

Alfredo Santillán, Jenny Ponton y Daniel Pontón,
compiladores

Ciudad Segura

Debates sobre seguridad ciudadana



Programa Estudios de la Ciudad

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

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

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

Director FLACSO-Ecuador: Adrián Bonilla

Coordinador Programade Estudios de la Ciudad:
Fernando Carrión

Compilador del Libro Ciudad Segura: Alfredo Santillán

Coordinación del Boletín Ciudad Segura: Jenny Pontón, Daniel Pontón

Temas Centrales: Jorge Núñez, Andreina Torres, Daniel Pontón, Manuel Dammert, Hernán Moreano, Claudia Donoso, Olaya Hanashiro, Pablo Salazar, Alexandra Lastra, Farith Simon, Marco Córdova, Maritza Segura, Lautaro Ojeda

Colaboradores: Jenny Pontón, Manuel Dammert, Jorge Núñez, Alfredo Santillán

Edición: Jenny Pontón, Alicia Torres

Diseño: Antonio Mena

Impresión: Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Paco Moncayo

Alcalde Metropolitano de Quito

Miriam Garcés

Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana

Gustavo Lalama

Director Ejecutivo de CORPOSEGURIDAD

ISBN:

© **FLACSO Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

PBX: (593 – 2) 3238888

ciudadsegura@flacso.org.ec

www.flacso.org.ec

Quito-Ecuador

Primera edición: octubre de 2007

Índice

Presentación	7
Introducción	9
 I. ACTORES	
Pandillas	29
Guardianías privadas	55
Cooperación internacional para la seguridad	85
 II. INSTITUCIONES	
Reforma policial	119
Reforma judicial	149
Cárceles en Ecuador	179
 III. PROCESOS	
Control de armas	203
Presupuesto de seguridad ciudadana	227
Seguridad ciudadana y política	255
Violencia de género	285
Seguridad ciudadana en frontera	313
Políticas locales de seguridad ciudadana	343
 Epílogo	 375

La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos y posibles escenarios

Daniel Pontón C.¹

Introducción

Ecuador en los últimos años se ha enfrentado a una crisis general del sistema de seguridad ciudadana. En efecto, si evaluamos los resultados de algunas encuestas como la Latinobarómetro (2002)², vemos que tanto el Poder Judicial como la Policía Nacional del Ecuador, son dos de las tres instituciones responsables de la seguridad pública que tienen la más baja credibilidad por parte de la ciudadanía. Esto puede ser corroborado por la encuesta de la ENAC-POL 2005, la cuál nos dice que el 72,5 % de la ciudadanía confía poco o nada en la Policía Nacional.

Mucho se ha hablado respecto a las causas de esta crisis; sin embargo, existe concordancia en diagnosticar que este problema nos está llevando paulatinamente a una transformación de la forma de ver el manejo de la seguridad, lo cual consecuentemente pone en entredicho este concepto como bien público. Antes de centrarnos en el largo debate normativo de que si la seguridad debe ser pública o privada, estamos de acuerdo en que en las sociedades democráticas actuales, es poco común que la seguridad ciudadana sea únicamente materia de la policía. (Abelson 2006).

1 Investigador programa Estudios de la Ciudad FLACSO sede Ecuador.
2 Dammert (2004)

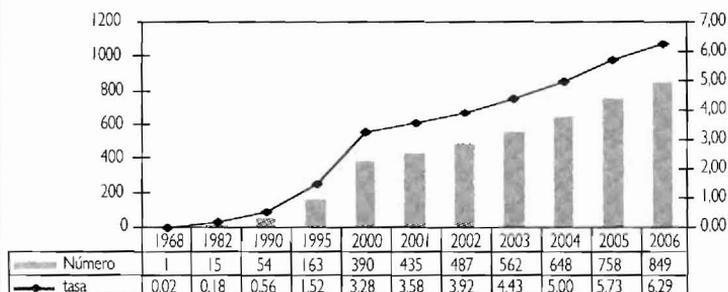
En América Latina, la expansión de la seguridad privada es un asunto que ha recibido poca atención tanto en lo académico como en lo público (Abelson 2006), mientras en el Ecuador, el interés ha sido prácticamente nulo. Pese a ello, es una realidad que el despunte de esta actividad está cambiando prácticas y prestaciones sociales, las cuales se han traducido en nuevas formas de resolver problemas cotidianos, nuevas formas de consumo y acumulación, nuevas formas de reordenamiento y apropiación del espacio público y privado, y sobre todo en un cambio en la relación con el manejo de la seguridad ciudadana en la actualidad. El objetivo de este documento es aportar algunas herramientas de análisis que contribuyan a un estudio más profundo sobre el fenómeno de la seguridad privada y su relación con el manejo de la seguridad ciudadana.

