hospital Santo Tomás, sus estadísticas registran casos específicos catalogados como de violencia intrafamiliar.

Igual ocurre con las estadísticas de la Región Metropolitana de Salud, el Centro de Asistencia a Víctimas de la Policía Técnica Judicial, los casos atendidos por las ONG, y aquellos registrados por el Instituto de Medicina Legal. Cada caso de violencia intrafamiliar reportado se determina a discreción del funcionario competente que lo reporta.

En el Hospital del Niño, se clasifican expedientes que incluyen casos de violencia física y sexual contra niños y niñas, sin mostrar las estadísticas suministradas el número específico de situaciones de violencia ocurridas en el sen familiar.

De toda la información obtenida, es muy probable que existan subevaluaciones en muchas circunstancias. Sin embargo, las cifras suministradas son oficiales, y como fuentes de información secundaria son las únicas disponibles, dados los recursos con que contó este estudio.

En términos de presentación y cantidad (por lo antes citado, no estamos en capacidad de evaluar la calidad), el Hospital Santo Tomás cuenta con los más prolijos sistemas de información estadística. El Departamento de Epidemiología presenta un Informe anual de casos por violencia intrafamiliar. En el informe del año 1999, se indica que el Servicio de Urgencias atendió 49.826 pacientes, de los cuales 16.308 (32,7%) correspondieron a atenciones por violencias. A estas violencias las clasifican como Violencia intrafamiliar (2,6%), Heridas por arma de fuego (4,6%), Heridas por arma blanca (11,3%) y Otras violencias (81,5%). Estas clasificaciones se basan en códigos de la OMS y los documentos del Hospital Santo Tomás que identifican con prioridad ciertas violencias. Lamentablemente, las “Otras violencias” (81,5%), que agrupan un número plural de tipos de violencia, no se detallan en los informes públicos.

En el Hospital del Niño, con base en nuestras entrevistas con el personal idóneo, la Dirección Médica preparó un informe que incluye los casos que, durante el año de 1999, fueron referidos a los juzgados seccionales de Niñez y Adolescencia, considerados como de violencia física y sexual contra niños y niñas, de acuerdo con el criterio médico del personal del hospital y del Departamento de Trabajo Social. No existe en el hospital ninguna definición precisa formal ni documentada sobre la naturaleza de estos tipos de violencia; solo se cuenta con la apreciación de los profesionales que atendieron los casos, cuya opinión plasmaron en sendos informes. En dichos informes aparecen entonces casos de violencias según sean estas físicas o sexuales.

Después de entrevistas con profesionales de la Región Metropolitana de Salud del Ministerio de Salud, la Subdirección de Planificación nos proporcionó un informe estadístico de casos atendidos por Violencia intrafamiliar. Una vez más, los casos fueron reportados como tales, sin una definición concreta sobre la naturaleza o tipología de dichos casos. El informe agrupa casos de violencia intrafamiliar según género.

En el caso de los servicios que brindan las ONG, sin definir con claridad en qué consiste la violencia intrafamiliar, también clasifican otros casos atendidos como de abuso sexual, maltrato físico y verbal. Aquí tampoco es clara la línea divisoria ni una verdadera definición del problema atendido.

Aunque resulta valiosa la investigación de Lachman Varela, la misma está limitada, tal como él mismo señala, a “determinar costos directos, tanto de prevención como de atención a víctimas” de la violencia intrafamiliar, indicando también que:

lamentablemente en Panamá todavía no se cuenta con suficiente información estadística, y las deficiencias provienen tanto del sistema de clasificación de los tipos de violencia y sus secuelas, que no es uniforme, así como de la ponderación de costos que, en la mayoría de las instituciones no se conocen con una exactitud aceptable para su efectiva medición. Esto último, debido a la falta de una contabilidad de costos según los centros generadores de ingresos y gastos.

Por otra parte, la investigación se circunscribe a la violencia intrafamiliar, que como ya se dijo, no es lo mismo que violencia contra las mujeres.

Algunos de los hallazgos más importantes de esta investigación sobre los posibles costos en el tema específico de la violencia intrafamiliar se reportan en los siguientes datos provenientes del Hospital Santo Tomás y del Hospital del Niño:

Cuadro 4 Hospital Santo Tomás, casos atendidos en 1999		
Tipo de violencia	Número de casos	Costo del tratamiento
Violencia intrafamiliar contra mujeres	359	281.800
Violencia intrafamiliar contra hombres	63	49.500
Total	422	B/. 331.300

Los costos reflejados en el cuadro 4 del Hospital Santo Tomás se hicieron de acuerdo con entrevistas a personal médico y trabajadores sociales, con base en los costos de hospitalización reflejados en un informe presentado el 11 de septiembre de 2000 por el director médico de dicho hospital, en que cada caso tiene un costo diario de B/. 100,64 con un promedio de hospitalización de 7,8 días por paciente.

Cuadro 5 Hospital del Niño, casos atendidos en 1999		
Tipo de violencia	Número de casos	Costo del tratamiento
Violencia física contra niños y niñas	66	24.800
Violencia sexual contra niños y niñas	77	20.436
Total	143	B/. 45.236

Este cuadro se hizo con base a un informe suministrado por el Hospital del Niño, en el que se señala que en 1999 se atendieron 87 casos de consulta externa a un costo de B/. 1.146, de los cuales 56 casos requirieron hospitalización a un costo total de B/. 44.090. Por otra parte, se puede apreciar que no hay una información desagregada por sexo, lo que confirma lo expuesto en párrafos anteriores respecto a la falta de estadísticas confiables y desagregadas por sexo.

Cuadro 6 Región metropolitana de salud, casos atendidos en 1999		
Tipo de violencia	Número de casos	Costo del tratamiento
Violencia intrafamiliar contra mujeres	311	5.600
Violencia intrafamiliar contra hombres	55	990
Total	366	B/. 6.590

Para los cálculos de este cuadro, el investigador utilizó la estructura de costos del Hospital del Niño que, por tratarse de consultas externas, el promedio fue de B/. 18 por caso.

Cuadro 7 Centro de asistencia a víctimas, Policía Técnica Judicial (PTJ), casos de enero a julio de 2000		
Tipo de violencia	Número de casos	Costo del tratamiento
Violencia intrafamiliar contra mujeres	573	64.000
Violencia intrafamiliar contra hombres	57	6.350
Violencia intrafamiliar contra niños	89	9.900
Violencia intrafamiliar contra niñas	72	8.000
Total	791	B/. 88.250

En el cuadro anterior, el investigador observa que, dado que la estadística del Centro de Asistencia a las Víctimas de la PTJ era parcial, hubo que recurrir a estimados para reflejar los costos, de acuerdo con la experiencia de los funcionarios consultados y tomando en cuenta las proyecciones respecto a capacidad presupuestaria de la institución.

Otro de los resultados que vale la pena resaltar del estudio de Lachman Varela es el referente al Instituto de Medicina Legal del Ministerio Público sobre los costos legales al indicar que “con base en información de

costos en el sistema judicial, se determinó que el número de casos de mujeres atendidas por violencia intrafamiliar (1.300 en promedio) podría ascender a unos B/. 4.420.000” Se informa que para la medición de los costos se utilizó el número anual promedio de casos registrados de violencia intrafamiliar tipificados por la Ley que, en cada caso, se incurre en el mismo costo promedio, al dividir el presupuesto institucional entre el número de casos atendidos.

Tanto de la información estadística presentada como de la investigación de Lachman Varela, se puede constatar, finalmente, lo siguiente:

1. La existencia de diversas instituciones que atienden casos de violencia contra las mujeres, sin criterios homogéneos y sin estructuras de costos para cuantificar la magnitud de la violencia.
2. La falta de una instancia responsable que atienda las estadísticas de la violencia contra las mujeres con un enfoque desde la perspectiva de género, que cuente con el respectivo monitoreo y evaluación.
3. La falta de adecuación en los conceptos, los datos estadísticos, la falta de cooperación y la excesiva burocracia institucional para obtener información.
4. La falta de un sistema de datos centralizado sobre las denuncias y procesos de violencia contra las mujeres.

Bibliografía

- Carcedo Cabañas, Ana y Molina Giselle (2001). *Mujeres contra la violencia: una rebelión radical*. San José: CEFEMINA.
- Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF) (octubre de 2006). *Incorporar el enfoque de equidad de género en las políticas públicas. Una propuesta metodológica*. Santo Domingo, República Dominicana.
- Decreto Ejecutivo n.º 89 del 13 de noviembre de 2002, por el cual se crea la Red de entidades públicas y civiles productoras y usuarias de información estadística para la incorporación del enfoque de género en las estadísticas nacionales.

- Diario *Crítica*, domingo 1 de abril de 2007.
- Diario *El Panamá América*, lunes 26 de mayo de 2008, Sección Nación, p. 6.
- Fondo de Naciones Unidas para la Mujer. *Violencia en el hogar y agresiones sexuales. ¿Qué hago? ¿A quién llamo?*
- Guerrero, R. y J. Londoño (1999). *Violencia en América Latina. Epidemiología y costos*. Documento de trabajo R-375. Red de centros de Investigación, BID.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2008). *Indicadores sobre violencia contra las mujeres. Sistematización y evaluación crítica*. (Elaborado por Ana Carcedo Cabañas).
- Méndez, Haydée (2008). *Mujer, justicia y perspectiva de género*. Panamá: Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá / Imprenta Universitaria.
- Miller Ramírez, Gladys (2005). *Derechos humanos para una ciudadanía sin violencia. Aportes para el debate*. Panamá: Centro de Estudios y Capacitación Familiar (CEFA) / Impresión Articsa.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (octubre de 2000). *Elementos para la transversalización de la perspectiva de igualdad en las políticas públicas*. Santiago de Chile.
- Staff Wilson, Mariblanca (2007). *Glosario especializado sobre género, desarrollo y comunidad. Unidad de género de la caja de seguro social*. Universal Books.
- Varela Lachman, Rubén. *Una primera aproximación al estudio sobre el costo de la violencia intrafamiliar en Panamá*.

La violencia y sus costos en Guatemala¹

Jorge Lavarreda

Introducción

Después de más de una década de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en diciembre de 1996, la violencia definitivamente es uno de los temas que ha cobrado mayor importancia en la agenda pública y en las preocupaciones de la población guatemalteca. Por ejemplo, según el estudio Latinobarómetro 2007, en Guatemala el 46% de la población consideraba a la delincuencia el problema más importante del país.² Por otro lado, PNUD (2006) afirmaba que “en la actualidad se ha llegado a una situación en la que la violencia y la inseguridad ponen en riesgo la consolidación de la gobernabilidad democrática y limitan seriamente las posibilidades de impulsar procesos sostenidos de desarrollo”.

Dada la relevancia que alcanzó esta temática, el objetivo de este artículo es dar a conocer cómo ha sido la evolución de la violencia en Guatemala hasta la actualidad y cuál ha sido su impacto en términos de costos económicos. Por lo tanto, iniciamos con antecedentes del conflicto armado interno para luego dar a conocer los resultados de una investigación sobre cómo las comunidades pobres en la etapa posconflicto perci-

1 El autor de este artículo se apoyó libre y extensivamente en estudios realizados por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Sin embargo, las opiniones aquí vertidas no necesariamente reflejan la posición institucional del CIEN y son responsabilidad exclusiva del autor.

2 Según las encuestas de victimización realizadas por el PNUD en el municipio de Guatemala de 2004, al primer semestre de 2007 entre el 59% y el 61% consideraban la inseguridad como su principal problema. Ver PNUD (2007: 48).

ben la violencia. Posteriormente, se hará una breve síntesis sobre la magnitud de la violencia en los años recientes. Y, finalmente, se presentarán los resultados de los estudios que han estimado los costos económicos de la violencia en Guatemala.

El conflicto armado interno

Según Morrison y May (1994) la violencia en Guatemala ha seguido un patrón cíclico en las últimas décadas. El ciclo comienza con un “desequilibrio social” que resulta de un proceso de modernización de la agricultura con tenencia de tierras concentradas; trabajadores agrícolas son forzados a convertirse en trabajadores asalariados, y el consumo básico cae para la mayor parte de los ciudadanos. Estos cambios económicos generan conflictos violentos seguidos de la respuesta de una organización guerrillera y la reacción de las Fuerzas Armadas. Esta situación evoluciona a una dialéctica entre la insurgencia y la contrainsurgencia. Posteriormente, la violencia del Estado cruza la frontera de las represalias al movimiento guerrillero para convertirse en genocidas.

El primer ciclo de violencia (1960-1973) se inició con la agitación (que incluyó demostraciones públicas) que siguió a las elecciones del General Miguel Ydígoras Fuentes en 1958. Coincidiendo con estos disturbios se formó el primer movimiento comunista revolucionario denominado Frente Insurreccional Alejandro de León Aragón, 13 de Noviembre (MR-13). Su ejército guerrillero, las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), comenzó operaciones en 1962. A medida en que las actividades de la guerrilla se intensificaron también aumentó la represión militar. Para 1966, el Ejército de Guatemala había expandido su control sobre las áreas rurales mediante más de nueve mil comisionados militares rurales. Ese mismo año empezó a operar la organización paramilitar denominada escuadrón de la muerte Mano Blanca. En los dos años siguientes aparecieron al menos diecisiete nuevos escuadrones de la muerte.³ En esta etapa, las Fuerzas Armadas

3 Estos grupos clandestinos se dedicaban a cometer asesinatos selectivos mientras el Gobierno negaba su responsabilidad en este tipo de hechos.

empezaron a ir más allá de las confrontaciones con armamento y la violencia empezó a convertirse en genocidio.

El segundo ciclo (1972-1985) se inició con la fundación del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) en 1972 con sobrevivientes de los movimientos guerrilleros de los años sesenta. El EGP se organizó en tres frentes en el altiplano occidental del país con una ideología influenciada por el pensamiento marxista pero con un énfasis indigenista que le permitió contar con una base indígena rural más amplia. Por lo tanto, a finales de 1973 se inició una guerra interna que involucró un número de combatientes sustancialmente mayor que en el pasado. Luego de varios meses de asesinatos selectivos que se focalizaron en líderes de organizaciones populares y del partido comunista, en noviembre de 1977 se llevó a cabo una manifestación pública de más de 100 mil trabajadores y campesinos frente al palacio presidencial. Luego de esta demostración de fuerza, la estrategia del gobierno cambió de los asesinatos selectivos a una violencia generalizada. En 1978 fue elegido presidente de Guatemala el General Romeo Lucas García, y al poco tiempo emergió un nuevo escuadrón de la muerte denominado Ejército Secreto Anticomunista (ESA). Durante su mandato (1978-1982), se vivieron los años más violentos de la historia reciente de Guatemala. Por ejemplo, solo tres meses luego de que Lucas asumiera la presidencia, se llevó a cabo la masacre en Panzós en la que murieron más de cien campesinos. En los años que siguieron a esa masacre se produjeron flujos migratorios internos e internacionales escapando de los operativos militares.⁴ Una estrategia que implementó el Ejército de Guatemala, a finales de 1981, fue el uso de patrulleros civiles (Patrullas de Autodefensa Civil),⁵ que ayudaron a realizar muchas de las masacres rurales. La represión estatal alcanzó escalas dramáticas después del golpe de Estado de 1982, cuando la destrucción de comunidades rurales enteras se convirtió en una práctica común durante el Gobierno de facto del General José Efraín Ríos Montt. En 1985 se llevaron a cabo las elecciones en las que asumió la presidencia el civil Marco Vinicio

4 Según Morrison (1993), en 1986 entre 100 mil y 250 mil personas se desplazaron dentro de Guatemala para escapar de la violencia política. Además, otras 150 mil a 360 mil personas huyeron de Guatemala para vivir en otros países.

5 Reconocidas legalmente con el Acuerdo Gubernativo 222-83 del 14 de abril de 1983.

Cerezo, del Partido Democracia Cristiana,⁶ pero la violencia política no cesó y los asesinatos selectivos continuaron hasta el final de la década.

Dado que en 1987 se alcanzaron los Acuerdos de Esquipulas II con el afán de terminar con la violencia pero sin progresos inmediatos, católicos y luteranos formaron una delegación internacional ecuménica de paz que logró persuadir a un sector influyente del Ejército de Guatemala para permitir que la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) sostuviera pláticas con la guerrilla organizada en la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Oslo en marzo de 1990. Finalmente, los Acuerdos de Paz fueron firmados desde 1991 hasta finales de 1996 cuando se suscribió el Acuerdo de Paz Firme y Duradera que formalmente finalizó con el conflicto armado. Una vez que el enfrentamiento armado terminó, varios miembros del movimiento por la paz decidieron documentar las violaciones a los derechos humanos durante el período del conflicto. En 1998 se presentó públicamente el informe *Guatemala, nunca más* del Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica, el cual analiza varios miles de testimonios sobre violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno. En 1999 se presentó el informe *Guatemala: memoria del silencio*, de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) por mandato de los mismos Acuerdos de Paz, y el informe *Violencia institucional en Guatemala: 1960-1996: una reflexión cuantitativa*, del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y la Asociación Americana para el Avance de las Ciencias (AAAS).

En el Informe de la CEH, se estima que el total de muertos y desaparecidos de 1960 a 1996 fue superior a las 200 mil personas (83% eran mayas y 17% ladinos). La mayor parte de las muertes (91%) se dieron entre los años 1978 y 1984. En el cuadro 1 se muestran las tasas de muertes y desapariciones por cada cien mil habitantes (pcmh) estimadas a partir de las tres fuentes señaladas anteriormente.

6 Según Cleary (2002), el Ejército de Guatemala, a través de los grupos paramilitares, asesinó unos 400 líderes demócratas cristianos.

Cuadro 1

Muertos y desaparecidos por causa del conflicto armado interno (1980-1989)

Año	CEH total	REMHI tasa pcmh	CIIDH total	Tasa pcmh	Total	Tasa pcmh
1980	6.200	90,9	3.329	48,8	2.365	34,7
1981	23.000	328,8	6.043	86,4	3.786	54,1
1982	54.400	758,5	12.564	175,2	18.167	253,3
1983	9.700	131,9	1.827	24,8	1.904	25,9
1984	3.200	42,4	755	10,0	879	11,7
1985	1.300	16,8	379	4,9	501	6,5
1986	700	8,8	179	2,3	297	3,7
1987	500	6,1	118	1,5	395	4,9
1988	500	6,0	n/d	n/d	352	4,2
1989	400	4,7	n/d	n/d	410	4,8
Total	99.900		25.194		29.056	

Fuente: Tomado de CIEN (2002).

Aunque, como se observa en el cuadro 1, las diferencias son abismales, las tres fuentes coinciden en dos puntos. El primero es la extraordinaria intensidad del conflicto en la primera mitad de los años ochenta y, en particular, en el año 1982.⁷ El segundo punto es el drástico descenso en la tasa de homicidios durante la segunda mitad de los años ochenta,⁸ para situarse, en términos nacionales, en niveles similares a los departamentos menos violentos de inicios del siglo XXI.

7 “En abril de 1982, el Ejército empezó a atacar de manera más sistemática, aumentando e intensificando sus campañas de pacificación en las zonas de matanza, mediante la táctica de tierra arrasada (...) Entre los meses de abril y octubre de 1982, las Fuerzas de Tarea meticulosamente planificaron, dirigieron, implementaron y tabularon masacres de miles y miles de no combatientes” (Schirmer, 1999: 110).

8 Cabe destacar que “hacia 1984, el Ejército anunció que la etapa militar había cumplido sus propósitos básicos y estuvo listo para poner en marcha la segunda etapa: la política” (Birk, 1997: 33). Además, en 1986 se inició el primer Gobierno civil democráticamente electo.

Del total de violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia registrados por la CEH, el 93% son atribuidos a las Fuerzas de Seguridad del Estado, y el 3% a la guerrilla (CEH, 1999: 43). La CEH da cuenta de 669 masacres. Además, la violencia política implicó la ruptura de numerosos núcleos familiares por la desaparición o muerte de uno o más de los miembros de la familia, lo que dejó un elevado número de huérfanos y viudas. Datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) dan cuenta de entre 100 y 150 mil huérfanos como consecuencia del enfrentamiento armado, y se estima que el número de viudas es alrededor de 50 mil. En un estudio de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) se estimó que entre 100 mil y 250 mil niños en Guatemala perdieron uno o ambos padres como resultado de la guerra civil (CEH, 1996: 25).

La violencia en el contexto del posconflicto

En 1999, Moser y McIlwaine dirigieron una investigación utilizando la metodología denominada “sondeo urbano participativo” en nueve comunidades de Guatemala, con la cual lograron una primera aproximación cualitativa al fenómeno de la violencia en las áreas urbanas pobres del país. Las personas manifiestan cuál es su percepción sobre los tipos de violencia que más les afectan, sus causas y consecuencias, indican qué estrategias utilizan para sobrellevar la violencia y sugieren soluciones al problema.

Los problemas relacionados con la violencia surgieron como los que más afectan a las personas de menores recursos en las zonas urbanas. Se enumeraron 41 tipos de violencia que fueron clasificadas en tres tipos de violencia: la política, referente a abusos de las autoridades policíacas (3%); la económica, relacionada con las pandillas, y los robos (46%); y la social, que incluye el alcoholismo y la violencia sexual (51%). Sin embargo, las percepciones de la violencia variaron según las ciudades y las características demográficas y étnicas de las personas.

Se encontró que la violencia intrafamiliar minaba el funcionamiento interno del hogar en cuanto a la creación y el mantenimiento de normas, valores y grados de confianza. Además, erosionaba las redes de capital so-

cial existentes entre los hogares y limitaba el capital humano de los niños y jóvenes. La violencia doméstica fue considerada un paso natural hacia la violencia fuera del hogar. Además, se encontró que la principal causa de la violencia social en todas las comunidades se debía al consumo de alcohol. Por otro lado, se encontró que el consumo de drogas era considerado como una de las principales causas de la violencia económica. Sin embargo, la violencia ejercida por las pandillas fue el tema que predominó en cuanto a la violencia económica a través de los robos y los asaltos.

Por ejemplo, en una de las comunidades investigadas se encontró que, debido a los problemas familiares, los jóvenes se unen a las “maras”. Por esa misma razón, los hombres adultos (padres de familia) caen en el alcoholismo, adicción que solo empeora la situación familiar debido a la agresión física y psicológica que la ebriedad desata contra los miembros más vulnerables de la familia: los niños y la mujer. La crisis de la familia, como institución social básica, significa para los jóvenes perder su casi inexistente capital social. Ante esa realidad, buscan un sustituto que les provea de seguridad y les satisfaga la necesidad de sentirse pertenecientes a algún grupo. Integrarse a alguna de las maras parece ser la única opción. Sin embargo, la mara se constituye en un capital social negativo porque exige a sus miembros el consumo de drogas y la realización de actividades ilegales, como robos y asaltos.

Moser y McIlwaine (1999) concluyen que, a pesar de la firma de los Acuerdos de Paz, las comunidades pobres urbanas percibieron que la violencia aún invadía a sus comunidades y que, en algunos casos, era peor que durante la misma guerra civil.

Magnitud de la violencia en años recientes

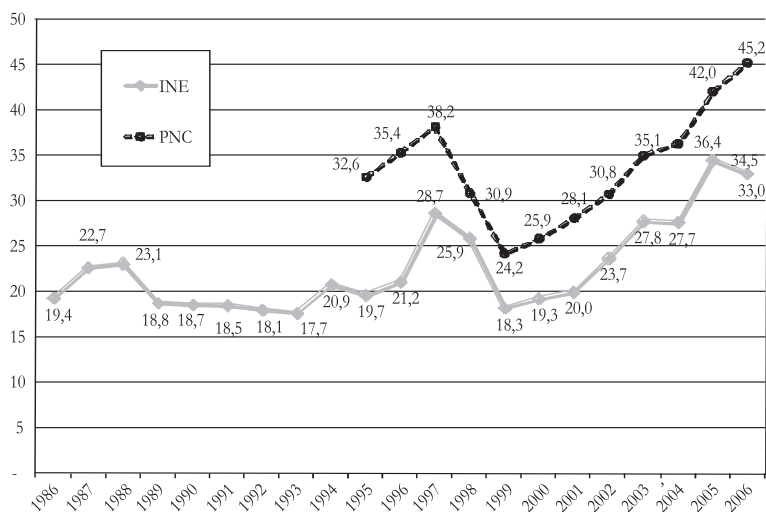
Históricamente, el homicidio ha sido reconocido no solo como el incidente de violencia más grave sino como aquel para el cual las estadísticas son más confiables. Además, es probablemente la única conducta criminal homogénea que permite comparaciones entre países y regiones, o a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista de su registro, el homicidio presenta algunas peculiaridades que pueden ayudar a explicar la mayor cre-

dibilidad que se le otorga a tales estadísticas. Estaría, en primer lugar, el hecho de ser uno de los pocos incidentes criminales que despierta el interés de varias agencias gubernamentales, adicionales a los organismos de seguridad y justicia. Se puede, por otro lado, mencionar la circunstancia de que se trata de una conducta particularmente costosa de ocultar. Estaría, por último, el hecho que hay claros incentivos para las denuncias: como para cualquier otra defunción, su no reporte trae consigo inconvenientes legales de distinto tipo para los familiares de la víctima.

La tasa de homicidios (TH), o sea el número anual de homicidios por cada 100 mil habitantes (pcmh), se constituye en uno de los indicadores más usuales que se utilizan a escala internacional para medir la violencia. En Guatemala, la fuente que mejor permite estimar esta manifestación extrema de violencia es el Instituto Nacional de Estadística (INE), pero con un rezago de al menos dos años. Sin embargo, en CIEN (2002) se

Grafico 1

Evolución de la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes (1986-2006)



Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD (2007) e información proporcionada por el INE.

encontró una alta correlación positiva entre la tasa de muertes violentas clasificadas como homicidios por la Policía Nacional Civil (PNC) y la tasa de homicidios estimada con información de las estadísticas vitales del INE. En el gráfico 1 se presenta la evolución de la tasa de homicidios a partir de estas dos fuentes.

Se observa que, luego de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera a fines de 1996, hubo un incremento en la tasa de homicidios que regresó a niveles similares al período 1989-1993 al finalizar el Gobierno del presidente Arzú en 1999. Pese a ello, desde entonces se ha mantenido una tendencia al alza muy alarmante.

Cabe destacar que las tasas de homicidios calculadas para este artículo y en CIEN (2002) son diferentes de las que han sido publicadas en otros estudios. Según la Organización de las Naciones Unidas (1998), en 1996 los departamentos con mayores tasas de homicidios eran: Escuintla (16,5 por cada 10 mil habitantes); Izabal (12,7); Jutiapa (11,4); Santa Rosa (11,1), y Guatemala (10,1). Aunque los primeros cuatro departamentos se encuentran entre los cinco con mayores tasas de homicidio tanto según las cifras del INE como las de la PNC, las tasas publicadas en el informe exceden ampliamente las calculadas a partir de estas fuentes.⁹ Zepeda (1999) afirmaba que:

Guatemala presenta el segundo lugar en criminalidad en el conjunto de países latinoamericanos, con una tasa de 49 homicidios por cada 100 mil habitantes. Solo es superada por Colombia, que ocupa el primer lugar con una tasa de 89%. Pero la criminalidad de Guatemala supera, en forma significativa, al resto de los países de América Latina.

9 Se encontró que los datos para el informe “El crimen en cifras”, auspiciado por el sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, fueron proporcionados por el consultor Raúl Zepeda (1999: 512), y revelan las tasas de homicidios en Guatemala por cada 10 mil habitantes hacia 1996. Su estudio se hizo en cada departamento del país, con excepción de Suchitepequez. Zepeda cita como fuente un documento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINIGUA) titulado: “Estadísticas departamentales sobre violencia”, elaborado por el Área de Fortalecimiento del Poder Civil. Sin embargo, el Área de Seguridad Pública y Ejército de MINIGUA informó que no cuenta con dicho documento y que no ha realizado ninguna publicación sobre las tasas de homicidios de Guatemala sino que la fuente primaria de sus estadísticas, para uso interno, es la Policía Nacional Civil.

Estos datos, cuya fuente no pudo ser confirmada, al parecer fueron utilizados como referencia en una publicación del BID.¹⁰ Otro informe posterior de la misma institución, nuevamente con cifras de homicidio muy superiores a las calculadas en esta investigación a partir de información del INE o la PNC, señaló un liderazgo de Guatemala en materia de violencia¹¹ que causó una gran polémica.¹² La misma cifra, no contrastada con la información disponible, fue mencionada luego por varios analistas.¹³ Esta idea de Guatemala como uno de los lugares más peligrosos de

- 10 En la nota técnica 2 preparada por Buvinic y Morrison, de la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, se afirma que “(...) la violencia está concentrada en ciertos lugares dentro de un país. En Guatemala, las ciudades con mayores tasas de homicidios en 1996 fueron Escuintla (165 por 100 mil); Izabal (127); Jutiapa (114), y Santa Rosa (111) (Naciones Unidas, 1998: 5)”. Y en el cuadro 1 “Tasas brutas de mortalidad por homicidios” aparece que la tasa de homicidios en 1996 para el departamento de Guatemala era de 101 por 100 mil habitantes.
- 11 En Buvinic y otros (1999: 1) se afirma que “la tasa de homicidios excede el promedio regional en Guatemala, El Salvador, Colombia y Jamaica”. Sustenta dicha afirmación en un cuadro donde se muestra que Guatemala tiene una tasa de homicidios de 150 por cada 100 mil personas, a finales de los años de la década de los ochenta y principios de los noventa (OPS, 1997: 2 y Banco Mundial, 1997). Se encontró que el cálculo fue realizado por el Programa de Análisis de la Situación de Salud, División de Salud y Desarrollo Humano (HDP/HDA) de la OPS. Las tasas de mortalidad por homicidios se calcularon como el cociente entre el número de defunciones “estimadas” (método de estimación recomendado en la Publicación Científica n.º 542 de OPS/OMS) por homicidios (E960-E978 de la CIE-9) y la población de los grupos de edad especificados, multiplicado por 100 mil.
- 12 El sábado 24 de julio de 1999, el diario *Prensa Libre* publicó en primera plana “Guatemala, tercera ciudad más violenta” (se desarrolla la noticia en la p. 3). En la nota periodística, que fue redactada por Fernando Diéguez con base en un despacho noticioso de la agencia internacional de noticias AFP, se afirmó que: “El informe del BID indica que América Latina es la segunda región más violenta del mundo después de África negra, y en este contexto señala a Guatemala como la tercera ciudad latinoamericana con mayor grado de peligrosidad”. El entonces candidato presidencial Alfonso Portillo expresó que la información era “real” y que reflejaba la inseguridad que se vivía en Guatemala (“BID ratifica informe”, en *Prensa Libre*, 27 de julio de 1999: 5).
- 13 Rodríguez y De León, Wantland (2001) señalan en su introducción que: “Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la Ciudad de Guatemala se registra un índice de 101,5 homicidios por cada 100 mil habitantes, dato que sitúa a la capital guatemalteca como una de las ciudades más violentas del continente americano. Pero más alarmantes son los datos del interior de la República: poblaciones como Escuintla tienen un índice de 165 homicidios por cada 100 mil habitantes, luego le siguen Izabal (127 por 100 mil); Jutiapa (114 por 100 mil); Santa Rosa (111 por 100 mil)”. En el mismo estudio se cita a Vicenc Fisas indicando que: “Entre 1992 y 1996 hubo una media de nueve muertos y 16 heridos diarios, y el índice de homicidios es de 49 por 100 mil habitantes, solo superado por Colombia (89 por 100 mil) y El Salvador (128)”. En AVANCSO (2000: 1) se afirma que: “Según las estadísticas publicadas por el BID en julio

América Latina también se ha visto reforzada por los medios de comunicación.¹⁴

En PNUD (2007) se concluye que Guatemala presenta los más elevados indicadores de violencia de América Latina, que superan al único país que continúa viviendo un conflicto armado interno en la región, Colombia, y que el “Triángulo Norte” de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) presentaba niveles de violencia homicida similares. Por otro lado, Benavides hace un análisis comparativo de nueve países de América Latina en el período 1998 a 2000 a partir de la información de la encuesta de justicia criminal de la ONU, y concluye que los países con la menor tasa en lo que respecta a delitos contra las personas (homicidios y lesiones personales) son Paraguay, Guatemala y Costa Rica; y en lo que respecta a los países con la menor tasa de delitos contra la propiedad (robo y hurto) encontró a Colombia, Guatemala y Paraguay.

de 1999, Guatemala es la tercera ciudad más violenta de América Latina”; el documento cita como su fuente (Siglo XXI, 24 de julio de 1999: 48). En Moser y McIlwaine (2001: 11) se afirma que, según cifras del PNUD, “en 1996 se registraron altas tasas de homicidio en los departamentos de Escuintla (16,5 por cada 10 mil habitantes); Izabal (12,7 por cada 10 mil habitantes); Jutiapa (11,4 por cada 10 mil habitantes); Santa Rosa (11,1 por cada 10 mil habitantes), y Guatemala (10,1 por cada 10 mil habitantes)”. El mismo estudio afirma que, según CIEN (1998), Guatemala cuenta con una tasa de 34 homicidios por cada cien mil habitantes. Sin embargo, CIEN (1998) en realidad dice: “(...) en 1996 Guatemala contaba con una tasa de 34 “muertes violentas” por cada 100 mil habitantes”.

