

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



Evolución cuantitativa del gasto público en la contratación de servicios de  
seguridad privada del año 2005 al 2013

Tesis para optar el Título de Magíster en Ciencia Política con mención en  
Políticas Públicas y Gestión Pública que presenta

Autora: Inés Gisella Martens Godínez

Asesor: Jaris Mujica Pujazón

Jurado:

Jorge Aragón Trelles

Jaris Mujica Pujazón

Gonzalo Xavier Alcalde Vargas

Lima, junio del 2016

## ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
CUADROS Y GRÁFICOS.....	4
LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.....	5
INTRODUCCIÓN.....	6
<b>CAPÍTULO I: LA SEGURIDAD CIUDADANA CONCEPTO Y ALCANCES</b>	
1. Los debates acerca de la seguridad en el Siglo XX y el cambio de paradigma	15
1.1. De la Seguridad Nacional a la Seguridad Humana.....	15
1.2. La seguridad ciudadana ¿concepto en debate? .....	21
2. Los conceptos y definiciones centrales: seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad privada.....	24
2.1. Seguridad Humana.....	24
2.2. Seguridad Ciudadana.....	26
2.3. Seguridad privada.....	28
3. El uso público de la seguridad privada.....	31
4. Los modelos de gestión de la seguridad.....	38
<b>CAPÍTULO II: EL USO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA</b>	
1. El crecimiento de la industria de la seguridad privada en América Latina.....	43
2. Los usos públicos de la seguridad privada en América Latina.....	49
3. La regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina .....	52
4. Los principales actores de la seguridad privada: personal policial y militar en situación de retiro. ....	65
<b>CAPÍTULO III: EL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD PRIVADA EN EL PERÚ</b>	
1. Los servicios de seguridad privada y su regulación.....	71
1.1. Los servicios de seguridad privada regulados en el Perú...	71
1.2. Los requisitos para la realización de cada tipo de servicio..	74
1.3. Los principales cambios en la regulación de los servicios de seguridad privada en el Perú.....	76

2. El presupuesto público para la contratación de servicios de seguridad privada y las modalidades de contratación.....	79
2.1. La organización del presupuesto público y los clasificadores presupuestales.....	79
2.2. El presupuesto estatal asignado para la contratación de seguridad privada.....	81
2.3. Las modalidades de contratación que puede realizar el Estado.....	82
3. El gasto público del gobierno nacional en servicios de seguridad privada	
3.1. La evolución cuantitativa de la contratación de servicios de seguridad privada por parte del gobierno nacional.....	85
3.2. La evolución cuantitativa de la contratación de servicios de seguridad privada en los Ministerios.....	88
3.3. Porcentaje de presupuesto anual por entidad utilizado para la contratación de seguridad privada.....	90
4. Los tipos de servicios de seguridad privada que contrata el gobierno nacional	
4.1. Los tipos de servicios de seguridad contratos por el Estado.....	91
4.2. La contratación de servicios de tecnologías de seguridad y de consultoría.....	93
5. Características de la contratación de vigilancia privada por parte del gobierno nacional	
5.1. Las características de la los procedimientos de contratación de los servicios de vigilancia por parte del gobierno nacional.....	95
5.2. La continuidad en la contratación de una misma empresa por una entidad del gobierno nacional para brindar el servicio de vigilancia privada.....	98
5.3. Las características de los servicios que se incluyen en la contratación de vigilancia privada.....	99
6. La relación entre la creación y funcionamiento de empresas de seguridad privada que brindan servicios de vigilancia y su contratación por parte del Estado	
6.1. La cantidad de empresas con autorización para brindar el servicio de vigilancia privada vigente que contrataron con el Estado.....	100
6.2. La cantidad de empresas que contrata con el Estado el servicio de vigilancia privada que no mantienen dicha actividad económica cuando culmina sus contratos.....	101

CAPÍTULO IV: LA NECESIDAD SEGURIDAD PRIVADA EN EL ESTADO	
1. La tercerización de servicios en el Estado.....	103
2. Las razones por las cuales el Estado contrata seguridad privada...	104
3. ¿Es justificado el crecimiento de la vigilancia privada en instituciones públicas?.....	107
4. La alta rotación del personal de seguridad privada, su preparación y sus consecuencias para el Estado.....	111
5. La programación del presupuesto en seguridad privada.....	119
CONCLUSIONES.....	121
BIBLIOGRAFÍA.....	125
ANEXOS.....	
1. Anexo 1: Entrevista dirigida a decisores en políticas, planes, etc. estatales de seguridad.....	137
2. Anexo 2: Entrevista dirigida a socios o gerentes de empresas de seguridad privada.....	138

## CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadros	
Cuadro N° 1: Dimensiones de la Seguridad Humana y Ejemplos de Amenaza.....	25
Cuadro N° 2: Formas de relación Estado – mercado en la provisión de servicios de seguridad.....	41
Cuadro N° 3: Normatividad vigente y plazo de licencia otorgada por el Estado.....	55
Cuadro N° 4: Requisitos especiales para otorgamiento de licencia para operar.....	57
Cuadro N° 5: cuadro de requisitos para obtener autorizaciones por modalidad de servicio de seguridad privada.....	75
Cuadro N° 6: cuadro de montos ejecutados por año en el rubro de servicios de seguridad y vigilancia.....	81
Cuadro N° 7: cuadro de valores establecidos del 2005 al 2014 para la determinación del tipo de contratación a seguir.....	84
Cuadro N° 8: cuadro de montos adjudicados por año a la contratación de servicios de seguridad privada.....	86
Cuadro N° 9: Cantidad de Adjudicaciones de menor Cuantía- AMC para servicios de seguridad privada en Ministerios del 2005 al 2013...	97
Cuadro N° 10: Plan de Formación Básica.....	113
Cuadro N° 11: Plan de Perfeccionamiento.....	113
Gráficos	
Gráfico N° 1: Características del mercado de la seguridad privada en América Latina.....	70
Gráfico N° 2: La tendencia en el gasto por servicios de vigilancia privada en los ministerios del año 2005-2013.....	88
Gráfico N° 3: cuadro de número de contratos realizados por los ministerios en servicios de seguridad privada.....	93

## LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDOC	Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito
Sucamec	Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Explosivos y Municiones de Uso Civil
Sunat	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
AMC	Adjudicaciones de Menor Cuantía
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
DSN	Doctrina de la Seguridad Nacional
D.L.	Decreto Legislativo
D.S.	Decreto Supremo

## INTRODUCCIÓN

Garantizar la seguridad de las personas frente a amenazas que no les permitan el pleno ejercicio de sus derechos es una obligación que corresponde a los Estados y para ello cuenta con el monopolio del uso legítimo de la fuerza, cuya aplicación se encuentra regulada tanto en legislaciones nacionales como en instrumentos internacionales. Una de las dimensiones que deben ser aseguradas es la referida a la amenaza del despojo y la violencia, esto es a lo que llamamos seguridad ciudadana.

Sin embargo, en los últimos 20 años se ha observado que la seguridad privada, entendida como un costo anticipado, que cubre servicios brindados por privados con ánimos de lucro, cuyo objetivo es la prevención de pérdidas económicas, daños materiales y lesiones a las personas, sin incidir en el origen del problema, que son asumidos por el Estado y los privados con la finalidad de reducir el riesgo de victimización; ha tenido un importante crecimiento en América Latina. Dicho crecimiento ha sido promovido, en parte, por personal en retiro de las fuerzas armadas y policiales, y favorecido por factores como la creciente sensación de inseguridad por parte de la población, la finalización de conflictos armados (con el consiguiente desempleo de personal calificado) y la creciente amenaza de violencia y despojo, principalmente, por el aumento del crimen y el delito.

Un tema que importa, en especial, es que los servicios de seguridad privada no solo son contratados por particulares para mitigar la insuficiente seguridad que, perciben, es brindada por los Estado, sino que es el propio garante de dicha seguridad, el Estado, el que se ha convertido en uno de sus clientes, y el Perú no es la excepción. A pesar de que este panorama de crecimiento ha sido registrado por estudios regionales y algunos han hecho referencia a países concretos, en el caso peruano no se ha realizado ninguna investigación orientada a determinar las dimensiones de dicho gasto por parte del Estado, su tendencia o los tipos de seguridad contratados, ni se han analizado las ventajas y desventajas relacionadas con esta práctica.

Buscando responder a este vacío la presente tesis plantea las siguientes preguntas, las dos primeras descriptivas y las siguientes analíticas: i) ¿Cuál ha sido la evolución cuantitativa del gasto público utilizado en la contratación de servicios de seguridad privada del año 2005 al 2013?, ii) ¿cuáles han sido los tipos de servicios de seguridad privada que contrata el Estado?, iii) ¿cuáles son las consecuencias que tiene la contratación de servicios de seguridad privada por el propio Estado? iv) ¿se justifica dicha práctica en las dimensiones y con las características que se realiza?

El planteamiento de este problema de investigación resulta importante debido a que el uso de seguridad privada por parte del Estado compromete presupuesto público, por lo que es relevante conocer la magnitud del gasto, los servicios



que se contratan, las consecuencias que dichas contrataciones traen consigo y si existe real necesidad de contratar estos servicios en la cantidad en la que se realiza. Al respecto, es preciso señalar que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, señala que a pesar del fuerte crecimiento económico y presupuestal del Estado observado desde el año 2003, este no ha sido acompañado por una capacidad similar por gastar bien lo que recauda. Si bien es cierto, el centro del análisis del gasto estatal suele estar concentrado en la capacidad de brindar bienes y servicios públicos al ciudadano, es preciso llamar la atención sobre la necesidad de analizar con mayor detalle la asignación de presupuesto para servicios de apoyo, como los servicios de seguridad, durante la etapa de programación y formulación del mismo.