Si bien la seguridad privada es vista como un tipo de negocio a nivel general, ésta involucra una infinidad de segmentos, tales como vigilancia o guardianías físicas, dispositivos de seguridad (alarmas, rejas, cámaras de televisión, blindajes, seguridad electrónica), transporte de fondos, investigaciones, entre muchas más. En este artículo me centraré principalmente en el análisis del tema de las **guardianías privadas**, por cuanto es el aspecto más relevante en el aumento de la seguridad como servicio particular. Para ello analizaré tres ejes en los cuales se sustentará este trabajo: el crecimiento de esta actividad y los posibles factores que la propician, el comportamiento del mercado, y, por último, me centraré en la coyuntura donde se discute el impacto de las guardianías privadas en el manejo de la seguridad ciudadana ecuatoriana de los últimos cinco años.

La expansión y sus posibles factores

La expansión del sector de las guardianías privadas en el Ecuador es un fenómeno social que debe ser tomado muy en cuenta. El número de vigilantes registrados oficialmente en el año 2005 fue de 40.368, el cuál ya supera considerablemente a los 36.907 policías nacionales

Gráfico 1
Número de empresas de seguridad privada, acumuladas
por año y tasa por 100 mil habitantes



Fuente: Superintendencia de Compañías

existentes en este mismo año (no se toma en cuenta con esto el sector informal del cuál no se tiene datos cuantificables, aunque según algunas estimaciones el número llega a 80.000 efectivos).

Por otro lado, la tasa de crecimiento de empresas de seguridad privada ha tenido una variación considerable desde el año 1995. El número acumulado de entidades registradas en la Superintendencia de Compañías en el año 1990 fue de 54, cifra que corresponde a una tasa de 0,56 empresas por cada cien mil habitantes. Para el año 1995 el número creció a 163 compañías y la tasa prácticamente se triplicó llegando a 1,52. Entre los años 1995 y 2000 la medida se duplicó a 3,28, y a partir de ese período, el número de empresas creció en un 117% por los siguientes seis años, hasta llegar a 849 empresas registradas en lo que va del 2006. La tasa a su vez ha crecido de 3,28 compañías en el 2000 a 6,29 en el 2006. (Ver gráfico 1)³

- 3 Si bien muchas de estas empresas registradas en la superintendencia de compañías no están en funcionamiento real (50% según cálculos de algunos expertos) lo que nos interesa en este artículo es indagar la tendencia social en este fenómeno, antes que saber cuantas compañías hay en realidad. Este indicador de la Superintendencia de Compañías es un buen reflejo de los cambios de comportamiento de la sociedad ecuatoriana en cuanto al manejo de la seguridad privada.

Del número total de compañías de seguridad privada registradas hasta el año 2006, el 51,70% están en Pichincha y el 28,26% en Guayas. Esto quiere decir que casi el 80% del total de empresas están en las provincias más pobladas del país, donde se destacan las ciudades de Quito y Guayaquil respectivamente, lo cual muestra que la expansión de la seguridad privada es un fenómeno predominantemente urbano. Pichincha es la provincia donde ha existido mayor proliferación de compañías en el tiempo, ubicándose nueve puntos por encima de la tasa nacional en el año 2006.⁴ Guayas, a su vez, supera ligeramente el promedio del país, mientras que el resto del Ecuador se encuentra muy por debajo del mismo; aunque la tasa presenta una tendencia al alza en los últimos 15 años.

Los factores que contribuyen a explicar este crecimiento pueden ser múltiples, el mismo desprestigio de las instituciones de control puede ser una razón para ello; sin embargo, en los últimos diez años, dos han sido los aspectos que más han contribuido a la crisis del manejo de la seguridad pública: el incremento de la delincuencia y el crecimiento de la inseguridad ciudadana.

El primer escenario es el más dominante en la creencia de la opinión pública, éste nos remite a una realidad más objetiva, la cual explica que el aumento de la seguridad privada en el Ecuador, puede deberse a una falla en la provisión pública de este bien por parte de las instituciones de control. Situación que nos está llevando a una privatización cada vez más elevada del servicio; es decir, que la seguridad privada empieza paulatinamente a remplazar a la seguridad pública. Este escenario parece ser correcto si tomamos en cuenta que la tasa de denuncias de delitos contra la propiedad⁵, en general, desde el año

4 Este indicador no es fiable en el sentido de que pueden haber muchas de las compañías registradas en Quito o Guayaquil que operan en distintos lugares del país. Por consiguiente, es difícil inducir el número real de compañías por cada cien mil habitantes. De todos modos, el cálculo se lo realizó personalmente con el afán de ver aproximadamente la incidencia del fenómeno de la seguridad privada en algunos lugares del Ecuador.