- 14 El 3 de diciembre de 2001, la portada de *Prensa Libre* decía: “Guatemala figura entre las naciones más violentas. Tiene, también, la mayor tasa de homicidios en el Istmo”. En la nota periodística se decía que: “En Guatemala, ese índice (refiriéndose a la tasa de homicidios) se eleva hasta 101 fallecidos de forma violenta por cada 100 mil habitantes, según diagnóstico realizado en el año 2000 (...) Guatemala, junto a El Salvador, tiene una de las tasas de homicidios más altas del mundo. Sin embargo, sobre la capital guatemalteca solo se ubican las ciudades de Cali y Medellín, según el BID (...) uno de los departamentos más violentos del país es Escuintla, donde se producen 165 homicidios por cada 100 mil habitantes. Le siguen Izabal, Jutiapa y Santa Rosa”. El 20 de diciembre de 2001 se publicó en *Prensa Libre* que: “Cifras del Instituto de Estudios Comparados revelan que ocurren 102 muertes por cada 100 mil habitantes en la ciudad de Guatemala. Con esta cifra el país tiene la segunda tasa más alta de homicidios en América Latina, que solo lo supera Colombia, que afronta un conflicto armado interno”. En opinión del especialista israelí en proyectos para la juventud, Erán Landau, “Guatemala es considerado uno de los países más violentos del mundo”. En otro titular, “La juventud guatemalteca es de las más violentas a nivel mundial” (*Tiempos del mundo*, 30 de marzo de 2000: A4). Según cifras de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), se considera que Guatemala es el tercer país más peligroso de Latinoamérica para ejercer periodismo “El crimen de informar” (*Revista Prensa Libre*, número 989, 7 de mayo de 2000: 12).

Según CNSP (2008), Centroamérica se coloca a la cabeza de las subregiones más violentas de América Latina y el mundo con una tasa promedio de homicidios superior a 36 pcmh en el año 2006. Este informe presenta una tasa de homicidios de 45,2 pcmh para Guatemala en 2006, por lo que queda claro que se usa como fuente a la Policía Nacional Civil, mientras que sitúa a Colombia con una tasa de 43,0 pcmh utilizando una fuente distinta.

Me parece que hay serios problemas para comparar las cifras entre países y me inclinaría a concluir que Guatemala sí es uno de los países más violentos de la región (supera ampliamente el promedio mundial) pero con tasas muy por debajo¹⁶ de los casos extremos: El Salvador y Colombia, con los que se ha comparado a Guatemala en los medios de comunicación social y en algunos informes. En todo caso será necesario realizar un estudio que tenga como objetivo la comparación internacional a fin de llegar a una conclusión más sólida sobre cómo se compara la violencia en Guatemala con la de otros países.

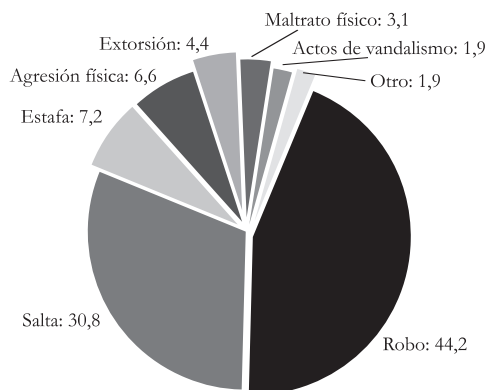
La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida realizada por el INE en 2006 cuenta con un capítulo sobre seguridad ciudadana que nos informa sobre incidentes de robo, asalto, agresión física, actos de vandalismo, extorsión, maltrato físico y estafa en los 12 meses anteriores a la encuesta. Se encontró que la suma de estos incidentes fue equivalente a casi una cuarta parte de los hogares, y el robo fue el incidente de mayor frecuencia alcanzando el 10,6% de los hogares. En el gráfico 2 se presenta la distribución de estos incidentes.

Al preguntarse a las personas cuál fue la primera autoridad a la que denunció el incidente ocurrido, se encontró que el 74% no denunció el primer incidente y el 81% no denunció el segundo incidente. Luego al preguntarles cuál fue la razón principal para no presentar la denuncia, en el caso del primer incidente el 47% por no creer que sirviera de algo, y el 24%, por temor a represalias. En cuanto al segundo incidente las mismas respuestas recibieron el 47% y 27%, respectivamente.

16 Utilizando como fuente las estadísticas vitales del INE y aplicando la definición de homicidios del *Manual de la clasificación estadística internacional de enfermedades, traumatismos y causas de defunción de la Organización Panamericana de la Salud y la Organización Mundial de la Salud*.

Gráfico 2

Distribución de incidentes que afectaron a los guatemaltecos (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la ENCOVI, 2006.

Además, cuando se les preguntó quiénes fueron los agresores, se encontró que la mayor proporción corresponde a personas desconocidas (60% y 49% para el primer y segundo incidentes, respectivamente). Sin embargo, en el área urbana las pandillas alcanzaron mayores proporciones que en el área rural (19% versus 8%, y 29% versus 12% para el primer y segundo incidentes, respectivamente), y las personas conocidas una mayor proporción en el área rural respecto al área urbana (35% versus 20% y 44% versus 21% para el primer y segundo incidentes, respectivamente).

Por lo tanto, podemos concluir que los robos y asaltos son los incidentes que más aquejan a los guatemaltecos, que debido al bajo porcentaje de denuncias se puede presumir que la criminalidad oculta en Guatemala es significativa, que hay una falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia, y que las manifestaciones de violencia dependen de la localización geográfica de las víctimas.

Los costos de la violencia

En cuanto al impacto de la violencia, Buvinic, Morrison y Orlando (2002) identifican que, además de constituir violaciones a los derechos humanos, genera impactos negativos para el desarrollo y sus costos tienen un impacto intertemporal sobre las generaciones presentes y futuras. Específicamente señalan que, a nivel macroeconómico, reduce la inversión extranjera y nacional, y disminuye el ahorro interno, limitando las posibilidades de crecimiento de largo plazo. A nivel microeconómico, desincentiva la inversión de tiempo y dinero en educación e incluso índice a algunos a desarrollar actividades delictivas en lugar de estudiar; y puede disuadir a algunas personas de realizar ciertas actividades por temor a sufrir un incidente violento. Además, señalan que el abuso afecta el desempeño de los niños en la escuela y, por lo tanto, su productividad futura; y que las mujeres que sufren violencia doméstica¹⁶ son menos productivas en sus lugares de trabajo. Finalmente, llaman la atención sobre el hecho de que las consecuencias de la violencia implican la utilización de los escasos recursos disponibles de la sociedad; es decir, se distraen recursos que podrían ser destinados a propósitos más productivos. Por su parte Krug (2002) señala que la violencia cobra un tributo tanto humano como económico de las naciones, cuesta a las economías miles de millones de dólares cada año en concepto de asistencia sanitaria, costos legales, ausentismo y productividad perdida.

Sin embargo, estimar el impacto de la violencia en términos de sus costos sigue siendo un desafío vigente a pesar de muchos años de investigaciones en esta temática. Según Buvinic y Morrison (1999) hay dos enfoques posibles para medir el costo que implica la violencia en una sociedad: i) el enfoque global que pretende captar la totalidad de los costos de la violencia, y ii) el enfoque parcial que se centra en un solo aspecto del costo total y se usa cuando es imposible implementar el enfoque

16 Morrison y Orlando (1999) manifiestan que, además de la angustia, las mujeres maltratadas podrían sufrir graves lesiones físicas, trastornos mentales y una mayor incidencia de suicidios y homicidios. Además, consideran que hay indicios de que la violencia doméstica afecta a los niños y niñas por lo menos en tres áreas: salud, rendimiento escolar y conducta violenta en sus propias relaciones. La violencia doméstica perpetúa la violencia en la sociedad, tanto dentro como fuera del hogar.

global o cuando se requiere resaltar un impacto específico de la violencia. Dentro del enfoque global, se han desarrollado tres metodologías para calcular los costos sociales de la violencia: a) la contable, que especifica categorías de costos y suma los costos identificados para cada categoría; b) los modelos hedónicos de vivienda o de terreno, que miden el impacto de la seguridad del barrio sobre el valor de la vivienda o del terreno como una manera de medir la disponibilidad de la población a pagar por la ausencia de violencia; y c) el método de valoración contingente, que intenta medir el valor que el mercado asignaría a la reducción de la violencia, asumiendo que la seguridad fuese un bien comercializable. Finalmente señalan que el esquema que se ha utilizado para clasificar los costos socioeconómicos de la violencia en América Latina es: costo total de la violencia = costos directos¹⁷ + costos no monetarios¹⁸ + costos económicos multiplicadores¹⁹ + costos sociales multiplicadores.²⁰

En *World Bank* y UNODC (2007) sugieren también distinguir entre costos de corto plazo de todo tipo y los efectos de largo plazo en el crecimiento económico. Además, listan ocho tipos de costos: 1) arresto, procesamiento y detención de criminales; 2) daño y pérdida de la propiedad; 3) costos médicos, programas públicos para víctimas, e ingresos perdido de las víctimas; 4) costos intangibles (dolor, sufrimiento, y calidad de vida); 5) costos de seguridad; 6) menor facturación por turismo; 7) ingresos perdidos debido al encarcelamiento; y 8) capital social perdido. También identifican cinco metodologías para evaluar el costo de la violencia y el crimen: i) estimando costos específicos; ii) sumando todos los costos con un enfoque contable; iii) estimando el costo total (la disponi-

17 Abarcan el valor de bienes y servicios utilizados para prevenirla, ofrecer tratamiento a sus víctimas o capturar y/o procesar a los perpetradores.

18 Incluyen impactos en salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud, como por ejemplo mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas.

19 Implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo, menores ingresos e impactos en la productividad intergeneracional y, a escala macroeconómica, menor ahorro e inversión.

20 Incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia, la privatización de las funciones policiales, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación en los procesos democráticos.

bilidad a pagar) utilizando técnicas econométricas; iv) calculando los años de vida saludables ajustados por discapacidad (AVISA) debido a la violencia; y v) estimando los efectos en el crecimiento económico a través de regresiones transversales de países.

Waters y otros (2004) realizaron una revisión de la literatura relacionada con las causas y consecuencias económicas de la violencia interpersonal. En el contexto del cálculo de las consecuencias económicas de la violencia, es clara la falta de una metodología estandarizada que permita hacer comparaciones del valor de las pérdidas causadas por la violencia entre países. Los autores consideran que el enfoque de capital humano es inefectivo e incluso tiene implicaciones éticas al fijar un mayor valor a la vida humana de los residentes de países de altos ingresos o de determinados grupos socioeconómicos. Recientemente, Butchart y otros (2008) elaboraron un manual para estimar la carga económica de las lesiones provocadas por la violencia interpersonal o la violencia autoinflingida en países en desarrollo. El manual identifica un conjunto de información mínima requerida para producir las estimaciones de los generales de los costos médicos directos y de pérdidas en productividad. Sin embargo, también incluye módulos adicionales para desagregar las estimaciones y para documentar el impacto de la violencia en la calidad de vida. El manual da las categorías de los costos de la violencia en directos (médicos y no médicos) e indirectos (tangibles e intangibles) y sugiere que los componentes del costo se mantengan separados, y que solo el componente de costos indirectos que involucra producción de mercado sea expresado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). El manual se inclinó por utilizar el enfoque de capital humano para estimar los costos indirectos de las lesiones en lugar del enfoque del costo friccional y del enfoque de disponibilidad a pagar.

Para el caso de Guatemala, se han realizado estimaciones del costo económico tanto de la violencia del conflicto armado interno como de tres momentos posconflicto. A continuación, se presentan los resultados de estos estudios.

Quizá no exista otro esfuerzo por intentar estimar los costos económicos que la violencia política del conflicto armado interno significó para el país, que el realizado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH).

Aunque estos, obviamente, no fueron los únicos costos ni, por supuesto, los más importantes comparados con el impacto social de la violencia política, vale la pena resumirlos. Según la CEH, la presencia del conflicto armado le significó al país un serio obstáculo adicional para generar inversión y empleo, que se estima del orden de 14% del PIB de 1990 (ver cuadro 2).

Cuadro 2 Los costos económicos de la violencia política en Guatemala		
	Millones de \$	% del PIB de 1990
1. Pérdidas en la producción por:		
a) Muertos y desaparecidos	600	8
b) Desplazados internos	1.600	21
c) Refugiados	900	12
d) Reclutamiento (adicional) en el Ejército	800	10
e) Reclutamiento en las PAC	3.000	39
f) Reclutamiento en la URNG	100	1
Subtotal	7.000	91
2. Destrucción de bienes materiales		
a) Vivienda, herramientas, cultivo, animales	340	4
b) Cooperativas y fincas	150	2
c) Infraestructura	n/d	n/d
Subtotal	490	6
3. Gasto militar adicional	740	10
4. Crecimiento sacrificado	1.070	14
Total	9.300	121
Fuente: (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999: 226).		

Un importante costo no cuantificable que la violencia política generó en Guatemala fue la destrucción del llamado capital social (Moser y McIlwaine, 2000). Aunque en Guatemala no existen estudios que ilustren la situación de capital social antes del conflicto, es indudable que la guerra interna deterioró la capacidad de las personas, comunidades y sectores de la sociedad de confiar unos en otros. El Informe del Proyecto

Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI: 137) señala efectos comunitarios específicos como la destrucción gremial, colectiva y grupal, el hostigamiento a la comunidad, la destrucción de casas, siembras, animales, cambios culturales, cambios religiosos, cambios en las relaciones de poder, desconfianza profunda, desintegración y ruptura del tejido social.

Entre los efectos más estudiados del conflicto armado interno figuran las migraciones de grandes grupos de personas del campo a la ciudad capital o hacia el exterior del país, como una estrategia para sobrellevar la violencia. Las cifras estimadas por diversos organismos internacionales dan idea de la magnitud del fenómeno (cuadro 3).

Cuadro 3
Estimaciones sobre desplazamiento en Guatemala
1 millón de desplazados internos.
400 mil exiliados a México, Belice, Honduras, Costa Rica y los EE. UU.
45 mil refugiados legales en México.
150 mil ilegales en México.
200 mil ilegales en los EE. UU.
20 mil organizados en las Comunidades de Población en Resistencia.
20 mil desplazados en las montañas.
Fuente: Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (RMHI) (ODHAG, 1998, tomo 1: 145).

Las tres estimaciones del costo de la violencia en la etapa de posconflicto utilizaron el enfoque contable. CIEN (2002) encontró que en Guatemala, durante 1999, los costos económicos de la ocurrencia y la prevención de la violencia correspondiente a pérdidas materiales fue equivalente al 6,74% del PIB. En este estudio no se incluyó el costo de pérdidas de vidas humanas y de ciertos costos intangibles como el miedo, la intranquilidad o un ambiente desfavorable para las actividades productivas. Además, se dejaron por fuera los costos asociados con quienes no han sido víctimas del crimen pero que, aún así, se ven afectados por su inci-

dencia. Se tomó esta decisión a fin de que la cifra no fuera disputada por lo sensible que pueden ser los resultados a las subjetividades de por ejemplo tratar de valorar una vida humana,²¹ y lo que se buscaba destacar no era una cifra exacta sino que una aproximación que mostrara el alto costo de la violencia para el país y que ayudara a llamar la atención sobre la rentabilidad social de las inversiones para reducir la delincuencia. Por otro lado, el estudio destaca dos fenómenos relevantes. En primer lugar, que una de las principales consecuencias de la incapacidad de las fuerzas de seguridad civil para proteger a los ciudadanos y sus bienes ha sido la contratación de servicios privados de seguridad. Dicho cambio consiste en que parte de la seguridad ciudadana, considerada un bien público, se ha trasladado al ámbito de lo privado. En segundo lugar, otro bien público que se ha trasladado al ámbito particular ha sido la justicia. La justicia privada se ha traducido en linchamientos²² y en la llamada limpieza social por medio de la contratación de sicarios.

Por su parte, PNUD (2006) se planteó como objetivo central cuantificar el impacto, en términos económicos, que la violencia implicaba para la sociedad guatemalteca en 2006, dando especial énfasis a los costos generados por la violencia armada. Como base metodológica para la elaboración del estudio se revisaron otras investigaciones realizadas en América Latina, particularmente las realizadas por la Red de Centros de Investigación del BID, pero finalmente se utilizó como base el estudio PNUD (2005) realizado para el caso de El Salvador. Específicamente utilizaron cinco categorías de costos: i) pérdidas en salud; ii) costos institucionales; iii) gastos en seguridad privada; iv) clima de inversión; y v) pérdidas materiales (transferencias). La agregación de los costos de estas categorías implican que el costo total de la violencia en Guatemala en el año 2005 fue equivalente al 7,3% del PIB (cuadro 4).

21 Por ejemplo, en Waters (2004) se señala que, en los estudios revisados, el costo de una vida humana en los Estados Unidos osciló entre \$ 3,1 millones y \$ 6,8 millones dependiendo de la metodología y los supuestos utilizados.

22 Para un análisis sobre los linchamientos en Guatemala se recomienda Mendoza (2006).

Cuadro 4 Los costos de la violencia en Guatemala (2005)		
	Millones de \$	% del PIB
1. Pérdidas en salud	898,7	2,8
1.1. Atención médica	93,6	0,3
1.2. Producción perdida	483,5	1,5
1.3. Daño emocional	321,6	1,0
2. Costos institucionales	251,2	0,8
2.1. Seguridad pública	208,5	0,6
2.2. Sector Justicia	35,0	0,1
2.3. Otros	7,7	0,0
3. Gastos en seguridad privada	574,3	1,8
3.1. Hogares	169,0	0,5
3.2. Empresas	405,3	1,3
4. Clima de inversión	403,5	1,2
5. Pérdidas materiales (transferencias)	259,0	0,8
Total	2.386,7	7,3
Fuente: PNUD (2006: 63).		

Como era de esperarse, los principales costos de la violencia corresponden a los costos indirectos asociados a la producción perdida²³ y por el daño emocional²⁴ que sufren las víctimas de la violencia.

Finalmente, CNSP (2008) estima los costos económicos de la violencia en Centroamérica aspirando a sumar todos los costos tangibles, directos e indirectos, así como los intangibles, hasta donde lo permitan los datos. Debido a la brecha entre el número de incidentes ocurridos y los denunciados se utilizaron “multiplicadores” implícitos y que, en general, fue el inverso de la proporción de víctimas que denuncia un delito.

23 Se utilizó como el costo de una vida perdida \$ 64.151 que resultó de multiplicar el producto interno per cápita de 2005 por los años saludables de vida perdidos equivalente a 25.

24 Se utilizó como base el costo monetario del daño emocional causado por un homicidio en el Reino Unido, y se ajusta por la relación del PIB per cápita entre ambos países.

Específicamente, se estimó el costo de la violencia con cuatro categorías: 1) costos en salud, desglosados en costos médico-hospitalarios, producción perdida y costos intangibles (daño psicológico); 2) costos institucionales (legales, judiciales y policiales); 3) costos preventivos en seguridad privada; y 4) pérdidas materiales (transferencias de propiedad debido a la violencia delincuencial). La agregación de los costos de estas categorías implican que el costo total de la violencia en Guatemala en el año 2006 fue equivalente al 7,7% del PIB y que el promedio para Centroamérica también fue equivalente al 7,7% del PIB de la región (cuadro 5).

Cuadro 5 Los costos de la violencia en Guatemala y Centroamérica (2006)		
Categorías de los costos de la violencia	Guatemala % del PIB	Centroamérica
1. Pérdidas en salud	4,3	3,9
1.1. Atención médica	0,2	0,3
1.2. Producción perdida	1,8	1,4
1.3. Daño emocional	2,3	2,2
2. Costos institucionales	1,0	1,3
2.1. Seguridad pública	0,7	0,8
2.2. Sector Justicia	0,3	0,6
3. Gastos en seguridad privada	1,6	1,5
3.1. Hogares	0,5	0,4
3.2. Empresas	1,1	1,1
4. Pérdidas materiales (transferencias)	0,8	0,9
Total	7,7	7,7
Fuente: CNSP (2008: 14).		

Nuevamente, los principales costos de la violencia corresponden a los años de vida perdidos y al daño emocional. A diferencia del estudio del PNUD (2006), no se incluyeron los costos en el clima de inversión, pero

debido a los supuestos utilizados el resto de los costos fue mayor, de tal forma que el resultado global incluso supera lo estimado para el año anterior. Este estudio reconoce que sus estimaciones pueden resultar sensibles al cambio de supuestos o a mejoras en la calidad de los datos.

Por lo tanto, podemos concluir que el impacto de la violencia en Guatemala ha sido significativo en todo el período analizado y que es urgente llevar a cabo acciones que mitiguen su magnitud e impacto. Esperamos que esta breve mirada sobre el caso de Guatemala contribuya a promover reflexiones y discusiones que finalmente se plasmen en acciones que mejoren la calidad de vida de las personas que sufren las consecuencias de la violencia en sus diversas manifestaciones.

Bibliografía

- Ball, P. y otros (1999). *Violencia institucional en Guatemala, 1960-1996: una reflexión cuantitativa*. Washington, D.C.: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y Asociación Americana para el Avance de las Ciencias (AAAS).
- Benavides, D. (s/a). *Análisis descriptivo de las tasas de los delitos contra las personas y contra la propiedad en nueve países de América Latina 1998-2000*.
- Butchart, A. y otros (2008). *Manual for estimating the economic costs of injuries due to interpersonal and self-directed violence*. France: World Health Organization and Centers for Disease Control and Prevention.
- Buvinic, M. y A. Morrison (1999). *Consecuencias económicas y sociales: la violencia como un obstáculo para el desarrollo*, nota técnica 4. Washington, D.C.: División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Buvinic, M.; Morrison, A. y M. Orlando (2002). “Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en: Sojo, C. (Ed.) (julio de 2002). *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, capítulo V. FLACSO, sede Costa Rica.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) (1999). “Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico”, en: *Guatemala: memoria del silencio*, tomo IV.

- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) (mayo de 2002). *Estudio sobre la magnitud y el costo de la violencia en Guatemala*. Guatemala.
- CNSP (2008). *Los costos económicos de la violencia en Centroamérica*. El Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Pública, Presidencia de la República.
- Cleary, E. (2002). "Examining guatemalan processes of violence and peace: a review of recent research", en: *Latin American Research Review*, volumen 37, número 1, pp. 230-244.
- Krug, E. y otros (2002). *World report on violence and health*. Geneva: World Health Organization.
- Mendoza, C. (2006). "Structural causes and diffusion processes of collective violence: Understanding lynch mobs in post-conflict Guatemala. Paper prepared to be delivered at the 2006 Meeting of the Latin American Studies Association". San Juan, Puerto Rico.
- Morrison, A. (1993). "Violence or economics: what drives internal migration in Guatemala?", en: *Economic Development and Cultural Change*, volumen 41, número 4, pp. 817-831.
- Morrison, A. y R. May (1994). "Escape from terror: violence and migration in post-revolutionary Guatemala", en: *Latin American Research Review*, volumen 29, número 2, pp. 111-132.
- Morrison, A. y M. Orlando (1999). "El impacto socioeconómico de la violencia doméstica: Chile y Nicaragua", en: Morrison, A. y M. Biehl (Eds.), *El costo del silencio: violencia doméstica en las Américas*, capítulo 3. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Moser, C. y C. McIlwaine (2001). *La violencia en el contexto del posconflicto: según la percepción de comunidades urbanas pobres de Guatemala*. Colombia: Banco Mundial.
- PNUD (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD.
- PNUD (2007). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Guatemala: Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD.

Waters, H. y otros (2004). *The economic dimensions of interpersonal violence*. Geneva: Department of Injuries and Violence Prevention, World Health Organization.

III.

Cooperación internacional

Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias

Andreina Torres¹

El presente artículo constituye un esfuerzo por sistematizar algunos datos y analizar los efectos de la cooperación internacional en las agendas de seguridad a nivel local en el Ecuador. Para ello, se ofrece una visión panorámica de la ayuda para el desarrollo a escala mundial, su caracterización en el contexto específico del Ecuador y su posible incidencia en la definición de una agenda alrededor de la seguridad ciudadana. Se toman en cuenta otros tipos de cooperación que no son cuantificables en términos monetarios pero que tienen un gran impacto en el discurso que se ha generado alrededor de la seguridad ciudadana. Asimismo, este análisis no puede obviar otros tipos de cooperación que escapan a las estadísticas de asistencia para el desarrollo, es decir, la asistencia militar y policial que ingresa al país, particularmente por la lucha antidrogas. No cabe duda de que esta ayuda tiene un impacto sobre las instituciones a quienes tradicionalmente les ha sido asignado el rol de garantizar la seguridad pública de ciudadanos y ciudadanas, definiendo los énfasis y prioridades de su accionar.

En este sentido, el presente trabajo argumenta que la cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado se apoyan iniciativas que muestran un interés expreso en afrontar los problemas de la violencia, la inseguridad y las inequidades sociales desde un marco de “seguridad ciudadana”, mientras por otro, actores clave en la garantía de la seguridad (Policía y Justicia) reciben ingentes

1 Profesora e investigadora asociada, Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

recursos para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva a los cambios institucionales necesarios para garantizar una seguridad pensada con base en la garantía de los deberes y derechos de la ciudadanía, la convivencia pacífica ciudadana, la prevención de la violencia, el respeto a los derechos humanos y que se aleje del paradigma de la seguridad nacional.

El panorama de la cooperación internacional y su relación con América Latina

El acuerdo de la comunidad internacional materializado en el Consenso de Monterrey² (2002) de renovar el ímpetu, tanto en términos de cantidad como de calidad, de la cooperación internacional para el desarrollo, surgió por una constatación preocupante sobre el bajo aporte que los países centrales hacen al desarrollo de aquellos en desventaja. Especial preocupación merecen los niveles de la cooperación bilateral, que en el año 2007 representó el 69% del total de la Asistencia Oficial para el Desarrollo o AOD,³ pues la vieja meta de asignar el 0,7% del PIB de los países más ricos a la ayuda para el desarrollo sigue estando lejos de ser alcanzada (PNUD 2005: 237).

Sin embargo, actualmente se observan algunos progresos en el área dado que, para el año 2006, 16 de los 22 países que conforman el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) reportaron haber cumplido con las metas establecidas en Monterrey.⁴ Asimismo, ha habido un notable aumento de la AOD pues nuevamente se están alcanzando los niveles de asistencia registrados en la década de los años noventa, con algunas fluctuaciones. Según datos del CAD, se estima que mientras en el año 2004 la AOD alcanzó el

2 Conferencia Internacional para la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey en marzo de 2002.

3 Datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) obtenidos de la página web: <http://stats.oecd.org>. En adelante los datos del CAD se utilizarán de su página web.

4 En esta reunión, los países hicieron diversos anuncios sobre su contribución para el desarrollo de países más pobres, pero en general, contemplan elevar la AOD de los países donantes a un nivel de 0,5% del PIB para el año 2010 y 0,7% para el año 2015 (INECI 2007: 23).

0,26% del INB de los países miembros de la OECD, en el año 2005 esta cifra subió a 0,33%, alcanzando un monto total de \$ 107,09 mil millones. En el año 2007, se observa un descenso en relación con el año 2005, siendo de \$ 103,65 mil millones, es decir el 0,28% del PIB de los países donantes (una disminución esperada, por los ingentes recursos que se destinaron al alivio de la deuda en Irak y Nigeria en el año 2005).

El aporte de países como los Estados Unidos –el mayor donante a escala mundial– también experimentaba un aumento considerable, si tomamos en cuenta que esta ayuda para el año 2000 era de \$ 9,95 mil millones, y en el año 2005 alcanzó un pico de \$ 27,93 mil millones, es decir un 0,22% de su INB. Actualmente, esta ayuda ha disminuido, alcanzando para el año 2007 solo un 0,16% de su PIB (\$ 21,75 mil millones). Cabe destacar que, en el año 2005, más de una tercera parte de esta ayuda se destinó a la reconstrucción de Irak, la reconstrucción y lucha antinarcóticos en Afganistán y al pago o alivio de la deuda en países severamente endeudados. Asimismo, el Departamento de Defensa aportó el 21,7% de la AOD estadounidense en este año (DAC, 2006a). Ello quiere decir que el aumento significativo en la asistencia para el desarrollo de los Estados Unidos ha cumplido objetivos muy específicos asociados a la guerra contra el terrorismo liderada por el país. En términos globales, Irak sigue siendo uno de los mayores receptores de AOD en el mundo; solo en el año 2005 recibió más de 21 mil millones de dólares y en 2006 recibió \$ 8.487 millones.

Esta tendencia en la asistencia ha sido fuertemente criticada, pues refleja una prevalente politización en la entrega de la AOD y, además, porque se esperaba que el pago de la deuda fuera considerada como una inversión adicional a la AOD (INECI, 2006). También persiste entre la comunidad internacional una preocupación frente a la eficacia en el uso de la AOD en relación al objetivo común de resolver los problemas más urgentes del desarrollo, tal como han sido esbozados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo la pobreza tal vez uno de los temas más preocupantes. La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005) surge precisamente a raíz del reconocimiento de que no existe “alineamiento y armonización” entre los intereses de los donantes y los problemas más urgentes de los países receptores de la ayuda internacional para el desarrollo.