En ese sentido, la presente tesis tiene como objetivos i) identificar y analizar la evolución cuantitativa del gasto público (Gobierno Nacional) en la contratación de servicios de seguridad privada, en el período comprendido desde el año 2005 hasta el año 2013, ii) determinar los tipos de servicios de seguridad privada que se contrata y si estos se han ampliado en el mismo periodo, iii) determinar las consecuencias (positivas o negativas) que tiene la contratación de servicios de seguridad privada por el propio Estado y iv) si se justifica dicha práctica en las dimensiones y con las características que se realiza.

Para cumplir con dichos objetivos, las fuentes de datos utilizadas fueron i) el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, administrada por el Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado (en adelante OSCE) ii) el Sistema Integrado de Administración Financiera, Administrado por el Ministerio de Economía y Finanzas y iii) la base de datos de autorizaciones -de personas jurídicas- para brindar servicios de seguridad privada de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Explosivos y Municiones de Uso Civil (en adelante Sucamec). Al respecto, se seleccionaron dichas fuentes por ser las únicas que brindan información oficial, sistematizada y centralizada del gasto público en servicios de seguridad privada y respecto de aquellas empresas que, de manera formal, brindan dichos servicios.

Respecto a la primera fuente mencionada es preciso señalar que desde el año 2004 el OSCE, (antes Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado- Consucode), estableció que las entidades estatales tenían la obligación de reportar la información relacionada con sus contrataciones y adquisiciones en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, por lo cual es posible tener información oficial (reportada por las propias entidades contratantes) de los procesos de contratación que se iniciaron a partir del 2004.

Por otro lado el Sistema Integrado de Administración Financiera (en adelante SIAF) que es la segunda fuente de información utilizada registra la ejecución

presupuestal de todas las entidades del Estado en rubros específicos. La importancia de esta fuente radica en que centraliza cada uno de los gastos realizados por el Estado en tiempo real y su confiabilidad radica en que si el gasto no es registrado la entidad se ve impedida de ejecutarlo. Es preciso señalar que además de acudir al SIAF de forma directa, a través de la página del Ministerio de Economía y Finanzas, se realizaron pedidos de información a dicha entidad para tener certeza del momento desde el cual se contaba con la específica de gasto referida a la contratación de servicios de seguridad privada.

Sobre la tercera fuente de información que es la base de datos de autorizaciones para brindar servicios de seguridad privada de Sucamec, es preciso señalar que dicha entidad es la única que puede brindarlas y registra las mismas, especificando los años de vigencia de cada una de ellas, el ámbito territorial al cual se refiere y la modalidad de servicio autorizada. Se tuvo acceso a esta base de datos mediante una solicitud de acceso a la información pública y se solicitó, además, que se incluyeran aquellas autorizaciones vencidas, con la finalidad de contar con información histórica respecto de las personas jurídicas que en algún momento ejercieron, con autorización, los servicios de seguridad privada.

Como señalé, opté por estas tres fuentes de información documental, por ser las únicas que brindan información oficial, sistematizada y centralizada de los temas trabajados en la presente tesis. En ese sentido el criterio de validez

utilizado fue el de saturación. Cabe señalar que es posible que haya datos de la realidad no recogidos por dichas bases, sin embargo su aproximación es la más cercana a la realidad, al existir la obligación de reportar datos oficiales en dos de ellas (SIAF y SEACE) y porque la tercera, Sucamec es la que brinda las autorizaciones para brindar servicios de seguridad privada y registra cada uno de estos trámites. Por otro lado, el periodo escogido está determinado por la disponibilidad de información en las fuentes mencionadas.

Respecto a las herramientas utilizadas estas fueron tres: i) fichas de archivo, para registrar las leyes y reglamentos que regulan los servicios de seguridad privada en América Latina, ii) ficha de registro documental, para registrar los datos relevantes de las bases a las que se tuvo acceso y ii) entrevistas, a funcionarios y ex funcionarios decisores en políticas, planes, etc. estatales de seguridad.

Con referencia a los instrumentos elaborados y su aplicación, elaboré un instrumento cuantitativo que clasificaba todos los datos necesarios (provenientes de las 3 fuentes mencionadas) para responder a las preguntas de la tesis, por lo cual fue necesario aplicarlo una sola vez. Por otro lado, el instrumento cualitativo fue una entrevista semi estructurada la cual se aplicó 7 veces al grupo seleccionado formado por funcionarios y ex funcionarios, decisores en políticas, planes, etc. estatales de seguridad. Al respecto, cabe señalar que no se buscó saturación, sino que los datos obtenidos de las

entrevistas fueron útiles para corroborar e ilustrar con su experiencia los datos extraídos del análisis de las bases de datos. Para realizar dichas entrevistas se elaboró un protocolo de consentimiento informado, en el cual se explica el objetivo de la investigación, como se registrará la entrevista, el uso que se dará a lo señalado por los entrevistados, además de especificarse que la identidad de los mismos se mantendría en el anonimato, asignándoles un código. Dichos protocolos fueron leídos y entregados a los entrevistados previamente a la realización de la entrevista, y firmada por los mismos en señal de consentimiento.

Las hipótesis iniciales son i) que del año 2005 al año 2013, en el Perú el gasto público para la contratación de servicios de seguridad privada se ha incrementado, ampliándose, los tipos de servicios contratados por el Estado, ii) que el uso de dinero público en la contratación de servicios de seguridad privada no tiene fundamento en la especialización, calidad, ni eficiencia del servicio, y iii) que las consecuencias de dichas contrataciones, por sus características, pueden ser perjudiciales para la seguridad del propio Estado.

Para afirmar o negar dichas hipótesis la presente tesis se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero de ellos analizo la evolución del concepto de seguridad, desde su orientación centrada en el Estado hasta que es el ser humano el que se ubica en centro de esta definición. Asimismo, fijo las definiciones de seguridad ciudadana y seguridad privada, además de exponer

el panorama general de la contratación de empresas militares de seguridad privada y de empresas civiles de seguridad privada por parte de Estados en el mundo.

El segundo capítulo se concentra en analizar el panorama del crecimiento de la industria de la seguridad privada en América Latina, sus usos públicos, así como la regulación de las empresas que brindan dichos servicios. En este capítulo también se aborda el perfil de los principales actores de la seguridad privada en América Latina, los mismos que en su mayoría son policías y militares en situación de retiro.

El tercer capítulo se encuentra enfocado en identificar el gasto que ha realizado el Estado peruano, para la contratación de seguridad privada del año 2005 al 2013 y en analizar su evolución, así como las características de los servicios contratados. Para ello se señalan los servicios de seguridad privada regulados en el Perú, su regulación, la organización del presupuesto público y las formas de contratación que puede llevar a cabo. Asimismo, se analizan los requerimientos realizados por las entidades del Gobierno Nacional para la contratación de seguridad privada, los servicios más contratados y la cantidad de años que, las empresas que contratan con el Estado este tipo de servicios, mantienen sus licencias para brindar los mismos.

Por último, el capítulo cuatro gira en torno a las ventajas de la tercerización de servicios, para luego analizar si dichas ventajas son trasladables a la

experiencia estatal de tercerización de servicios de seguridad privada. Asimismo, se analizan las razones por las cuales el Estado contrata seguridad privada, que funciones son las que realizan y si —tomando en cuenta esos elementos— es justificado el crecimiento registrado. Asimismo, se aborda el riesgo que supone contar con personal de seguridad privada capacitado con las exigencias de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de Uso Civil (Sucamec) debido a su alta rotación y su acceso a información relevante mientras ejercen su función. Finalmente, a la luz de los hallazgos, se analiza si la programación presupuestal en el caso de los servicios de seguridad privada, se realiza sobre la base de la evaluación cualitativa del ejercicio previo o si por el contrario se caracteriza por la inercia y por una evaluación, únicamente, cuantitativa, esto es por el nivel de ejecución presupuestal en el rubro los años previos.

## CAPÍTULO I: LA SEGURIDAD CIUDADANA CONCEPTO Y ALCANCES

### **1. Los debates acerca de la seguridad en el Siglo XX y el cambio de paradigma**

#### **1.1. De la Seguridad Nacional a la Seguridad Humana**

El término seguridad, a inicios del siglo XX, estuvo relacionado a conceptos como soberanía, territorialidad, no injerencia y poderío militar, siendo el centro de preocupación la protección de los Estados, frente a otros Estados. En ese sentido, se hacía referencia a la Seguridad Nacional como “la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras” (Kennan, citado por Laborie, 2013a, 7). En el contexto de la Guerra Fría este enfoque de seguridad frente a la amenaza externa se fortaleció, ante el temor de una amenaza nuclear marcada por la constante tensión de las dos potencias mundiales: Estados Unidos de América y la Unión Soviética (PNUD e IIDH 2011, PNUD 1994, Magaña, 2009).

Paralelamente, parte de las estrategias que, en dicho contexto, aplicaron los Estados Unidos de América contra el comunismo, fue la instauración y difusión en América Latina de la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN), la cual estaba centrada en proteger al Estado, frente a amenazas externas e internas,

---



donde el enemigo era el comunismo que se “filtraba por todas partes” y ponía en riesgo la seguridad nacional y a la propia sociedad (Velásquez, 2002, 14). En ese sentido, uno de los cambios que introduce esta doctrina es sustituir al enemigo externo por uno interno, “materializado en supuestos agentes locales del comunismo” (Leal, 2003, 75), sin embargo el enfoque siguió siendo estatocéntrico (el Estado como centro).

Con el fin de la Guerra Fría, la Doctrina de la Seguridad Nacional perdió fuerza y dio paso a una mirada distinta, centrada en el ser humano. El cambio de la mirada estatocéntrica a una centrada en el ser humano, tiene su antecedente en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), donde se observan elementos de un enfoque distinto de seguridad, centrado en las necesidades de la persona (PNUD e IIDH, 2011 15). Al respecto, el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que:

*“el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre (sic), el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”.*

En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) dedicó parte de su informe de desarrollo humano a la necesidad de cambiar el enfoque tradicional de seguridad a uno centrado en el ser humano.