5 La inseguridad se relaciona con el crecimiento en el número de delitos en general. Los delitos según la clasificación de la Policía Judicial del Ecuador se dividen en delitos contra las personas, la propiedad, sexuales, fe pública, seguridad pública, entre otros. Sin embargo, en

1995 hasta 1999 creció en un 47,7 %. De esta tasa, los delitos por asaltos comerciales se elevaron de 0,9 a 17,5 por cada cien mil habitantes, mientras que los robos a domicilio se duplicaron en términos brutos en este lapso; una tendencia que fue más elevada tanto en Pichincha como en Guayas. Esto quiere decir que a medida que crecen los delitos en el país, aumenta la tendencia de conformación de compañías de seguridad privada; en otras palabras, el crecimiento del delito incide sobre el crecimiento de compañías de seguridad.

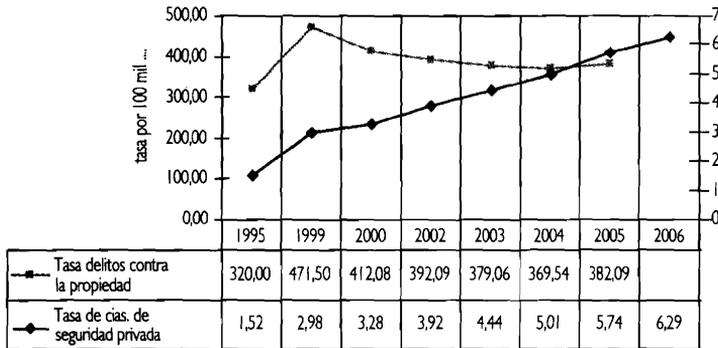
El otro escenario se explicaría por lo que Abelson (2006) define como una brecha entre las expectativas del nivel de seguridad demandado por ciudadanos/as, y el nivel de seguridad que perciben que es capaz de proveer la fuerza policial. Esto implicaría una explicación culturalista más afín a las sociedades del riesgo, descrita por Beck (1999), y a las sociedades del miedo y el control. En el Ecuador, esto parece ser evidente en la publicación de algunas encuestas de victimización, donde se puede notar claramente que la probabilidad de que un individuo o familia se sientan inseguros, duplica o triplica a la probabilidad de ser victimizado en un año. Es decir, no existe una relación proporcional entre delitos e inseguridad. Esta explicación causaría una distorsión en la demanda de seguridad ciudadana, ya que no estaría remitida a cuestiones netamente objetivas, sino más bien a fuertes sentimientos de inseguridad, construidas socialmente, sobre la cuál la gente percibe y decide sus estrategias de seguridad.

El gráfico 2, en la página siguiente, muestra cómo a medida que crecen los delitos contra la propiedad, entre 1995 y 1999, la tendencia a formar compañías de seguridad también asciende. En el año 2000 la tasa de delitos contra la propiedad tuvo un descenso, y a partir del año 2002 ésta ha mantenido una tendencia estable; sin embargo, la tasa de compañías de seguridad privada por cada cien mil habitantes aumentó considerablemente. Esto confirmaría la hipótesis

materia de responsabilidad, las guardianas privadas solo tendrían competencia en la prevención de algunos delitos contra la propiedad como asaltos comerciales, bancos, carreteras, robos a domicilio, automóviles, entre otros; y, en la protección de pocos delitos contra las personas (homicidios o los intentos de mismo) en el caso de servicios de guardaespaldas.

Gráfico 2

Gráfico comparado de la evolución de la tasa de delitos contra la propiedad y la tasa de compañías de seguridad privadas



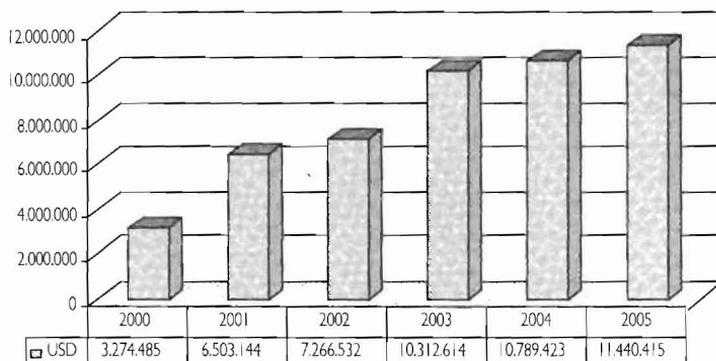
Fuente: Superintendencia de Compañías y Dirección Nacional de Policía Judicial

segunda, pues la evolución de ambas tasas no guarda relación alguna en los últimos cinco años. Por lo tanto, la explicación del crecimiento de esa actividad se relaciona más con factores culturales que estructurales. Si bien es arbitrario emitir juicios de causalidad de una actividad como las guardianías privadas, se podría afirmar que ésta se debió en un primer momento a factores objetivos o cuantificables, como el aumento de actos delictivos; y más tarde, se enraizó en la representación simbólica de la sociedad ecuatoriana, como una solución o alternativa al manejo de la seguridad individual y pública, debido a los altos niveles de inseguridad percibidos.