Aún así, se señalan algunos rasgos positivos en el comportamiento de la AOD global en los últimos años: incremento en la proporción de donaciones en relación con los créditos; aumento de la asistencia no condicionada⁵ con respecto a la condicionada (75% en 2005 y 88% en 2008); y cada vez la cooperación técnica cobra más importancia y es más dirigida a los sectores sociales (33% en el año 2005) (DAC, 2007; OECD/DAC, 2008; PNUD, 2005: 239).

En este panorama mundial, la región de Latinoamérica y el Caribe recibe en proporción el 7% de la AOD mundial, mientras que el grueso de la ayuda internacional es destinada a África y Asia (alrededor del 70%), (cuadro 1). En 2005, los principales países receptores de AOD en la región fueron los países más endeudados (Nicaragua, Bolivia, Honduras) que recibieron el 32% y Colombia, que recibió el 8% del total (DAC, 2007). En ese mismo año, el 45% de la ayuda para el desarrollo en la región fue destinada al sector social y dentro del mismo las áreas de

Cuadro 1

Distribución regional de AOD neta, 2006 (\$, precios de 2006)

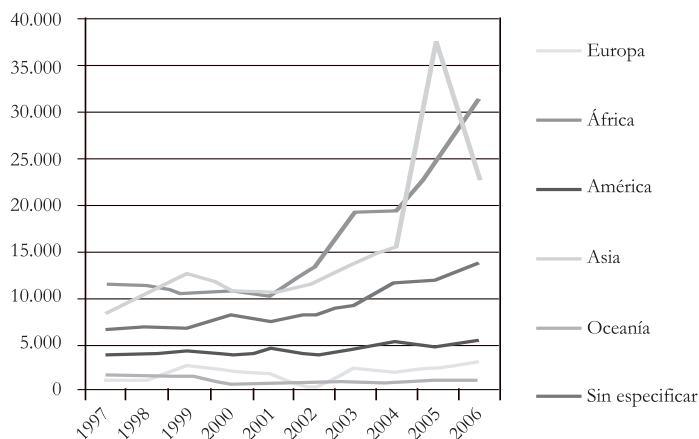
Región	AOD neta millones de \$	% de AOD total	Población millones de personas	\$ per cápita
África	31.514,82	40,9	924	34,1
Asia	22.423,50	29,1	3840	5,8
América	5.235,66	6,8	566	9,25
Europa	3.104,44	4	112,3	27,64
Oceanía	1.001,95	1,3	13,4	74,77
Sin especificar	13.679,74	17,8		
Total receptores de AOD	76.960,11	100	5.455,70	14,1

Fuente: Elaboración propia con base en CAD (2008) y *Population Reference Bureau* (2006).

5 La ayuda condicionada en sentido estricto se refiere a “aquella que condiciona su desembolso con la contratación de suministro de bienes y servicios por parte de los países donantes”. Por otro lado, “la ayuda vinculada en un sentido más amplio implica un condicionamiento de facto que no opera como una condición indispensable, sino como una práctica común” (INECI, 2005: 37).

Gráfico 1

Distribución de la AOD por región (1997-2006). Millones de \$



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del CAD (2008).

“gobierno y sociedad civil” y “otros” recibieron la mayor cantidad de recursos (las otras áreas son educación, salud, agua potable y servicios sanitarios y programas de población) (DAC, 2007). Vale la pena destacar los crecientes niveles de ayuda que recibe Colombia, país que en el año 2006 encabezó la lista con un aproximado de \$ 917 millones.

La cooperación internacional en el Ecuador

En años recientes, el Ecuador ha oscilado entre el décimo y el octavo puesto entre los países receptores de AOD en América Latina, por lo que se puede afirmar que su importancia como país receptor ha disminuido, pues en 1993 ocupaba la séptima posición (INECI, 2006; 2007: 35). Según el Embajador Carlos Játiva,⁶ ex director del Instituto Ecuatoriano

6 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda de Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana, llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007.

de Cooperación Internacional (INECI), esta disminución en la ayuda se debe a los criterios que son utilizados para la asignación de la misma. Dado que el Ecuador es considerado ahora como un país de “ingreso medio”, la cantidad de recursos que recibe del exterior ha disminuido; no obstante, advierte, estos criterios ignoran los graves problemas de inequidad que todavía sufre el país.

El INECI, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, era la encargada de “coordinar, administrar y supervisar la cooperación externa y asistencia económica sobre la base de las políticas y estrategias”⁷ nacionales. Recientemente, esta agencia fue suplantada por una nueva entidad, la Agencia de Cooperación Internacional (AGECI) adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de la Presidencia de la República. Esta nueva agencia buscará nuevamente solventar los problemas existentes en el país en relación con el control y coordinación de la cooperación internacional, ahora teniendo como guía principal el Plan Nacional de Desarrollo. La recopilación de la información seguirá siendo un reto pendiente para esta institución, pues la nueva reestructuración plantea un reiniciar la tarea que venía llevando a cabo el INECI.⁸

Según datos del reporte anual que produjo el INECI en el año 2006, Ecuador recibió un monto total de \$ 1,218.4 millones por concepto de cooperación internacional,⁹ lo cual representó una duplicación del monto en relación al año anterior, principalmente por un aumento significativo en la cooperación reembolsable (INECI, 2007: 41).¹⁰ Dado el crecimiento del PIB en el país durante los últimos años, la cooperación internacional cada vez representa un porcentaje más bajo del mismo, llegando al

7 Página web del INECI: http://www.mmrree.gov.ec/ineci/quienes_somos/sistema.asp

8 El INECI había desarrollado un sistema de recolección de información, por medio del cual pedía a los países, ONG y organismos multilaterales todos los datos sobre los recursos que entran al país en materia de cooperación (por medio de unas fichas que debían llenar y que luego se ingresan a una base de datos). Si bien la institución hace un esfuerzo enorme en el manejo de esta base de datos, aún hay un sinnúmero de problemas que afectan la calidad de esta información y que son reconocidos por la institución (INECI, 2004).

9 Este monto incluye tanto la cooperación (o ayuda financiera) reembolsable como la no reembolsable, así como la ayuda oficial (multilateral y bilateral) y la no gubernamental.

10 Se recibió un préstamo de \$ 400 millones por parte de Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

1,64% en el año 2005, por lo que, en términos generales, el volumen de la ayuda para el desarrollo ha tendido a disminuir en el país (cuadro 3). Sin embargo, esta ayuda tiene una importancia significativa en relación con el gasto social y el Presupuesto General del Estado, como explica el INECI “(en) 2005, la cooperación no reembolsable como porcentaje del gasto social del Gobierno central fue del 13,19%, y la cooperación reembolsable del 20,83%” (INECI, 2006).

La cooperación reembolsable (préstamos) ha tendido a ser la más importante. En el año 2006 representó el 76,22% de la cooperación recibida en el país, es decir \$ 928,7 millones. El 90,3% de esta ayuda proviene de organismos multilaterales siendo los principales prestamistas: el Fondo Latinoamericano de Reservas (\$ 400 millones), la Corporación Andina de Fomento (CAF) (\$ 278,6 millones), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (\$ 136,3 millones) y el Banco Mundial (BIRF) (\$ 20,7 millones) (INECI, 2006: 41).

Se observa una tendencia al aumento de la cooperación no reembolsable, que pasó de \$ 259,20 millones en el año 2005 a \$ 289,74 en el año 2006 (INECI, 2007: 41) (cuadro 2). El grueso de este tipo de asistencia es bilateral y los principales países donantes en el año 2006 (excluyendo la cooperación oficial que es canalizada a través de ONG), fueron los Estados Unidos, Japón y España, en ese orden (cuadro 3). Se evidencia un posicionamiento muy fuerte de España como uno de los principales donantes del país (y de la región), y la incorporación de nuevos actores, por ejemplo, de la cooperación sur-sur con la entrada de países como China, Venezuela y Chile como donantes. Cabe destacar que la AOD que destinan los Estados Unidos al Ecuador ha venido disminuyendo durante los últimos años (cuadro 4). Según el INECI, esta disminución se debe principalmente a la negativa del Ecuador a adherirse al “artículo 98” que protege a soldados estadounidenses de ser enjuiciados en la Corte Penal Internacional.¹¹

11 Intervención del Embajador Carlos Játiva Naranjo en la mesa redonda Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana, llevada a cabo en FLACSO el 31 de enero de 2007. La reducción de esta ayuda (que en el año 2004 fue de aproximadamente \$ 7,5 millones), según los términos de este artículo, solo debería afectar la ayuda militar que recibe el país, más no la cooperación para el desarrollo ni la ayuda recibida por la lucha antinarcóticos. No obstante, es posi-

El resto de la ayuda no reembolsable que recibe el país proviene, principalmente, de organismos multilaterales como la Comisión Europea y el Sistema Naciones Unidas, cuyo aporte ha aumentado en años recientes. En el año 2006, la cooperación multilateral no reembolsable alcanzó un monto total de \$ 64,3 millones. Por su parte, las ONG aportaron el 20,3% del total de ayuda no reembolsable (\$ 58,94 millones, aproximadamente) (INECI, 2007: 48).

Cuadro 2

Ingresos por concepto de cooperación oficial y no gubernamental
Ecuador, período 2000-2006. Millones de \$

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cooperación reembolsable	602,9	726,2	409,6	645,9	374,2	364,2	928,7
Cooperación no reembolsable	119,98	226,87	235,6	164,98	187,62	230,55	289,74
Total	722,88	953,07	645,2	810,88	561,82	594,75	1218,4
PIB	15933	21249	24899	28690	32964	36244	44490
% PIB/coop. reembolsable	3,78%	3,42%	1,65%	2,25%	1,14%	1,00%	2,08%
% PIB/coop. no reembolsable	0,75%	1,07%	0,95%	0,58%	0,57%	0,64%	0,65%
% PIB/coop. total	4,54%	4,49%	2,59%	2,83%	1,70%	1,64%	2,73%
Fuente: INECI 2006, 2007 y Banco Central del Ecuador, 2008.							

ble que la negativa del Ecuador a adherirse al artículo 98 esté afectando indirectamente el volumen de ayuda al desarrollo que recibe por parte de los Estados Unidos. Según información de la Embajada Americana en Ecuador, disponible en:

[http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas% 20Informativas/CPIArt98.htm](http://www.usembassy.org.ec/Espanol/PAS/Prensa/Hojas%20Informativas/CPIArt98.htm)

Cabe destacar que estos montos no incluyen la cooperación no reembolsable que es canalizada a través de las ONG; cuando estos montos son incluidos; las cifras aumentan considerablemente.

Cuadro 3
Asistencia bilateral al Ecuador.¹² Período 2000-2006. Millones de \$

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	83,91	67	43,27	40,73	58,98	46,74
Japón	32,19	30,88	15,33	19,4	26,92	36,47
España	13,49	14,49	3,82	4,44	6,5	28,25
Bélgica	3,23	5,49	4,32	4,0	11,67	18,04
Alemania	8,31	15,14	12,97	17,68	16,88	15,26
Suiza	7,31	4,81	5,91	5,39	6,96	9,0
China	5,81	-	4,13	-	-	2,6
Italia	3,21	1,4	0,73	0,8	2,07	2,13
Holanda	4,77	6,51	3,65	4,37	5,55	0,4
Otros	21,39	15,21	13,78	5,07	7,84	7,64
Total	174,6	159,52	103,04	101,1	115,73	166,53

Fuente: INECI, 2007.

Los énfasis de la cooperación en Ecuador y la seguridad ciudadana¹³

En general, los proyectos que guardan alguna relación con la seguridad ciudadana constituyen programas aislados que no parecen tener una alineación en común. Los montos y los énfasis de los proyectos son variados y el diseño e implementación de los mismos obedecen tanto a los intereses de donantes como a los de quienes son capaces de captar estos recursos, careciéndose entonces de una estrategia de unificación de estos esfuerzos bajo una política de seguridad ciudadana a escala nacional y de un ente rector que coopte y administre dichos recursos en concordancia con las realidades y necesidades locales. Más aún, la información disponi-

12 El análisis que hago en esta parte se sustenta en la base de datos del INECI, cuyos últimos datos disponibles son del año 2005.

13 En el año 2005, se desarrollaba un proyecto con el Municipio de Quito de prevención y atención de la violencia intrafamiliar para el cual se han otorgado \$ 150 mil.

ble que se analizará a continuación oculta otras fuentes de ayuda que sin duda tienen un efecto directo en la definición de las agendas de seguridad locales, como los múltiples espacios de intercambio que se han abierto para el debate de estrategias de seguridad ciudadana y los fondos destinados a ayuda militar y policial.

Vemos entonces que los énfasis en la cooperación reembolsable son diversos y están determinados por los intereses de los distintos donantes. Entre los proyectos que desarrolla la CAF, encontramos en su mayoría obras públicas e infraestructura vial. Los proyectos del Banco Mundial se destacan por enfocarse en el fortalecimiento del aparato productivo y el sector financiero.

Por su parte, el BID muestra un interés explícito en abordar proyectos de prevención de violencia y manejo de riesgos, dado que encontramos entre la lista de programas que desarrolla en el país: un proyecto de protección a niños y jóvenes en riesgo que maneja el Ministerio de Bienestar Social (\$ 50 millones otorgados entre 1998 y 2005); un programa de rehabilitación urbana en el Centro Histórico de Quito (\$ 8 millones programados entre 2005 y 2009) que está vinculado a esfuerzos por mejorar la seguridad en este sector de la ciudad; y dos programas relacionados con el manejo del Fenómeno de El Niño (monto aproximado de \$ 120 millones entre 1997 y 2003). Este Banco también desarrolla proyectos en torno a la prevención de la violencia de género, pero la inversión representa montos mínimos y entra en la categoría de ayuda no reembolsable.¹⁴ Existe, de igual manera, un proyecto importante financiado por el BID e implementado por el Ministerio de Economía y Finanzas, que ha recibido \$ 200 millones en el período 2003-2005. Su objetivo principal es fortalecer un sistema de protección social enfocado claramente a la reducción de la pobreza. Se podría especular que este tipo de programas afectan a la seguridad ciudadana no tanto por los niveles mismos de pobreza existentes sino por los de inequidad que persisten en el país, no obstante estos préstamos están supeditados a la agenda del banco de mejorar la “competitividad” en los países de la región.

14 Base de datos AGECI actualizada hasta el año 2008. Agradezco a Pablo Yáñez y a Juan Pablo Galvez por proporcionarme esta información.

La cooperación reembolsable otorgada por bancos, principalmente españoles, alcanzó un monto total de casi \$ 44 millones en el año 2005. Entre los proyectos financiados encontramos como importantes beneficiarios a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas. La Policía Nacional cuenta con un monto contratado de alrededor de \$ 29 millones (entre 2000 y 2007), principalmente para adquisición de vehículos y desarrollo del Sistema Informático de la Policía Nacional, mientras que las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa tienen un monto contratado de más de \$ 100 millones entre 2003 y 2005, principalmente para la compra de aviones y lanchas.

En relación con los sectores en los cuales se invierte la mayor cantidad de donaciones, según la clasificación que hace el INECI se destacan los de bienestar social, desarrollo local, medioambiente y recursos naturales, y gobernabilidad, en ese orden (cuadro 4). Cabe destacar también que los fondos para estos sectores han ascendido, lo cual se relaciona directamente con el aumento de la cooperación no reembolsable y tal vez el mejoramiento de la recolección de información por parte del INECI.

En los sectores de bienestar social, gobernabilidad y desarrollo local se concentran la mayor cantidad de proyectos que, de alguna manera, se relacionan con los objetivos de la seguridad ciudadana. Encontramos proyectos puntuales en relación con “grupos de riesgo”, prevención de violencia de género, casas de acogida para mujeres, niños y adolescentes, apoyo a procesos de reforma del sistema judicial, apoyo a la gestión de gobiernos locales, entre otros. En otros sectores, como el de medioambiente, también encontramos proyectos vinculados al bienestar ciudadano, como un programa para mejorar la de calidad del aire y contrarrestar la contaminación de origen vehicular, que cuenta con un presupuesto de más de \$ 5 millones para el período 1999-2006, apoyado por la cooperación Suiza.

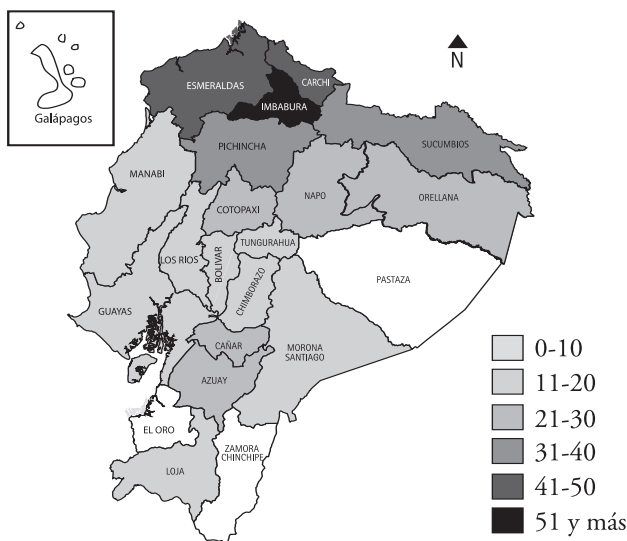
En relación con la “gobernabilidad” el grueso de los recursos provienen del programa de Fortalecimiento de la democracia, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que en el período 2001-2007 contó con un monto estipulado de \$ 38,9 millones. Se afirma que en el año 2005, el Gobierno de los Estados Unidos donó un monto total de \$ 35,65 millones, los cuales se concentraron en las cinco provincias de la frontera norte y se destinaron principalmente a las

áreas de “desarrollo local, gobernabilidad, gestión financiera y ambiente” (INECI, 2006). Entre 2007-2009, este proyecto contará con más de \$ 23 millones. El programa de USAID en el país tiene los siguientes objetivos: “1) promocionar la paz, seguridad y estabilidad; 2) fortalecer una democracia efectiva; 3) apoyar la inversión social; 4) promover un crecimiento económico; y, 5) mejorar la asistencia humanitaria”.¹⁵ Los programas son ejecutados a través de ONG como Participación Ciudadana y Fundación ESQUEL, esta última ha tenido un interés expreso en apoyar programas de seguridad ciudadana, principalmente a través de la administración del Fondo Justicia y Sociedad de USAID, aunque, como vemos actualmente, estos esfuerzos se concentran en la frontera norte.

Uno de los efectos de esta ayuda que da el principal donante del país es una fuerte concentración de los recursos en la zona de la frontera norte (Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Orellana y Sucumbíos), lo cual indica también que existe una asignación geoestratégica de la cooperación internacional en el país (gráfico 1). Esta asignación de recursos está relacionada directamente con el interés de este país de contener y controlar los efectos del conflicto bélico en Colombia y monitorear el tráfico internacional de drogas en la región. La misma tendencia se corrobora en los datos del año 2006, pues se afirma que para este año “el 50% de las provincias que mayor cooperación reciben se encuentran en la zona de frontera norte (Imbabura, Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y Orellana)” (INECI, 2007: 56). El énfasis en la promoción de la democracia se enmarca, asimismo, en una agenda ideológica que se relaciona con un intento por armonizar las “reglas del juego” del libre comercio internacional, exigiendo a los países que se manejen “responsablemente” dentro de este sistema global.

15 Base de datos AGECI actualizada hasta el año 2008. Agradezco a Pablo Yáñez y a Juan Pablo Galvez por proporcionarme esta información.

Gráfico 1
Mapa de cooperación por montos, 2005



Fuente: INECI, 2006.

Encontramos proyectos más pequeños, en el sector de “governabilidad”, que han tenido una incidencia importante en las políticas de seguridad ciudadana en Quito, por ejemplo, el caso concreto del “apoyo al fortalecimiento del plan estratégico de seguridad y convivencia del DMQ”, financiado por el PNUD (con un costo total de \$ 117.240 entre 2003 y 2006, y un aporte del PNUD de \$ 62.206). Otros proyectos con este énfasis particular son: “capacitación programa mejoramiento de barrios” del BID (\$ 8.500) y un programa “contra la violencia en los barrios, manejo de conflictos y mediación” apoyado por la cooperación alemana e implementado por el Foro de la Mujer, con un costo total de \$ 769 mil.

Se destaca también un “Acuerdo de Cooperación en Materia de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Criminalidad” firmado entre Chile y Ecuador en el año 2004 y que tiene una duración indefinida. Este convenio se inspira en la meta de “fortalecer las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana”, para lo cual:

se establece un régimen de cooperación e intercambio de experiencias entre el Ministerio de Gobierno y Policía del Ecuador y el Ministerio del Interior de Chile, con especial énfasis en la elaboración de la política nacional de seguridad ciudadana y las iniciativas de prevención de la criminalidad.

Cuadro 4					
Sector	2003	2004	2005	2006	Total
Bienestar social	24,4	27,6	47,1	52,5	151,6
Desarrollo local	23,7	28,04	41,2	48,1	141,04
Medioambiente y recursos naturales	25,3	33,6	40,9	33,0	132,8
Educación, ciencia y tecnología	17,9	19,7	16,5	34,1	88,2
Agropecuario	12,3	21,7	19,7	25,0	78,7
Gobernabilidad	18,3	17,5	22,1	17,4	75,3
Salud y saneamiento	15,4	12,4	19,19	18,8	65,79
Vivienda y servicios básicos	8,4	9,1	16,4	27,6	61,5
Gestión financiera	10,0	6,3	12,01	4,2	32,51
Industrias y comercio	3,3	4,1	12,1	11,4	30,9
Desarrollo de pueblos indígenas y afroecuatorianos	3,8	5,7	5,7	6,3	21,5
Desastres naturales	1,3	1,4	3,7	7,0	13,4

En el marco de este convenio, los países:

acuerdan avanzar en el intercambio de información, de análisis y de experiencias; en la realización de actividades; en la capacitación y generación de mecanismos e instancias para materializar esfuerzos comunes en el campo de la seguridad pública.¹⁶

La firma de este convenio es consistente con una larga tradición de intercambio entre la Policía Nacional del Ecuador y el Gobierno de Chile, sobre todo en la formación policial, y ahora se evidencia una influencia más directa en las estrategias de seguridad ciudadana que se han venido adoptando en el Ecuador, como el Plan Cuadra Segura, inspirado en el Plan Cuadrante de Chile.

Cooperación para la seguridad ciudadana: una mirada local

Más allá de esta revisión minuciosa de los convenios firmados en el país, existen esfuerzos de cooperación internacional que ciertamente han tenido un impacto en el desarrollo de un lenguaje común y un discurso que define, en cierta medida, lo que se concibe como “seguridad ciudadana”, así como los objetivos de las políticas y sus mecanismos. Como afirma Gustavo Lalama,¹⁷ este proceso ha sido posible no solo por el posicionamiento de las agendas locales de seguridad ciudadana en el marco de la cooperación internacional, sino también por el creciente papel y legitimidad de los municipios en esta competencia.

Un programa pionero en la materia es el programa de Ciudades Más Seguras de UN-Hábitat, creado en el año 1996 a petición de algunos alcaldes de ciudades africanas que propusieron la necesidad de enfrentar el problema de la violencia urbana “mediante el desarrollo de estrategias de prevención en la ciudades” (UN-Hábitat, 2007: 1). El objetivo princi-

16 Director Ejecutivo, Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.

17 Entrevista a Gustavo Lalama.

pal del programa es “desarrollar competencias en el ámbito local para combatir adecuadamente la inseguridad urbana y, de ese modo, contribuir al establecimiento de una cultura de prevención” (UN-Hábitat, 2007: 1). El enfoque del programa tiene base en ciertas premisas:

- Los problemas de inseguridad urbana y criminalidad deben ser entendidos en el contexto de la exclusión social de ciertos grupos que no se benefician de las bondades del desarrollo urbano, es decir, los problemas sociales, económicos y la gobernanza de la seguridad que afectan a los grupos más vulnerables.
- La seguridad pública es “responsabilidad de todos”, no es una función exclusiva del sistema de administración de Justicia o de la Policía, es también competencia de los gobiernos y autoridades locales así como de ciudadanos y ciudadanas.
- El manejo de la inseguridad se considera como un elemento del “buen gobierno” o “gobernanza” de la ciudad. Ello implica incorporar la “participación ciudadana” en el manejo de las políticas públicas generadas frente al problema así como el principio de “inclusión” sobre todo de los grupos más vulnerables (UN-Hábitat, 2007: 2).

Otra de las metas del programa es promover debates regionales e internacionales así como el intercambio de experiencias en la prevención del delito. En un nivel más local, se desarrollan actividades sobre temas como el fomento de la autoridad local en la seguridad urbana y el desarrollo de sus capacidades en esta área; “nuevas formas de Policía y Justicia que apuntan en dos direcciones: los jóvenes en riesgo y la violencia contra la mujer”; la formación de redes para compartir conocimiento y divulgar las lecciones aprendidas (UN-Hábitat, 2007: 4). En el ámbito de la prevención, el énfasis es otorgado a la “prevención del crimen por medio del diseño ambiental, la prevención institucional (apoyo a las nuevas formas alternativas de justicia y actuación policial, la prevención social (acciones destinadas a los grupos de mayor riesgo)” (UN-Hábitat, 2007: 5).

El programa es apoyado por una diversidad de ONG y organismos multilaterales tales como: el Centro Internacional para la Prevención del Crimen (CIPC) de Canadá; el Foro Europeo sobre Seguridad Ciudadana (FESC); la Oficina de las Naciones Unidas de Drogas y Crimen (ONUDD); la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Banco Mundial; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otras.

Por su origen, el programa se concentra principalmente en ciudades africanas; no obstante, en América Latina los principales socios son Colombia (Bogotá) y Brasil (varias municipalidades). Asimismo, en el marco del programa se han desarrollado actividades en la región: el Segundo Congreso Internacional sobre Seguridad de la Mujer (Bogotá, noviembre de 2004); el Segundo Congreso Internacional sobre Jóvenes Urbanos en Riesgo (Monterrey, octubre de 2004); la Conferencia Ciudades más Seguras en América Latina y el Caribe (São Paulo, diciembre de 2003), a los cuales han asistido personas del Ecuador involucradas en el tema.¹⁸

A raíz de estos eventos, se ha visto la réplica en otras iniciativas, tal es el caso del evento realizado en Bogotá sobre Ciudades más Seguras para Mujeres y Niñas (2004), que se materializa en la *Declaración de Bogotá: ciudades más seguras para mujeres y niñas*, de 25 de noviembre de 2004, y es seguido por el programa regional de UNIFEM sobre Ciudades más seguras: violencia contra las mujeres y políticas públicas, que se ha convertido en un referente en la región en la incorporación de un enfoque de género en las preocupaciones de seguridad ciudadana.

A futuro, hay un interés expreso en ampliar el impacto global del programa Ciudades más seguras pues se expresa que:

la necesidad de adoptar un enfoque más estratégico, fortalecer las actividades a nivel global, con el fin de mejorar la entrega y escala de impactos en todos los niveles, para desarrollar redes y alianzas sostenibles y para hacer que la visión global del programa sea primordial en relación a las actividades centrales de UN-Hábitat.

18 Ver http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmsseguridad.htm

Aunque el Ecuador no consta como uno de los países en los cuales el programa desarrolla proyectos específicos, no cabe duda que su impacto, sobre todo por el intercambio de información que se ha generado, es muy importante en la actual definición de las agendas y en el discurso vigente sobre las políticas públicas de seguridad ciudadana en el país. Ello se evidencia sobre todo en la experiencia de ciudades como Quito, la cual ha incorporado en su Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la importancia de los esfuerzos de prevención, participación ciudadana, alarmas comunitarias, prevención integral de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil, y el apoyo y fortalecimiento de la Policía comunitaria.¹⁹ Para el desarrollo de este plan, el Municipio de Quito ha recibido el apoyo de diversas ONG e instituciones como el Banco Mundial, el PNUD, el BID y la Comunidad Europea. Una área importante de este apoyo ha sido el de gestión y manejo de riesgos, para lo cual se han realizado proyectos con el PNUD (Intercambio de Buenas Prácticas en Manejo de Laderas), y actualmente se firmará un convenio con el Banco Mundial para la gestión de riesgos en el Distrito Metropolitano de Quito que asciende a \$ 1 millón.²⁰ No obstante, se reconoce que el apoyo más que material es un apoyo simbólico que tiene base en el intercambio de experiencias,²¹ pues el grueso de las actividades son financiadas por la tasa de seguridad ciudadana creada en la ciudad y que asciende a los \$ 5 millones de dólares.

Otra experiencia que podemos citar es el programa de cooperación descentralizado de la Red 14 sobre “Seguridad Ciudadana en la Ciudad” del programa URB-AL de la Comisión Europea. Este proyecto, al igual que el Programa Ciudades Seguras, busca generar experiencias de intercambio, en este caso entre ciudades de América Latina y Europa con el fin de:

consolidar estrategias colectivas para abordar mancomunadamente los fenómenos derivados de la inseguridad generalizada hacia los bienes y

19 Entrevista a Gustavo Lalama.

20 *Ibíd.*

21 Tomado de la página web de la Red 14 URB-AL:

http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/edic/base/port/portada.html

hacia las personas, generando canales de comunicación e información que permitan la identificación de modelos exitosos al interior de territorios geográficos heterogéneos,

esto se logra a través de “la implementación de políticas públicas, proyectos, planes y programas de seguridad ciudadana”.²² En el marco de estos proyectos, se generan marcos teóricos, se elaboran documentos base y se diseñan metodologías para la consolidación de estrategias comunes, para luego sistematizar, visualizar y difundir masivamente las “buenas prácticas” que surgen de los mismos.

Desde el año 2002, la sede de la red es Valparaíso, Chile, y desde entonces algunas ciudades del Ecuador se han incorporado a ella. Tal es el caso de Riobamba, que forma parte del proyecto común “Elaboración y aplicación de una estrategia de intervención que aborde la delincuencia juvenil desde una mirada multicausal”, cuyo objetivo es el desarrollo de una “estrategia de intervención y prevención común de la delincuencia juvenil” que tome en cuenta las diversas causas de la problemática; asimismo coordina el proyecto “Diagnóstico de la incidencia de la migración e inmigración desde realidades diferentes con efectos en la seguridad ciudadana” del cual también forma parte Quito.

La ciudad de Quito forma parte del proyecto “El protagonismo del gobierno local como articulador en la integración de políticas participativas de seguridad ciudadana” el cual busca “fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales en el sistema de gestión de la seguridad ciudadana”. De la misma manera, participa en el proyecto común “Consolidación de los gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación práctica” que se aboca más bien a la formación de funcionarios locales encargados de la seguridad ciudadana y el intercambio de experiencias, en éste también participa la ciudad de Guayaquil. Por último, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito forma parte del “Observatorio Latinoamericano de Seguridad Ciudadana”, el cual busca crear y consolidar un observatorio “que permita sistematizar información, realizar diagnósticos locales, y el intercambio de experiencias prometido-

22 Para más información sobre estos y otros proyectos de la red, consultar:
http://centroubal.com/redes/r14_proyectos.htm

ras y exitosas así como la implementación de un plan piloto de prevención de la criminalidad en centros históricos” de las ciudades que participan.²³ Este último tema de los instrumentos de medición ha sido de gran importancia, no solo en los documentos producidos por los distintos organismos involucrados en la problemática sino también en la generación de proyectos específicos como el actual “Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana”, proyecto que se encuentra en ejecución en varios países de la región, el Ecuador siendo uno de ellos, y que es financiado por el BID.²⁴

Además de los proyectos de la Red 14, existen otras redes URB-AL cuyos proyectos pueden tener un efecto positivo en las iniciativas de seguridad ciudadana. En Quito, por ejemplo, el Municipio ha recibido entre 2007 y 2008 un monto de \$ 900 mil para llevar a cabo el proyecto URB-AL “Las mujeres transformamos las ciudades. Servicios municipales de atención a mujeres”, cuyo objetivo es “el fortalecimiento de servicios municipales claves en la atención a las mujeres”, uno de los servicios considerados en el marco del proyecto es el que ofrecen los Centros de Equidad y Justicia que constituyen espacios creados en el marco de la política de seguridad ciudadana del Municipio para generar una atención integral de la violencia intrafamiliar en la ciudad.