Al respecto, señaló que en la mirada tradicional de seguridad “se dejaban de lado las preocupaciones legítimas de la gente común que le procuraba tener seguridad en su vida cotidiana” (PNUD, 1994, 25). En el mismo sentido Magaña (2009, 128) señala que existen otras amenazas a la seguridad que no pueden ser enfrentadas con los “medios tradicionales de control”. Como parte de estas nuevas amenazas menciona “el terrorismo, las redes internacionales de narcotráfico y la delincuencia organizada, la degradación del medio ambiente, las pandemias como el VIH-SIDA, las crisis financieras mundiales, la extrema pobreza, los flujos migratorios no controlados...” (Magaña, 2009, 128).

Sobre el particular el PNUD acuñó el término de seguridad humana señalando:

*“Se puede decir que la seguridad humana tiene dos aspectos principales. En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad”* (PNUD, 1994, 26).

En ese sentido, se hace referencia a nuevos riesgos que hacen peligrar “las capacidades básicas de las personas para tener una vida digna... que vulneran los derechos humanos y que mantienen un orden injusto del mundo” (Magaña, 2009,128).

Al respecto, Krause (citado por Magaña 2009, 130), clasifica en tres las líneas de argumentación que se construyen sobre este nuevo enfoque de seguridad. La primera mantiene la visión estatocéntrica, pero deja abierta la posibilidad de aludir a diferentes formas de cooperación multilateral o multiestatal en asuntos de seguridad. La segunda agrupa los enfoques que se distancian de la concepción tradicional de seguridad y proponen una seguridad multidimensional, en la que se incluyen nuevas amenazas. La tercera línea de argumentación agrupa a aquellas concepciones que pretenden ampliar la agenda de seguridad en dos direcciones: hacia arriba, “pasando de la seguridad del Estado a la seguridad internacional, y hacia abajo, pasando de la seguridad de las naciones a la seguridad de los individuos” (Rothschild, 1995, citado en Magaña, 2009, 130).

La seguridad humana se ubica en este tercer grupo y es un concepto que no ha estado fuera de debate, por el contrario existen diversas posiciones respecto a sus características y dimensiones. La literatura consultada (PNUD 1994, PNUD e IIDH 2011, Comisión de Seguridad Humana 2003, Pérez de Armiñon, 2007, Human Security Report Project, 2005, Magaña, 2009) difiere en las amenazas que enfrenta la seguridad humana.

Entre los conceptos de seguridad humana que destacan se ubican cuatro: i) el que plantea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al que Magaña (2009, 131) identifica como enfoque amplio, ii) el propuesto por la Red

de Seguridad Humana liderada por Canadá, identificado como enfoque restringido (Magaña 2009, 131); iii) el propuesto por Alkire (2003, 6) al que denominaré el enfoque del “centro vital” y iv) los que llamaré de enfoque extendido, rotulo bajo el cual agruparé aquellos que proponen elementos adicionales –a los propuestos por PNUD– a ser considerados dentro del concepto de seguridad humana.

El concepto planteado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo y por la Comisión de Seguridad Humana (2003, 1), señala que esta brinda a las personas la posibilidad de ejercer las opciones de desarrollo de forma segura y libre. Al respecto, se refiere a la libertad frente al miedo, frente a las privaciones, para vivir dignamente y para actuar en nombre propio. Todos estos elementos coinciden con los mencionados en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Asimismo, dicho enfoque señala que la seguridad humana tiene como características, estar centrada en las personas, ser multisectorial, integral, contextualizada y orientada a la prevención. Además, señala que está integrada por siete dimensiones: seguridad económica, alimentaria, en salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. (PNUD e IIDH, 2011, 23-24).

El enfoque restringido reduce los alcances del concepto de seguridad humana a la protección de ciertos contextos y amenazas. Me referiré específicamente al propuesto por la Red de Seguridad Humana liderada por Canadá, que nace en contraposición al concepto planteado por PNUD, al que considera demasiado comprensivo y por lo tanto ambiguo (Magaña 2009, Mack, 2005). De acuerdo con este enfoque se necesita un concepto claro y preciso, por lo cual proponen que la seguridad humana se centra en la seguridad frente al temor y en particular frente a la violencia física en contextos de conflicto armado y crisis humanitarias en estados frágiles o fallidos (Pérez 2007, Human Security Report Project, 2005, Magaña, 2009).

Una postura interesante y que se encuentra en el centro de las previas, es la planteada por Sabine Alkire (2003, 24-25) que propone que el núcleo de la seguridad humana es proteger el centro vital del ser humano de amenazas que hagan inconsistente su realización a largo plazo. Al respecto precisa que “el centro puede ser pensado como un rudimentario tipo de libertades humanas o como un tipo de derechos humanos. El centro vital incluye libertades políticas y civiles (libertades negativas) y habilidades económicas, sociales y culturales (libertades positivas)” (Alkire, citado por Fernández, 2005, 106).

Por último, hay una serie de autores (Nussbaum 2005, Leaning y Arie 2000, citado por Fernandez, 65, Nef 2001) que introducen otros elementos al concepto de seguridad humana, a quienes agrupare bajo el rótulo de “enfoque

extendido”. Estos consideran dentro del concepto de seguridad humana el aseguramiento de seguridad cultural, la formación de redes sociales y familiares, la aceptación del pasado y entendimiento sobre el futuro, el control del propio entorno, entre otros elementos.

### **1.2. La seguridad ciudadana: ¿concepto en debate?**

Aunque la literatura que aborda el tema de seguridad ciudadana es abundante, esta suele incidir en datos empíricos y partir de afirmaciones como la creciente sensación de temor, el aumento en la criminalidad y violencia, la crisis de la seguridad ciudadana, la necesidad de elaborar políticas en seguridad ciudadana, etc. (Medina, 2010, Dammert, 2008, Arias, 2009).

Por otro lado, no se observa un debate teórico alrededor de lo que involucra en sí mismo el concepto de seguridad ciudadana, pero sí es posible identificar como común denominador de la literatura que aborda el tema, el enfoque criminológico que se le imprime, debido a que actualmente el crimen y el delito son percibidos como las amenazas más cercanas y cotidianas al ejercicio de derechos y al pleno desarrollo de las personas. En ese sentido, la amenaza central de la seguridad ciudadana –actualmente– se concentra en el crimen y el delito, pero ello es circunstancia y por lo tanto, puede cambiar. Eso quiere decir que, si bien es cierto, dichos conceptos se relacionan con el de seguridad ciudadana, no forman parte de su definición.

Sobre el origen del concepto y su evolución es necesario remontarse al Informe de Desarrollo Humano de PNUD de 1994, en el que se menciona como parte de las dimensiones de la seguridad humana a la seguridad personal, referida específicamente a la amenaza de la violencia física. Posteriormente, este concepto se hace más claro al señalarse que “la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo– y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas” (PNUD 2005, 35).

En ese sentido no he ubicado una posición que contradiga que la seguridad ciudadana es una modalidad o dimensión de la seguridad humana, por el contrario, es posible ubicar literatura que afirma que la seguridad ciudadana es —en sí mismo— un derecho y un bien colectivo. Al respecto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos señala que la seguridad ciudadana es:

*“aquella situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos humanos y en la que existen mecanismos institucionales eficientes para prevenir y controlar las amenazas o coerciones ilegítimas que pueden lesionar tales derechos. El derecho a la seguridad ciudadana en un Estado Democrático y de Derecho, consiste en el conjunto de garantías que debe brindar el Estado a sus habitantes para el libre ejercicio de todos sus derechos” (IIDH, 2007, 3).*

Asimismo, Arias (2009, 13) indica que:

*“... la seguridad es un bien público y un derecho colectivo. Esto significa que todos deben beneficiarse, sin distinción, de una situación de seguridad garantizada por el Estado (...). La concepción democrática de seguridad ciudadana tiene una dimensión de civismo y solidaridad que determinan este carácter de bien colectivo; de esta manera, la seguridad debe ser comprendida como una tarea de todos, en tanto somos parte de una misma comunidad reunida en torno a un proyecto común”.*

Otros señalan que la seguridad ciudadana no es un derecho sino un bien jurídico protegido, “un bien jurídicamente protegido en tanto conjunto de acciones o medidas destinadas a preservar otros bienes o valores jurídicamente protegidos por nuestro ordenamiento” (Defensoría del Pueblo 2008).

Sin embargo, la sensación de inseguridad crece en América Latina y la respuesta poco eficiente que ante ello tienen los Estados, ha generado un nicho importante en el mercado para la oferta de seguridad por privados, ya no vista como un bien público, un derecho colectivo o bien jurídico, sino como un bien negociable que se es ofrecido a particulares y al propio Estado, a cambio de una contraprestación.



## 2. Los conceptos y definiciones centrales: seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad privada

Luego de haberme referido a los conceptos de seguridad humana y seguridad ciudadana desde su evolución y los debates (o ausencia de ellos), en este acápite me concentraré en presentar aquellos con los cuales trabajaré en adelante, agregando el concepto de seguridad privada, central para los fines de la presente tesis.

### 2.1. Seguridad Humana

Respecto a la definición de seguridad humana, —central para el desarrollo del de seguridad ciudadana—, trabajaré con la establecida en el marco del Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 1994, al que algunos autores han caracterizado como “enfoque amplio” (Magaña, 2009). Dicha decisión reside en que una de las dimensiones que forma parte de la seguridad humana —desde este enfoque— es el de la seguridad ciudadana (relacionada con modalidades específicas de vulnerabilidad), concepto medular para el desarrollo de la presente tesis.