El mercado de la seguridad privada

A nivel mundial y de América Latina el mercado de la seguridad privada es un sector de gran expansión. Según Frigo (2003) esta actividad registró movimientos en el año 2002 por 85,000 millones de dólares, con una tasa de crecimiento de 7 a 8 % anual. En lo que res-

Gráfico 3
Recaudación fiscal de las empresas de seguridad y
vigilancia privada, 2000-2005



Fuente: SRI

peta a América Latina, según este mismo autor, el mercado ascendió a 4000 millones dólares; esta cifra corresponde al 4,70% del mercado total, con una tasa de crecimiento anual entre el 9% y el 11%, la cual llega a ser la más alta a nivel mundial. Dentro de este rubro, las guardianías privadas son la fuente más importante de este mercado con alrededor del 50% de participación (no se cuantifica el sector informal que se encuentra fuera de los registros).

En el Ecuador, el rápido crecimiento de las compañías de seguridad y guardianía privada de los últimos diez años, nos muestra a su vez el gran desarrollo de este sector como actividad comercial. No se dispone información sobre el tamaño económico real del mercado de la seguridad privada en el Ecuador; sin embargo, según datos del Servicios de Rentas Internas (SRI), esta actividad registró recaudaciones de impuestos directos e indirectos por 3.274.485 dólares en el año 2000, mientras que en el 2006, el monto subió a 11.440.415.⁶

6 Aunque no se puede inferir el tamaño real del mercado de las guardianías privadas con los datos del SRI, estos nos dan una muestra del crecimiento general existente, pues los

Esto implica un incremento del 249,38% en cinco años y una tasa de crecimiento anual del 28,4 % (Ver gráfico 3).

En una encuesta publicada por Cedatos - Gallup en el año 2005, de 130 empresas indagadas en Quito y Guayaquil, se encontró que el 60% de ellas invierte de 1.000 a 25.000 dólares anuales en seguridad; el 10% gasta entre 26.000 y 50.000 dólares; y, el 20% restante destina más de un millón de dólares a este tema. Cuando la encuesta preguntó ¿Qué porcentaje representa el gasto en seguridad dentro de su presupuesto total del año? El 80% respondió que menos del 10% y el restante 20% de las empresas, respondió que del 10% al 30%. Esto nos da una idea de la importancia de esta actividad comercial dentro de la cadena productiva de las empresas, la cual ha dejado de ser vista como un servicio o gasto adicional, para ser considerada una inversión que se encuentra dentro de la cadena productiva o valor agregado del producto o servicio final.

Frigo (2003) nos dice que en un principio muchas de estas compañías se iniciaron de modo semejante; es decir, empezaron como negocios familiares a partir de que uno o más funcionarios provenientes de las fuerzas públicas de seguridad (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) se acogieron a su retiro (en ocasiones antes de esto), e iniciaron su empresa. Si bien no existe datos que ratifiquen esta afirmación en el caso ecuatoriano, en el Reglamento de Organizaciones de Seguridad Privada emitido en el año de 1998, está prescrito que en el acta constitutiva de las compañías, debe constar al menos un ex miembro de las fuerzas del orden público entre los socios/as fundadores.⁷ Por otro lado, este mismo reglamento establecía que el 25% del personal contratado por estas compañías, debían ser ex integran-

impuestos son considerados un termómetro de la realidad comercial del país. Tampoco se puede decir que las empresas declaran por sí solas esa cantidad de dinero, pues en este rubro también se involucran impuestos indirectos. Sin embargo, este valor nos da una perspectiva del mercado en general de las guardianías privadas en el Ecuador.

7 Si bien este reglamento está en desuso actualmente, no se ha podido aprobar aún en el Congreso Nacional uno nuevo. Esto genera que el viejo reglamento esté vigente más por costumbre que por derecho propio.

tes de la fuerza pública. Es difícil también corroborar cuantitativamente esta afirmación, sin embargo, dentro de los requisitos indispensables para la contratación del personal, está el haber cumplido con el servicio militar obligatorio. Este requerimiento, sin duda alguna, más allá de garantizar la presencia de personal más preparado en las compañías (en manejo y uso de armas, conocimiento de estrategias de disuasión, etc.), es un factor que reduce los costos de capacitación que inciden en el precio final del producto. Por lo tanto, los ex miembros de la fuerza pública son un personal apetecido por el grueso de las compañías de seguridad para brindar sus servicios.