Ahora bien, a pesar de estos esfuerzos a escala local que fomentan el intercambio de experiencias, la construcción de redes y una suerte de “consenso” en relación a cómo se está definiendo la seguridad ciudadana, es necesario aún reconocer que existen dinámicas nacionales importantes en la distribución de la ayuda para el desarrollo que tienen un efecto directo no solo en la armonización (o ausencia de las misma) de los procesos a nivel local con los procesos nacionales, sino también en los énfasis generales de las políticas de seguridad del país, no únicamente en términos simbólicos sino también monetarios. Como podemos observar, estas experiencias locales han beneficiado a ciertas ciudades del país, no a todas, y pueden participar en estos proyectos los gobiernos locales que ya tienen cierta infraestructura y una agenda sobre el problema (claramente el caso de

23 El proyecto es ejecutado por el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

24 Datos tomados de Isacson y otros (2004) y Lobe (2003).

Quito). Se observa nuevamente la ausencia de una estrategia común a escala nacional, que logre compensar los desbalances que se perciben actualmente entre localidades. Por ello, en la siguiente sección se analizará el impacto que aún tiene en el país la importancia de la lucha antidrogas en los recursos transferidos por su mayor donante, los Estados Unidos, y que tienen un efecto directo en instituciones como la Policía Nacional, que se supone debería estar haciendo el vínculo entre las esferas nacionales y locales en lo que se refiere a seguridad ciudadana.

Estados Unidos: ayuda militar y lucha antidrogas

Mientras el CAD de la OECD explícitamente excluye la ayuda militar y policial de sus estadísticas el INECI no lo hace, no obstante la información que recaba no refleja este tipo de datos. Si bien en la base de datos que maneja esta institución aparece, por ejemplo, un proyecto del Gobierno de los Estados Unidos en cooperación con el “grupo militar” (2003-2006) en el que no se especifican los fondos destinados para el proyecto ni se describen los contenidos del mismo. Sin embargo, esta misma fuente afirma que ha habido un notable incremento de la ayuda militar y policial de los Estados Unidos hacia América Latina y el Caribe en el marco de la lucha contra el terrorismo. Así, “para el año fiscal 2004, la administración de Bush destinó \$ 874 millones por concepto de ayuda militar y policial en la región, cifra equivalente al 66% del promedio de la AOD de los Estados Unidos para América Latina y el Caribe en los últimos diez años” (INECI, 2004: 43).²⁵ El entrenamiento militar y policial en la región por parte del Gobierno estadounidense se ha incrementado en un 50%, y está siendo financiado principalmente por programas antinarcóticos que ahora pueden apoyar misiones contrainsurgentes. El Ecuador sigue siendo uno de los principales países receptores de esta ayuda, pues en el período 1999-2003 se han entrenado 3.509 funcionarios (Isacson y otros, 2004: 2).

25 En la evaluación realizada para los años 2005-2006, no se incluyen los datos de la cooperación internacional (OEA/CICAD, 2006).

Este nuevo ímpetu de la ayuda militar debe ser entendido en un contexto en el que los discursos antiterroristas y antidrogas confluyen en una estrategia común frente a la amenaza del “narcoterrorismo” (TNI, 2005). Nos encontramos entonces frente a una intensificación de los esfuerzos antidrogas que ahora son “reempaquetados” como lucha contra el terrorismo (Isacson y otros, 2004).

En este contexto, existen preocupaciones en torno a ciertas tendencias en el manejo de la cooperación internacional que llega a la región. Una de ellas es la preponderancia del Pentágono y el Comando Sur en la definición de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina. La visión del Comando Sur propone respuestas militares a amenazas políticas como el “populismo radical” y caracteriza de terroristas a una serie de problemas delincuenciales, pues se considera que “los terroristas en la zona de responsabilidad del Comando Sur detonan bombas, asesinan, secuestran, trafican drogas y armas, lavan dinero y trafican personas” (Isacson y otros, 2004: 3). Preocupa entonces que la línea entre actividades militares y policiales sea cada vez más tenue, lo cual se ha evidenciado a través de respuestas militares/policiales ante situaciones relacionadas con violencia y pandillas (Flasco Chile, 2006: 3), tendencia que refleja un retroceso en los esfuerzos de democratización de las fuerzas de control en la región. También preocupa el desbalance entre la ayuda militar y policial recibida en la región y aquella que es destinada al desarrollo económico que, en el caso del Ecuador, prácticamente se equiparan (Isacson y otros, 2004). Asimismo, el creciente manejo del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de la ayuda para el desarrollo, que ha cobrado un nuevo ímpetu bajo las Estrategias de Seguridad Nacional de los años 2002 y 2006, tiende a “seguritizar” temas como el desarrollo o la pobreza, pues su desatención es vista como un factor que contribuye a la inseguridad mundial (DAC, 2006a).

Así, la lucha antidrogas sigue siendo un tema prioritario de los donantes internacionales que destinan sus recursos al Ecuador, no solo para los Estados Unidos sino también para todos aquellos países que conforman la institucionalidad global que se ha generado en torno a la criminalización de las drogas. Ello se refleja en el aporte de la cooperación interna-

26 De hecho los datos de Isacson y otros (2004) muestran una diferencia notable entre las fuentes.

cional al Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008 del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP, 2004). Según un informe que evalúa la aplicación de este plan entre los años 2002-2004, el 84% del financiamiento total provino de fuentes internacionales (alrededor de 271 millones de dólares).²⁶ En 2002, el 55% de la asistencia de organismos internacionales fue destinado a actividades que cumple la Policía Nacional, mientras que en 2003 y 2004 los porcentajes fueron de 84% y 73%, respectivamente (OEA/CICAD, 2004). Si bien en el desglose de la ayuda que ofrecen los Estados Unidos al Ecuador vemos que la lucha antidrogas y otros temas de seguridad como tráfico de personas, lavado de dinero y otros delitos internacionales, reciben alrededor de \$ 11 millones (2006), el presupuesto de la Sección Antinarcóticos (*NAS*, por sus siglas en inglés) presenta para ese mismo año un monto total de \$ 19.933.000, gran parte del cual se destina a operaciones e infraestructura policial (\$ 12 millones, aproximadamente) y proyectos militares (\$ 6 millones) (Hanashiro, 2006). Esta disparidad en los datos no solo refleja la dificultad de conseguir información confiable sino también la falta de transparencia en el manejo de estos recursos, pues es posible que haya más ayuda de este tipo sin cuantificar.²⁷

En el presupuesto previsto en el Plan Nacional de Prevención y Control de Droga es claro que el énfasis está puesto en el programa de reducción de la oferta, con una asignación de \$ 139.110.000. Dentro de esta área el “control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos” recibe un total de \$ 108.580.000. Por otro lado, los proyectos de prevención del consumo de drogas reciben alrededor de \$ 12 millones. Un “programa de desarrollo alternativo preventivo” aparece como un “anexo” a este plan, con una asignación significativa (\$ 176 millones) y nuevamente se concentra en la zona de frontera norte.

Este tipo de ayuda tiene un impacto significativo en las agencias de control del país, si consideramos que, en el caso de la Policía, el presu-

27 En relación con este tema, el programa de Estudios de la Ciudad ha realizado un estudio extenso sobre los efectos que ello tiene en el manejo y la cotidianidad del sistema penitenciario. Cabe destacar que el Gobierno actual del presidente Rafael Correa otorgó un indulto a personas encarceladas por drogas, principalmente a personas que fueron detenidas con cantidades menores a 2 kilos de drogas o por hacer un trabajo de “mulas”; se calcula que esta medida beneficiará a alrededor de 1.200 internos e internas.

puesto asignado por el Gobierno central es destinado principalmente a pago de personal, quedando muy pocos recursos para la inversión y gastos operativos (ver Salazar y Lastra, 2006) y mucho menos para programas que orienten el quehacer policial hacia áreas específicas (como el de Policía comunitaria (Hanashiro, 2006). En el caso del sistema Judicial, el panorama es aún más difícil por el financiamiento exiguo que recibe del Gobierno central, pues en el año 2006, de los \$ 1.283 millones asignados a Policía, Defensa y el sector Judicial, solo el 11% correspondió a este último (Salazar y Lastra, 2006). En este sentido, los fondos que reciben la Policía y el sistema Judicial por materia de cooperación internacional y su énfasis en la lucha antidrogas tienen un efecto directo en las prioridades de su accionar.

Históricamente, el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas ha aumentado, pues mientras en el año 2002 se registraron 1.468 detenciones y 593 condenas por tráfico ilícito de drogas, en 2004 esta cifra ascendió a 3.270 detenciones y 789 condenas (OEA/CICAD, 2004: 13). Es claro que esta situación se refleja en el estado del sistema penitenciario cuyos internos e internas se encuentran detenidos principalmente por delitos de drogas (38% en el año 2005), llegando a porcentajes dramáticos entre las mujeres (77% en el año 2005).²⁸ En el cuadro 5 se puede observar que, a pesar de que los delitos contra la propiedad, las personas y los delitos sexuales que representan las preocupaciones principales de ciudadanos y ciudadanas (son los más denunciados), afectan mayormente su seguridad personal e inciden en las percepciones de inseguridad y son, precisamente, los delitos más impunes. Por otro lado, los delitos de estupefacientes reciben la mayor cantidad de sentencias en relación con las denuncias: 71,78% en el año 2007.

28 El formato del cuadro ha sido tomado de Simon, Farith (2006).

Cuadro 5 Plan Nacional de Prevención y Control de Droga CONSEP (2002-2008)			
Programa	Actores involucrados	Subprogramas	Costo total
Programas de reducción de demanda			
Diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y reinserción (fármaco-dependientes)	CONSEP, DNRS, ONG, MSP, MBS, MSP	5	12.800.000
			12.800.000
Programas de reducción de la oferta			
Control y fiscalización de estupefacientes, psicotrópicos y químicos controlados	CONSEP, organismos vinculados, organismos internacionales	2	5.780.000
Control y represión a la producción, procesamiento y tráfico ilícito de drogas y delitos conexos	CONSEP, Ministerio de Gobierno y Policía (Policía antinarcóticos) Ministerio de Defensa, CAE, Servicio de Vigilancia Aduanera, Ministerio Público, OED, organismos internacionales), FF. AA.	4	108.580.000
Control de lavado de activos	CONSEP, Ministerio Público, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Compañías, Policía Nacional, organismos internacionales	1	750.000
Desarrollo alter nativo preventivo (fase 1)	CONSEP, Ministerio de Relaciones Exteriores, organismos internacionales, UDENOR, ONG, ministerios relacionados	1	24.000.000
			139.110.000

Programa	Actores involucrados	Subprogramas	Costo total
Programas de acción transversal			
Fortalecimiento de la planificación del sistema nacional antidrogas	CONSEP, todos los organismos públicos y privados vinculados para enfrentar el problema de las drogas	2	360.000
Mejoramiento de la Cooperación Internacional	CONSEP, Ministerio de RR. EE., organismos internacionales	1	850.000
Investigación e informaciones estadísticas: Observatorio Ecuatoriano de Drogas	CONSEP, organismos públicos y privados vinculados a la investigación	1	2.350.000
Fortalecimiento del marco legal de la lucha contra la droga	CONSEP, OEA-CICAD, organismos vinculados, Procuraduría General del Estado, Superintendencias de Bancos y Compañías, Ministerio Público, Policía Nacional	1	6.210.000
Fortalecimiento Institucional del CONSEP como ente rector del Sistema Nacional Antidroga	CONSEP, Ministerio de Economía y Finanzas, municipios	5	5.250.000
Fortalecimiento del Sistema Nacional Antidroga	MSP, MBS, MEC, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio Público		16.450.000
			31.470.000
			213.330.000
Programa de desarrollo alternativo preventivo	CONSEP, Ministerio de RR. EE., organismos internacionales, UDE-NOR, ONG, ministerios relacionados		176.000.000

Fuente: CONSEP, 2004. Elaboración propia.

Cuadro 6

Sentencia por clase de delitos 2007

Delitos	Número de denuncias	Número de sentencias	% respecto al total de denuncias	% respecto al total de sentencias
Contra la propiedad	54.942	364	52,73	0,66
Sustancias estupefacientes	358	257	0,34	71,78
Garantías constitucionales	2.294	12	2,20	0,53
Contra las personas	14.334	156	13,75	1,08
Delitos sexuales	6.227	167	5,97	2,68
Contra seguridad pública	9.319	36	8,94	0,38

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio Público, 2007.

Conclusiones

Lo que observamos entonces es un panorama bastante complejo y, si se quiere, fragmentado. Por un lado, tenemos tendencias globales que apuntan a aumentos en la ayuda internacional para el desarrollo, pero vemos al mismo tiempo que esta ayuda sigue siendo distribuida bajo criterios políticos e intereses geoestratégicos, sobre todo para el caso de la ayuda que otorga los Estados Unidos, el principal donante bilateral en el mundo. Observamos así que en este contexto América Latina ha perdido su importancia relativa como región que recibe fondos de la cooperación internacional. En el Ecuador, aunque la cooperación no reembolsable tiende a subir, sigue predominando la ayuda reembolsable. En lo que refiere a seguridad ciudadana, aunque el grueso de las donaciones son destinadas al área de “bienestar social”, es difícil identificar proyectos que tengan un enfoque explícito de prevención de la violencia, aunque se encuentran esfuerzos dispersos que dan cuenta de un interés general en el tema, sobre todo por parte de ciertas organizaciones internacionales, como el BID, el PNUD el Banco Mundial, entre otros.

Por otra parte, se ha desarrollado una serie de esfuerzos que se abocan a escala local para la promoción de la prevención de la violencia y formas distintas de afrontar los problemas de seguridad de las ciudades. Estos se han constituido en espacios importantes no solo de construcción de redes e intercambio de experiencias sino también del desarrollo de un “consenso discursivo” o “visión hegemónica” (Pontón, 2004) sobre la seguridad ciudadana, que muchas veces tiene más de retórica que de aplicación en las políticas locales.

No obstante, al analizar otros tipos de ayuda que aún son significativas en el país, particularmente la cooperación dirigida a la Policía o a las Fuerzas Armadas para la lucha antidrogas, es posible notar que este tipo de ayuda ejerce ciertas presiones sobre la posibilidad de armonizar las experiencias locales con las nacionales, sobre todo, en la coyuntura actual en la que se comienza a desarrollar una política nacional de seguridad ciudadana, dentro de la cual una de las instituciones más importantes sigue siendo la Policía.²⁹ Como apunta Hanashiro (2006), es difícil que esta ingerencia de recursos para la lucha antidrogas se traduzca en esfuerzos de democratización y reforma de la institución policial —uno de los enunciados del nuevo enfoque de seguridad ciudadana—, sobre todo por el riesgo que para las agencias de desarrollo ha significado invertir en este tipo de programas antes de la transición a la democracia. A instituciones como la USAID, por ejemplo, les fue prohibido dar asistencia a las Fuerzas Armadas o a la Policía en 1974, cuando se adhirió la sección 660 al *Foreign Assistance Act* (AAA), pues en el período 1962-1974 el rol de su Oficina de Seguridad Pública estuvo vinculado con fuerzas policiales responsables de graves violaciones a los derechos humanos (Neild y Ziegler, 2002).

Así, en la medida en que la ayuda al desarrollo haga esfuerzos tímidos por contribuir a los esfuerzos preventivos de la violencia y el peso de la lucha antidrogas —que atiende principalmente a preocupaciones de la seguridad nacional de los Estados Unidos— absorba los esfuerzos de los

29 La nueva administración presentó recientemente a la ciudadanía el “Plan Nacional de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía Nacional” al cual se han asignado \$ 320 millones. Este Plan será ejecutado por la Subsecretaría de Seguridad Ciudadana del Ministerio de Gobierno, Cultos, Municipalidades y Policía del Ecuador. Hasta ahora, el grueso de los recursos es destinado a infraestructura policial.

Ver <http://www.seguridadciudadana.gov.ec>

principales actores encargados de la seguridad pública, persistirá un fuerte desbalance y una tendencia contradictoria entre la idea de garantizar el bienestar de la ciudadanía y el impacto sobre las agendas de seguridad que tiene la cooperación internacional que recibe el Ecuador.

Bibliografía

- CONSEP (2004). *Plan Nacional de Prevención y Control de Droga 2004-2008*. Documento electrónico:
<http://www.consep.gov.ec/pdf/plan.pdf>
- DAC (2006a). *United States (2006) DAC peer review: main findings and recommendations*.
http://www.oecd.org/document/27/0,2340,en_2649_201185_37838171_1_1_1_1,00.html
- DAC (2006b). *Final ODA data for 2005*. Documento electrónico:
<http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>
- DAC (2007). *Development Aid at a glance*. Documento electrónico:
<http://fiordiliji.sourceoecd.org/pdf/devaid2007/432007091e-3-3.pdf>
- FLACSO, sede Chile (2006). “América Latina-Estados Unidos: tendencias de la cooperación en seguridad”, en: *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, número 4, julio. Documento electrónico:
<http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php?code=1858>
- Hanashiro, Olaya (2006). “Ecuador: skipping Police reform”, en: Manuscrito de capítulo de tesis doctoral proporcionado por la autora.
- INECI (2004). *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2003-2004*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- INECI (2006). *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2005*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- INECI (2007). *Cooperación para el desarrollo. Ecuador 2006-2007*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional.
- Isacson y otros (2004). “Blurring the lines: trends in U.S. military programs with Latin America”. LAWGEF, Center for International Policy, WOLA. Documento electrónico:
<http://www.ciponline.org/facts/0410btl.pdf>

- Játiva Naranjo, Carlos (Embajador). Intervención en la mesa redonda Cooperación Internacional y Seguridad Ciudadana, llevada a cabo en FLACSO, sede Ecuador, el 31 de enero de 2007.
- Lalama, Gustavo (Director Ejecutivo), Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia (CORPOSEGURIDAD), instancia del Distrito Metropolitano de Quito. Entrevista realizada en Quito el 10 de septiembre de 2008.
- Lobe, Jim (2003). "Sharp increase in U.S. military aid to Latin America", 23 de septiembre. Documento electrónico:
<http://www.commondreams.org/headlines03/0923-02.htm>
- Neild, Rachel y Melissa Ziegler (2002). *From peace to governance: Police reform and the Internacional Community*. WOLA.
Documento electrónico:
http://www.wola.org/publications/police_reform_report.pdf
- OECD/DAC (2008). *2008 Survey on monitoring the Paris declaration. Effective aid by 2010? What will it take*. Documento electrónico:
<http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf>
- OEA/CICAD (2004). *Ecuador: evaluación del Progreso de Control de Drogas 2003-2004*. Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG). Documento electrónico:
[http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera% 20Ronda% 20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/MEM/ESP/Informes/Tercera%20Ronda%20Full/Ecuador%20-%20ESP.pdf)
- OEA/CICAD (2006). *Ecuador: evaluación del Progreso de Control de Drogas 2005-2006*. Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Grupo de Expertos Gubernamentales (GEG). Documento electrónico:
[http://www.cicad.oas.org/mem/esp/Informes/Cuarta% 20Ronda% 20Full/Peru%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/esp/Informes/Cuarta%20Ronda%20Full/Peru%20-%20Fourth%20Round%20-%20ESP.pdf)
- PNUD (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Documento electrónico:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>
- Pontón, Daniel (2004). "Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)", en Dammert, Lucía (Ed.) *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: URB-AL.

- Population Reference Bureau (2006). *2006 World population data sheet*. Documento electrónico:
<http://www.prb.org/pdf06/06WorldDataSheet.pdf>
- Salazar, Pablo y Alexandra Lastra (2006). “El presupuesto de la seguridad”, en: *Boletín Ciudad Segura*, número 5, mayo. Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.
- Simon, Farith (2006). “Administración de justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil”, en: *Boletín Ciudad Segura*, número 6, junio.
- TNI (2005). “De los inconvenientes de confundir la política de drogas con la política de seguridad”. *Informe sobre políticas de drogas* 9, enero. Documento electrónico:
<http://www.tni.org/policybriefings/brief9s.htm>
- UN-Hábitat (2007). *UN-Hábitat por ciudades más seguras 1996-2007*. Nairobi: UN-Hábitat, segunda edición.

Páginas web:

Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD), Información estadística
<http://stats.oecd.org>

Banco Central del Ecuador
<http://www.bce.fin.ec>

Embajada Americana en el Ecuador
<http://www.usembassy.org.ec>

Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)
<http://www.mmrree.gov.ec/ineci>

Plan Maestro de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Quito
http://www.quito.gov.ec/plan_bicentenario/pmseguridad.htm

Proyectos URB-AL
http://centrourbal.com/redes/r14_proyectos.htm

Red 14 “Seguridad ciudadana en la ciudad”/ URB-AL
<http://www.urbalvalparaiso.cl>

Unidad de Ejecución Especializada de la Seguridad Ciudadana
<http://www.seguridadciudadana.gov.ec>

Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional

Nathalie Pabón Ayala
Felipe Ortega Gómez¹

Este artículo explora la relación existente entre las políticas de seguridad ciudadana y las dinámicas de la cooperación internacional en Colombia. En primer lugar, presenta una introducción al concepto de seguridad ciudadana y cómo es entendida en Colombia, teniendo en cuenta la relación del concepto con el conflicto armado que se desarrolla en este país; luego se exponen las estrategias de cooperación en Colombia para la seguridad ciudadana, principalmente las relacionadas con la lucha contra el narcotráfico.

La seguridad ciudadana en Colombia

Para entender la importancia del término seguridad ciudadana, debemos remitirnos al significado del término seguridad y entender que la condición de seguridad es inherente a los individuos, en la medida en que les permita sentirse libres de amenazas y riesgos, o por lo menos, tenerlas bajo control. Como las amenazas no pueden ser totalmente erradicadas, la sociedad ha aprendido a convivir con ellas, de tal manera que ha creado dispositivos para enfrentarlas. Con la emergencia del Estado, a este

1 Nathalie Pabón Ayala es Politóloga por la Universidad Nacional de Colombia y actualmente cursa la Maestría en Asuntos Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Felipe Ortega Gómez es Politólogo por la Universidad Nacional de Colombia. Ambos son miembros del grupo de Investigación en Seguridad y Defensa de la misma universidad.

se le ha delegado gran parte de la definición de las amenazas, en particular al rol que desempeñan las Fuerzas Armadas, así asistimos a la emergencia de las concepciones de seguridad nacional, con prioridad de la defensa de las instituciones del Estado y su soberanía en contra del enemigo interno. No obstante, el término seguridad ciudadana enfatiza, como su nombre lo dice, en el ciudadano, en relación al ejercicio de sus derechos, deberes y libertades. En efecto, se ha denominado a la seguridad ciudadana como:

la condición de libertad que debe garantizar el Estado, en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y disfrute de la vida en sociedad (Gómez y otros, 2005: 71).

Como vemos, el concepto de seguridad ciudadana abandona la matriz estatal en que se encontraba el tema de la seguridad, entendido además como seguridad del Estado (con un correlato represivo), para darle paso a la protección del individuo y a la dignidad de las personas, en lo que Ernesto Borda denomina “la nueva doctrina de la seguridad democrática” (1999: 39) —no necesariamente equivale a la puesta en boga por el actual Gobierno nacional colombiano—. Esta doctrina encuentra origen en el escenario de conflicto de América Central. En la búsqueda de soluciones a la situación de violencia, se adoptó tanto en los acuerdos de Contadora (1983) como en el Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica, conocida como Esquipulas II (1987), una concepción ampliada de seguridad “que supera su connotación militar y hace hincapié en la necesidad de garantizar el pluralismo y la participación, la promoción de la justicia social, el respeto de los derechos humanos y las elecciones libres” (Borda, 1999: 39).

Dentro de esa misma línea, el tratamiento de las amenazas se hace de forma distinta en cuanto se abordan variables relativas a los desequilibrios sociales y económicos así como a las condiciones de pobreza y la discriminación social y política; lo que pone de presente la emergencia de nuevos marcos de análisis para entender la seguridad ciudadana, siempre con

el referente de la protección y el libre ejercicio de las libertades y derechos fundamentales por parte de los ciudadanos.²

A pesar de este nuevo marco de análisis, el papel del Estado sigue siendo fundamental. Como lo argumenta Alexandra Guáqueta, la emergencia de los conceptos de seguridad humana y ciudadana supuso, en apariencia, choques con la función estatal en tanto las nuevas concepciones de seguridad estaban volcadas hacia una idea integral, democrática y maximalista de seguridad de las personas. Sin embargo, el Estado es necesario en tanto se necesite un

ente político-administrativo que pueda regular el uso de la violencia y ayudar a solucionar problemas de acción colectiva mediante la formulación e implementación de políticas públicas en temas que van desde lo medioambiental, lo social y lo económico hasta las cuestiones básicas de seguridad (Guáqueta, 2007).

Por otra parte, es útil diferenciar tal y como lo hace Álvaro Camacho Guizado, entre dos acepciones de la seguridad ciudadana. La primera, que podríamos denominar “civilista”, enfatiza:

En una situación de bienestar que resulta de las medidas destinadas a proteger a la población de riesgos producidos por la ausencia o las malas condiciones de equidad, justicia, democracia y habitabilidad. Da importancia central a la convivencia y la tramitación concertada de conflictos. Bienestar, gestión estatal y prevención son los ejes de una política en este campo. En síntesis, se basa en el fortalecimiento de la sociedad civil (Camacho, 1996: 33).

La segunda, de corte coercitivo:

sostiene que la seguridad ciudadana resulta de la protección frente a los delitos que afectan directamente a las personas. Las claves son la lucha contra la impunidad, las penas y el refuerzo de los aparatos judiciales,

2 Es necesario atenerse a la acepción inglesa del término amenaza, la cual no es definida como acción de amenazar (como lo hace el idioma español) sino se refiere a “algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa” (Ugarte, 2003: 5).

policiales y penitenciarios. Su énfasis es el monopolio estatal sobre la justicia y la violencia (Camacho, 1996: 33).

Ambas concepciones se presentan en la teoría como complementarias, sin embargo, cuando se formulan y ejecutan la segunda acepción suele primar en los planes del gobierno. Así, a lo que nos atenemos es al fortalecimiento de los objetivos, los medios y los recursos para hacerle frente a la inseguridad y a la criminalidad, olvidando la vulnerabilidad de la ciudadanía en campos que no son estrictamente punitivos.

Ahora bien, siguiendo al grupo de reflexión de políticas de seguridad ciudadana, en Bogotá la seguridad ciudadana debe entenderse como respuesta a, por lo menos, dos interrogantes: ¿seguridad ciudadana para qué? y ¿seguridad ciudadana para quién? (Grupo de Reflexión de Políticas de Seguridad Ciudadana en Bogotá, 2004: 4).

Respecto de la primera interrogante, la seguridad ciudadana responde a una interrelación entre libertad y autoridad. La libertad implica el reconocimiento de los individuos como el sujeto y el fundamento de la política. Así, los individuos deben encontrarse con plenas capacidades para ejercer sus derechos. La autoridad implica que a la vez que los individuos gozan de su libertad se pueda garantizar el orden público distrital. De esta manera, se entiende que una política pública de seguridad ciudadana no estará completa si no se conjugan ambos principios. La reflexión del grupo se orienta a considerar que si bien el Estado contribuye a la generación y al mantenimiento del orden público, el principio de libertad debe tener en cuenta que los ciudadanos han de ser conscientes de sus responsabilidades en la construcción y el mantenimiento de ambientes seguros.

En respuesta a la segunda interrogante, la seguridad ciudadana está dirigida al individuo y a la posibilidad de que este ejerza y goce de las libertades, derechos y deberes consagrados enmarcados en la colectividad, que busca preservar un ambiente sano y tranquilo. En última instancia, la seguridad ciudadana se dirige al bienestar general del colectivo.

Por lo pronto, y aunque el concepto de seguridad ciudadana es todavía muy variable, ha de tenerse en cuenta que la mayoría de autores lleguen al punto de consenso de la protección y el libre ejercicio de libertades y derechos de los ciudadanos como la variable principal, en contraposi-

ción a lo que podría pensarse acerca de los factores de la criminalidad como el único objetivo de la seguridad ciudadana.

Por otra parte, el tema de la seguridad ciudadana requiere, en este caso, de una somera reflexión sobre las violencias. De estas se ha producido una amplia literatura que contempla las diversas manifestaciones de la misma, lo que hace difícil encontrar una única reflexión. Nos sustentamos entonces con Alejo Vargas, en tanto que el criterio que divide a la violencia pública de la violencia privada es que la primera involucra a grupos sociales y está relacionada con el manejo de la sociedad, mientras que la segunda se dirige a los individuos. Esta violencia privada es la que resulta más apremiante con la política de seguridad ciudadana, en tanto atraviesa el ejercicio de las actividades de los ciudadanos, sus derechos y libertades (Vargas, 2002: 48).

Aún así, el tema sigue siendo muy polifacético y complejo, en tanto que la clasificación de las variables de la violencia viene acompañada de una gran cantidad de indicadores de índole variada. En efecto, se atiene a los individuos que la sufren (mujeres, niños, ancianos o discapacitados); los agentes que la cometen (pandillas, traficantes de drogas, jóvenes, muchedumbres, grupos armados); la naturaleza de la agresión (psicológica, física o sexual); y el motivo (político, racial, económico, instrumental, emocional), o la relación entre la persona que padece la violencia y la que comete (parientes, amigos, conocidos o extraños) (Frühling y otros, 2005: 124).

Sobre estas consideraciones, las políticas de seguridad ciudadana han buscado encontrar diversas soluciones, de índole menos coercitiva, pues como afirman Merchán y Cárdenas:

La seguridad no puede restringirse al control de conductas sino requiere incluir variables relacionadas con el desarrollo de la ciudadanía. De esto resulta una seguridad integral cuyas dimensiones dejan de ser variables independientes para convertirse en elementos concatenados que, como un todo, afectan a toda la sociedad (2007: 2).

Por otra parte, debe anotarse que, para el caso colombiano, las estadísticas sobre criminalidad real engloban elementos que se han hecho públicos en los sondeos de victimización y percepción de seguridad. Estos ele-

mentos son las muertes violentas (que incluyen homicidios, suicidios, muertes por accidentes de tránsito y las causadas por otras acciones violentas), y los delitos de alto impacto³ (relacionados con el hurto calificado a personas, el asalto a residencias, entidades financieras, establecimientos comerciales y el robo de vehículos y motos).