En ese sentido, es posible definir a la seguridad humana como aquella que brinda a las personas la posibilidad de ejercer sus opciones de desarrollo de

forma segura y libre. Dicha libertad se vincula a cuatro aspectos: i) la libertad para vivir sin miedo o temor, ii) la libertad para vivir sin miseria o necesidad iii) la libertad para vivir en dignidad y iv) la libertad para actuar en nombre propio (PNUD e IIDH, 2011, Comisión de Seguridad Humana, 2003).

Asimismo, de acuerdo con esta definición la seguridad humana tiene cuatro características: i) es una preocupación universal, ii) sus componentes son interdependientes, iii) es fácil velar por ella mediante la prevención temprana y iv) está centrada en el ser humano (PNUD 1994, PNUD e IIDH, 2011, Comisión de Seguridad Humana, 2003). Además está integrada por siete dimensiones: seguridad económica, alimentaria, en salud, ambiental, personal, de la comunidad y política (PNUD 1994, Comisión de Seguridad Humana 2003). Para comprender a lo que se refiere cada una de ellas, resulta ilustrativo el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 1: DIMENSIONES DE LA SEGURIDAD HUMANA Y EJEMPLOS DE AMENAZA**

<b>Dimensiones</b>	<b>Ejemplos de amenaza</b>
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo.
Seguridad alimentaria	Hambrunas, escasez de alimentos.
Seguridad de la salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación insegura, desnutrición, falta de acceso a salud básica.

Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil.
Seguridad comunitaria	Tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares.
Seguridad política	Represión, violación de derechos humanos.

*Fuente: PNUD e IIDH “El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso”, 2011 p. 24.*

## 2.2. Seguridad Ciudadana

La definición de seguridad ciudadana con la que trabajaré es aquella conexas y dependiente de la de seguridad humana, en una relación parte-todo.

*“la seguridad ciudadana es una parte limitada pero vital de la noción, mucho más amplia, de la seguridad humana. Si esta última atiende a formas de vulnerabilidad que comprometen el disfrute de los Derechos Humanos en general, la seguridad ciudadana se refiere a modalidades específicas de vulnerabilidad –las ocasionadas por la violencia y el despojo– y a la protección de un núcleo esencial de derechos fundamentales de las personas” (PNUD 2005, 35).*

Por lo tanto cuando me refiera a seguridad ciudadana se entenderá que es: “la condición personal, objetiva y subjetiva de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros” (PNUD, 2005, 35).

Sobre la seguridad ciudadana, es importante observar que la fuente de la violencia –potencial o actual– no forma parte su definición. Por lo tanto, se debe tener presente que el crimen y el delito no forman parte de la definición de seguridad ciudadana, sin embargo en tanto ellos constituyan el principal factor o fuente de violencia o amenaza de violencia hacia los ciudadanos, se relacionará con la seguridad ciudadana y será uno de los principales temas a trabajar para su mantenimiento o restablecimiento. En esa línea, es preciso que se comprenda que las amenazas a la seguridad ciudadana son variables, por lo tanto, estas pueden cambiar en el futuro, sin que ello modifique el contenido de la definición.

Lo antes señalado explica que diferentes estudios sobre seguridad ciudadana sean tratados desde un enfoque criminológico, sin embargo ello no justifica dejar de lado otros factores que pueden incidir en la inseguridad ciudadana, pues como he mencionado sus componentes son interdependientes (PNUD 1994, PNUD e IIDH, 2011, Comisión de Seguridad Humana, 2003). Asimismo, al contrario de lo que sucede con el concepto de seguridad humana, no se han construido debates alrededor de la definición de seguridad ciudadana en sí

misma, siendo aceptado que la misma es un aspecto o dimensión de la seguridad humana, relacionada con la dimensión personal.

Por último, la literatura revisada se centra en desarrollar y analizar las políticas de Estado que deben ser aplicadas para recuperar o mantener la seguridad ciudadana y los actores y roles que deben ser considerados para dicho fin, sin polemizar —y en ocasiones sin mencionar— el contenido de la seguridad ciudadana. (Medina 2010, Bosch, et al., 2004, Fuentes, 2003).

### 2.3. Seguridad privada

Sobre la seguridad privada, “no existe una definición de los servicios de seguridad privada civil que goce de aceptación general” (UNDOC, 2014,101) Sin embargo, en este acápite —a partir de los elementos que brindan distintos documentos que versan sobre el tema—, propondré una definición. Al respecto, es preciso indicar que en el marco de la seguridad ciudadana, la seguridad privada es considerada como un costo anticipado, este es, aquel que el Estado y los privados asumen con la finalidad de reducir el riesgo de victimización (PNUD, 2013, 5).

Cabe indicar que los otros dos tipos de costos considerados son aquellos que se producen como consecuencia del delito (daños a la propiedad, salud, etc.) y aquellos en los que incurre el Estado para perseguir y castigar a los

responsables de atentar contra la seguridad ciudadana así como para reinsertarlos a la sociedad (PNUD, 2013, 5). Por otro lado, el término seguridad privada se utiliza para describir un amplio espectro de servicios como los de vigilantes, patrullas, escoltas, vehículos blindados, transporte de valores, vigilancia electrónica, investigaciones, protección de activos físicos, entre otros (Carbadillo, citado por Caonero et. al, 2011, 192), relacionados con la seguridad y ofrecidas por personas naturales o jurídicas privadas con fines de lucro.

Otro aspecto que colabora en la construcción de una definición de seguridad privada es la diferenciación realizada por Torrente, Bosh y Valencia (2005, 188) que señala que:

*“las organizaciones privadas de seguridad son aquellas que persiguen beneficio económico y cuya actividad se centra en la prevención de pérdidas económicas, daños materiales, y lesiones a las personas, tanto si están causadas por accidentes fortuitos (safety) o suceden en el curso de incidentes deliberados (security) ya sea mediante servicios humanos, uso de tecnología, o manejo de información”.*

Asimismo, es preciso tomar en cuenta la característica que destaca Bosch et al. (2004, 113), respecto a que la seguridad privada vende prevención, basada

en vigilancia y disuasión, más no ataca la causa del problema de la inseguridad.

Sobre la legislación peruana, la Ley N° 28879 (hasta la actualidad vigente) define a la seguridad privada como “aquellas actividades destinadas a cautelar y proteger la vida e integridad física de las personas, así como dar seguridad a patrimonios de personas naturales o jurídicas...”, mientras que el Decreto Legislativo que Regula los Servicios de Seguridad Privada, Decreto Legislativo N° 1213 (que aún no entra en vigencia por no contar con reglamento), considera un elemento más, y es el papel preventivo de los servicios de seguridad privada.

Partiendo de los elementos aportados por cada una de estas referencias, es posible definir que la seguridad privada es un costo anticipado, que cubre servicios brindados por privados (personas naturales o jurídicas) con ánimos de lucro, cuyo objetivo es la prevención de pérdidas económicas, daños materiales, y lesiones a las personas, sin incidir en el origen del problema, (causadas por incidentes deliberados, ya sea mediante servicios humanos, uso de tecnología, o manejo de información), que son asumidos por el Estado y los privados con la finalidad de reducir el riesgo de victimización.

### 3. El uso público de la seguridad privada

El uso público de la seguridad privada a través de empresas contemporáneas, tiene sus inicios al finalizar la Guerra Fría, siendo en dicho contexto que nacen las Empresas Militares de Seguridad Privada (en adelante EMSP). Las condiciones que favorecen su origen y expansión fueron: disminución de los gastos en defensa, personal militar especializado y desempleado, la desvinculación de las potencias con países periféricos dejándolos en condiciones inestables, auge del pensamiento neoliberal, entre otros (Ortiz 2008, Toro y Macías, 2012). Al respecto, resulta necesario y útil diferenciar a las EMSP, a las que me refiero en el párrafo previo, de las Empresas Privadas de Seguridad (EPS), debido a que las primeras brindan servicios relacionados a funciones desempeñadas por personal militar, mientras las segundas ofrecen servicios complementarios, usualmente de tipo policial (Laborie, 2013b, 76).

Respecto a las primeras (EMSP) se pueden identificar tres tipos de empresas o firmas, de acuerdo con la tipología propuesta por Singer a la que denomina “punta de flecha” (Singer citado por Laborie, 2013b, 78) i) proveedoras de servicios militares, que se concentran en el entorno táctico, dirigiendo y ejecutando operaciones de combate; ii) consultoras militares, que se enfocan en el asesoramiento, instrucción y análisis estratégico, pero que no interviene en el combate; y iii) apoyo militar; que se refiere a las labores de asistencia y



logística importantes para dirigir operaciones, pero sin intervenir directamente en ellas<sup>2</sup>.

El uso público de dichos servicios se observa con mayor frecuencia en Estados débiles o fallidos incapaces de mantener su seguridad interna, (Toro y Macías 2012, 209). Asimismo, la principal contratista de este tipo de empresas es los Estados Unidos de América y se han realizado propuestas para que dichos servicios sean utilizados por Naciones Unidas en sus operaciones de paz (Laborie 2013b, 89-91).

En América Latina no se observa la expansión o contratación de este tipo de empresas por parte de los Estados, (únicamente en Colombia existe la presencia de personal militar privado contratado por EEUU), pero sí de aquellas Empresas de Seguridad Privada (ESP) orientadas a servicios de seguridad interna en zonas urbanas, en principio brindados por personal policial (Dammert, 2008, Arias, 2008, PNUD, 2013).

Los servicios brindados por este tipo de empresas en las que me enfocaré pueden incluir “vigilantes y guardias (armados y no armados), patrullas, escoltas, servicios de vehículos blindados, transporte de valores y mercancías, servicios de inteligencia, perros entrenados, vigilancia electrónica,

---

<sup>2</sup> Esta categorización tiene detractores debido a lo difuso que hoy en día son los campos de batalla, sin embargo resulta útil para los propósitos de este trabajo.

investigaciones, protección de los activos físicos, blindaje de edificios, protección de obras e infraestructura, protección anti-secuestro, capacitación en seguridad y autoprotección, ventas de armas y capacitación, así como la intermediación de estos servicios” (Carbadillo, citado por Caonero et. al, 2011, 192).