La oferta que cubre la prestación de resguardos particulares no está restringida a una sola actividad específica. El sector cubre del sector una gran variedad y complejidad en los servicios ofrecidos donde se destacan entre otros la vigilancia a personas naturales y jurídicas, vigilancia, custodia y transporte de bienes, monitoreos y muchas actividades más. Si nos remitimos a analizar cualitativamente la oferta de seguridad privada, las diferencias de las compañías existentes pueden ser abismales. Frigo (2003) sostiene que el crecimiento del mercado ha exigido una mejor profesionalización y tecnificación del mismo, principalmente en los servicios proporcionados a clientes corporativos (bancos, fábricas, negocios o empresas comerciales, entre otros); esto a su vez ha incidido en la concentración y monopolización del servicio que se encuentra en capacidad de cubrir esta demanda.

En el Ecuador, esta afirmación parece ser problemática, debido principalmente al gran crecimiento de compañías de seguridad en la última década (Ver gráfico 1). Sin embargo, cuando nos remitimos a los datos del SRI se puede constatar que las 20 principales empresas de aportación al fisco, las cuales corresponden apenas al 2,24% del total de ellas, declaran más del 60% del total recaudado. En este sentido, se puede decir que la concentración no se encuentra por el lado del número de compañías, sino más bien por los ingresos que éstas reciben; lo cual se podría explicar, en parte, por el reducido número de empresas que están en condiciones de competir en el mercado, el mismo que se halla principalmente dirigido a captar el consumo de las

grandes corporaciones, donde están los mayores estímulos económicos y financieros. Por su parte, los servicios profesionales demandados por este tipo de clientes son cada vez más exigentes, estos conllevan incluso su tercerización (compañías de entrenamiento de personal, monitoreo de armas, y ciertos dispositivos tecnológicos), con el objetivo de cumplir las exigencias. Por esta razón, únicamente las grandes compañías de seguridad transnacionales y algunas empresas nacionales fuertes están en condiciones de proveer y competir en este negocio, debido a la alta inversión necesaria para proporcionar tales servicios.

Debido a lo expuesto, este lucrativo mercado no puede ser cubierto por el grueso de compañías registradas. La plaza a la cual se dirigen las empresas más pequeñas, se encuentra desagregada en el gran abanico de actividades existentes, como pequeños negocios, guardianías de hogares, pequeñas urbanizaciones, entre otras. Mucho se habla de la fragmentación que promueven los servicios de seguridad privada a la sociedad en general, lo cual se debe principalmente a que todavía es considerado un servicio que solo pocos individuos pueden pagar, y por consiguiente, marca una implícita exclusión social entre consumidores y no consumidores. Si bien esto es un elemento importante de considerar, pues proplematiza profundamente el concepto de seguridad como bien público, en el Ecuador la tendencia a una expansión masiva de utilización de estos servicios parece estar creciendo.

Las encuestas de victimización realizadas por FLACSO tanto en Quito, Guayaquil y Cuenca en el año 2003; revelan que el 8,7 % de los hogares poseen guardias privados. No se dispone de datos de los años subsiguientes, sin embargo, las 849 empresa registradas en la Superintendencia del Compañías en el año 2006, constituyen un dato que nos permite inferir la tendencia cada vez mayor de los estratos más populares de la sociedad ecuatoriana, a contratar guardianía privada (se incluye clase media y clase media baja); sectores en los que prima, por cuestiones adquisitivas, la ley del precio antes que la calidad del servicio en sí mismo.

Ahora bien, la política de abaratamiento de costos, ha generado un repunte en el apareamiento de compañías o personal no regulariza-

do oficialmente. El SRI reporta hasta el año 2005, 2.310 RUC (Registro Único de Contribuyentes) abiertos por concepto de esta actividad⁸, de los cuales 892 son empresas y 1.418 son personas naturales que podrían ofrecer los servicios deliberadamente y sin control alguno. En este sentido, en el país son frecuentes las denuncias por los precarios equipos de utilizan muchas de las empresas (armas, chalecos antibalas, entre otros), así como son recurrentes las denuncias por negligencia en el uso de los mismos, las cuales se realizan por el cometimiento de abusos, complicidad con la delincuencia, entre otras. Esto de cierta forma puede ser causado por la tendencia del abaratamiento de precios e informalidad del servicio existente.