El papel de la Policía

La Policía Nacional colombiana tiene su origen en el Cuerpo de Policía Nacional creado en 1891 bajo la órbita del Ministerio de Gobierno, y enfrentó en sus orígenes los embates de las contiendas partidistas. Para alejarla de estas dinámicas, la solución de los gobernantes fue trasladar la fuerza policial a la órbita del Ministerio de Defensa. Por cuestiones presupuestales, en su primera etapa operaba bajo la lógica de policías departamentales y municipales, que solo hasta la década de los años sesenta se vería abocada a un proceso de nacionalización. A pesar de haber encontrado su propio rumbo, la Policía Nacional sigue manifestando un perfil militar (Llorente, 2005: 194-195).

Por lo demás, la *Constitución política* de 1991 establece, en su artículo 218, que:

la Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas,

- 3 Se debe ser muy cuidadoso al momento de analizar el significado de la seguridad ciudadana, en especial, respecto a su cercanía con el concepto de seguridad pública. Como afirma Rivas, tanto seguridad ciudadana como seguridad urbana son productos conceptuales recientes derivados del abandono de la doctrina de seguridad nacional como paradigma del manejo del tema. La seguridad urbana remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La seguridad ciudadana, por su parte, remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no el único (2005: 85-86).

y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 1994: 82).

Para algunos autores, el reto principal que enfrenta la Policía colombiana –que se encuentra inmersa en la lucha contra el narcotráfico, la guerrilla y los paramilitares– es enfatizar en su papel preventivo antes que represivo. Como actor armado institucional del conflicto, la Policía Nacional ha debido enfrentar, según Gonzalo de Francisco, un rol caracterizado por su poco protagonismo:

Militarizada en primera instancia a raíz de la crisis de la “violencia” y liberada de la influencia sectaria bipartidista, la Policía concentró su actividad en las ciudades. Por otro lado, asume el conflicto armado desde una perspectiva tangencial, ya que este tema lo atienden principalmente los militares. La Policía se encuentra subordinada a los militares tanto por la vigencia del concepto de mando operacional como por el hecho de que el ministerio de defensa, al cual pertenecen ambos, las Fuerzas Armadas y la Policía nacional, estaba dirigido hasta 1991 por el más alto oficial del Ejército (2005: 172).

Finalmente, es necesario exponer la estrategia con la que la Policía Nacional colombiana opera en el tema de la seguridad ciudadana. Al respecto, encontramos que –basados en el Plan de Transformación Cultural–, la Policía Nacional busca cambiar su orientación:

en la voz del ciudadano como la razón de ser de la Policía, enfatizando sobre los aspectos preventivo y educativo, con el propósito de armonizar las relaciones entre Policía, comunidad y autoridades; fortalecer los principios de solidaridad, vecindad, civismo, acatamiento a la autoridad, y organización de la comunidad en torno a la seguridad y su propio desarrollo (Policía Nacional, 2007).

Para tal fin, ha organizado estrategias en cuanto a gestión comunitaria y creación de redes ciudadanas de apoyo. Así, en cuanto a escuelas de seguridad ciudadana se han implementado frentes de seguridad local; policía comunitaria; redes de informantes; redes de apoyo y comunicaciones, y redes de comunicación vial. Por otra parte, en cuanto a planes como auxi-

liares bachilleres y servicio militar en la Policía, se han implementado estrategias como la policía cívica, los programas de prevención (DARE, HAZ PAZ), y los comandos de atención CAI.

De estas estrategias hay que resaltar la creación de los Frentes de Seguridad Local (FSL) y de la Policía comunitaria. Ambas buscan generar relaciones de cercanía entre la institución policial y la comunidad, allí donde surjan problemáticas asociadas a la delincuencia y la inseguridad; en tanto interactúen ambos actores, se busca que la seguridad sea coproducida y corresponsable.

Sin embargo, no debe olvidarse que la situación de conflicto armado por la que atraviesa Colombia manifiesta una “preocupante indiferenciación de roles entre las Fuerzas Armadas y la Policía, volcadas las dos hacia la seguridad interior, lo cual ha conllevado una “militarización” de la Policía y una “policivización” de las Fuerzas Armadas” (Vargas, 2007: 171), lo que impide que la Policía cumpla con el deber constitucionalmente establecido, pues se le equipara al nivel de una fuerza militar más que debe combatir la amenaza que significa para el establecimiento las guerrillas –principalmente las FARC– y el narcotráfico.

Aún más preocupante, a lo largo del Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) esta tendencia se ha profundizado. En efecto, como expresa Pablo Casas, “la política de Seguridad Democrática formulada por el actual Gobierno está enfocada ante todo hacia la lucha antiterrorista privilegiando, por ende, las funciones y tareas de carácter militar” (2005: 63). En la formulación inicial de la Política de Seguridad Democrática se lee que:

El eje fundamental de la misión de la Policía Nacional será proteger el ejercicio de los derechos y libertades públicas, luchando contra el delito, la criminalidad y el terrorismo, de acuerdo con las prioridades establecidas por una política criminal integral. Todos los habitantes recibirán la misma protección por parte de la Policía Nacional, que retornará a todos los municipios. Sus esfuerzos se centrarán por una parte en la promoción de la convivencia pacífica y la prevención del delito; y por la otra en una drástica reducción de la criminalidad común y en el desmantelamiento de las organizaciones terroristas y de narcotráfico, mediante la investigación y judicialización de sus integrantes.

Por su parte, en la Política de Consolidación de Seguridad Democrática se afirma que la misión de la Policía Nacional será reforzar su estrategia de seguridad ciudadana, con el fin de neutralizar y desarticular las bandas organizadas y grupos de criminalidad común que afectan la seguridad y convivencia armónica de la población urbana. Con la desarticulación de estos grupos se deberá mantener y acentuar la tasa descendente en todos los indicadores de criminalidad que hoy en día se presentan en ciudades y centros urbanos de todo el país (Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 46-47) al respecto, ver tabla 1. Por su parte, la Estrategia de Seguridad Ciudadana estará fundamentada en cinco aspectos principales:

- *Incremento del pie de fuerza.* Este aumento permitirá la creación de nuevas unidades y el fortalecimiento de otras existentes, aumentando considerablemente la cobertura del servicio policial y fortaleciendo su presencia en las principales ciudades del país.
- *Fortalecimiento de la movilidad.* La capacidad de movilidad terrestre será significativamente reforzada a través de la adquisición de vehículos y motos de transporte, así como de vehículos antimotines. Esto permitirá dar una respuesta más rápida a los requerimientos de seguridad de la ciudadanía y permitirá tener una mayor cobertura de servicio policial.
- *Creación de nuevas unidades judiciales.* A través de la creación de estas unidades y el equipamiento de las ya existentes, se espera fortalecer las capacidades de Policía Judicial.
- *Adaptación al sistema penal acusatorio.* Se realizarán las reformas organizacionales y procedimentales que sean necesarias en la Policía Nacional con el fin de armonizar sus funciones y capacidades con la dinámica del sistema penal acusatorio.
- *Inteligencia y comunicaciones.* Se fortalecerán las capacidades de inteligencia técnica y humana de la Policía Nacional y se dotará a las unidades con nuevos equipos de comunicaciones que faciliten y promue-

van la coordinación entre unidades (Ministerio de Defensa Nacional, 2007: 46-47).

Siguiendo la tesis de Casas, a la luz de las orientaciones programáticas de la Política de Seguridad Democrática y su consolidación, la Policía Nacional debe afrontar nuevos roles que no compaginan con la idea de una institución cercana a las necesidades de la ciudadanía, a pesar de que se mencione la idea de una política criminal integral.

A ello deben sumársele los efectos de la cooperación entre Colombia y los Estados Unidos, materializada en el Plan Colombia para combatir al narcotráfico, el cual es considerado factor desestabilizador para la democracia. Al proveer de abundantes recursos económicos a los grupos armados ilegales, se lo sitúa como una amenaza a la seguridad nacional, pública y ciudadana, con lo que se cumple la doble función de ser estrategia antinarcóticos y estrategia contrainsurgente. Así, la Policía no ha sido ajena al proceso de modernización, reestructuración y profesionalización, por ejemplo, en consonancia con el objetivo de cerrar espacios de posibilidad del narcotráfico, se conformaron grupos especiales en el departamento del Valle del Cauca y el Eje cafetero conocidos como “El bloque de búsqueda del eje cafetero”; se intensificaron las extradiciones y la desarticulación de laboratorios de cocaína; se unificaron procesos y recursos en las diferentes unidades policiales para lograr desarticular el contubernio entre fuerzas ilegales y el narcotráfico a la instancia de convertirlo en un objetivo estratégico de la política de seguridad democrática (León, 2005: 121).

Por otro lado, se tiene que miembros de la Policía han recibido instrucción militar por parte de funcionarios norteamericanos, lo cual contradice los esfuerzos por alcanzar una fuerza policial profesional y civilista, ya que en una democracia es indispensable que la Policía cuente con el apoyo de la población, que sea percibida por los ciudadanos como una fuerza cercana que inspira confianza. Sin embargo, las estrategias a partir de las cuales se diseña y ejecuta la política antinarcóticos han puesto a la Policía frente a campañas que claramente la colocan contra la población civil y donde son violados los derechos humanos. Todo esto deslegitima a la institución frente a los ciudadanos (García y otros, 2006: 155).

Otro programa donde se hace evidente la cooperación entre los Estados Unidos y Colombia es el Programa Departamentos y Municipios Seguros.⁴ Desde 2004, el programa trabaja en el fortalecimiento de la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana, bajo el liderazgo de los gobernadores, alcaldes y comandantes de unidades de Policía, quienes con las demás autoridades locales de Policía y Justicia deben asumir, de manera coordinada, integral y preventiva, la gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana. Acción Social, a través su Dirección de Cooperación Internacional y la Embajada de los Estados Unidos en Colombia, otorgaron cerca de 500 millones de pesos a la Policía Nacional para el apoyo del programa Departamentos y Municipios Seguros, con el cual se prestó apoyo técnico a los municipios vinculados al proceso de desmovilización (Acción Social, 2007).

El Programa se apoya en una visión de seguridad ciudadana, definida como la condición de libertad en la cual los ciudadanos pueden ejercer sus derechos, libertades y deberes sin sentirse víctimas de amenazas, para poder gozar de adecuadas condiciones de bienestar, tranquilidad y el disfrute de la vida en sociedad (Policía Nacional, 2005: 5). No obstante, a pesar

4 Sobre esta nominación, es necesario hacer la siguiente precisión: la calificación de “delito de impacto” no tiene contenido jurídico alguno, pues en la normatividad colombiana no hay referencia a una categoría de esta naturaleza. El concepto pertenece al campo del análisis criminológico y su utilidad principal radica en que centra la atención de las autoridades, los medios masivos de comunicación y la opinión pública en general, sobre la evolución de un número reducido de delitos que causan mayor preocupación y zozobra en la sociedad. Los delitos de impacto no corresponden de manera precisa a los “tipos penales”, tal como aparecen en el Código Penal. Así por ejemplo, el hurto en el artículo 239 del Código está definido como la conducta de apoderarse de “una cosa mueble ajena, con el propósito de obtener provecho para sí o para otro”. Sin embargo, entre los delitos de impacto se diferencian: 1) hurto a personas; 2) hurto a residencias; 3) hurto a establecimientos de comercio; 4) hurtos de automóviles; 5) hurto de motos; y 6) hurto a bancos. La razón para ello es que cada una de estas modalidades responde a patrones propios de hora, lugar, técnica y tipo de víctima. Por lo tanto, para efectos de análisis y diseño de medidas de prevención y control, resulta conveniente diferenciar los registros correspondientes a cada una de ellas. Hasta 2005, la Policía Nacional clasificaba como delito de impacto los hurtos cuyo valor correspondía a “mayor cuantía”, es decir, más de diez salarios mínimos mensuales legales. Aquellos de menor valor también se registraban en las estadísticas policiales, pero no se incluían entre los delitos de impacto. A partir del mes de mayo de 2005, la Policía, mediante directriz en el oficio CIC_DIJIN 916 del 24 de mayo de 2005, tomó la decisión de modificar esta definición y en adelante comenzó a incluir en las estadísticas de delitos de impacto, los hurtos de menor cuantía, en: Secretaría de Gobierno (2006: 3).

de que en su parte discursiva el programa este enmarcado en el concepto de seguridad ciudadana que enfatiza en prevención más que represión, para Casas, este programa tiene dos opciones: o se constituye en un instrumento más de la política de seguridad democrática o queda reducido al discurso (2005: 70). Incluso va más allá al afirmar que seguramente quede reducido simplemente a un mecanismo para “alinear” a las autoridades civiles regionales y locales con respecto a la Política de Seguridad Democrática, y para comprometerlas con el aporte de recursos para el funcionamiento de la Policía a escala regional y local (2005: 71).

Tabla 1 Indicadores de los delitos que afectan la seguridad ciudadana, 2002 a agosto 2007						
Delito / año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Homicidio común	28.837	23.523	20.208	18.111	17.479	11.631
Hurto común (incluye hurto a residencias, personas y comercio)	61.508	61.961	55.081	69.516	91.332	55.029
Hurto a vehículos (incluye vehículos y motos)	30.227	27.544	22.633	18.960	19.777	12.196
Hurto a entidades financieras	257	177	99	91	92	38
Comportamiento piratería terrestre	1.436	1.578	926	715	671	399
Homicidio común	28.837	23.523	20.208	18.111	17.479	11.631
Homicidios colectivos /casos	115	94	46	48	37	20
Víctimas	680	504	263	252	193	94
Fuente: CIC, DIJIN Policía Nacional, septiembre de 2007.						

El problema de las drogas y el papel de la comunidad internacional

El comercio de drogas ilícitas es un negocio mundial que reporta multimillonarias ganancias. La ONU calcula que en el mundo hay alrededor de 185 millones de personas que consumen marihuana, heroína, cocaína

y drogas sintéticas. El narcotráfico surge como una actividad productiva y mercantil, de carácter internacional y al margen de la legalidad, desarrollada por individuos y organizaciones interesadas fundamentalmente en el lucro personal. Es un asunto “interméstico”, que enlaza la agenda política nacional e internacional y, por lo tanto, la política antinarcóticos en cada país no debe imponerse de acuerdo con estrategias formuladas a partir de interpretaciones monocausales, por el contrario, debe tenerse en cuenta tanto el contexto internacional como las particularidades políticas, sociales y económicas propias de cada país y región.

En la última década, Colombia ha evidenciado el recrudecimiento de la violencia que se ha desplazado territorialmente como consecuencia de la creciente asociación entre las actividades de los grupos armados al margen de la ley, la producción y comercialización de drogas ilegales y la delincuencia común, además de la debilidad del Estado para prevenir y controlar el impacto de estas acciones. Los vínculos de los grupos armados irregulares con el narcotráfico no solo aceleraron el crecimiento del área afectada por los cultivos ilícitos sino que proporcionaron, junto con la funesta industria del secuestro y la extorsión, una fuente abundante y estable de financiación, que les ha permitido incrementar su pie de fuerza y expandir las actividades militares. El incremento de la violencia ha afectado cada vez más la productividad de la economía, al tiempo que ha reducido la capacidad del Gobierno para contrarrestar la creciente pobreza e inequidad que experimentan millones de colombianos. De igual manera, ha deteriorado seriamente el capital humano y el tejido social de las regiones, a la vez que ha limitado el desarrollo de las organizaciones políticas y sociales, constituyéndose en la mayor barrera para la profundización de la democracia.⁵

El problema de las drogas se ha configurado como la mayor amenaza para el Estado y la sociedad colombiana. Es un fenómeno que ha contri-

5 El Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS) con cobertura nacional para apoyar a las autoridades departamentales, municipales y de Policía en el manejo de las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana. En el marco de este programa, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior y de Justicia han liderado la coordinación de las distintas acciones de las instituciones del orden local y nacional con el ánimo de enfrentar, de manera integral y preventiva, los factores que afectan la convivencia y seguridad ciudadana (Policía Nacional de Colombia, 2005: 5).

buido a diluir las fronteras entre lo legal y lo ilegal, con el consiguiente deterioro del respeto a las leyes; al debilitamiento del Estado colombiano –el cual desde su formación se ha caracterizado por su precariedad–; a transformar y hacer aún más complejo el conflicto armado colombiano y por ende hacer más problemática su solución, constituyéndose en uno de los más grandes retos para el posconflicto; y, finalmente, a una inestable y negativa inserción de Colombia en el sistema internacional signada por este tópico.⁶

El Gobierno de Álvaro Uribe Vélez ha hecho esfuerzos para que la corresponsabilidad del tema del narcotráfico sea asumido por la comunidad internacional. El objetivo es que Colombia deje de ser visto como victimario del mundo para ser considerado como víctima del negocio de las drogas, cuya responsabilidad y efectos es de toda la comunidad internacional. A este problema se suma el fenómeno del terrorismo, el cual se financia del tráfico de drogas.

Estrategias de cooperación internacional en Colombia

El Plan Colombia como estrategia de cooperación

En 1998, de la mano de lo que se ha conocido como el Plan Colombia, el Gobierno de Andrés Pastrana comenzó a delinear una política para la lucha contra el narcotráfico.

El Plan Colombia solo pudo ser posible gracias a las alianzas estratégicas con otros países, en especial con los Estados Unidos. Para ello, se hizo necesario emprender un cambio en la concepción del conflicto armado y del fenómeno del narcotráfico; así se llegó a aceptar de manera oficial los vínculos entre estos dos fenómenos, y “con base en esa idea se consideró que la lucha contra el narcotráfico podría conducir al debilitamiento de los grupos armados ilegales, y viceversa” (Carvajal y Pardo, 2002: 192), es decir, se apuntó a establecer la “corresponsabilidad” en el tema del narcotráfico. El Plan Colombia fue concebido desde su inicio como un conjun-

6 Con base en: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/Areas%20de%20Cooperación%20Londrés.pdf

to de estrategias encaminadas a hacer frente a las necesidades de paz, desarrollo económico y social, y el fortalecimiento del Estado.

Mientras el Gobierno colombiano requería recursos para su proceso de paz y también para frenar la creciente relación entre guerrilla y narco-tráfico, según Adolfo García:

la administración estadounidense necesitaba un Plan de amplio espectro que hiciera viable en el Congreso la aprobación de un paquete de ayuda. Colombia tenía uno, pero la administración estadounidense necesitaba un mayor énfasis en los asuntos que le interesan directamente a los Estados Unidos, particularmente el tema antinarcóticos (García, 2001: 128)

El Plan Colombia tenía un costo de \$ 7.200 millones financiados con recursos propios y \$ 4 mil millones provenientes de la cooperación internacional. Los Estados Unidos aportaron recursos totales por \$ 1.300 millones, de los cuales \$ 440 millones fueron destinados a programas para los países vecinos, y para Colombia se destinaron \$ 860 millones. A esta cantidad de dinero hay que adicionar el paquete de ayuda ordinaria de los Estados Unidos para Colombia, que corresponde a \$ 330 millones.

El Plan tenía principalmente tres componentes: 1) la erradicación forzosa vía fumigación; 2) la reingeniería de las Fuerzas Armadas, particularmente de los sectores que se involucran en la lucha contra el narcotráfico; y 3) la política social, es decir, una política de desarrollo institucional local.⁷

La ayuda fue aprobada por medio de dos proyectos de ley: operaciones en el exterior (Ley de ayuda al exterior) y el Departamento de Defensa (el presupuesto del Pentágono). En el proyecto de ley para operaciones en el exterior, el desarrollo más importante es el programa para el control internacional de narcóticos, el cual contiene programas de sustitución de cultivos, programas de fumigación, reforma judicial, derechos humanos y paz, así como la transferencia de armas y entrenamiento para fuerzas militares y Policía (Vargas, 2006: 182).

En la fase de implementación, el Plan se concentró principalmente en una de las estrategias inicialmente propuestas, ya que los esfuerzos se han

7 Sobre este punto ver Juan Gabriel Tokatlán (1997).

enfocado en el componente militar de la estrategia de la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

Este cambio sustancial de la política obedeció, entre otros factores, a que en su momento el Gobierno colombiano diseñó un ambicioso proyecto de reconstrucción económica y social, y la lucha contra el narcotráfico, cuyo financiamiento con recursos de la nación era difícilmente concebible dadas las condiciones económicas y fiscales del país. El apoyo por parte del Gobierno de los Estados Unidos al Plan Colombia, materializado en recursos asignados al fortalecimiento de las Fuerzas Militares para combatir el narcotráfico, jugó un papel en este viraje de la política (Viceministerio, 2004: 40).

Según Isaacson y Olson, “con los recursos fruto del Plan Colombia, nuestro país se convierte en el tercer país del mundo que recibe más ayuda militar estadounidense, después de Israel y Egipto, según fuentes de Latin American Working Group” (1999: 27). Para 1999, con \$ 300 millones en armas nuevas, equipamiento, entrenamiento y servicios, Colombia recibió más asistencia policial y militar que el resto de América Latina y el Caribe juntos. La asistencia de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico está clasificada como cooperación técnica que incluye, además de la transferencia tecnológica, la formación de recursos humanos y el mejoramiento de las instituciones.

Es necesario aclarar que la asignación de recursos de cooperación de los Estados Unidos para las actividades antinarcóticos en Colombia puede ser analizada desde dos ópticas: la primera, desde la programación de los recursos autorizados por el Congreso de los Estados Unidos a través del Departamento de Defensa y del Departamento de Estado, cuya financiación está sujeta a la disponibilidad de fondos. La segunda, desde la ejecución de los recursos, etapa en la que se materializa la asistencia en bienes y servicios que son efectivamente recibidos por la Fuerza Pública en Colombia.⁸

El análisis de la financiación del Plan Colombia y la participación en el presupuesto de los componentes de fortalecimiento institucional, lucha

8 Las cifras fueron discriminadas así: \$ 391 millones para apoyo militar en el sur; 129, para interdicción; 116, para la Policía; 81, para programas de desarrollo alternativo; y 122, para derechos humanos y justicia. Casi el 80% fue entregado en especie (Carvajal y Pardo: 199).

Tabla 2

El Plan Colombia (millones de \$)

Componente	Paquete de ayuda	Ayuda ordinaria	Total de ayuda directa para Colombia
Asistencia militar	519,2	70	589,2
Asistencia policial	123,1	240	363,1
Desarrollo alternativo	68,5	10	78,5
Ayuda a desplazados	37,5	0	37,5
Derechos humanos	51,0	2	53,0
Reforma judicial	13,0	3	16,0
Fortalecimiento del Estado de Derecho	45,0	5	50,0
Paz	3,0	0	3,0
Total de ayuda destinada a Colombia	860,3	330	1.190,3
Total de Plan Colombia regional	458,8		458,8
Total “paquete de ayuda”	1.319,1	330	1.649,1

Fuente: (Romero: 246).

contra las drogas y el crimen organizado, y la reactivación económica y social, dan una clara idea del predominio de la estrategia contra las drogas. La información oficial no se refiere a ningún tipo de ayuda extranjera diferente a la estadounidense, lo cual confirma la caracterización del Plan como una estrategia exclusivamente bilateral entre Washington y Bogotá. Hasta 2005, el presupuesto excedía los \$ 7.500 millones que en 1999 se proyectaron como el costo total (Pérez, 2008: 5).

A su vez, el Plan Colombia contempla las estrategias militares como un eje fundamental de la política antinarcóticos, y sin duda la activación de la Brigada contra el Narcotráfico del Ejército es el cambio institucional más representativo que indica la decidida injerencia de esta institución

Tabla 3
Financiación Plan Colombia 1999-2005

Componente	Nación		Estados Unidos		Total	
	\$ millones	%	\$ millones	%	\$ millones	%
Fortalecimiento institucional	2.387	22,2	465	4,3	2.852	26,6
Lucha contra las drogas y el crimen organizado	3.378	31,5	2.787	26,0	6.165	57,5
Reactivación económica y social	1.185	11,0	530	4,5	1.715	16,0
Total	6.950	64,8	3.782	35,2	10.732	100
Fuente: Ministerio de Defensa Nacional y Acción Social. Tomado de: DNP (2006: 11). Balance Plan Colombia 1999-2005, septiembre,						

en la lucha contra el narcotráfico, desplazando la centralidad de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional y profundizando la histórica tendencia de superposición de funciones entre las dos instituciones y el “desdibujamiento” de la línea divisoria entre las funciones policiales y militares (Pérez, 2008: 8).

La Brigada contra el Narcotráfico del Ejército Nacional, con sede en Larandia, fue creada en diciembre de 2000 mediante la Resolución Ministerial 005 como una “unidad especial” y cuenta con tres batallones antinarcóticos que en 2004 sumaban 2.300 efectivos (VV. AA., 2005: 15), –sin contar el personal estadounidense– y un batallón de servicios que coordina y administra las actividades logísticas de la Base. En su inicio, los batallones fueron asignados a la Fuerza de Tarea Conjunta del Sur (FTCS), cuyo centro de operaciones se ubicaba en Tres Esquinas (Caquetá), y en diciembre de 2002 fue reemplazada por la VI División Conjunta del Ejército, cuya activación fue resultado de la cooperación estadounidense a través del Plan Colombia y que, como bien lo indica su nombre, sigue los lineamientos de una nueva estrategia operativa de comandos conjuntos.

Asistencia y cooperación de los Estados Unidos

El aspecto relevante las diferentes fases del Plan Colombia es la activa participación de los Estados Unidos en aspectos como personal, entrenamiento, equipo y apoyo de inteligencia y logístico (que comprende transporte, equipo médico, comunicaciones, municiones, combustible), que es proporcionado a las Fuerzas Armadas colombianas. La asistencia estadounidense al Plan Colombia fue convertida en la Ley S1758 (*Alianza Act*) en julio de 2000, durante la administración de Bill Clinton, y contemplaba un paquete de ayuda inicial por \$ 1.300 millones. El Anexo al Acuerdo General sobre asistencia económica, técnica y otra asistencia entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, firmado en septiembre de 2000, establece un programa de control de narcóticos bilateral y un paquete de ayuda financiera (...) Los apéndices son subconvenios individuales y desarrollan proyectos específicos financiados bajo el Anexo. Hasta julio de 2002 se habían formulado 16 apéndices para la cooperación entre los dos países, cuyas entidades beneficiaras pertenecen en su mayoría a las Fuerzas Armadas (Pérez, 2008: 9).

En el tema de personal, es interesante que para el año 2001 se decía que:

el Congreso de los Estados Unidos ha limitado el número de personal militar estadounidense permitido en Colombia a un máximo de 500 en cualquier momento. De manera similar, el Congreso de los Estados Unidos ha limitado el personal civil contratado en apoyo al Plan Colombia a 300 (Embajada, 2001).

Sin embargo, lo que sucede a lo largo de la implementación del Plan es una mayor presencia numérica a lo autorizado por el Congreso norteamericano, que demuestra una constante presencia de los norteamericanos en el país; puede decirse, por ejemplo, que para el año 2004:

se contaba en el país con casi 2.000 estadounidenses en misión oficial en Colombia (1.200 vinculados a la Embajada, 364 civiles contratados en proyectos del Plan Colombia, y 323 militares en labores de entrenamien-

Tabla 4

Apéndices para la cooperación entre los Estados Unidos y Colombia

Apéndice	Proyecto	Entidad	Fecha
I	Apoyo a la Policía Nacional / Dirección Antinarcóticos	Policía Nacional	marzo 2001
II	Modernización de las aeronaves A-37	Fuerza Aérea colombiana	marzo 2001
III	Vigilancia Aérea Schweizer	Fuerza Aérea colombiana	marzo 2001
IV	Proyecto AC-47-T	Fuerza Aérea colombiana	marzo 2001
V	Modernización de las aeronaves de rastreo C26	Fuerza Aérea colombiana	julio 2001
VI	Modernización de las aeronaves OV-10	Fuerza Aérea colombiana	julio 2001
VII	Modernización y fortalecimiento de las Dirección de Derechos Humanos y asuntos internacionales	Ministerio de Defensa Nacional	noviembre 2001
VIII	Apoyo a la Brigada contra el Narcotráfico y a la Brigada de Aviación	Ejército de Colombia	agosto 2001
IX	Implementación de la infraestructura de apoyo a las actividades antinarcóticos	Ejército Nacional de Colombia, Armada Nacional y Fuerza Aérea colombiana	julio 2001
X	Apoyo a la interdicción	Armada Nacional	agosto 2001
XII	Apoyo al Comando Aéreo de Apoyo Táctico Número Uno	Fuerza Aérea colombiana	octubre 2001
XV	Modificación de la Aeronave Navajo (ARC-508)	Armada Nacional	julio 2002
XVI	Restablecer la presencia de la Policía Nacional en zonas de conflicto	Policía Nacional	julio 2002

Tomado de: Contraloría General de la República (2003: 31). *Plan Colombia. Cuarto informe de evaluación*, julio.

to y asesoría), lo que la constituye en la misión diplomática norteamericana mas grande del planeta, después de la reciente creada en Bagdad (VV. AA., 2004: 20).

La cooperación y la asistencia de los Estados Unidos a las Fuerzas Armadas colombianas, en el marco del Plan Colombia, contempla otras iniciativas además de la creación, equipamiento y entrenamiento de la Brigada Antinarcóticos. Entre ellos se encuentra un programa de inteligencia, reforma miliar y venta de armas.

La Declaración de Londres

El actual Gobierno nacional⁹ ha establecido diferentes estrategias para la movilización de recursos de cooperación internacional, una de ellas ha sido la de las Mesas de Donantes, a través de las cuales se pretende tener una mayor información y coordinación de la ayuda internacional. Estas tuvieron su primera expresión en las mesas de cooperación que se llevaron a cabo durante la administración Pastrana en Madrid (julio de 2000); Bogotá (octubre de 2000); y Bruselas (abril de 2001). Contaron con el apoyo del BID, quien acreditó una valiosa experiencia en la realización de Grupos Consultivos. De esta manera, se convocó a la comunidad internacional para concertar su apoyo a la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo social, en el marco del Plan Colombia, que tuvo como objetivo impulsar inversiones hacia proyectos que promovieran condiciones para el crecimiento y el desarrollo con énfasis en zonas afectadas por el conflicto, presencia de cultivos ilícitos, vulnerabilidad de medioambiente y extrema pobreza. La comunidad internacional apoyó el

9 El costo estimado de los bienes y servicios que el Gobierno de los Estados Unidos ha dispuesto en las unidades operativas de la Fuerza Pública en Colombia “es del orden de \$ 1.011,3 millones entre 1999 y 2004, de los cuales, \$ 513,2 millones (51% del total) corresponden al Plan Colombia (...) El valor total de la cooperación es de \$ 2.787 millones, para igual período (...) El promedio anual estimado de los bienes y servicios recibidos durante el período, equivale a \$ 169 millones, cifra que representa el 5,2% del presupuesto total de la Fuerza Pública para el año 2004 y el 0,18% del PIB” (Viceministerio: 11).

proceso de paz que en ese entonces se encontraba en curso, en el marco de la política exterior colombiana denominada Diplomacia por la Paz.

Con la llegada al Gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez y su propuesta de la Seguridad Democrática se empezó a perfilar la necesidad del apoyo internacional para la resolución del conflicto armado colombiano. Temas como el narcotráfico, la violación a los derechos humanos, el terrorismo y la crisis humanitaria se exponen en la agenda exterior, con el fin de obtener la participación de la comunidad internacional en la defensa de la democracia.