La literatura es uniforme al afirmar el gran crecimiento y presencia de la seguridad privada en América Latina, la cual tiene como una de sus razones, de acuerdo a lo señalado por Dammert (2008, 2) “el incremento de la sensación de inseguridad de los latinoamericanos así como la generalizada percepción de ineficacia por parte de las instituciones encargadas del control y la prevención de los delitos”. Sin embargo, los análisis sobre el crecimiento de esta industria y sus implicancias no se enfocan en la contratación de servicios de seguridad privada por parte de los propios Estado, por lo que resulta de interés ahondar en dicho tema y en las consecuencias que ello trae en la seguridad ciudadana y en el rol del Estado como proveedor de seguridad.

Con relación a las ventajas del uso público de la seguridad privada, es preciso tener presente la diferencia existente entre las EMSP, de aquellas Empresas de Seguridad Privada, tal como señalé en el acápite previo. En ese sentido, sobre la contratación de EMSP existe literatura específica que indica las ventajas comparativas de contratar los servicios que están ofrecen en lugar de

entrenar, mantener y utilizar a las fuerzas armadas del propio Estado (Toro y Macías 2012, Laborie, 2013b)

Al respecto, las ventajas que dicha literatura señala son la reducción de costos, acceso a personal altamente capacitado, uso de tecnología de última generación a menor costo y transferencia de conocimientos. Como se puede observar las ventajas están valoradas, en su mayoría, sobre una lógica económica de costo - beneficio y eficiencia. En ese sentido, “se irá privatizando la seguridad en las sociedades contemporáneas hasta el límite en que los Estados neoliberales encuentren equilibrado el ahorro de gasto con el mantenimiento de la justificación de su propia existencia” (Laca, 2011: 16-17).

Sin embargo, como ya señalé, en realidades suramericanas no se observa la contratación de este tipo de servicios por parte de los Estados, por lo que resulta de suma importancia referirme a las Empresas de Seguridad Privada, que sí son contratadas por los Estados de América Latina. Al respecto, Dammert (2008, 1) afirma sobre este punto que “no solo los privados contratan este tipo de seguridad [privada]. Paradojalmente en muchos contextos es el Estado el principal demandante de este tipo de vigilancia para sus diversos establecimientos”.

Sobre las ventajas que supone que los Estados contraten los servicios empresas de seguridad privada, la literatura revisada no señala ventajas

explicitas, sin embargo algunos autores afirman que la aparición de problemas novedosos hace necesaria la colaboración multi-agencia, lo que incluye el uso de seguridad privada, para la prevención de riesgos a la seguridad ciudadana (Jones y Newburn, citado por Bosch et. al 2004). En ese sentido, la ventaja sería que el Estado a través de la contratación de seguridad privada fortalecería su capacidad de hacer frente a “problemas novedosos” que se pueden presentar para el mantenimiento de la seguridad.

Por otro lado, se señala que “la seguridad privada se ha vuelto una importante fuente de empleo para la población masculina de la Región, y cada vez más para mujeres” (Caonero et. al, 2011, 179). Sin embargo, esta ventaja que podría ser reputada al Estado al influir en la disminución de la tasa de desempleo, no se refiere directamente a los efectos de la contratación de seguridad privada por parte del Estado, pues es una ventaja que puede ser ofrecida por cualquier rubro del sector privado con altos niveles de empleabilidad.

No se ha identificado bibliografía específica que plantee las ventajas que reporta para los Estados que contratan servicios de seguridad privada, esta práctica, y menos en relación a su obligación de proporcionar seguridad ciudadana. Por ello, como parte de este trabajo se determinarán las consecuencias de este tipo de contrataciones por parte del Estado, lo que será

útil para establecer los beneficios —si los hubiere— que reporta ello en la seguridad ciudadana.

Iniciando con el análisis de las desventajas que reporta para los Estados el uso público de los servicios brindados por las EMSP es posible señalar las siguientes: i) intención de lucro por encima del bienestar de la población, ii) ausencia de mecanismos adecuados de rendición de cuenta, iii) las restricciones en el contrato, supone la falta de flexibilidad para hacer frente a situaciones inesperadas, atacan problemas específicos y a corto plazo, iv) afecta la Jerarquía Militar, v) no se fortalecen instituciones públicas que tendrían que absorber los conocimientos, y vi) permanecen en una zona gris, respecto a su regulación internacional, al no ser ni civiles ni combatientes en términos del Derecho Internacional Humanitario (Toro y Macías 2012, Laborie 2013b).

Es importante hacer mención que a pesar de las desventajas antes descritas, su regulación ha resultado complicada en el ámbito internacional, por la resistencia de los países de occidente, en particular Reino Unido y Estados Unidos (los cuales concentran el 70% de las empresas militares de seguridad privada), por colocar límites y regulaciones a este sector (Del Prado y Torroja, 2011, 22).

En lo que se refiere a América Latina, es preciso referirnos a la contratación de los servicios de las Empresas de Seguridad Privada por parte de los Estados. Sobre este punto, se señala de forma genérica que contribuye a ahondar desigualdades, y evita que los diferentes estratos sociales se relacionen, al estratificar más a la sociedad (Sánchez 2005, 19 y Torrente et. al 2005). Es necesario tomar en cuenta que el origen de la “acogida” de la contratación estatal de servicios de seguridad privada no tiene una lógica costo beneficio en clave económica, como sucede –en parte– con la lógica de contratación de las EMSP, sino que por el contrario, entran a suplir las deficiencias e incapacidades del propio Estado para brindar seguridad (Dammert, 2008). Asimismo, es importante considerar que la seguridad privada vende prevención, basada en vigilancia y disuasión, mas no en va contra la causa del problema de la inseguridad (Bosch et. al, 2004, 113).

De estos dos puntos, es posible deducir dos desventajas específicas en el uso público de la seguridad privada: i) el Estado debilita su posición de garante de la seguridad de los ciudadanos y ii) el uso de seguridad privada no ataca los problemas de seguridad, por lo cual los mismos permanecen, a pesar del dinero que el Estado pueda invertir en seguridad privada. Por otra parte Lungo y Martel (2004; 250) señalan que la privatización de la seguridad “tiende a que los ciudadanos no enfrenten colectivamente el problema de la violencia urbana, y cuando lo hacen enfatizan en opciones de seguridad privada, reduciendo el papel de lo público”.

#### 4. Los modelos de gestión de la seguridad

Sobre este punto, es preciso señalar que “tradicionalmente, la seguridad se entiende como un bien de naturaleza intrínsecamente pública, cuya provisión por el Estado era la forma más eficiente y equitativa” (Torrente, Bosh y Valencia, 2005, 186). En ese sentido, autores como Schneckener (citado por Toro y Macías, 2012, 207) sostiene que el Estado tiene tres funciones fundamentales: seguridad, bienestar y legitimidad, lo que supone que el Estado debe proporcionar seguridad física a todos sus ciudadanos y, para tal fin debe asegurar tanto el monopolio del uso de la fuerza, como el monopolio para crear nuevos impuestos. Asimismo, Rotberg (citado por Latorre, 2013, 27), señala que para evaluar el desempeño de un Estado se deben observar “los niveles de suministro efectivo de los bienes políticos más fundamentales”, siendo el de mayor importancia la provisión de seguridad.

De acuerdo con lo señalado por los autores citados, el brindar seguridad a los ciudadanos es una función exclusiva y principal del Estado, a tal punto que su capacidad para asegurarlo y el nivel de cumplimiento de dicha función (junto con el de bienestar y legitimidad) determina si el Estado es considerado fallido, frágil o débil (Schneckener, citado por Toro y Macías, 2012, 207). Desde esa perspectiva, las compañías militares de seguridad privada atentan contra el mantenimiento del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza (Bailes,

citado por Toro y Macías, 2012, 205) y por lo tanto contra la estabilidad del propio Estado.

Por su parte, “al concebir la seguridad ciudadana como tutela efectiva de ciertos derechos humanos, cuya garantía es una función central del Estado, implícitamente se reafirma un punto decisivo en esta discusión: la seguridad ciudadana es un bien público, cuya privatización socava las bases mismas del contrato social” (PNUD, 2006, 39). Asimismo, esta línea argumentativa, guarda relación con lo señalado por Laca (2011, 16), en el sentido de que “para el Estado moderno la privatización de la seguridad tiene un límite que, de llegar a traspasarse, el propio Estado perdería la última justificación de su existencia...ningún Estado aceptaría que la totalidad de las funciones de prevención, de control y de represión pasasen a manos privadas”.

De acuerdo a esta posición es una función esencial del Estado, proveer seguridad ciudadana a las personas bajo su jurisdicción, a fin de permitir que las mismas puedan ejercer sus opciones de desarrollo de forma segura y libre de la violencia o amenaza de violencia. En ese sentido, cumplir dicha función a través de la seguridad privada, con ánimo de lucro y cuyos servicios no inciden en las causas de la inseguridad, supondría compartir o renunciar a una de las funciones que, de acuerdo con esta posición caracteriza y define al Estado.



Asimismo, implicaría entrar a un círculo vicioso en el que las deficiencias del Estado para brindar seguridad son suplidas por privados que no atacan las raíces del problema y por lo tanto se convierten en una necesidad permanente e indispensable, creando una relación de dependencia entre el Estado y la seguridad privada. Sobre este tema, es preciso señalar que los servicios de seguridad a los que me referiré en el presente acápite, son los indispensables para asegurar y mantener la seguridad ciudadana y no aquellos que los privados deciden adquirir de forma voluntaria y que representan un extra a la seguridad que ya es brindada por el Estado de forma suficiente.