Seguridad privada y seguridad ciudadana

Mucho se ha hablado en el Ecuador sobre la pertinencia del uso de las guardianías privadas como una solución o alternativa al manejo de la desprestigiada seguridad pública. Gran parte de esta discusión se centra en el debate que destaca la importancia de la participación ciudadana en la planificación y manejo de la seguridad, como una alternativa para suplantar el viejo y vertical concepto de seguridad nacional, el cual se basa en atacar las grandes amenazas contra el estado.

Es algo difícil evaluar los alcances y logros de la seguridad privada en materia de seguridad ciudadana, principalmente por la complejidad en dictaminar qué es lo que se está entendiendo por este concepto; por la poca existencia y confiabilidad de la información; y, por el ámbito de responsabilidad de las guardianías privadas, las cuales no son contratadas específicamente para brindar un servicio público. Éste último está enfocado principalmente a velar por la disminución de los índices o niveles de delincuencia e inseguridad en general, mientras el servi-

8 Actividades de vigilancia y protección que son realizadas por personal empleado para proteger a personas o propiedades, a través de patrullaje de calles, o como guardaespaldas, guardianes y serenos para edificios de apartamentos, oficinas, fabricas, obras...

cio privado está más enfocado en brindar protección bajo objetivos particulares y sectorizados.

Para entrar a analizar los impactos de las guardianías privadas en el manejo integral de la seguridad ciudadana, es necesario partir del hecho que los delitos son la fuente principal de inseguridad ciudadana y asumir al concepto de seguridad dentro un esquema racional de elección de los actores por bienes y servicios. Las guardianías privadas son vistas como una opción pertinente a la cual recurren ciertos individuos para garantizar su protección individual, ésta implica un traslado de algunas competencias de la seguridad pública a la privada, como el porte de armas, la facultad y obligación de detener a delincuentes en delito flagrante, la prohibición de acceso a espacios, entre otras más. Para evaluar la incidencia de las guardianías privadas en el manejo integral de la seguridad ciudadana, ésta debe ser entendida como una serie de esfuerzos individuales, que sumados en su conjunto, deberían repercutir en la disminución de los delitos en los cuales tienen racionalmente competencia y responsabilidad.

Si tomamos en cuenta que el manejo de la seguridad pública está enfocado en reducir la inseguridad ciudadana con respecto al aumento delictivo, el sector privado que proporciona este servicio debe ser evaluado en su real incidencia sobre el control y la disminución del número de delitos sobre los que tiene responsabilidad; es decir, robos a domicilios, robos a carros, asalto a bancos, asalto en carreteras, asaltos comerciales, asalto y robo de vehículos, y asaltos en general. En los datos proporcionados por la Policía Judicial, entre los años 2000 y 2004, vemos que los delitos arriba mencionados sumados en total por año, mantienen una tendencia decreciente a nivel de país en este periodo (Ver cuadro 1). Pichincha por su parte, presenta mejoras considerables en números brutos en los delitos arriba mencionados, pues de los 22.291 delitos denunciados en el 2000, pasó a 16.514 en el 2004. Guayas por otro lado, varía de 14.553 delitos denunciados en el año 2000, a 14.814 en el 2002 y 13.110 en el 2004. Con estos resultados, se podría argumentar que la seguridad privada está teniendo éxitos en el control de estos delitos. Sin embargo, si ana-

Cuadro I				
Delitos donde las guardianías privadas tienen responsabilidad				
Ecuador 2002-2004				
	2000	2002	2003	2004
Robo a domicilio	14041	13261	10224	10434
Robo carros	2574	2352	2203	2734
Otros robos	17470	16651	18170	17344
Asalto a bancos	86	91	130	72
Asalto a carreteras	465	538	356	393
Asalto c. comerciales	1943	1083	1975	2344
Asalto y robo de vehículos	4456	2514	2327	2059
Asalto y robo	13132	10633	9490	10253
Total	54167	47123	44875	45633

Fuente: Policía Judicial del Ecuador:

lizamos en detalle el comportamiento de dos de los principales delitos sobre los que estas compañías tienen responsabilidad directa, como asaltos los comerciales y los asaltos a bancos, vemos que existe ambigüedad en los resultados. A nivel de país los asaltos mantienen un comportamiento irregular y los asaltos comerciales tienden a subir. En Quito y Guayaquil que son las ciudades donde mayor presencia de compañías de seguridad se registra por número de habitantes, los asaltos a bancos en el año 2004 también mantienen tendencias irregulares con un crecimiento en el año 2003 y un decrecimiento en el 2004. Por otro lado, los asaltos comerciales disminuyeron drásticamente en la provincia de Pichincha de 1785 en el año 2000 a 481 en el año 2004, mientras que en la provincia de Guayas éstos aumentaron de 138 en el 2000 a 1353 en el 2004.