A esto se le suma la importancia de la Declaración de Londres y la aplicación de sus estrategias. El 10 de julio de 2003, en la ciudad de Londres, el Gobierno colombiano presentó a la comunidad internacional el documento *Una coalición internacional por la paz de Colombia*, en el que se mostraban los problemas que afectaban al país y se exponían algunas alternativas de cooperación para hacerles frente. Representantes de países como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, la Unión Europea, México, Suiza y los Estados Unidos, y de instituciones como la ONU y el Banco Mundial, ofrecen su apoyo a la propuesta del presidente Uribe y se comprometen a revisar y reorientar sus programas de cooperación teniendo en cuenta las necesidades y prioridades expuestas en el Plan de Desarrollo colombiano. De esta reunión nacen las bases para la elaboración de la Estrategia de Cooperación 2003-2006, Declaración de Londres, donde el apoyo se centra principalmente en la lucha contra la violencia y las drogas, recalcando la necesidad de respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

La estrategia presenta seis bloques temáticos prioritarios para que la cooperación y los recursos sean destinados de la forma más efectiva: bosques; fortalecimiento del Estado Social de Derecho y derechos humanos; reincorporación a la civilidad; desarrollo productivo y alternativo; programas regionales de desarrollo y paz; desplazamiento forzado y asistencia humanitaria.

A esta estrategia de cooperación se suma la Política Nacional de Seguridad Democrática, la cual busca que el Estado retome el control legítimo de las zonas de influencia de los grupos ilegales, mediante la acción de las Fuerzas Militares y la presencia de la Policía Nacional, que

conduzca finalmente a otro tipo de presencia del Estado. Una de las tácticas que busca lograr este objetivo de recuperación del territorio a partir del fortalecimiento de la Fuerza Pública relacionada con la seguridad ciudadana es la de la profesionalización y fortalecimiento de la Policía Nacional.

El Gobierno nacional tiene como prioridad incrementar el pie de fuerza con el fin de que la Policía pueda retornar a aquellos municipios donde no tiene presencia, fortalecerla donde está débil y aumentarla en las principales ciudades para prevenir y enfrentar los delitos de mayor impacto social, y así evitar posibles atentados terroristas. Esto, a partir de las siguientes líneas de acción: fortalecimiento en el área rural (62 escuadrones móviles de carabineros); fortalecimiento de la seguridad en el área urbana (crecimiento de la Policía comunitaria); capacitación y profesionalización de la Policía.

En la Policía Nacional se empezó un proceso de mejoramiento de los medios de combate, a través de la modernización y homologación del armamento individual, reemplazando fusiles obsoletos y actualizando el calibre de la munición para cumplir con las normas internacionales (Sistema, 2003).

El Plan Nacional de Desarrollo y la estrategia de cooperación internacional

La estrategia de cooperación internacional es parte integral del Plan de Desarrollo hacia un Estado comunitario, por eso se atribuye a la comunidad internacional algunos de los resultados y/o logros hasta ahora alcanzados, ya que no solo los esfuerzos y la inversión del Gobierno nacional han permitido alcanzar los objetivos del Plan.

Teniendo en cuenta los principales propósitos consignados en cada uno de los objetivos del Plan¹⁰ y su relación con la estrategia de cooperación, se reseñan algunos de los ejes de mayor importancia tanto para el Gobierno nacional y la comunidad internacional:

10 Ver <http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=467&conID=313&pagID=555>

Seguridad democrática. Para alcanzar la seguridad democrática, el Gobierno ha planteado una estrategia que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional, y por otra, la desarticulación de la producción y el tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia, la promoción y protección de los derechos humanos y la atención a las zonas afectadas por la violencia.

La puesta en marcha de esta estrategia ha demandado ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad de donantes. Los resultados, en términos de seguridad y confianza, son evidentes: de 158 municipios que estaban sin Policía al inicio del Gobierno Uribe Vélez, se pasó a tener presencia de la Fuerza Pública en el 100%. Desde el año 2002, los homicidios han disminuido en 30%, los secuestros en 60% y los atentados terroristas en un 37%.

El Ejército colombiano está hoy mejor entrenado y equipado, y su desempeño, en términos de respeto a los derechos humanos, ha mejorado. Como resultado, las Fuerzas Militares son hoy una de las instituciones públicas más respetadas en el país. Al mismo tiempo, el número de personas desplazadas disminuyó en un 48% entre 2002 y 2003. La estrategia de seguridad democrática ha generado que de 422.977 colombianos registrados como desplazados en el 2002 se pasara a 219.431 durante el 2003, y a 137.315 en el año 2004. De igual forma, de 76.660 personas registradas en el primer trimestre de 2003, se pasó a 45.415 personas registradas en el mismo período de 2004.

El mapa de la cooperación internacional en Colombia. El Sistema de Información de la Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD), conocido como el mapa de la cooperación, fue concebido con el propósito de contar con una base de datos sobre proyectos de cooperación internacional en Colombia que permitiera generar un sistema de información georeferenciado. El sistema está planteado como una herramienta estratégica para el Gobierno nacional, los entes territoriales, las agencias, países cooperantes y la sociedad civil.

El aplicativo, desarrollado por la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y la Delegación de la Comisión Europea, implica

desarrollar procesos de identificación, negociación y ejecución de nuevas iniciativas de cooperación en el país. La consolidación del sistema ha sido igualmente posible gracias al apoyo permanente de todos los cooperantes, que son la principal fuente de información.

A través del mapa, se busca lograr una mayor coordinación, pertinencia y eficiencia no solo de la cooperación oficial, sino también de aquella descentralizada y la canalizada a través de varias ONG. Entre los resultados obtenidos, se encuentra un registro completo de los montos de cooperación que recibe el país, desagregado por municipios y áreas beneficiarias.¹¹

Lucha contra el problema mundial de las drogas y protección del medioambiente. En esta área, el Gobierno colombiano busca coordinar esfuerzos y complementar las acciones del Estado en el contexto de la lucha contra el problema mundial de las drogas y sus consecuencias en el país, con las estrategias que se vienen desarrollando en materia de protección del medioambiente en todo el territorio nacional. La articulación de estos dos temas dentro de la Estrategia 2007-2010, responde a la necesidad de visibilizar, en el marco del principio de la responsabilidad compartida, la importancia de la cooperación internacional para atender los efectos nocivos del negocio ilícito de las drogas sobre las comunidades y los recursos ambientales.

La política nacional concibe el problema mundial de las drogas de una manera integral, es decir, tomando en consideración todas las manifestaciones de la cadena como son: el cultivo ilícito, la producción, el procesamiento, la venta, el tráfico, la distribución y el consumo. Así como los siguientes delitos conexos: la desviación de sustancias químicas, el tráfico de armas, el tráfico de personas utilizadas para transportar drogas ilícitas y el lavado de activos, entre otros.

11 Con base en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Cooperacion%20Internacional/DOCUMENTOS_NOV_2007/estrategia_español.pdf (2007-2010).

Presupuesto de la Estrategia de Cooperación Internacional 2007-2010

El Gobierno nacional espera que, como resultado de esta Estrategia durante la vigencia 2007-2010, los aportes de la cooperación internacional asciendan por lo menos a \$ 300 millones por año. Este esfuerzo y compromiso se materializa en el Plan Nacional de Inversiones 2007-2010 que se constituye en una proyección financiera del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: “Estado comunitario: desarrollo para todos”, a partir del cual, la inversión nacional para el desarrollo de la Estrategia de Cooperación 2007-2010 asciende a \$ 89.033.444.500.

A manera de conclusión

Como vemos, la política de cooperación internacional ha estado fuertemente atravesada por los dos ejes que se consideran estratégicos en términos de seguridad en Colombia: el conflicto interno armado y el narcotráfico. Esto hace que políticas como las dirigidas a la seguridad ciudadana hayan tenido, en términos de cooperación, tratamientos subsidiarios y se hayan dirigido, en buena medida, al rubro capacitación/entrenamiento –con fuerte componente militar– y a actividades colaterales como el fortalecimiento de institucionalidad local e instalación de sistemas de información y monitoreo.

A su vez, el importante aporte (económico, militar, entrenamiento) de los Estados Unidos influye en el objetivo e implementación de las políticas tanto nacionales como locales en materia de seguridad ciudadana. Por lo tanto, no solo el problema de las drogas interno es lo que delimita las acciones sino la relevancia que la lucha contra el narcotráfico tiene para el principal cooperante.

Lo que podemos apreciar entonces es que los ingentes montos de recursos que ha recibido la institución policial han sido claramente orientados hacia una línea definida de actuación que, en términos de las políticas de seguridad ciudadana, se han orientado a la resolución por vía militar del conflicto armado interno en el entendido de luchar contra los efectos “urbanos” del mismo en presencia de mafias y delincuencia, ali-

mentados tanto del narcotráfico como del terrorismo guerrillero. Aún así, en las agendas gubernamentales a escala municipal, la seguridad se ha orientado de diferentes formas, teniendo en cuenta las dinámicas de violencia local, las tendencias políticas de los líderes políticos o la influencia de las políticas nacionales en seguridad.

Bibliografía

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2007). “Departamentos y municipios seguros con apoyo de la cooperación internacional”. Documento electrónico:
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=127&conID=1347>
- Borda, Ernesto (1999). “Seguridad ciudadana para la paz”, en: *Revista Javeriana*, enero-febrero. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Camacho Guizado, Álvaro (1996). “La seguridad ciudadana: entre la prevención y el castigo”, en: *Síntesis: anuario social, político y económico de Colombia*. Bogotá.
- Carvajal, Leonardo y Pardo Rodrigo (2002). “Internacionalización del conflicto y procedimientos de paz”, en: Ardila, Martha; Tickner, Arlene y Diego Cardona. *Prioridades y desafíos de la política exterior colombiana*. Bogotá: FESCOL.
- Casas, Pablo (2005). “Reformas y contrarreformas en la Policía Colombiana”, en: *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- De Francisco, Gonzalo (2005). “El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia”, en: *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FLACSO / Siglo XXI.
- Embajada de los Estados Unidos en Bogotá (2001). *El apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia*. Bogotá, febrero.
- Frühling, Hugo; Tulchin, Joseph y Heather Goldin (2005). *Crimen y violencia en América Latina. Seguridad ciudadana, democracia y Estado*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

- García, Andelfo (2001). “Colombia-Estados Unidos: alianza antidrogas”, en: *Síntesis 2001, Instituto Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Gómez, Óscar; Gutiérrez, Carlos y Nelson Isaza (2005). “La seguridad privada, un apoyo a la seguridad pública”, en: *Fuerzas Armadas*, volumen LX, número 197. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Grupo de Reflexión de Políticas de Seguridad Ciudadana en Bogotá (2005). *Corresponsabilidad y territorialización: la pertinencia de contratos locales de seguridad para Bogotá*. Bogotá: Fescol.
- Guáqueta, Alexandra. “El Estado, la seguridad y la gente”. Documento electrónico:
<http://www.Nuso.Org/Upload/Seguridad/Guaqueta.pdf>
- Isacson, Adam y Joy Olson (1999). *Just the facts. A civilian's guide to U.S. defense an security assistance to Latin American an the Caribbean*. Latin America Working Group in cooperation with the center for International Policy.
- León, José (2005). *Seguridad ciudadana en las nuevas dinámicas de seguridad y defensa: el caso Colombiano*. Washington: Colegio Interamericano de Defensa.
- Llorente, María Victoria (2005). “¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma militar en Colombia”, en: *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*. Santiago de Chile: FLACSO / Siglo XXI.
- Ministerio de Defensa (2002). *Política de seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa (2007). *Política de consolidación de seguridad democrática*. Bogotá: Ministerio de Defensa.
- Merchán, Myriam y Miguel Cárdenas (2007). *El concepto de seguridad ciudadana: un enfoque práctico a partir de la experiencia en Bogotá*. Bogotá: Fescol / Grupo de Reflexión de Políticas de Seguridad Ciudadana.
- Pérez Gutiérrez, Juliana; Barón Cortes, Julián y otros (2008). *Reingeniería de las Fuerzas Armadas en el marco del Plan Colombia. Informe final “semilleros de investigación”*. Bogotá: UNIJUS / Grupo de Investi-

- gación en Seguridad y Defensa, Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional.
- Policía Nacional de Colombia (2005). “Instrumentos para el manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público”, en: *Programa departamentos y municipios seguros*, serie Documentos, departamentos y municipios seguros, número 2.
- Policía Nacional de Colombia. “Seguridad Ciudadana”. Documento electrónico:
- Policía Nacional de Colombia (2005). “Instrumentos de manejo y la gestión local de la seguridad ciudadana y el orden público”, en: *Programa departamentos y municipios seguros*, Serie Documentos, departamentos y municipios seguros, numero 2.
[http://www.Policia.Gov.Co/Inicio/Portal/Unidades/Dirop.Nsf/Paginas/ Principal](http://www.Policia.Gov.Co/Inicio/Portal/Unidades/Dirop.Nsf/Paginas/Principal)
- Rivas, Ángela (2005). “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia”, en: *Seguridad urbana y Policía en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Romero, Marco. “La nueva internacionalización del conflicto y los procesos de paz”, en: *Plan Colombia, ensayos críticos*.
- Secretaría de Gobierno (2006). *Boletín Mensual. Seguridad, convivencia y justicia*, número 14, febrero. Bogotá: (documento de trabajo).
- Sistema de Información de Defensa (2003). “La Ministra de Defensa, Marta Lucía Ramírez, presentó el plan de Choque”, 10 de enero.
- Tokatlián, Juan Gabriel (1997). “Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: la indudable e inestable internacionalización de Colombia”, en: Ramírez, Socorro y Luis Alberto Restrepo (Coords.). *Colombia: entre la inserción y el aislamiento*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores / IEPRI / Universidad Nacional de Colombia.
- Ugarte, José Manuel (2003). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Vargas Velásquez, Alejo (2002). *Las Fuerzas Armadas en el conflicto colombiano. Antecedentes y perspectivas*. Bogotá: Intermedio Editores.

- Vargas Velásquez, Alejo (Comp.) (2006). *Ensayos sobre seguridad y defensa*. Bogotá: UNIJUS / Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas Velásquez, Alejo(2007). “El conflicto armado interno y sus efectos en la seguridad en la región andina”, en: *Revista Ciencia Política*, número 3. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- VV. AA. (2004). *Informe de la misión de observación sobre los efectos del Plan Colombia en los departamentos de Nariño y Putumayo, frontera colombo-ecuatoriana*, noviembre.
- Viceministerio de Gestión Institucional (2004). *Sostenibilidad del Plan Colombia: estrategia de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo*. Colombia: Grupo de Investigaciones, Ministerio de Defensa.

IV

Seguridad privada

Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación

Adam Abelson*

Introducción

Para realizar políticas públicas efectivas con respeto a la seguridad pública es necesario entender el fenómeno de la seguridad privada y la relación entre las dos. Un enfoque valioso para conceptualizar la relación es analizar la seguridad privada en términos de las externalidades. Este artículo explora el contexto teórico y político de la seguridad privada y hace algunas propuestas para las políticas públicas en este ámbito. Primero, examina el significado y el fondo de la industria; segundo, sostiene un concepto de la seguridad privada en términos de las externalidades; y finalmente analiza los objetivos de la regulación gubernamental que siguen de este enfoque.

¿Qué es la seguridad privada?

En sociedades democráticas es poco común que la seguridad ciudadana sea únicamente materia de la Policía y, en nuestras vidas cotidianas, con frecuencia nos encontramos con guardias y vigilantes privados. La seguridad privada se ha convertido en una compleja industria mundial que provee una amplia gama de productos y servicios, incluso empresas de recursos humanos de seguridad, contratación directa, monitoreo de alarmas, transporte de valores, empresas militares privadas, servicios de negocia-

* Estudiante de Derecho, Boalt Hall School of Law University of California Berkeley

ción y rescate, investigaciones privadas, investigaciones financieras, y hasta patrullaje de espacios públicos (De Waard, 1999: 145).

La seguridad privada no es un fenómeno nuevo. Desde hace siglos, los particulares han contratado guardias para salvaguardar sus propiedades y sus vidas. Sin embargo, ya que muchos países se han dado cuenta de la importancia de conceptualizar la seguridad pública como tal en vez de contemplar solamente el rol de la Policía, es sumamente importante que entendamos el rol que juega la seguridad privada en nuestros sistemas de seguridad pública.

La industria de la seguridad continúa creciendo cada año. Aunque no hay datos fidedignos a escala mundial, se estima que la industria de la seguridad privada en Europa y Norteamérica crece con un promedio de 8% a 10% anual. Una investigación de la industria en América Latina refleja una tasa de crecimiento similar. Según Edgardo Frigo, investigador de la temática en el hemisferio, los países con los números de guardias y vigilantes de seguridad más altos son Brasil, México y Colombia (Frigo, 2003).

El personal de seguridad privada tiene tres facultades centrales: inspección, detención, y denegación de entrada. La facultad de inspección está, en gran parte, basada en el consentimiento. Se asemeja al personal de seguridad de los aeropuertos: un pasajero no tiene que pasar debajo de los detectores de metal, pero al elegir no ser inspeccionado, se priva del derecho de abordar el avión. En muchos países, cualquier persona, no solo un guardia, tiene el derecho de detener a una persona que se encuentra cometiendo un delito y entregarla a la Policía. Como delegados de los propietarios, el personal de seguridad muchas veces tiene el derecho de denegar entrada a una persona que estiman ser indeseable, o echar a una persona que incumple con una regla a la cual había dado consentimiento (con o sin conocimiento) al entrar a un recinto.

La expansión de la seguridad privada se explica por varias razones. Algunas personas sustentan que la expansión representa una transferencia de la autoridad en seguridad desde el sector público al sector privado, a tal punto que “la actividad policial se puede llevar a cabo por una diversa colección de actores y técnicas de las cuales la Policía moderna es solamente uno” (Johnson, 1999: 177). Sin embargo, no se debe entender la expansión de la industria como una cuestión de privatización, sino como el resultado de la brecha entre las expectativas del nivel de seguridad

demandado por la sociedad y el nivel de seguridad proporcionado por la fuerza policial. Se exagera esta brecha si, además, hay una distancia entre el nivel de seguridad verdadero y el de la seguridad percibida.

En Chile, por ejemplo, aunque en años recientes el número de Carabineros y el gasto público para policías han aumentado el temor e inseguridad, se han mantenido relativamente altos. En 2005, casi la mitad de las personas entrevistadas consideró que era muy probable la posibilidad que fuera víctima de un crimen en los doce meses siguientes. Mientras que Carabineros recibió una tasa de aprobación alta comparada con otras instituciones del gobierno en el marco de la seguridad ciudadana, solo el 45% de los entrevistados respondieron que Carabineros se desempeña “bien” o “muy bien” en combatir la delincuencia. Solo 15% creyeron que el gobierno había desempeñado “bien” o “muy bien” en prevenir la delincuencia (Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana, 2005).

Varios sectores de la sociedad han reaccionado ante esta brecha a su manera. Acomodados propietarios de casas se juntan en comunidades cerradas e instalan sistemas de alarmas. Empresas invierten en guardias y vigilantes. Los barrios contratan a guardias para patrullar sus calles. Como demuestran estas tendencias, la seguridad privada es inherentemente y casi exclusivamente preventiva. A diferencia de las fuerzas policiales, las cuales son responsables por prevenir, controlar y sancionar la delincuencia, la seguridad privada existe en gran parte para prevenir los delitos contra la propiedad. Ya que su rol se enfoca en este tipo de daño, las políticas públicas deben enfocarse hacia mantener los beneficios mientras minimizan la posibilidad que el crecimiento de la seguridad privada cree costos para la sociedad.

Algunos sustentan que la seguridad privada simplemente aleja la delincuencia hacia otros sectores en vez de prevenir que esta ocurra. Si bien es posible que esto sea verdad, es preciso entender la seguridad privada no como una fuerza policial paralela a la pública, sino como un complemento. Su potencial para contribuir a la seguridad ciudadana tiene que ver con la capacidad del gobierno de permitir que el rubro florezca mientras que define activamente su rol como una parte del sistema de seguridad pública.

Además, hay otras explicaciones para la expansión de la seguridad pri-

vada. Se explica en parte por el crecimiento de espacios “cuasi públicos” o “híbridos” (Kempa y otros, 1999). Estas son áreas accesibles para el público pero gobernadas por reglas definidas por propietarios, y vigiladas por guardias o vigilantes de seguridad. Incluyen comunidades residenciales cerradas, centros comerciales, supermercados, a veces aeropuertos y complejos de esparcimiento, estadios deportivos y parques de diversiones (Kempa y otros, 1999). Las empresas contratan a guardias en espacios híbridos por dos razones. Primero, buscan proteger su propiedad contra el robo y el vandalismo, particularmente para limitar el costo de los seguros a través de la prevención de pérdidas (Alarcón, 2004). Segundo, buscan crear lo que varias personas llaman una “burbuja” de seguridad, tanto real como percibida, para atraer a clientes. Por esto, un investigador canadiense explica que las empresas de seguridad privada obtienen ganancias por vender (1) la seguridad o (2) el “placebo” de seguridad (Dupont, 2005).

Este contexto da por sentado la siguiente pregunta: si bien la seguridad es un bien público y cada persona tiene derecho a la seguridad, ¿implica la creciente proporción de seguridad, provista por actores privados, que un bien público sea privatizado?

Sustento que no, ya que la privatización implica una política activa del gobierno a través de la cual entrega a entidades privadas la autoridad para gestionar funciones que fueron previamente gestionadas por el Estado. Es cierto que en algunos países las fuerzas policiales contratan directamente a guardias privados, mientras que en otros hay empresas que firman contratos con los policías para recibir protección aumentada. Sin embargo, tales situaciones son excepciones: la mayoría del crecimiento del sector refleja las decisiones de empresas e individuos de contratar guardias y otras formas de seguridad privada. Además, denominar a la seguridad como una mercancía implica que sea cuantificable, escalable e intercambiable, mientras que, de hecho, la seguridad privada y las fuerzas policiales ocupan esferas inherentemente distintas a la mercantil. La Policía pública provee seguridad como un bien público y define la seguridad según el interés de la sociedad entera. Sus tareas son diversas y sus objetivos amplios y enfocados en el largo plazo. La seguridad que provee el sector privado, por otro lado, se enfoca en el corto plazo y se define en términos de los intereses de los propietarios.

Los objetivos de la regulación

Hay tres objetivos generales que las políticas públicas deben reconocer con respeto a la seguridad privada. Primero, hay que permitir que los ciudadanos puedan proteger su vida y su propiedad. Segundo, hay que prevenir que la seguridad privada fomente externalidades negativas para la sociedad. Y tercero, hay que crear incentivos para aprovechar las externalidades positivas potenciales.

El concepto económico de externalidades negativas y positivas se refiere al hecho de que la acción de una persona puede afectar el bienestar de otras personas, aún si la persona no tiene la intención de realizar el efecto. Por ejemplo, cuando una fábrica contamina el aire, crea una externalidad negativa. Por el otro lado, cuando una persona con una casa antigua restaura su casa y arregla su patio, aumenta el valor de las casas vecinales, lo que es una externalidad positiva.

Los objetivos generales tienen implicaciones específicas para las políticas públicas. Las recomendaciones concretas variarán con cada caso, según las restricciones políticas, legales y sociales. Se describe a continuación algunas de las ideas concretas que se han aplicado en varios países. Sin embargo, mientras los objetivos generales son relativamente universales, la implementación de los objetivos será diferente en cada país y en cada comunidad.

La protección de la vida y la propiedad

Para muchas personas, al darse cuenta de la complejidad de la industria de seguridad privada, o después de alguna noticia sobre un abuso por parte de un guardia de seguridad, la primera reacción es “hay que regular”. Sin embargo, es preciso recordar que la seguridad privada representa una reacción privada para proteger la propiedad frente a la falta de tal protección por la Policía. El rol de la Policía no es necesariamente el de proteger cada metro cuadrado de la propiedad privada. Así, pues, la suposición debe ser que hay un derecho a proteger la vida y la propiedad. Nunca se debe limitar la capacidad de los miembros de la sociedad de protegerse a

sí mismos, ya sea por razones racionales (en respuesta a evidencias de delincuencia) o sea por razones “no accionales” (en respuesta a una sensación falsa de miedo).

Por lo tanto, hay que permitir la protección de la vida y la propiedad. La Policía y las otras instituciones de seguridad pública son responsables por proveer la seguridad con el objetivo de hacer que los miembros de la sociedad se sientan seguros, pero solamente en un mundo ideal pudiera un gobierno asegurar la seguridad de cada persona dentro de los límites del país. Por eso, dadas las realidades del mundo actual, existe el derecho a la vida y la propiedad, y el derecho a protegerlas.

La forma y origen de estos derechos varían en cada país. A veces reflejan valores históricos, por ejemplo en los Estados Unidos donde en la enmienda quinta a la Constitución asegura que no se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal. A veces no se encuentra documentada en las leyes de un país; sin embargo, refleja sus normas sociales y políticas. Para el objetivo de este artículo, la forma del reconocimiento oficial de estos derechos no es significativa; la suposición será que se los ha reconocido.

Prevenir las externalidades negativas

Mientras algunas personas sostienen que el derecho a proteger la propiedad no tiene límite, no es tan sencillo. El crecimiento de la seguridad privada tiene muchas implicaciones importantes que las políticas públicas deben reconocer. Es evidente que la seguridad privada pueda tener efectos tanto positivos como negativos. Por lo tanto, los gobiernos tienen dos responsabilidades generales: deben prevenir las externalidades negativas y deben promover las externalidades positivas.

En muchos contextos, la razón por la cual vale la pena destacar las externalidades —especialmente las negativas— es que las políticas públicas efectivas deben incentivar la “interiorización” de las externalidades. Tal como se mencionó antes, el ejemplo paradigmático de una externalidad negativa es una fábrica que emita contaminación del aire. Tal como explica el teorema de Coase, en un mundo sin costos de transacción, las per-

sonas afectadas por las externalidades negativas (en el ejemplo, las personas que viven cerca de la fábrica) pudieran negociar con la fábrica para elegir el nivel de contaminación (Coase, 1960). Sin embargo, es poco frecuente que las relaciones económicas o sociales no lleven costos de transacción. Por ejemplo, muchas veces una comunidad afectada por contaminación se enfrentará a obstáculos —es decir, costos de transacción— que prevendrán tal negociación. Por eso, un objetivo de las regulaciones ambientales es realizar el resultado que, aparte de estos obstáculos, la comunidad hubiera realizado a través de las negociaciones.

Este razonamiento provee lecciones importantes en el ámbito de la seguridad privada. Cualquier actividad, realizada en cierta manera, puede imponer costos (literales o figurativos) contra los demás. La contratación de vigilantes u otras formas de seguridad tiene el potencial de imponer tales costos —es decir, las externalidades negativas—. Tal como se mencionó, la mayoría de las sociedades reconocen el derecho a la vida y la propiedad, y una forma de reconocerlo es permitir que los ciudadanos lo protejan. Sin embargo, existen muchas maneras de proteger la vida y la propiedad, algunas de las cuales crean efectos adicionales a la pura protección. Se debe reconocer como externalidades a parte de estos efectos.

Esta sección explica cómo se realizan estas externalidades, y se sugieren algunas maneras a través de las cuales las políticas públicas pueden prevenir que estas ocurran, o estimular que los que crean tales externalidades las interioricen. En los casos, incluso la seguridad privada, con respecto a los cuales las elecciones de unas personas tienen el potencial de dañar a otras personas, las autoridades gubernamentales deben minimizar este potencial. En el caso de la seguridad privada, la seguridad aumentada de una persona o sector de la población no debe existir a costa de otro ciudadano o sector de la población.

Dentro del objetivo de prevenir las externalidades negativas, hay que asegurar que la decisión de alguna persona o empresa u otra institución de contratar un servicio de seguridad privada no disminuya el nivel total de la seguridad pública en la comunidad, en particular, y en la sociedad en general. Mientras exista el derecho a proteger la vida y la propiedad, el proceso de protección no debe perjudicar el bienestar público.

A modo de ilustración, supongamos que una persona, Luis, tiene un jardín de flores muy valiosas, y quiere prevenir que alguien entre al jardín y robe o destruya las flores. Tiene varias opciones. Puede instalar una alambrada, puede instalar cámaras para detectar el movimiento en el jardín, puede contratar a un guardia, o puede instalar minas de tierra alrededor del jardín para que exploten cuando entre un intruso. En teoría, cualquiera de las opciones lo protegería del robo de las flores. Sin embargo, es obvio que hay algunas opciones que son preferibles, tanto desde la perspectiva de Luis como desde la de la comunidad –algunas son más caras que otras, algunas dañarían a un intruso, y cada una tiene externalidades diferentes–. En el caso de las minas de tierra, sí es verdad que protegería las flores. ¿Y el hijo de cinco años del vecino que corre en el jardín mientras juega con una pelota? Es obvio que el riesgo de hacer daño al niño perjudica al bienestar público mucho más de lo que la protección de las flores contribuye al bienestar público. Por eso, la decisión de Luis de instalar las minas de tierra disminuye el nivel total de bienestar público y de seguridad pública. Supongamos que Luis elige instalar una alambrada. Protegería sus flores al mismo nivel como las hubiera protegido las minas de tierra, pero el potencial de dañar a un tercero es mucho menor. Por eso, en términos del bienestar público, la alambrada es preferible a las minas de tierra.

Obviamente esta situación hipotética es un ejemplo extremo, pero ilustra un marco teórico para la regulación de la seguridad privada. Demuestra la utilidad de tratar de evitar las externalidades negativas que son las consecuencias potenciales de la decisión de un ciudadano o una empresa al utilizar la seguridad privada.

Así pues, ¿cómo aplicamos estos objetivos a situaciones realistas? Es decir, ¿cuáles son algunas externalidades negativas que debemos tratar de evitar?, ¿y cómo las evitamos?

Prevenir abusos a través de estándares legales

Primero, una externalidad negativa que hay que evitar es la posibilidad de abusos de las facultades legales del personal y las empresas de seguridad privada.

Supongamos que una persona, María, es la dueña de una joyería y contrata a un vigilante para cuidarla. Al igual que en el ejemplo anterior, el vigilante tiene varias opciones si ve que alguien roba una joya –puede acercarse al ladrón y pedirle que se la devuelva; puede cerrar las puertas y prevenir que salga de la tienda; puede detenerlo físicamente con mínima fuerza y llamar a la Policía, o puede detenerlo con mucha fuerza y amenazarlo con un arma.

Es muy probable que cada una de estos escenarios ocurra diariamente. Es evidente que debe haber límites en la conducta permitida por guardias en tales situaciones. Además, cada situación es diferente y la legislación nunca podría crear reglas concretas que pudieran considerar todas las situaciones enfrentadas por un guardia privado.

Por lo tanto, debe haber estándares legales según los cuales las cortes puedan evaluar las acciones del personal y las empresas de seguridad privada. Es evidente que sin estándares legales existe la posibilidad que la existencia de la seguridad privada pueda disminuir el nivel total de seguridad en una comunidad. Es decir, si no hay un límite claro sobre el uso legítimo de la fuerza física, la protección de la propiedad privada podría provocar más daños en la sociedad de lo que valdría la pena.