Al respecto, en contraste a la posición descrita en el punto anterior, existen autores que consideran la intervención del mercado en temas de seguridad como positiva, y afirman que ante problemas novedosos es necesaria la colaboración multi-agencia, que incluye el uso de seguridad privada, para la prevención de riesgos a la seguridad ciudadana (Jones y Newburn, citado por Bosch et. al 2004).

Este argumento, se sostiene en el nuevo modelo de Gestión Pública y que propone “un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. Para ello, compite o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público (García, 2007, 38). En el

mismo sentido Button (citado por Torrente et. al 2005, 186) señalan que “el estado está cambiando su rol proveedor a otro regulador de la seguridad de sus ciudadanos”.

Sin embargo, no necesariamente la relación entre el Estado y el mercado debe establecerse a través del libre mercado. Al respecto, se pueden identificar cuatro formas en las que dicha relación puede establecerse: i) libre mercado; ii) mercado condicionado; iii) mercado reservado; y iv) provisión de seguridad exclusivamente por el Estado (Bosch et al., 2004, 114-118).

**CUADRO N° 2: FORMAS DE RELACIÓN ESTADO – MERCADO EN LA PROVISIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD**

<b>Formas de relación Estado - mercado</b>	<b>Descripción</b>
<b>Libre mercado</b>	La iniciativa de crear empresas de seguridad la genera el mercado y el Estado no impone condiciones.
<b>Mercado libre condicionado</b>	El Estado exige que los agentes que ofertan servicios cumplan determinados requisitos, pero no pone límites al número de éstos ni a sus tarifas.

<b>Mercado reservado</b>	El Estado, vía concesiones, limita el número de agentes y supervisa de cerca su actuación; incluso puede imponer las tarifas que cobran a sus clientes.
<b>Exclusividad del Estado</b>	La provisión de servicios de seguridad la realiza únicamente el Estado.

*Fuente: (Bosch et al., 2004, 114-118). Elaboración propia.*

Respecto a las formas de relación entre el Estado y el mercado, referida a servicios de seguridad esenciales para el mantenimiento de la seguridad ciudadana, considero que la más adecuada es la de exclusividad del Estado. Ello pues el acceso a la seguridad no puede estar condicionada a las reglas de la oferta y demanda, impulsadas por una lógica estrictamente económica y donde quien no cuenta con los recursos que el mercado exige no puede acceder a dicho servicio. Acerca del mercado libre condicionado y reservado, considero que pueden ser aplicadas a aquellos servicios de seguridad privada que no resultan indispensables para la seguridad ciudadana y que representan, únicamente, un plus a quienes acceden a ellos, pero no suponen la privación de un derecho respecto a quienes no pueden contar con los mismos.

## CAPÍTULO II: EL USO PÚBLICO DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA

### LATINA

#### **1. El crecimiento de la industria de la seguridad privada en América Latina**

En el primer capítulo señalé de forma genérica que la industria de seguridad privada había experimentado un crecimiento importante en América Latina. Al respecto, en esta sección haré mención, con detalle, de dicho crecimiento, tomando como referencia diversos estudios regionales. Asimismo, cabe indicar que, únicamente, me referiré a aquellas empresas que proporcionan servicios de seguridad privada civil, a fin de diferenciarlas con las empresas militares de seguridad privada, las cuales tienen muy poca presencia en América Latina y el Caribe (Caonero, et. al 2008, 192).

Al respecto, “la fuerte expansión de este sector se produce, principalmente, a partir de los años 90 cuando el fenómeno de la inseguridad asume un rol protagónico ante el fuerte aumento de la violencia y la delincuencia en la mayoría de los países” (Arias, 2009, 9). La creación de un nicho en el mercado para la industria de la seguridad privada se vio favorecido por la tendencia que desde los años 80 existe hacia una economía de corte neoliberal (Muñoz 2008, 51). Su crecimiento es permanente y se evidencia en toda la región, en ese sentido:

“la industria se incrementa de forma permanente, generando enormes ganancias que crecen exponencialmente. Ello per se no es un problema, pero los niveles efectivos de regulación, control y evaluación de la seguridad privada son mínimos y en algunos casos incluso inexistentes” (OEA, 2008: 41).

De acuerdo con Frigo (2006, 10), el crecimiento promedio de la Industria de la Seguridad Privada en América Latina fue de del 9 al 11% en el año 2004. Asimismo, señala que la demanda de guardias de seguridad crece a un ritmo de 5 a 9% anual, acumulativo y el de monitoreo de alarmas entre un 8 y 20%, variando de acuerdo al país del que se trate (Frigo, 2006, 10). Es preciso señalar que la literatura revisada es uniforme al indicar que las cifras son estimadas debido a que “en Latinoamérica resulta difícil acceder a cifras certeras para medir el tamaño de la industria y la dimensión económica del sector de la Seguridad Privada” (Arias, 2009, 26).

Es preciso tomar en cuenta que la información sobre el crecimiento de seguridad privada en América Latina cuenta con escasas fuentes oficiales, por lo cual:

*“en general, las cifras disponibles están severamente subvaluadas en razón de la informalidad que caracteriza a ciertos segmentos de este negocio, inclusive en mercados desarrollados, y también por la falta de información y registro centralizado de estas actividades. Hay una gran cantidad de servicios*

*de seguridad privada que están subfacturados y pertenecen a la economía informal, lo que es un problema en la mayoría de los países. En todo caso, habría ciertos sectores, como los que proveen servicios de Seguridad Electrónica, contra secuestros y fraudes, entre otros, que presentan los más altos grados de informalidad” (Frigo, citado por Arias, 2009, 26).*

Ello explica que los datos que describen el crecimiento de la seguridad privada en América Latina no sean homogéneos y en cada uno de los países a los que se hace referencia se encuentren cifras referidas a distintos rubros. Además, si se comparan los datos ofrecidos por diferentes informes y estudios, se advierten divergencias, sin embargo, todos ellos denotan crecimiento en los servicios de seguridad privada. Al respecto, algunos de los estudios señalan que:

*“En Costa Rica las empresas de seguridad privada pasaron de 28 en 1994 a 536 en 2001 y 1.134 en 2007. En Venezuela, el Ministerio del Poder Popular y Relaciones Interiores y Justicia registró 835 empresas de seguridad privada en 2005 y en junio de 2006 ya eran 936 (...). En Bolivia el proceso ha sido más lento, pues la primera empresa se creó en 1982 y en 2002 eran alrededor de 40” (Frigo, citado por OEA, 2008, 42).*

Arias (2009, 27) confirma este patrón, señalando que “en Ecuador la tasa de crecimiento de las empresas de seguridad privada, del año 2000 a 2007, fue de 13.8% pasando de 390 a 855, de acuerdo a la Superintendencia de Compañías”. Por otro lado, precisa que en Argentina el sector creció a un

ritmo anual de 5% a partir del año 2001 cuando se presentó la crisis. (Arias 2009, 30). Por su parte, Brasil entre 1985 y 1995, duplicó su industria de seguridad privada (Musumeci, 1998, 49). Al respecto, tomando en cuenta el total de empresas registradas en dicho país (entre las de vigilancia, transporte de valores y de seguridad orgánica), se evidencia que éstas continuaron en aumento, pasando de 2706 en 1998, a 3340 en el 2005 (De Mattos, 2008, 59).

El Diagnóstico de la industria de la seguridad privada en Chile (2008), entregado por la Subsecretaría del Interior a la Cámara de Diputados, señala que “al considerar las ventas de servicios de seguridad privada realizadas por empresas y personas naturales se puede apreciar que entre el año 2004 y 2005, éstas experimentaron un crecimiento de 17%, mientras que en el mismo periodo el PIB nacional fue de 6%” (Ministerio del Interior de Chile, 2008, 6). Asimismo, “de acuerdo a los datos entregados por el IV Estudio sobre el mercado de la seguridad Privada en Chile, del año 2008, la cantidad de empresas de seguridad existentes en 2003 y 2007 es prácticamente la misma, 1.043 y 1.048, respectivamente” (Arias, 2009, 45), sin embargo la cantidad de guardias de seguridad privados en ese lapso se duplicó.

Respecto a Costa Rica:

*“el estudio de la Fundación Arias Para la Paz (2003) señala que en el año 1994 existían 28 empresas operando en el país, situación que en el año 2001 había crecido a 754, y a diciembre del 2008 la cantidad de empresas*

*operando era de 1.134 (Estadísticas generales de la Dirección de Servicios de Seguridad Privado, 2008)” (Arias, 2009: 50).*

En el Salvador, sin embargo, el apogeo de la industria se produce en la década de los 90 (post-conflicto), debido a la alta percepción de inseguridad de la ciudadanía, en razón de los elevados índices de violencia que presentaba el país. Es por ello que, precisamente, en el ámbito del cuidado de personas donde la industria encuentra su mayor desarrollo (Fundación Arias para la Paz, 2003, 57)

Sobre Colombia y el crecimiento de la seguridad privada, se señala que

*“a partir del año 1994 empieza un despunte en el registro del número de empresas de vigilancia y seguridad privada pasando de un total de 763 empresas a tener en el año 2001 una actividad de 3813; es decir, un crecimiento del 400%. En los años siguientes el número de empresas tiene un ligero decrecimiento; sin embargo, en el año 2007 se registran 3511 empresas” (Dammert, 2008,18).*

Sobre Guatemala y el crecimiento experimentado por la seguridad privada en dicho país, se señala que:

*“para 1996, 28 empresas de seguridad estaban agrupadas en la Gremial de Compañías de Seguridad, con un total de efectivos privados de 9.500*



*agentes, para el año 2001, existían registradas 81 empresas, con un total de 25 mil efectivos. Otras 53 empresas estaban en trámite y había 20 empresas “fantasmas”, según los registros policiales. En 2006, operaban en el país 127 empresas legalizadas, mientras que 99 tramitaban la correspondiente autorización del Ministerio de Gobernación” (Carballido 2008, 18).*

Sobre el crecimiento de la seguridad privada en el Perú, de acuerdo con la información de los registros oficiales de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Explosivos y Municiones de Uso Civil (Sucamec), el número de empresas —que en el 2013 contaban con autorización para brindar servicios de seguridad privada— creadas entre los años 1980 y 1990 fueron 28 y las creadas de 1991 al 2000 fueron 121 y del año 2001 al 2013 fueron 493, lo que representa el 75% del total de personas jurídicas dedicadas a este rubro en funcionamiento al 2013. Asimismo, un dato que evidencia el crecimiento de este mercado en el Perú es que en el informe al año 2008 del el Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos se señalaba que “según algunas estimaciones existe aproximadamente 45.000 vigilantes registrados en la DICSCAMEC” (Dammert, 2008, 20). Este número aumentó un 85% para el año 2015, pues para junio de dicho año la cifra de vigilantes privados registrados ya era del 83, 449, de acuerdo con cifras oficiales de la Sucamec.