Lo dicho anteriormente no nos puede conducir a decir que los aportes de la vigilancia privada al manejo de la seguridad ciudadana no sean importantes. Hay que considerar que los números de denuncias por los delitos tipificados anteriormente no han mantenido los niveles de crecimiento que tuvieron en la década de los noventa. Sin embargo, se debe reconocer que el gasto público en la Policía Nacional ha

crecido tres veces en los últimos cinco años, y que el número de efectivos policiales aumentó de 22.000 efectivos en el año 2000 a 36.907 en el año 2004; lo cual puede estar incidiendo también en el control de este tipo de delitos.

De todos modos, no se puede considerar a las guardianías privadas como una solución al problema de la seguridad ciudadana, justamente debido al ámbito de competencias y responsabilidades para el que fueron contratadas. Es preciso tomar en cuenta que en el Ecuador de los últimos años, han crecido considerablemente ciertos delitos que pueden ser una fuente directa a la generación de inseguridad en la población, como los delitos contra las personas, los delitos sexuales, los homicidios, las agresiones, los secuestros, las violaciones, y las amenazas o intimidaciones; sobre los cuales la vigilancia privada tiene poca o casi nada de responsabilidad (salvo pocos servicios especializados de protección a personas o guardaespaldas).

Una política integral de seguridad ciudadana no puede ser una suma de voluntades y esfuerzos individuales. Ésta necesariamente debe orientarse a integrar los múltiples aspectos que combaten los factores que generan inseguridad a la población, los cuales en muchos casos están fuera del tema delictivo o violento, y más bien implican propuestas de reformas destinadas a mejorar la confianza interpersonal e institucional de las personas. En este sentido, se podría considerar que la seguridad privada es un complemento o alternativa efectiva al trabajo policial en materia de prevención de algunos delitos contra la propiedad; sin embargo, esta afirmación parece ser un poco riesgosa si tomamos en cuenta temas como el marco jurídico, la tendencia política y social en el manejo de la seguridad, y los mecanismos de control que regulan esta actividad en Ecuador.

En el campo legal, la tendencia a la privatización de la seguridad ciudadana no ha sido resuelta, pues la Ley de Seguridad Privada del Ecuador prescribe el libre uso de la contratación de este tipo de empresas por parte por ciudadanos/as; definiendo además las modalidades de operación, los pasos para la conformación de las mismas, el objeto y razón social, el ámbito de competencias, y, las respon-

sabilidades y mecanismos de control. En cuanto a su jurisdicción, no hay una normativa jurídica explícita, la ley se presenta neutra y en muchos de sus pasajes, ambigua en esta materia. Tradicionalmente las guardianías privadas cumplen su jurisdicción en el ámbito privado protegidas por el derecho de contratación y libertades civiles; sin embargo, es muy común encontrar empresas de guardianía privada resguardando espacios públicos y semipúblicos (como parques y plazas), bajo la contratación, competencia y responsabilidad privada.

En los últimos dos años, Ecuador se vio envuelto en un problema complejo en cuanto a la jurisdicción, competencias y responsabilidades de las guardianías privadas, lo cual ha ocasionado más de un conflicto entre los actores involucrados. En el año 2005, el Municipio de Guayaquil (institución pública local), a través de su Corporación de Seguridad Ciudadana (institución de naturaleza privada), contrató varias compañías de seguridad privada en pretexto de la poca atención recibida por parte del gobierno central para combatir el incremento de la delincuencia; el objetivo de este hecho fue proveer seguridad pública (de competencia y jurisdicción constitucional del Estado a través de la Policía Nacional) en las calles o puntos conflictivos de la ciudad.

Este suceso aparte de mostrar la ambigüedad jurídica existente, ejemplifica también un cambio en el imaginario social y político de los ecuatorianos. Las guardianías privadas empiezan a ser vistas como una alternativa para el control de la violencia y la inseguridad en la calle, lo cual se explica en varios factores, principalmente en el sentimiento de desprotección provocado por la mala imagen de las instituciones de control oficial. Esta alternativa parece no tener límites de acción, pues se legitima una intromisión cada vez mayor de la seguridad privada en asuntos que tradicionalmente han sido de jurisdicción policial. Como ejemplo de esto, se puede citar el dictamen formulado por el Fiscal General de la Nación en Mayo del 2006, el cual estipulaba que las guardianías privadas no sólo están facultadas, sino que están obligadas a detener a delincuentes en presencia de delitos flagrantes. Esto es una gran muestra de la tendencia a la privatización de la seguridad en el Ecuador, y de lo problemático que resulta establecer límites

entre la competencia pública y privada en un contexto con altos índices de inseguridad ciudadana como el ecuatoriano.

