

**Economía Política  
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

# Economía Política de la Seguridad Ciudadana



**Entidades gestoras**

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

© de la presente edición:

**FLACSO, sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

# Índice

Presentación .....	7
--------------------	---

## Introducción

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

*Fernando Carrión M.*

## I. PRESUPUESTO

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

*Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón*

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

*Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández*

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

*Alejandra Muñoz Gonzáles*

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

*Benjamín Méndez Bahena*

## II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

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

## III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

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

## IV. SEGURIDAD PRIVADA

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

# Introducción

## Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad<sup>1</sup>

Fernando Carrión M.<sup>2</sup>

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 (Bourgeois, 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,<sup>3</sup> la percepción de inseguridad ha

aumentado,<sup>4</sup> la victimización se ha incrementado y la legitimidad institucional ha caído.<sup>5</sup>

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” (Kliksberg, 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 delimitan 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.<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup>

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 situacional<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 Estado<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

---

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 Mundial<sup>13</sup> 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).<sup>14</sup> Es decir que el municipio rico asigna más recursos en términos relativos (porque los otros servicios los tiene

---

<sup>14</sup> 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”<sup>15</sup> 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)<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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,<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

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.<sup>21</sup> 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 pre-valetientes.

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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup>

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 Ecuador<sup>25</sup> 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 brasilero 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.<sup>26</sup> 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](http://www.latinobarometro.org)
- Frigo, 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.