## 2. Los usos públicos de la seguridad privada en América Latina

Respecto de los usos públicos de la seguridad privada en América Latina, los estudios regionales no precisan con detalle qué tipo de servicios son los que con más frecuencia son contratados por el Estado. Al respecto, Muñoz (2008, 52) indica que “el vínculo más preciso se da cuando el Estado mismo es el que actúa como cliente en la contratación de la vigilancia privada, con lo que contribuye a hacerla sostenible y proclive a su expansión espacial”.

En el mismo sentido, Dammert (2008, 25) señala que “las empresas de seguridad privada prestan sus servicios tanto a clientes privados como públicos (especialmente a entes desconcentrados de la Administración del Estado y hospitales). Asimismo Lalama y Ojeda (2009, 341), va más allá afirmando que en Ecuador, el Estado es el mayor cliente de seguridad privada, inclusive superando a las empresas. Al respecto indica que “en Ecuador, los sectores que mayoritariamente contratan seguridad privada son los organismos públicos seguido de las grandes corporaciones” (Lalama, citado por Dammert, 2008, 16). Sobre este tema, Frigo precisa que “en gran parte de los países de América Latina la demanda del sector público es la mayor (en comparación a los sectores empresarial o corporativo, la de pymes y particulares y la del propio sector de la seguridad)” (Frigo, 2006, 10).

Sobre los servicios específicos contratados por el Estado, Muñoz (2008: 54) hace referencia a que en Costa Rica estos son “el resguardo de los bienes patrimoniales del sector público, la custodia y el transporte de valores; así como la seguridad electrónica...”. Por otro lado, Arias (2009, 43) señala que el Estado Chileno a través de sus entidades estatales, representaba el 5% de clientes en 2005 y 9% en 2007 de la industria de la seguridad. Sobre algunos servicios específicos, dirigidos a instituciones públicas y otros clientes, Dammert (2008, 15) señala a las “escoltas, comercialización de armamento, municiones y equipos de seguridad, investigaciones, seguridad de canes amaestrados, entre otras”, sin embargo no precisa cuánto de la demanda por estos servicios es del Estado.

Un dato importante, y que aporta en el análisis, es el gasto comparativo que realizan los Estados en la contratación de servicios de seguridad privada.

*“El economista del PNUD William Pleitez, afirmaba que El Salvador es uno de los países latinoamericanos que más invierte en seguridad y uno de los que menos seguridad tiene. Los datos que maneja dicho organismo señalan que el Estado salvadoreño gasta más del 11 por ciento de su PIB en ese rubro, una cifra que duplica el presupuesto destinado a educación y salud, que en su conjunto sólo alcanzaba al 4,8 por ciento” (Arias, 2008, 52).*

Asimismo, esta imagen se repite en Guatemala, donde “los costos de la seguridad privada superan ampliamente los de la seguridad pública” (Arias 2008, 54).

Si bien es cierto, los estudios regionales revisados, no detallan los servicios específicos requeridos por los Estados a esta industria, ni su frecuencia, es importante conocer la gama de servicios que ofrece la seguridad privada, la cual no se restringe a la dotación de recursos humanos (vigilantes). Ello será útil al momento de analizar los servicios específicos que son contratados por el Estado peruano a la seguridad privada. Al respecto, es Frigo (2006, 6) hace referencia de forma detallada a una serie de servicios que brinda esta industria, indicando que los cuatro principales segmentos de la seguridad privada son: a) vigilancia física, b) seguridad electrónica, c) transporte de fondos y d) alarmas residenciales.

Sin embargo, a continuación especifica una gama de servicios especializados, que pueden servir de referencia al analizar el caso peruano y la contratación de servicios por parte del Estado. Entre dichos servicios están: alarmas, armamento, automatización de edificios, blindaje de edificios y vehículos, capacitación y docencia, circuitos cerrados de televisión, construcción y gestión de cárceles, consultoría y auditoría, custodia de mercancías en tránsito, diseño e ingeniería de seguridad, fabricación de insumos de vigilancia, gestión del riesgo, investigadores, seguridad en

eventos, monitoreo de alarmas, negociadores de conflictos y secuestros, protección personal (guardaespaldas), seguridad de la información, seguridad de las comunicaciones, etc. (Frigo, 2006, 5).

### 3. La regulación de las empresas de seguridad privada en América Latina

La regulación de los servicios de seguridad privada brindados tanto por empresas como por particulares, es un tema que ha sido abordado por estudios regionales, los cuales son uniformes al señalar su insuficiencia y en ocasiones ausencia. Ello reviste particular importancia tomando en cuenta el acelerado crecimiento que ha experimentado desde los años 90 y que los quehaceres de este sector deben ser diferenciados de los de las fuerzas del orden, que cuentan con prerrogativas que sólo el Estado detenta (uso legítimo de la fuerza, porte de armas, detención de sospechosos, etc.).

Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNDOC (2011, 5) señala que los Estados son los responsables de garantizar la seguridad de los ciudadanos y por lo tanto la supervisión y regulación de las actividades de los servicios de seguridad privada civil (SSPC) está a cargo de los gobiernos. Agrega que “la supervisión de los SSPC debería tener por objeto velar por que respeten la ley y no se excedan ni abusen de su poder en el desempeño de su papel legítimo según lo definen las leyes o reglamentos. Es posible lograr una supervisión efectiva

de los SSPC mediante una regulación completa de esos servicios” (UNDOC 2011, 5).

Sin embargo, sobre el particular Caonero (2013, 77) señala que:

*“...el crecimiento de la industria del sector privado no ha estado acompañado del suficiente desarrollo normativo para garantizar que las empresas que prestan servicios de seguridad, en particular las que hacen uso de las armas de fuego en el ejercicio de sus labores, lo hagan dentro del Estado de Derecho”.*

Respecto a las normas que recogen los requisitos para acceder al mercado de la seguridad privada y los controles a los que están sometidas las empresas que brindan estos servicios, es posible señalar que en América Latina las mismas “se encuentran en normas especiales –leyes, decretos leyes y decretos supremos-, y la mayoría contempla un reglamento que detalla su cumplimiento” (Arias, 2009, 59).

Para tener un panorama de la normativa vigente que rige a los países de América Latina y observar los niveles de dificultad que plantea la legislación en el acceso al mercado y los controles impuestos una vez que las mismas se encuentran funcionando, se revisaron las normas especiales que rigen este tipo de servicios y/o literatura que la comenta, de los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Bolivia, Chile, Guatemala

y el Perú. Asimismo, sobre la base de Estudios regionales de la legislación especializada se comentara la rigurosidad o flexibilidad de algunas de ellas.

Sobre el particular, es preciso señalar que los requisitos exigidos para ingresar al sector de la seguridad privada difieren de Estado a Estado y en algunos casos como el de Honduras “una empresa de seguridad no necesitaba autorización para funcionar si su número de efectivos no superaba a 100 personas” (Godnick, 2009, 8). Sin perjuicio de ello, debo señalar que —en general— la forma en la que los Estados de América Latina, regulan este tipo de servicios responden a una mirada de mercado libre condicionado, que como se mencionó en el capítulo previo se caracteriza por que el Estado exige que los agentes que ofertan servicios de seguridad privada cumplan determinados requisitos, pero no pone límites al número de éstos ni a sus tarifas.

La excepción a esta regla es Costa Rica:

*“Donde la Ley de Servicios de Seguridad Privados data de 2004 y la relación entre la cantidad de guardias privados respecto de la Policía Nacional está regulada, pues las empresas de seguridad no pueden mantener un número de agentes de seguridad superior al 10 por ciento del total de miembros de la Fuerza Pública” (OEA, 2008, 43).*

Esta característica respondería en parte al modelo de mercado reservado. Cabe aclarar que a pesar de tener esta limitación, la ley costarricense no limita las tarifas (solo coloca una base), ni la realización de licitaciones con parámetros establecidos por el Estado para poder brindar el servicio, por lo que podemos hablar de un modelo híbrido entre el de mercado libre condicionado y mercado reservado.

**CUADRO N° 3: NORMATIVIDAD VIGENTE Y PLAZO DE LICENCIA OTORGADA POR EL ESTADO**

País	Ley	Año	Reglamento	Plazo de licencia de personas jurídicas	Tiempo entre la emisión de la ley y su reglamento
Argentina-Ciudad de Buenos Aires	Ley 1.913	2006	Decreto 446-06	2 años	0
Bolivia	Ley N° 734/1985, Orgánica de la Policía Nacional	1985	R.S. 222544 de 2004	3 años	19 años
Brasil	Ley N° 7.102/1983	1983	Portaría N° 387/2006, Portaría N° 515/2007-DG/DPF (modifica artículos de la N° 387/2006)	1 año	23 años
Colombia	Decreto Ley 356/1994 Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada	1994	Decreto reglamentario N° 2187/2001. Decreto reglamentario N° 3222/2002 reglamenta parcialmente el D. L. N° 356.	5 años	7 años



Chile	Decreto Ley 3.607/1981 Establece normas sobre funcionamiento de vigilantes privados.	1981	- D. S. N° 1.773, de 1994. D. S. N° 93/85.; - Reglamento del artículo 5° del Decreto Ley N° 3.607	2 años	13 años
Costa Rica	Ley N° 8395/2003. De regulación de los servicios de seguridad privados.	2003	Decreto n° 33128-sp de 2006	5 años	0
Ecuador	Ley 2003-12 De vigilancia y seguridad privada.	2003	Decreto 1181. RO 383 de 2008	No precisa	5 años
Guatemala	73-70 Ley de policías particulares. Decreto 19-79 Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas; Decreto 11-97	1970	Acuerdo Gubernativo N° 417-2013	3 años	43 años
Perú	Ley N° 28879/2006 De Servicios de Seguridad Privada (Vigente)	2006	Decreto Supremo 003-2011-IN	5 años	5 años
	Decreto Legislativo N° 1213, que regula los servicios de seguridad privada	2015	Aún sin reglamentar, por lo que no entra en vigencia.		