Otro de los problemas de concebir a las guardianías privadas como alternativa o complemento a la labor policial son los mecanismos de control existentes.⁹ Cabe resaltar que el Ecuador aún no dispone de un reglamento sobre compañías de seguridad privada, debido a que éste se encuentra aún en el Congreso Nacional para su aprobación, pues el anterior reglamento quedó en desuso a partir de la aprobación de la Ley de Seguridad Privada en el año 2003. Este hecho, ha dificultado establecer competencias más específicas en varios aspectos, entre ellos un mayor detalle sobre las responsabilidades de las instituciones que controlan esta actividad, el reglamento de selección y características del personal, las entidades encargadas de la capacitación de funcionarios/as, entre otros. Por otro lado, son conocidas las dificultades que presenta el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO) para el control efectivo del uso y tenencia de armas. En este sentido, aún no existe las garantías suficientes para un mejor control en esta materia; lo cual constituye un estímulo para los empresarios de la seguridad privada al considerarse un proceso sencillo de realizar.

En el Ecuador han existido casos de denuncias sobre la presencia de compañías informales de seguridad privada que se encuentran fuera de los controles institucionales. El uso de personal, armas y sistemas de protección poco calificados impulsados por una política de

9 La Ley de Vigilancia y Seguridad Privada del Ecuador, vigente desde Julio del 2003, estipula que el control del funcionamiento de estas compañías estará repartido entre varias instituciones como las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional, la Superintendencia de Compañías, la Superintendencia de Comunicaciones, y el Ministerio de Trabajo, cada una de ellas dentro de su ámbito de competencias. En este sentido, las Fuerzas Armadas son las encargadas de la emisión y control del porte y uso de armas de fuego; el Ministerio de Gobierno y la Policía Nacional son las encargadas del control de funcionamiento y la emisión de permisos para el mismo; la Superintendencia de Compañías está a cargo de supervisar las actividades comerciales de acuerdo a la Ley de Compañías; la Superintendencia de Comunicaciones emitirá los permisos para el uso de frecuencias de radio y comunicación de las compañías; y finalmente, el Ministerio de Trabajo es el encargado de regular lo concerniente a la contratación personal.

abaratamiento de costos operacionales, dificultan la garantía de que el servicio de seguridad privada sea visto como una alternativa a la seguridad pública. Por el contrario, todo esto se convierte más bien en factor de inseguridad ciudadana, debido a malas prácticas profesionales por parte de estas empresas; considerando que existen registros de que algunas de ellas operan sin los respectivos permisos de porte de armas. Según los datos proporcionados por el COMACO, en el año 2006 existen 705 compañías registradas y 286 en constitución, éstas últimas están operando regularmente sin permiso de porte de armas.

Considerar a la seguridad privada como una alternativa o complemento al manejo de la seguridad pública es problemático en el largo plazo debido a las razones expuestas anteriormente. En el corto plazo, se vuelve necesaria la aprobación urgente del reglamento de seguridad privada que delimite específicamente la competencia y la jurisdicción de ámbito. Por otro lado, también se necesita endurecer los controles que actúen como desestímulos para frenar la masiva proliferación de esta actividad, ya que si bien se puede considerar a la seguridad privada como una fuente importante de empleo para miles de ecuatorianos/as, creemos firmemente que su fin último constituye simplemente un negocio con intereses definidos, los cuales está lejos de los objetivos de contribuir eficazmente al manejo integral de la seguridad ciudadana en el Ecuador.

Conclusiones

El despunte de las guardianías privadas desde el año 2005, debe ser enmarcado dentro de un contexto definido, que está determinado por una crisis general del sistema de seguridad pública, la cual obedece a factores como una baja credibilidad de las policías, el despunte de la delincuencia, y el crecimiento del temor e inseguridad ciudadana.

Las guardianías privadas deben ser consideradas una actividad comercial como cualquier otra. Las leyes del capital están presentes en este proceso como la profesionalización del servicio, la concentra-

ción de los ingresos, la tecnificación racional de los procesos, la tercerización y la masificación del consumo. En el Ecuador, la expansión de este mercado está generando problemas como el apareamiento de informalidad y baja calidad del servicio, lo cual es resultado de la aplicación de políticas de abaratamiento de costos. La seguridad debe ser asumida como una actividad que entra dentro de la lógica de bienes y servicios, donde los individuos deciden sobre sus preferencias y estrategias más convenientes.

De acuerdo a lo planteado, queda claro que la seguridad privada no es una alternativa al manejo de la seguridad ciudadana, pues su ámbito de competencia y responsabilidad pública es limitado. La seguridad no debe ser asumida como una sumatoria de iniciativas privadas, sino como un proceso de decisión pública que aborda el manejo de este tema desde una perspectiva integral; es decir, desde varios aspectos. 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.