La pregunta que cuestiona cuáles deben ser los estándares legales es extremadamente compleja. En el ejemplo hipotético de la joyería, ¿cuál sería la conducta adecuada del guardia? ¿Debe depender del valor de la joya robada, la edad del delincuente, la ubicación de la joyería o la rapidez con la cual la Policía responde a una llamada? ¿Dependerá de si la tienda esté cerrada cuando llegue el ladrón o si el guardia pida que devuelva la joya?

Otras preguntas que los regímenes legales siempre deberán afrontar son el grado al que las leyes que regulan las fuerzas policiales se aplican al personal de seguridad privada. Por ejemplo, los códigos de procedimiento penal de varios países imponen límites complejos sobre las maneras a través de las cuales la Policía puede coleccionar evidencia, detener a individuos sospechosos de crímenes, entre otros. Es obvio que los límites sobre el poder del personal de seguridad privada serán –y deben ser– muy diferentes de los límites sobre el poder de la Policía en la mayoría de los contextos. Sin embargo, en muchos países las leyes con respecto a la segu-

ridad privada reconocen diferencias entre guardias privados y ciudadanos comunes. Por ejemplo, muchos países reconocen derechos especiales por guardias privados en cuanto a las armas de fuego.

No hay respuestas obvias a estas preguntas, pero para minimizar la posibilidad de abusos, los estándares deben ser transparentes y comprensibles. La responsabilidad de definir estos estándares le toca a las instituciones políticas y legales en cada país. Algunas de las cuestiones que hay que considerar son el uso de la fuerza física, el uso de las armas, el proceso de compartir información con la Policía, y las diferencias de estos derechos en los espacios privados y públicos.

Además de los estándares legales, hay que asegurar que todas las personas afectadas por la seguridad privada, desde los guardias hasta los clientes en los supermercados, reconozcan los límites de las funciones de la seguridad privada. Muchas veces las actividades, las responsabilidades y las facultades legales del personal de seguridad quedan poco claras y poco entendidas, particularmente por los individuos imputados. Por lo tanto, las instituciones gubernamentales deben minimizar las faltas de información en la relación entre personal de seguridad, empresas de seguridad, clientes y comunidades. Además, hay que requerir cierto nivel de capacitación suficiente para que los guardias y empresas de seguridad privada estén al tanto de los estándares legales y sus responsabilidades específicas.

Finalmente, en el área de prevenir las externalidades negativas hay que asegurar la rendición de cuentas del personal de seguridad privada. En el caso que existan quejas por parte del público con respeto a un guardia de seguridad o una política de seguridad privada de una empresa, el sistema judicial debe asegurar la rendición de cuentas por el incumplimiento de los límites de los estándares legales.

Asegurar que no se disminuya la seguridad pública

Del mismo modo, la otra externalidad negativa principal que hay que evitar es la posibilidad que el crecimiento de la seguridad privada resulte en la disminución de la seguridad pública.

Algunas personas sustentan que el crecimiento de la seguridad privada crea inequidades entre la seguridad disponible para los ricos y los

pobres. Ya que los servicios de seguridad privada son contratados por individuos y empresas con los recursos necesarios, sustentan que la seguridad se está convirtiendo en una comodidad adjudicada al mejor postor. No obstante, la situación no es tan extrema. Es verdad que muchas veces la seguridad privada provee seguridad aumentada a algunos sectores de la sociedad más que a otros sectores. Cuando hay inequidades económicas, las inequidades en el acceso a la seguridad privada son una realidad desafortunada.

Sin embargo, la posibilidad que el crecimiento de la seguridad privada empiece a sustituir a la seguridad pública es una amenaza que los gobiernos deben tratar de evitar. La seguridad pública es inherentemente un bien público, mientras la seguridad privada es un bien privado. Si el crecimiento de la privada resulta en la externalidad que se disminuye los recursos dedicados a las instituciones públicas de seguridad, podría tener resultados negativos para la sociedad, particularmente para los sectores más pobres. Es cierto que, a veces, la inversión en seguridad por un sector de la sociedad libera recursos públicos que se puede dirigir hacia otros sectores. Sin embargo, si los sectores ricos de la sociedad contratan a la seguridad privada para todas sus necesidades de seguridad y estos sectores prefieran no pagar los impuestos que apoyan las instituciones públicas de seguridad, y los políticos realizan esta preferencia, podría resultar en la disminución del apoyo político para la Policía pública.

Hay varias maneras para prevenir que el crecimiento de la seguridad privada empeore la desigualdad del acceso a la seguridad. Una es asegurar que no se disminuyan los recursos dedicados a la Policía. Otra es promover la colaboración creativa entre el sector público y el sector privado, tal como discutirá la sección que sigue. La manera de realizar tales esfuerzos será distinta en cada país y situación.

Promover las externalidades positivas

Hasta este punto se ha descrito la importancia de evitar las externalidades negativas que pueden resultar del crecimiento de la seguridad privada. También hay externalidades positivas que valen la pena destacar y estimu-

lar. Primero, la presencia de guardias de seguridad en una casa o empresa puede proveer un nivel de seguridad aumentada a los vecinos y la comunidad en general. El efecto puede existir también con otras formas de seguridad privada. Por ejemplo, si uno de cada dos autos en una calle tiene una alarma de seguridad, disuade el robo de todos los autos en la calle. Segundo, el personal de seguridad privada puede funcionar como “los ojos y las orejas” auxiliares para la Policía. Si los ciudadanos contratan a la seguridad privada y la Policía realiza colaboración efectiva, el resultado podría ser un aumento neto en la seguridad pública. Así pues, ¿cómo estimulamos los efectos positivos de la seguridad privada?

Permitir y fomentar la coordinación

Primero, hay que permitir y fomentar la coordinación efectiva entre las instituciones de seguridad pública y privada. Algunos autores se refieren a esta coordinación como un sistema de actividad policial pluralizada (Jones, 2003). Este sistema debe ser capaz de sintetizar y coordinar efectivamente las demandas diversas de actores diversos, con el objetivo de reforzar la seguridad ciudadana.

En algunas de las provincias del Canadá existen “juntas de actividad policial” conformadas por policías y representantes de la industria de la seguridad privada que se juntan periódicamente para compartir información y desarrollar estrategias conjuntas en los niveles comunitarios y municipales (Law Commission of Canada, 2002). Algunos aún desarrollan presupuestos coordinados para los dos sectores para planificar de mejor forma la coordinación de seguridad pública y privada en áreas particulares. Tal nivel de coordinación sería imposible en la mayoría de los contextos. No obstante, es un ejemplo de una opción hacia el objetivo de fomentar la colaboración.

Otra ventaja de la coordinación es que existe la posibilidad que la Policía estudie los patrones de la contratación de la seguridad privada como un indicador de sensaciones de inseguridad, la cual puede ser un factor que la Policía considere en desempeñar su función.

Permitir varias formas de seguridad privada

Finalmente, es importante que la ley no discrimine en cuanto a quien la seguridad privada puede vender su producto. Es claro que los sectores empresariales y las personas privadas con muchos recursos continuarán invirtiendo en guardias, sistemas de alarmas, etc. Sin embargo, si reconocemos el derecho a proteger la vida y la propiedad, y la importancia de evitar las externalidades negativas y promover las externalidades positivas, hay que asegurar que no existan barreras en cuanto a la contratación de seguridad privada por sectores poco tradicionales. Si un barrio pobre quiere juntarse y contratar a un vigilante, debe ser tan fácil para los ciudadanos del barrio como para un centro comercial.

Conclusión

Este artículo provee un marco para conceptualizar el rol de la seguridad privada y las políticas públicas en términos de las externalidades positivas y negativas. Es, necesariamente, una simplificación de la gama compleja de cuestiones que provoca el crecimiento de la seguridad privada. Cada país y comunidad afronta restricciones y desafíos distintos. Sin embargo, un marco teórico realista y el intercambio de lecciones aprendidas son los primeros pasos cruciales en el camino hacia la regulación efectiva del sector.

Bibliografía

- Alarcón, Julio (2004). Entrevista con el autor, 30 de marzo de 2004.
- Coase, Ronald (1960). "The problem of social cost", en: *The Journal of Law and Economics*, volumen 3, pp. 1-44. Traducción al español disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/coase-costo.pdf> [Consulta: 9 de febrero de 2008].
- De Waard, Jaap (1999). "The private security industry in international perspective", en: *European Journal on Criminal Policy and Research*, volumen 7, pp. 143-174.

- Dupont, Benoît (2005). "Trends in the private security industry: blurring boundaries and the search for effective regulation". Preparado para coloquio anual del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad. Documento electrónico:
http://www.crime-prevention-intl.org/io_view.php?io_id=137&io_page_id=759 [Consulta: 15 de noviembre de 2007].
- Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana (2005). Instituto Nacional de Estadísticas. Documento electrónico:
http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/encuestas_seguridadciudadana/seguridad2005.php [Consulta: 15 de noviembre de 2007].
- Frigo, Edgardo (2003). "Hacia un modelo latinoamericano de seguridad privada: los nuevos desafíos en la región". Conferencia del Primer Congreso Latinoamericano de Seguridad. Bogotá, 24 al 26 de septiembre de 2003. Documento electrónico:
<http://www.monografias.com/trabajos15/seguridad-priv/seguridad-priv.shtml>
- Johnson, Les (1999). "Private policing in context", en: *European Journal on Criminal Policy and Research*, volumen 7, pp. 175-196.
- Jones, Trevor (2003). "Accountability in the era of pluralized policing", en: *In search of security: an international conference on policing & security*. Montréal, Québec, Canadá, febrero de 2003.
- Kempa, Michael y otros (1999). "Reflections on the evolving concept of private policing", en: *European Journal on Criminal Policy and Research*, volumen 7, pp. 197-223.
- Law Commission of Canada (2002). "In search of security: the roles of public police and private agencies".

Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil¹

Carolina de Mattos Ricardo²

Presentación

En el siguiente artículo se hará un mapa de toda la estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre la seguridad privada en el Brasil, analizando si esa estructura es suficiente para la dimensión de ese sector del país. Tradicionalmente, la seguridad privada es tratada como un servicio que se expande en virtud de la incapacidad del Estado para promover seguridad pública, siendo ésta la principal forma por la cual se manifiesta el monopolio legítimo de la fuerza física. Sin embargo, cada vez más las actividades de seguridad privada se consolidan como parte del sector de servicios, insertadas en la lógica de mercado, para las cuales hay demanda suficiente para su crecimiento y fortalecimiento. La discusión que se centra en una cuestión de soberanía y en el papel del Estado también se da en el ámbito de la economía y prestación de servicios.

Tales servicios de seguridad han crecido vertiginosamente en el Brasil en los últimos años. Estudios demuestran que, entre 1985 y 1995, “más

1 En febrero de 2007 desarrollé una investigación sobre la estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre la seguridad privada en el Brasil, con la cual elaboré mi disertación de Maestría para la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. El interés por el tema surgió de la aparente contradicción que existe entre la seguridad privada y el Estado moderno, con su monopolio legítimo de la Fuerza Pública. Este artículo es fruto de aquel trabajo.

2 Universidad São Paulo. Máster en Filosofía y Teoría General del Derecho por la Universidad de São Paulo. Abogada y socióloga. Correo electrónico: carolricardo@ig.com.br / carol.ricardo@uol.com.br

que se duplicó el personal ocupado en empresas de vigilancia y guardiánia en el Brasil” (Musumeci, 1998: 49), lo que correspondió a un aumento del 112%, valor muy superior al del sector de servicios, que creció un 43% en el mismo período (Musumeci, 1998) a pesar de haber tenido un gran desarrollo tecnológico para mejorar y expandir esos servicios. Esa ampliación del sector se ha dado, fundamentalmente, en un escenario en que el crimen y la violencia –principalmente el miedo al crimen y a la violencia– han afectado progresivamente a las personas. Ese escenario también está compuesto por la incredulidad en la capacidad del Estado para promover seguridad, y por la posibilidad de recurrir a formas privadas de solución para las cuestiones públicas.

Sin embargo, se trata de un servicio que crece y se fortalece en la medida en que las personas sienten más miedo, puesto que la criminalidad aumenta y la Policía no logra controlarla. Entonces, además de ese escenario negativo que contribuye a la expansión del sector, es necesario tener en cuenta dos puntos: que existen demandas por seguridad que no le competen al Estado, y que la seguridad privada es creada y reglamentada por la ley, es decir que es un servicio legal y estructurado dentro de los mecanismos institucionales del Estado brasileiro.

Se verifica entonces una ambigüedad. De un lado hay un servicio de seguridad privada inserto en la lógica del mercado, creado y reglamentado por la ley, que provee demandas específicas de seguridad y que está presente en calles, edificios, condominios, empresas y bancos; este servicio, de alguna forma, provee seguridad y calma un poco el miedo tan creciente en la realidad brasileira. Por otro lado, existe un servicio que acarrea más miedo e inseguridad, una vez que lidia situaciones de tensión, desconfianza, violencia y crímenes, al ejercer una actividad que se confunde con el poder de Policía del Estado y para la cual no hay un mecanismo de regulación organizado y estructurado; además, cuenta con funcionarios (armados o no) que no tienen claridad respecto a sus responsabilidades, límites de su desempeño o formación.

Además de esta ambigüedad, es un servicio que plantea una relación confusa entre lo público y lo privado, ya que es notorio que policías se involucran con actividades de seguridad privada, ya sea al realizar “chambas” u ocupando cargos de dirección en empresas de seguridad. La estruc-

tura de reglamentación, fiscalización y control sobre seguridad privada en el Brasil podría ser un mecanismo para mediar esa ambigüedad y la falta de límites claros entre lo público y lo privado. Si existe una estructura de reglamentación sólida y efectiva, es posible garantizar que la seguridad privada sea ejercida dentro de límites legales y con mandatos más claros, disminuyendo el riesgo de convertirse en una actividad contraria a la ley y a la seguridad pública de una forma general.

Servicios de seguridad privada en el Brasil

En el Brasil, los servicios de seguridad privada son definidos por la Ley Federal n.º 7.102 del 20 de junio de 1983,³ y por el Decreto n.º 387/2006 del Departamento de Policía Federal del Ministerio de Justicia. Se considera servicios de seguridad privada los siguientes:

- Vigilancia patrimonial: ejercida dentro de los límites de edificios y construcciones urbanas o rurales, públicas o privadas, con la finalidad de proteger los bienes patrimoniales.
- Seguridad personal: ejercida con la finalidad de garantizar la integridad física de las personas.

3 La Ley Federal n.º 7.102 del 20 de junio de 1983 fue reglamentada por el Decreto Federal n.º 89.056/83 y alterada por las leyes federales n.º 8.863/94 y n.º 9.017/95, respectivamente. Vale aclarar que antes de la promulgación de esta Ley Federal sobre la Seguridad Privada, en el Estado de São Paulo el Decreto Estatal n.º 50.301/68 (alterado por los Decretos Estatales n.º 51.422/69 y n.º 37/72) reglamentaba el artículo 32 de la antigua Ley Orgánica de la Policía (Ley Estatal n.º 10.123/68), cuyo objetivo era organizar el funcionamiento de las guardianías municipales, guardianías nocturnas, transportes de valores y vigilantes particulares. Por ese Decreto, las actividades de seguridad privada debían ser fiscalizadas por las comisarías de Policía de los Estados, siendo, por lo tanto, una competencia descentralizada y estatal. “Hasta 1983 las empresas de seguridad eran fiscalizadas por los gobiernos estatales, cada uno siguiendo sus propios decretos. Eso se convertía en un impedimento para las empresas que pretendían expandir sus negocios en diferentes Estados. La intención de instalar una filial en otro Estado significaba encontrar un sinnúmero de bloqueos políticos y judiciales que eran superados a través del *lobby* entre empresarios y políticos” (Cubas, 2005: 78-79). En agosto de 2006 fue publicado el Decreto n.º 387/2006 que alteró y consolidó toda la legislación federal sobre seguridad privada en el Brasil.

- Transporte de valores: transporte de bienes o valores, mediante la utilización de vehículos comunes o especiales.
- Escolta armada: busca garantizar el transporte de cualquier tipo de carga o de valores.
- Curso de formación: tiene por finalidad formar, especializar y reciclar los vigilantes.

El Decreto n.º 387/2006 distingue las empresas especializadas de aquellas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad:

- Empresas especializadas: son prestadoras de servicios de seguridad privada, autorizadas para ejercer las actividades de vigilancia patrimonial, transporte de valores, escolta armada, seguridad personal y cursos de formación.
- Empresas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad: son aquellas no especializadas (objeto económico diverso de la promoción de seguridad privada), autorizadas a constituir un sector propio de vigilancia patrimonial o de transporte de valores.

Tanto la Ley Federal n.º 7.102/83 como el Decreto 387/2006 obligan a todo establecimiento financiero/bancario a mantener servicios privados de seguridad, lo que acarrea también la obligación de que tales establecimientos posean un plan de seguridad.⁴ Dicho plan debe describir todos los elementos del sistema de seguridad.

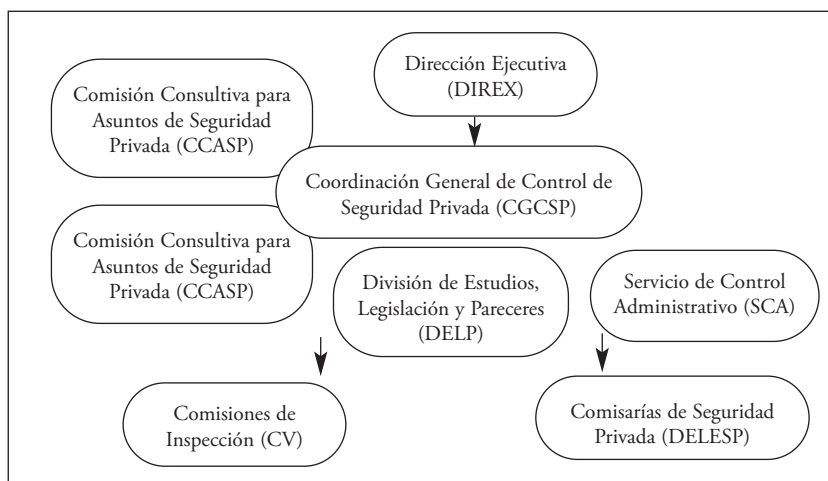
⁴ Durante una conversación informal con guardias de seguridad de varias agencias bancarias, se identificó que su percepción era la obligatoriedad de presentar el Plan de Seguridad, puesto que es una buena manera de fiscalizar las empresas que prestan servicios a bancos, o los bancos que poseen seguridad orgánica.

Estructura de fiscalización y control de la seguridad privada en el Brasil

Hay diferentes tipos de servicios y actividades reconocidos por la legislación brasilera, como los servicios de seguridad privada. Paralelamente, existe una estructura gubernamental y no gubernamental para regular dicha actividad. Es importante comprenderla para evaluar si es suficiente y si desempeña su función de forma satisfactoria.

Departamento de Policía Federal (DPF)

En el Brasil, el órgano responsable de la fiscalización de la seguridad privada es el Departamento de la Policía Federal, ligado al Ministerio de Justicia. Su estructura es la siguiente:



La Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad Privada (CCASP) es un órgano colegiado de naturaleza deliberativa y consultiva, presidido por el director ejecutivo del DPF, que se reúne, trimestralmente y de forma rotativa, con las diferentes superintendencias de la Policía Federal en los Estados. Esa Comisión está compuesta por representantes de la propia

Dirección Ejecutiva (DIREX) del Comando del Ejército, del Instituto de Reaseguros y de las más variadas entidades representativas (laboral y patronal) del sector.

Su atribución es contribuir al perfeccionamiento de las actividades de normalización y fiscalización del sector, examinar y opinar de forma conclusiva sobre los procesos que depuran violaciones a la legislación que regula el sector; además de otorgar la autorización de funcionamiento en lo que se refiere al permiso de adquisición y posesión de armas, municiones y otros equipamientos utilizados por las empresas de seguridad privada. Asimismo, respecto al currículo para los cursos de formación de vigilantes, la Comisión puede opinar sobre la realización de convenios y otras cuestiones referentes a la seguridad privada suscitadas por sus miembros.

Es importante resaltar que, a más de la propia Policía Federal y del Comando del Ejército, todas las demás entidades miembros de la Comisión son representativas del sector de seguridad privada propiamente dicho o del sector bancario. La existencia de la Comisión es algo extremadamente positivo, una vez que permite el perfeccionamiento de la reglamentación sobre el sector y la toma de decisiones por un colegiado compuesto por representantes de la sociedad; sin embargo, no incluye entre sus miembros a organizaciones de otras naturalezas, como por ejemplo las entidades de investigación y protección de los derechos humanos. Además, es preocupante que la Comisión sea responsable de decidir sobre las irregularidades y aplicación de las penalidades, dado que está compuesta, mayoritariamente, por entidades representativas del sector, lo que promueve una especie de “autorreglamentación”.⁵

La responsabilidad sobre regulación, control, coordinación y fiscalización, así como sobre el acompañamiento de las actividades de las Comisarías de Seguridad Privada (DELESP) y Comisiones de Inspección (CV) recae en la Coordinación General de Control de Seguridad Privada (CGCSP), unidad central ligada a la Dirección Ejecutiva de la Policía Federal.

5 Conforme Heringer (1992: 79): “Sin querer eximir los sectores directamente interesados en el debate y en la decisión sobre esta materia, creemos, sin embargo, que por tratarse de asunto tan delicado, el aspecto de las irregularidades y puniciones debería ser objeto de decisión de los órganos gubernamentales de fiscalización, no siendo pasible de decisión a través de “autorregularización”, como se parece dar en el ámbito de la Comisión Consultiva”.

La CGCSP cuenta con la División de Fiscalización y Control de Estudios de Legislación y Pareceres, y la del Control Administrativo. Para desarrollar las actividades de forma más descentralizada en los Estados, existen las comisarías de Seguridad Privada (DELESP) y las Comisiones de Inspección (CV). En general, las DELESP se encuentran instaladas en las capitales y las CV en las ciudades donde hay comisarías de la Policía Federal.

Según los datos del Sindicato de las Empresas de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica, Servicios de Escolta y Cursos de Formación del Estado de São Paulo (SESVEP), existen en São Paulo 16 DELESP con sus respectivas Comisiones de Inspección para atender todo el Estado.⁶ La DELESP de la capital es la mayor, cuenta con 20 miembros en su equipo, pero solo tres trabajan con la fiscalización de la seguridad privada (Cubas, 2005: 105).

De acuerdo con las informaciones publicadas en la *Revista Tema* (noviembre y diciembre de 2005), hay cerca de 400 policías asignados en el segmento de seguridad privada de la Policía Federal para trabajar en todo el Brasil, incluyendo las DELESP y CV.

Actividades de fiscalización y control de la Policía Federal

La estructura institucional de la Policía Federal es insuficiente para garantizar la efectiva fiscalización y control sobre la seguridad privada. El estudio de Muniz y Zacchi (2005: p. 120) informa que “la Policía Federal siquiera dispone de una base de datos informatizada, actualizada y relacionada de los registros de las empresas y de las autorizaciones emitidas para los vigilantes, que permita, efectivamente, ejercer sus atribuciones de control y monitoreo”. Esa producción de informaciones tiene carácter artesanal, lo que dificulta la planificación y gestión. Además de esa limitación, no hay recursos humanos y materiales suficientes para realizar las actividades de fiscalización y control en todo territorio nacional, aun si se considera el amplio abanico de las atribuciones de la Policía Federal:

6 Estas se localizan en las siguientes ciudades: Araçatuba, Bauru, Cruzeiro, Campinas, Jales, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo, São Sebastião y Sorocaba.

represión a los crimines federales; de fronteras; crimen organizado, entre otros. Lo que sucede, finalmente, es la transferencia parcial para las Secretarías Estatales de Seguridad Pública sobre la responsabilidad en la fiscalización de la seguridad privada, por medio de convenios o acuerdos informales (Muniz y Zacchi, 2005).⁷

Otro problema estructural del Departamento de la Policía Federal es la falta de especialización de los policías que actúan en la Coordinación General de Seguridad Privada y su rotación.

El DPF, a través de su especialidad, busca abarcar el control de la seguridad privada en el Brasil; no obstante, no basta la existencia de la comisaría como organismo de control. Los policías que la integran deben tener tiempo para especializarse; sin embargo, la rotación es grande y pocos policías consiguen especializarse lo suficiente para ejercer con desenvoltura la fiscalización y perfeccionar su sentido crítico en relación con las actividades ejercidas en el sector (Coelho, 2006: 10).

A pesar de todo, el Departamento de la Policía Federal elabora un informe anual que contiene algunas informaciones sobre las actividades de fiscalización y control de los servicios de seguridad privada, lo que ayuda a analizar parcialmente el trabajo de fiscalización desarrollado.

Conforme al último informe de actividades del DPF, en 2005 había 1.280.147 vigilantes registrados, número que, comparativamente al año 2000, se duplicó (tabla 1). Es interesante verificar que ese número es mucho mayor de lo que las Carteras Nacionales de Vigilantes (CNV) expidieron. El Decreto que establece la obligatoriedad de la emisión de la CNV es de 1999 y, a partir de ahí, se observa que el total de CNV expedidas no acompaña el de vigilantes catastrados. Esto porque para la emisión de la CNV es necesario que el vigilante compruebe vínculo laboral,

7 Para percibir esa precariedad de estructura, en 2006 la Policía Federal implementó un sistema para perfeccionar las relaciones entre el DPF y las empresas de seguridad, eliminando los papeles y realizando transacciones electrónicas con certificación digital y plazos más cortos. Así, el Programa de Gestión Electrónica de Seguridad Privada fue implementado parcialmente. El objetivo es que exista una mejora significativa en los servicios prestados por el DPF, para agilizar procedimientos que antes se demoraban hasta seis meses, en tan solo 15 días, lo que contribuye a que los policías –que dedicaban parte de su tiempo en trabajos administrativos– puedan hacer servicios de fiscalización *in loco*.

lo que demuestra una diferencia entre los vigilantes registrados, que son quienes pasan por el curso de formación, y los efectivamente empleados, lo que indica un amplio contingente de vigilantes formados pero no empleados, al menos formalmente.

Otro punto significativo acerca de las informaciones compiladas por el DPF sobre su actividad de fiscalización es que los datos no informan si el número de vigilantes por año se refiere a los nuevos vigilantes o si es el total acumulado en cada año. Solamente en el ítem “empresas de seguridad orgánicas registradas” consta la información de que sería el total acumulado, también sin mayores explicaciones. De todos modos, parece raro que en el caso de los “vigilantes catastrados” y “empresas de vigilancia catastradas”, cuyos números son altos y crecientes, no sea un valor acu-

Tabla 1 Servicios prestados por el Departamento de Policía Federal del Brasil (1998-2005)								
Servicios prestados por la CGCSP-DPF	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Vigilantes catastrados ¹	280.193	418.694	540.334	730.972	896.049	1.017.740	1.148.568	1.280.147
CNV expedidas (nuevas) ¹	-	4.427	57.846	186.642	54.894	88.465	91.664	54.979
Empresas de vigilancia catastradas ¹	1.740	1.502	1.368	1.431	1.555	1.792	2.144	1.727
Empresas de transporte de valores catastradas ¹	248	251	236	256	273	309	293	305
Curso de formación de vigilantes catastrados ¹	159	177	178	191	210	241	198	208
Empresas de seguridad orgánica registradas (acumulado) ¹	718	969	811	910	954	558	1.012	1.308
Vehículos/carros blindados catastrados ¹	2.764	3.099	3.503	3.916	3.964	4.414	4.474	4.962
Establecimientos financieros catastrados ¹	8.783	12.067	15.481	17.186	18.429	20.525	21.223	24.228
Revisión de autorización de funcionamiento	-	-	983	1.090	950	936	814	775
Fuente: <i>Informe anual del Departamento de Policía Federal 2005</i>, y Cubas, 2005. (1) Datos proporcionados por el SISVIP.								

mulado. Así, es muy recomendable que el DPF divulgue sus informaciones de manera más clara y precisa.

Aún sobre la actuación del DPF en la fiscalización de las empresas de seguridad privada, en la tabla 2 se verifica la existencia de una inconstancia en la mayoría de las penalidades aplicadas, con tendencias a la baja en su cantidad entre 2000 y 2005. Hubo también disminución en los valores recaudados con la aplicación de penalidades entre 2004 y 2005. Particularmente en relación con la clausura de las empresas clandestinas, hubo aumento entre 2000 y 2004, habiendo ocurrido una baja significativa entre 2004 y 2005.

No existen informaciones sólidas y confiables sobre la dimensión de las empresas clandestinas en el país, no así, al analizarse las informaciones producidas por DPF se constata que es bajo el número de empresas clandestinas cerradas anualmente. La hipótesis para esto es que el DPF actúa solamente por denuncias recibidas sobre empresas que actúan clandestinamente y no desarrollan un monitoreo sistemático que permita acompañar este mercado irregular y fiscalizar más de cerca estas empresas, lo que,

Tabla 2 Penalidades aplicadas a las empresas de seguridad privada por el Departamento de la Policía Federal del Brasil (2000-2005)						
Tipos	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Multas	865	379	59	230	697	454
Advertencias	45	35	2	21	37	23
Cancelación de autorización de funcionamiento	97	65	41	61	77	33
Clausura de empresas clandestinas	97	168	133	77	176	53
Valor recaudado con aplicación de multas, en reales	-	-	-	-	2.870.705, 56	2.070.130,25
Fuente: <i>Informe anual del Departamento de la Policía Federal</i> , 2005.						

sin duda, acarearía un número mucho mayor de empresas clandestinas cerradas.

Es interesante también prestar atención al número de empresas clandestinas cerradas en 2004. Es el mayor entre los seis años. El año 2004 fue muy peculiar: una vez que graves crímenes fueron cometidos por vigilantes de seguridad privada se ganó realce en el debate público, lo que puede ser, al menos en parte, la causa de la mayor cifra de empresas clandestinas cerradas ese año. La Policía Federal pudo haber intentado dar una respuesta más satisfactoria a la opinión pública.

Sin embargo, en relación con las armas registradas por las empresas, conforme la tabla 3, ocurrió un considerable aumento entre 2000 y 2005, con un pequeño deceso entre 2003 y 2004. La política de control de armas adoptada en el país pudo haber contribuido para tal aumento, particularmente después de la aprobación del Estatuto del Desarmamiento en diciembre de 2003, con una concentración del registro en 2005, cuando la discusión sobre el control de armas fue intensa, con la contribución de la Campaña de Entrega Voluntaria de Armas y con la realización del referéndum sobre la comercialización de armas de fuego y municiones en el país. De todas formas, parece pequeño el número de armas registradas en comparación a la cantidad de empresas catastradas y de agencias bancarias registradas (tabla 3), en las que se tiene, como mínimo, un vigilante por agencia portando armas.

Tabla 3 Armas registradas por las empresas, Brasil (2000-2005)	
Años	Armas
2000	5.812
2001	8.108
2002	5.231
2003	10.404
2004	7.066
2005	15.908
Fuente: <i>Informe anual del Departamento de Policía Federal</i> , 2005.	

Otro dato interesante sobre el control ejercido por el DPF sobre la seguridad privada es la comparación entre las agencias bancarias registradas junto al Banco Central y junto al DPF (tabla 4). Por ley, todas las agencias deben poseer servicios de seguridad y, por lo tanto, registrarse en el DPF. El progresivo aumento del número de agencias bancarias registradas en el DPF y la aproximación con el total registrado en el Banco Central constituye uno de los pocos indicadores que permite validar con relativa precisión la capacidad de fiscalizar el sector de seguridad privada. Lo que indica, al menos en relación con las agencias bancarias, que el DPF ha aumentado su capacidad de control, ya que su registro acompaña el registro del Banco Central.

Tabla 4 Agencia bancarias registradas en el Banco Central y en el Departamento de la Policía Federal, Brasil (2000-2005)						
Institución	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Banco Central	23.442	24.795	24.923	24.765	24.729	24.418
Departamento de Policía Federal	15.143	17.186	18.433	20.525	21.223	24.370
Fuente: <i>Informe anual del Departamento de la Policía Federal</i> , 2005.						

Otros mecanismos de fiscalización y control

Además de la estructura de la Policía Federal, la seguridad privada posee otras formas de control. Considerando el hecho de que se trata de un servicio prestado por las empresas privadas a los que tengan intereses y/o necesidades y que, por lo tanto, se configure un sector económicamente productivo, otras formas de fiscalización y control naturalmente aparecen.

Los sindicatos, por ejemplo, son órganos que exceden un tipo de control con objetivos diferentes a los de la Policía Federal, pero pueden ser bastante eficaces. Lógicamente, los objetivos que guían el control ejercido por los sindicatos del sector son corporativos, lo que, en principio, no presenta problemas. Si los sindicatos tienen interés en que el sector se

consolide y crezca, una forma de hacerlo es velar por la calidad de los servicios prestados, creando mecanismos de fiscalización y denuncia sobre el mercado clandestino y diseminar informaciones sobre los servicios prestados. Acciones como estas configurarían un tipo de control muy importante.

Un ejemplo es el sindicato de la Empresa de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica, Servicios de Escoltas y Cursos de Formación del Estado de São Paulo, (SESVESP), entidad sindical patronal del Estado de São Paulo, que divulga en su página web una serie de orientaciones sobre cómo contratar correctamente y prevenirse de las empresas de seguridad privada clandestinas. En el inicio de esta página existe una presentación breve de la legislación del sector y luego se da una orientación sobre lo que es una empresa clandestina:

Son empresas que actúan en el mercado, prestando servicios de vigilancia y seguridad sin estar en condiciones legales y técnicas para hacerlo, y provocan un verdadero desorden, perjudicando de sobre manera las empresas legalmente constituidas. Trabajan en total desobediencia a la Ley, provocando innumerables problemas, donde, infelizmente, algunos muy trágicos, vinculados casi diariamente en la prensa.⁸

El SESVESP describe cómo se hace la contratación de profesionales por esas empresas clandestinas:

- Admisión de personas no habilitadas (sin curso de formación en escuela reconocida por la Policía Federal).
- Sin verificación de antecedentes criminales.
- Sin exámenes de salud física y mental.
- Licencia de arma en nombre de persona física.
- Sin criterio del mínimo indispensable de escolaridad.
- No se respeta el salario determinado por la categoría.

8 <http://www.sesvesp.com.br/cont01.cfm> (Consulta: 12 de agosto de 2006). Es interesante observar que, a pesar de que en la legislación se especifica sobre la seguridad privada, no hay una definición más material acerca de lo que es la ejecución no autorizada de actividades de seguridad; el sindicato busca construir esa definición.

- Su funcionario no tiene seguro de vida.
- No recoge los encargos sociales.
- No abarca con las responsabilidades civil y criminal.

Hay aún algunos cuidados básicos para la contratación de una empresa de seguridad privada con menos riesgos. La página web del SESVESP orienta al cliente a conocer la empresa que pretende contratar y los métodos de entrenamiento de sus guardias, visitando la empresa y la academia de formación de los vigilantes. Se sugiere también que se pida un plan de seguridad a la empresa que se pretende contratar, en el que deberán estar especificados el número adecuado de vigilantes que se utilizará y el sistema de alarma adecuado así como otros dispositivos de seguridad que se necesiten, de forma que sea garantizada la incolumidad física de personas o del local donde serán prestados los servicios. Finalmente, se pide exigir el Aval de Funcionamiento y el Certificado de Seguridad, ambos debidamente renovados (sin estos documentos, la empresa no puede funcionar).

El SESVESP posee también un Certificado de Regularidad en Seguridad emitido por una certificadora independiente, con el objetivo de divulgar para el público en general cuáles son las empresas de seguridad privada que prestan un buen servicio. También existe la Federación Nacional de las Empresas de Seguridad y Transporte de Valores (FENAVIST), que es la entidad sindical patronal de seguridad privada en el Brasil. La FENAVIST informa que en todos los Estados brasileiros existe un sindicato patronal en el sector, con excepción de Goiás y Tocantins, cuyo sindicato es uno solo.

Los sindicatos de Bahía, Distrito Federal, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo cuentan, cada uno de ellos, con una página web propia. Dichas páginas mantienen una estructura muy similar, con informaciones generales sobre convenciones colectivas de trabajo, legislación, noticias del sector, estatuto, área restringida a los asociados y campañas contra las empresas clandestinas.

Existe también la Asociación Brasileira de los Profesionales en Seguridad Orgánica (ABSO) que, en líneas generales, realiza las mismas actividades de los otros sindicatos, pero enfocada en la calificación de los

profesionales del sector, creando certificados y dando otras orientaciones y entrenamiento, siendo, en tanto, una asociación laboral.

El sector laboral es representado por la Confederación Nacional de los Vigilantes y Prestadores de Servicios.⁹ La Confederación informa que cada Estado del Brasil tiene por lo menos un sindicato de los vigilantes, siendo que en muchos hay más de uno, distribuidos entre las ciudades y/o regiones. En general, el enfoque de los sindicatos laborales es bastante corporativo, y busca la garantía de los derechos laborales en relación con los abusos e irregularidades practicados por los empleadores. Sin embargo, estos sindicatos también se preocupan respecto de las empresas clandestinas al desarrollar campañas e informes sobre cómo hacer una buena contratación y denunciando a estas empresas.

Más allá de los sindicatos del sector, existen aún algunos servicios—como periódicos y revistas— que también contribuyen a la realización de fiscalización y control. Un ejemplo es el portal Segweb, que ofrece una serie de servicios como cursos, informaciones, publicaciones, noticias, entre otros. En el portal Segweb, en agosto de 2006 se divulgó la campaña “Di no a la clandestinidad”, cuya principal idea fue ayudar al consumidor a identificar empresas que actúan legalmente en el sector de seguridad.

Análisis de reglamentación, fiscalización y control del sector

Hay un modelo de estructura de reglamentación, fiscalización y control (*accountability*) sobre la seguridad privada, construido en la investigación por el *Vera Institute of Justice*, en agosto de 2000, que produjo tres estudios de caso de *accountability* sobre la seguridad privada en New York, Johannesburgo y en Ciudad de México.

El cuadro de tipología elaborado por el *Vera Institute of Justice* permite analizar la estructura de *accountability* sobre la seguridad privada en el Brasil y evaluar sus aspectos positivos y negativos.

9 “A pesar que la profesión solo haya sido reconocida en 1983, la Asociación Brasileira de los Vigilantes, fundada en 1975, se transformó en una entidad profesional en 1979, contando entonces con cerca de 5 mil socios” (Heringer, 1992: 34).

Para construir la tipología, el *Vera Institute of Justice* diseñó la estructura de *accountability* que existe sobre la Policía pública y la dividió en tres grandes bloques. El primero es el control interno, que incluye entrenamiento, políticas de comportamiento, control de irregularidades administrativas e investigación y punición de conductas irregulares. El segundo es el control estatal (control externo), que engloba la fiscalización del trabajo por gestores municipales u otros, proceso de crímenes, reclamos de los ciudadanos, comisiones y comités especiales con la finalidad de fiscalizar, y estatutos específicos que establecen estándares mínimos para la calificación y entrenamiento de los policías. El tercero es el control social (control externo también), que se refiere al monitoreo hecho por la media, organizaciones civiles y de derechos humanos.

En seguida se realiza el diseño de la estructura de *accountability* sobre la seguridad privada, a partir de la comparación con la estructura existente sobre la Policía pública. “Aplicando esta tipología en nuestro análisis sobre la *accountability* de la seguridad privada, inmediatamente está claro que la Policía privada se sujeta a los controles adicionales, a más de aquellos que afectan a la Policía pública”¹⁰ (*Vera Institute of Justice*, 2000: 4, traducción nuestra). Más allá de los mecanismos de fiscalización y control existentes sobre la Policía pública mencionados anteriormente, la investigación apunta otros dos específicos para la seguridad privada: el control ejercido por el consumidor del servicio, que dice directamente la calidad del servicio contratado por el cliente, y el control hecho por las asociaciones del sector (*trade association control*).

El cuadro general de mecanismos de *accountability* sobre la seguridad privada es el siguiente:

10 En el original: “Applying this taxonomy to our analysis of accountability of private police it is immediately clear that private police are subject to additional controls beyond those that affect public police”.

Aplicándose la tipología del *Vera Institute of Justice* en la realidad brasilera, obtenemos el siguiente análisis de la estructura de *accountability* existente sobre la seguridad privada en el Brasil:

Cuadro 1 Fuentes de fiscalización y control sobre la seguridad privada				
Control interno (<i>Internal control</i>)	Control externo estatal (<i>State control</i>)	Control externo social (<i>Social control</i>)	Control del consumidor (<i>Client control</i>)	Control de las asociaciones del sector (<i>Trade association control</i>)
Entrenamiento (<i>Training</i>)	Gestores públicos (<i>City managers</i>)	Indemnizaciones civiles (<i>Civil liability suits</i>)	Comités de fiscalización (<i>Oversight committee</i>)	Licencia de funcionamiento (<i>Regulation/ licensing</i>)
Políticas de comportamiento (<i>Behavioral policies</i>)	Proceso criminal (<i>Criminal prosecution</i>)	Media (<i>Media oversight</i>)	Poder de dispensar la empresa; poder escoger la empresa y de cambiarla (<i>Ability to fire security company</i>)	Reglas básicas de calidad y entrenamiento (<i>Qualification/ training rules</i>)
Control administrativo (<i>Administrative oversight</i>)	Reclamos (<i>Complaint review boards</i>)	Grupos de la comunidad (<i>Community groups</i>)		
Unidades de integridad (<i>Integrity units</i>)	Comisiones especiales (<i>Special commissions</i>)	Defensores de derechos humanos (<i>Human rights monitors</i>)		
	Leyes de entrenamiento calificación (<i>Qualification/ training laws</i>)			
Alta aplicabilidad	Aplicabilidad limitada	Alguna aplicabilidad	Alta aplicabilidad	Alta aplicabilidad
Tabla adaptada de información del <i>Vera Institute of Justice</i> , 2000: 5, traducción nuestra.				

Control externo estatal

En el caso brasileiro, el control más fuerte (aunque pudiéramos cuestionar su efectividad y eficiencia) es el estatal legal en comparación con las otras naturalezas de control. La Ley Federal n.º 7.102/83 y el Decreto del Departamento de la Policía Federal del Ministerio de Justicia n.º 387/2006 son los preceptos normativos que establecen toda la forma de funcionamiento del sector de seguridad privada en el país.

Parte de ese tipo de control legal también son las exigencias mínimas para el funcionamiento de las empresas (incluso de instalaciones físicas y equipamientos adecuados), la autorización de funcionamiento propiamente dicha, que debe ser emitida y renovada por el DPF, la aplicación de penalidades, la exigencia de requisitos mínimos y de formación¹¹ para los vigilantes, la obligatoriedad de la Cartera Nacional de Vigilantes (CNV), la exigencia del uniforme para el vigilante, sus derechos y deberes, la responsabilidad de la empresa sobre las armas y pertrechos, y la obligatoriedad y aprobación del plan de seguridad. Aunque no sea posible analizar su impacto, es posible afirmar que la edición del Decreto n.º 387/06 fue un gran avance en la estructura normativa de reglamentación sobre la seguridad privada.

Más allá de estos, la propia Policía Federal, con toda su estructura institucional dirigida hacia la seguridad privada, es un órgano que ejerce control estatal institucional. La Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad es también un órgano colegiado que es parte de ese control.

11 El Decreto n.º 387/2006 posee un anexo que contiene ocho programas de los cursos de formación de vigilantes; estos son: Programa del Curso de Formación de Vigilante; Programa del Curso de Reciclaje de Formación de Vigilante; Programa de Extensión en Transporte de Valores; Programa de Reciclaje en Transporte de Valores; Programa del Curso de Extensión en Escolta Armada; Programa de Reciclaje en Escolta Armada; Programa de Curso de Extensión en Seguridad Personal; y Programa del Curso de Reciclaje en Seguridad Privada.

Control de las asociaciones del sector

Además de la estructura de control externo estatal, otro fuerte tipo de control sobre la seguridad privada en el Brasil es aquel ejercido por las asociaciones del sector. Como se mencionó anteriormente, las asociaciones y sindicatos terminan, además del interés corporativo, ejerciendo control al crear certificaciones para legalizar las empresas que prestan servicios con calidad, y realizan discusiones y debates sobre la calidad del servicio. Las asociaciones laborales, al presionar a las empresas, también fiscalizan el sector exigiendo calidad de trabajo a los vigilantes. Ambas, patronales y laborales, junto con las otras asociaciones y servicios, ejercen control y fiscalización cuando alertan a los consumidores sobre los riesgos de las empresas clandestinas, orientan sobre cómo hacer una buena elección de la empresa a contratar y ponen en debate público el problema de las clandestinas.

Control interno

En relación con el control interno, no se dispone de datos que permitan afirmar con alguna seguridad como es ejercido. Sin embargo, es posible que existan diferentes tipos de control interno, conforme la estructura de las empresas. Cada una debe tener su política de comportamiento, su forma de controlar irregularidades administrativas, de investigar y punir conductas irregulares.

Es importante resaltar que el Decreto n.º 387/2006 establece que cabe a las empresas averiguar sobre el involucramiento de sus vigilantes en servicio con ocurrencias de crímenes contra el patrimonio y contra la organización del trabajo, realizando un boletín de ocurrencia y otros documentos, y dirigiendo estos papeles al órgano competente de la Policía Federal para que la información sobre el involucramiento (comprobado) de determinado vigilante con crímenes sea informado a otras empresas de seguridad a nivel nacional. O sea, hay un “mixto” de apuración interna con encaminamiento externo para la Policía Federal.

Control externo social

El control social externo es ejercido predominantemente por la media que divulga noticias siempre que hay problemas de violencia y abusos cometidos por vigilantes, sean ellos regulares o irregulares. Otro tema bastante divulgado es el involucramiento de policías con la seguridad privada mediante “chambas”, como en cargos de director o propietario de alguna empresa. Las entidades de derechos humanos también ejercen algún control, pero esto es poco en comparación con la fiscalización que ellas ejercen sobre la Policía pública.

Control del consumidor

El control externo ejercido por el consumidor es común a la actividad de prestación de servicios en general. Hay canales creados por las empresas para atender a las demandas y reclamaciones al oír críticas y sugerencias de los clientes. Los servicios de atención al consumidor y la posibilidad de la empresa contratante de servicios de seguridad privada de deslindarse de la prestadora de servicios, constituyen una fuerte presión para que el servicio sea bien ejecutado.

En la investigación realizada en 2003 por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul sobre calidad de servicios en tres empresas de seguridad patrimonial del Paraná (Santa Maria, 2003), se observa que los clientes investigados exigen en creciente grado de importancia: tecnología; calidad en la estructura de la organización de la empresa; y calidad en la atención.

Conclusiones

Aparentemente, el embrión de un modelo de *accountability* en el Brasil está instalado. Sin embargo, aún falta una estructura real para que pueda funcionar correctamente y consolidarse. La publicación del Decreto n.º 387/2006, al menos en el plano legal, significó un gran avance.

Para eso, la legislación puede ser perfeccionada. Además del control administrativo, es necesario establecer límites y metas más precisas sobre el contenido y la forma de las actividades de seguridad privada. También hay una serie de actividades de seguridad privada no regidas por la Ley Federal n.º 7.102/83 ni por el Decreto n.º 387/06, y no hay una legislación específica que las regule y las convierta en actividades irregulares. Esto acarrea una situación bastante delicada del punto de vista de la calidad de los servicios prestados y de la capacidad de fiscalización, una vez que estos servicios existen pero no son controlados ni fiscalizados, ya que son considerados irregulares (o se someten a algún otro régimen legal). Así, es importante que la legislación nacional sobre seguridad pase por nuevas revisiones, en el sentido de incluir otras formas de prestar servicios privados de seguridad.

La edición del Decreto n.º 387/06 ya fue un avance en esa dirección, pues, aunque no haya ampliado el rol de servicios, trajo principios y la idea de una Policía más amplia de seguridad por la cual son responsables el poder público, empleados y empleadores, además de detallar los currículos de los cursos de formación. El Decreto definió también (artículo 148) un procedimiento administrativo para la clausura de empresas que ejecuten actividades no autorizadas de seguridad privada, bien como estableció (artículo 127, inciso I) la pena de cancelación de la autorización de funcionamiento a las empresas cuyos objetivos o conductas indiquen la práctica de actividades ilícitas, contrarias, nocivas o peligrosas al bien público y a la seguridad del Estado y colectividad. Sin embargo, otros cambios legislativos pueden contribuir aún más. Ejemplificar tipos de prácticas ilícitas verificadas de forma recurrente en las actividades de seguridad privada puede ser una forma de dar más materialidad al artículo 127, inciso 1, por ejemplo.

Además de la fiscalización administrativa sobre los aspectos de regularidad formal prevista en ley y realizada por la Policía Federal, es necesario construir parámetros valorativos sobre cómo la seguridad privada debe ser ejecutada, no solo para las empresas sino para todos aquellos que dan ese tipo de servicio, incluyendo los autónomos que, como se observó, son responsables por los abusos en el ejercicio del trabajo.

Es necesario, por lo tanto, incrementar la posibilidad de fiscalización con base en aspectos materiales, construyendo el contenido de la seguridad privada compuesto por lo que efectivamente compone esa actividad y con límites claros: cuándo y por qué una persona debe ser impedida de entrar en determinado local; qué produce una situación sospechosa; cómo tratar a un agresor dentro de un establecimiento; cuándo y cómo involucrar a la Policía en la ocurrencias; y privilegiar técnicas no letales en el uso del armamento. Es necesario tener claro, además, los criterios de selección de los guardias; tales como fuerza física, dominio de artes marciales y truculencias. La fiscalización de aspectos materiales debe tener parámetros claros sobre el uso indebido de la fuerza.

La alteración legal, no obstante, es apenas una parcela de las alteraciones necesarias. Es preciso reestructurar la Policía Federal para el ejercicio de la fiscalización y control sobre la seguridad privada. Es importante que la Coordinación General de Control de Seguridad Privada sea más estructurada, y cuente con un efectivo mayor, especializado y sin rotación, para que sea posible consolidar un trabajo de fiscalización más continuo. Es preciso también evaluar si el control tan centralizado en la Policía Federal no puede ser reformulado, por ejemplo, por medio de la creación de un sistema integrado y organizado con las policías estatales, diferente de la descentralización del control que había antes de 1983, pero que garantice mayor disciplina en la fiscalización.

Es necesario también dotar a la Policía Federal de capacidad de fiscalización sistemática de las ilegalidades practicadas en el sector, lo que es diferente de aquella relativa y puntual que ocurre actualmente. La Policía Federal requiere ser capaz de anticipar las ilegalidades con una actuación preventiva más amplia a partir de la creación de un banco de datos organizado y de actividades *in loco* más planeadas y sistemáticas. Para eso, es importante integrar las diferentes policías estatales para analizar los tipos de ocurrencias registradas, al involucrar vigilantes y empresas, entender qué crímenes cometen los policías involucrados con la seguridad privada, y pasar a controlar también las ilegalidades.

Puede ser interesante, aún, alterar la composición de la Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad Privada, de forma que se involucren profesionales de otras áreas, representativos de organizaciones de

derechos humanos y así alterar el contenido de las discusiones con menos procedimientos.

Finalmente, es importante potenciar las actividades de certificación y campañas promovidas por las entidades representativas del sector e involucrar cada vez más a la sociedad civil y la media en la discusión y monitoreo calificados sobre los servicios de seguridad privada, incentivando la concienciación sobre los riesgos de contratar actividades irregulares y creando mecanismos de responsabilidad solidaria entre empresa irregular y el contratante.

Bibliografía

- Coelho, Fernando da Cruz (2006). *Estudo da política institucional da segurança privada, um estudo comparado. Monografia de conclusão do Curso de Especialização*. Minas Gerais: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Cortes, Vanessa de Amorim (2005). *Espaço urbano e a segurança pública: entre o público, o privado e o particular. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Cortes, Vanessa de Amorim (2004). *A participação de policiais militares na segurança privada. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Cubas, Viviane de Oliveira (2002). *A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.
- Cubas, Viviane de Oliveira (2005). *Segurança privada. A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP.
- Heringer, Rosana Rodrigues (1992). *A indústria da segurança privada no rio de janeiro. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-*

- Graduação em Sociologia*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- Muniz, Jaqueline y José Marcelo Zacchi (2005). “Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil”, en: Escobar, Santiago y otros. *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Musumeci, Leonarda (1998). *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD 1985 a 1995*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Revista Tema*, año XXIX, Edição 182, noviembre a diciembre de 2005. Disponible en:
www.serpro.gov.br. [Consulta: 14 de octubre de 2006].
- Santa Maria, José Nunes (2003). *Qualidade em serviços: um estudo multicaso em três empresas de segurança privada em Curitiba/PR. Trabalho de conclusão do curso de mestrado profissionalizante em Engenharia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia, modalidade profissionalizante, ênfase em gerência de serviços*. Porto Alegre: Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Vera Institute of Justice (August 2000). *The public accountability of private police, lessons from New York, Johannesburg and México City*. New York.

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 trasferidas 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

fuelle 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 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 el cual construir 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 zonas rurales 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 trasnacionales 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.

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 des 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.

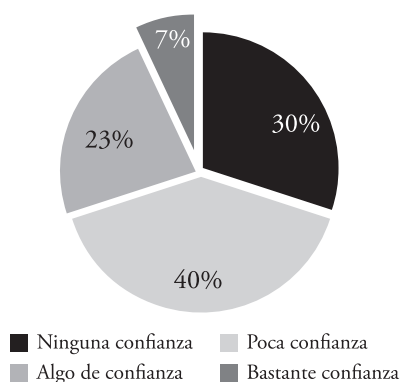
1 En el estudio sobre privatización realizado por Lautaro Ojeda, los calificativos mencionados aparecen en forma reiterada en la prensa ecuatoriana durante los años 1990 a 1992.

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



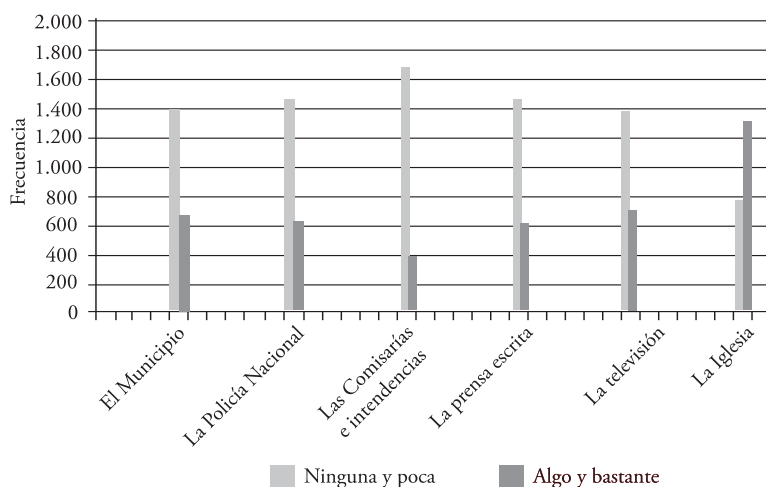
Estudio de percepción y victimización en el Distrito Metropolitano de Quito, realizado por CIMACYT, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, mayo de 2008.

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.

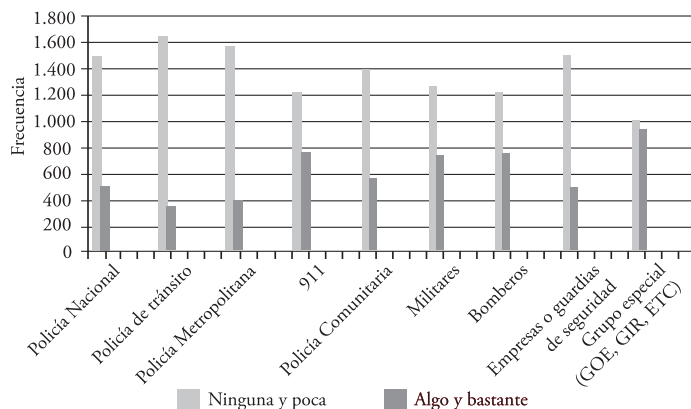
Hay unidades especiales de la Policía en las que la población confía más, como el Grupo de Intervención y Rescate (GIR) y el Grupo de Operaciones Especiales (GOE). Cabe resaltar que estas unidades no hacen trabajo de prevención, por lo que esta calificación tiene base en la eficacia de la represión sobre 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

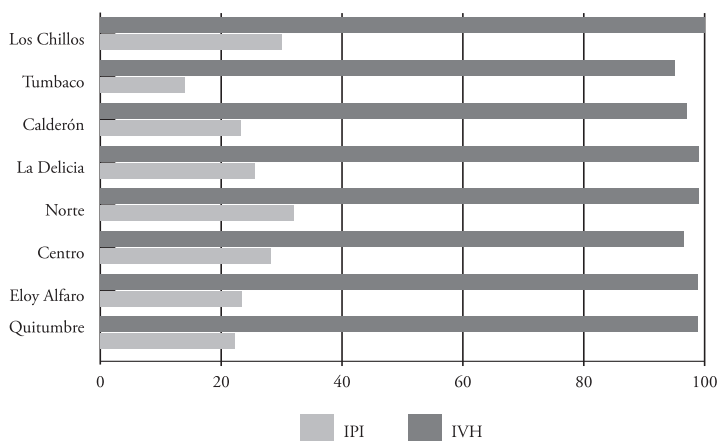
Nivel de confianza en las instituciones encargadas de seguridad



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.

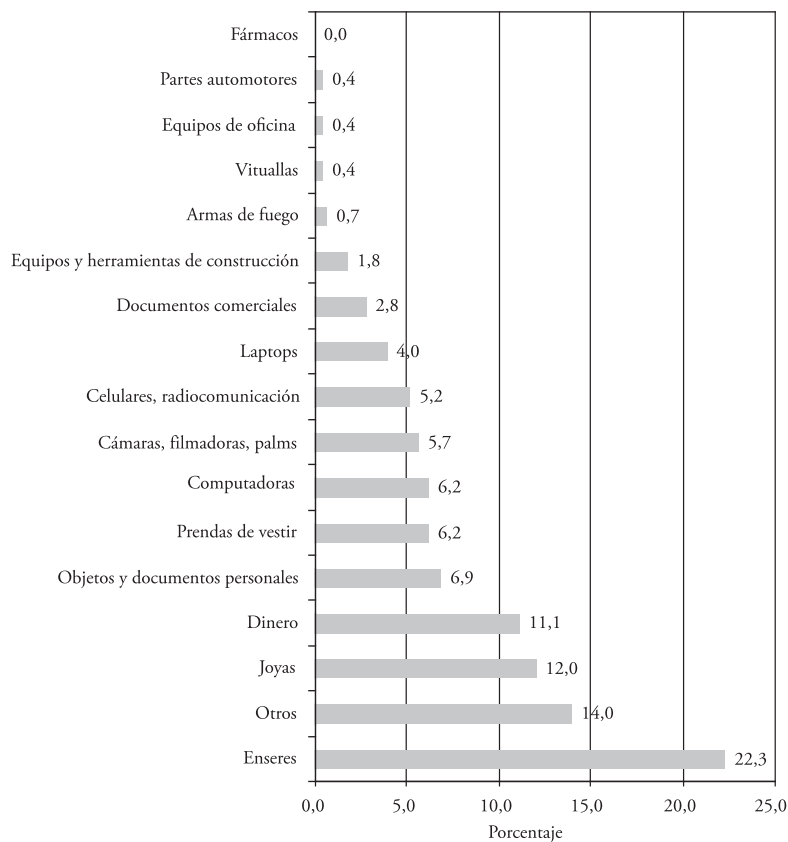
Como se puede advertir, el tema central radica en cómo adecuar o acercar, de manera flexible y permanente, la oferta pública a la demanda ciudadana de seguridad; adecuación que implica un profundo conocimiento de las diversas lógicas que desarrollan tanto la institucionalidad pública (oferta de seguridad),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

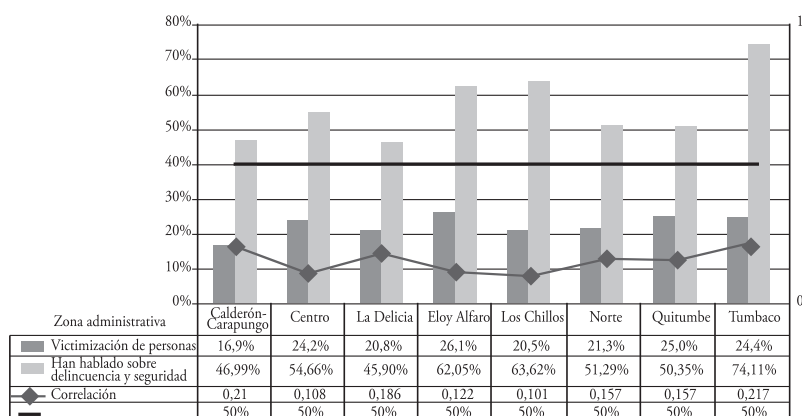
La variación de los índices de delitos contra la propiedad, registrados por el Ministerio Público de Pichincha en los años 2006 y 2007, muestra aumentos significativos de las personas afectadas por esos delitos. En el caso de los delitos contra los domicilios y las personas, según el Noveno Informe del 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-

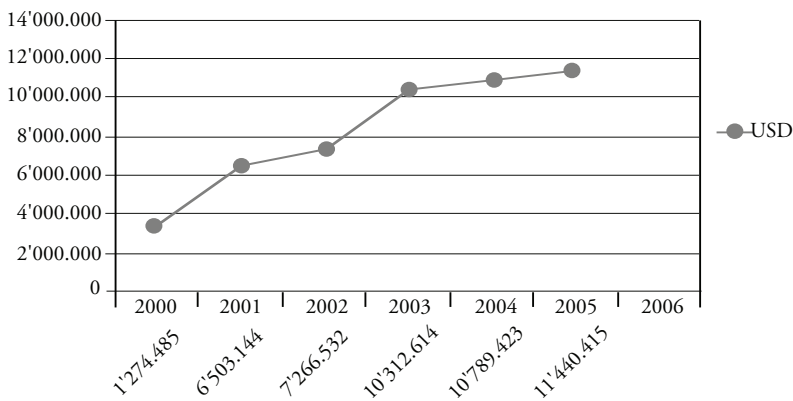
lia se podría pensar en una población de alrededor de medio millón de personas que se encuentran vinculadas y dependen del trabajo de las empresas de seguridad privada.

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 (COSP), 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 seudo 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, cotoreo, 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 ofrezcan. 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*.
- Frigo, 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