*Fuente: Arias 2009, y normas nacionales. Elaboración propia*

El Cuadro N° 3 resume las normas vigentes en la actualidad que rigen la seguridad privada en los países seleccionados. Un dato curioso es que la

mayor cantidad de países la expedición de los reglamentos tardaron de 5 a 43 años en ser expedidos, siendo los únicos Estados que los emitieron el mismo año que la ley, Costa Rica y Argentina.

En el cuadro N° 4 se colocan una serie de requisitos seleccionados de la totalidad que establecen las normas nacionales, que pueden representar algún tipo de control previo o límite al otorgamiento de licencias para empresas de seguridad privada. En ese sentido, se han obviado requisitos básicos como la constitución como empresa, licencia municipal de funcionamiento, designar un representante legal y otras de similar naturaleza.

**CUADRO N° 4: REQUISITOS ESPECIALES PARA OTORGAMIENTO DE LICENCIA PARA OPERAR**

País	Requisitos
Argentina ciudad de Buenos Aires	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Seguro de responsabilidad civil.</li> <li>- Acreditar solvencia patrimonial.</li> <li>- Nómina de socios, miembros y/o directivos y porcentaje de participación</li> <li>- Designar un director técnico.</li> </ul> <p>Requisitos especiales para la prestación de para vigilancia electrónica.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Designar un responsable técnico, graduado universitario en ingeniería electrónica, sistemas, programación, comunicaciones o carrera afin..</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El director técnico podrá acreditarse como responsable técnico, si cumple con los requisitos de idoneidad suficientes para desempeñarse en ambos cargos simultáneamente.</li> </ul>
<p>Bolivia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inventario actualizado de activos fijos, muebles, inmuebles, vehículos, equipos de transporte, custodia vigilancia, comunicación computación, animales de trabajo, (canes).</li> <li>- Seguro de responsabilidad civil, de transportes y custodia de valores y monedas. Seguro de vida de trabajadores de por lo menos US\$ 3000.</li> <li>- Relación nominal de personal administrativo y operativo de la empresa.</li> <li>- Manual de organización y funciones; Manual de normas y procedimientos.</li> <li>- Reglamento interno aprobado por el Ministerio de Trabajo.</li> </ul>
<p>Brasil</p>	<p>Requisitos diferenciados por servicio que se otorgará:</p> <p>Requisitos comunes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital social de mínimo de 100.000 Unidades Fiscales de Referencia (UFIR)</li> <li>- Tener instalaciones seguras u adecuadas para el funcionamiento de las áreas administrativas, de operaciones y para el resguardo de armas y municiones.</li> </ul> <p>Para vigilancia de patrimonial:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tener contratados un mínimos de 15 agentes de seguridad</li> <li>- Poseer cuanto menos una propiedad y un vehículo propio con sistemas de comunicación adecuados.</li> <li>- Contar con equipos de filmación o electrónicos permanentes para la vigilancia de su patrimonio.</li> <li>- Las instalaciones son inspeccionadas y obtienen un certificado de aprobación</li> </ul> <p>Transporte de valores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contratar, y mantener bajo contrato un mínimo de dieciséis (16) vigilantes.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Demostrar la propiedad de al menos dos (02) vehículos especiales;</li> <li>- Garaje exclusivo de por lo menos dos (02) vehículos especiales que transporten valores;</li> <li>- Dispositivos de seguridad necesarios para la custodia de valores</li> <li>- Alarma que permita una estrecha comunicación con las autoridades policiales o empresa de seguridad privada.</li> <li>- Los vehículos especiales deberán contar con un certificado de inspección.</li> </ul> <p>Escolta Armada y seguridad personal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Contrato de por lo menos 8 guardias con experiencia mínima de 1 año en transporte de valores o vigilancia.</li> <li>- Contar con seguro de vida vigente para los guardias.</li> <li>- Tener 2 vehículos propios en perfectas condiciones; de cuatro puertos y un sistema que permite la comunicación ininterrumpida con el control de la empresa; (solo para escolta armada).</li> </ul>
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capital de mínimo 600 sueldos mínimos vigentes al momento de la constitución.</li> <li>- Póliza de seguro por responsabilidad civil extracontractual de por lo menos 400 sueldos mínimos expedida por una empresa de seguros autorizada, la cual debe cubrir riesgo por el uso indebido de armas de fuego otros elementos de vigilancia y seguridad privada.</li> <li>- Aprobación de su reglamento interno por parte de la autoridad competente.</li> </ul>
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En casos de escuelas de capacitación, se deberá presentar el programa de capacitación y adiestramiento que recibirá el personal, así como la lista con los nombres, apellidos y demás calidades de los instructores que deberán estar debidamente autorizados por la Escuela Nacional de Policía.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lista del personal de seguridad y administrativo con sus calidades, así como el inventario del armamento y equipo de seguridad con que se cuenta en ese momento.</li> <li>- Contar con póliza de Riesgos del Trabajo y de Responsabilidad Civil suscrita ante el Instituto Nacional de Seguros. El monto mínimo de la segunda póliza será el equivalente a doscientas veces el salario mínimo legal en el caso de personas jurídicas.</li> <li>- Dichas pólizas deben mantenerse vigentes por el plazo de la autorización.</li> </ul> <p>Otros requisitos que deben cumplir para contratar con el Estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Que la empresa y sus agentes de seguridad, se encuentren debidamente inscritos ante la Dirección de Servicios de Seguridad Privada.</li> <li>- Que los oficiales de la empresa se encuentren debidamente asegurados ante la Caja Costarricense del Seguro Social.</li> <li>- Que la empresa se encuentre al día en el pago de las cuotas obrerpatronales ante la Caja Costarricense del Seguro Social.</li> <li>- Que la empresa se encuentre al día en el pago de la póliza de responsabilidad del Instituto Nacional de Seguros.</li> <li>- Que la empresa se encuentre al día en el pago de la póliza de riesgos del trabajo.</li> <li>- Que las armas que utilicen los agentes de las empresas, se encuentren debidamente inscritas ante el Departamento de Control de Armas y Explosivos, y que los agentes cuenten con el respectivo permiso de portación.</li> </ul>
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acreditar un capital social mínimo de diez mil dólares, pagado en numerario;</li> <li>- Lista de socios, los cuales no deben ser miembros activos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Policía Metropolitana o Comisión de Tránsito del Guayas;</li> <li>- No tener parentesco hasta el segundo grado de</li> </ul>

	<p>consanguinidad y afinidad con miembros activos de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Policía Metropolitana o Comisión de Tránsito del Guayas;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No ser funcionario, empleado o trabajador civil al servicio de: Presidencia de la República, gobernaciones, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno y Policía, Fuerzas Armadas, Policía Nacional, Comisión de Tránsito del Guayas, municipios y Superintendencia de Compañías.</li> </ul>
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nomina de accionistas personal operativo, administrativo.</li> <li>- Anteproyecto administrativo.</li> <li>- Organigrama que desarrolle la estructura jerárquica de la empresa</li> <li>- El anteproyecto administrativo detalla los bienes inmuebles y vehículos con los que cuenta la empresa además del detalle de las armas y municiones con las que cuentan y el equipo administrativo /computadoras, muebles de oficina, otros equipos electrónicos) y especial (plataforma GPS, Software, equipos de video vigilancia, etc.) que poseen para el desarrollo de sus actividades</li> </ul>
Perú	<p>Si bien hay requisitos comunes, también realiza una diferenciación de requisitos de acuerdo con el servicio de seguridad que se vaya a brindar.</p> <p>Prestación de Servicio de Vigilancia Privada y/o protección personal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Carta fianza a favor del Ministerio del Interior –Sucamec por cuatro (04) UIT.</li> <li>- El local principal obligatoriamente con armería o caja fuerte, de acuerdo a la cantidad de armas con las que cuente (si no las posee ni las requiere para el servicio será exonerado)</li> <li>- Sala de trabajo con estudio y Plan de Seguridad, medios de comunicación adecuados, almacén de prendas, equipos y otros.</li> <li>- Seguro de vida, sepelio e invalidez a favor de la persona natural que brinda el referido servicio, durante la vigencia del</li> </ul>

	<p>contrato de trabajo.</p> <p>Prestación de Servicio de Transporte de Dinero y Valores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser propietario de un vehículo blindado de acuerdo a las características establecidas en el propio reglamento. Póliza de seguro por el monto trasladado.</li> <li>- Bóveda de cemento.</li> <li>- Sistemas de seguridad electrónica y procedimientos operativos eficientes, que permitan la protección del dinero y valores depositados en la bóveda, así como en los vehículos que lo transportan, además que garanticen una eficiente interconexión con la Policía Nacional a fin que se adopten las acciones correspondientes, cuando el caso lo requiera.</li> <li>- Una central de radio para la comunicación con los vehículos blindados, empleando claves confidenciales y susceptibles de ser variadas constantemente.</li> </ul> <p>Prestación de Servicios de Tecnología de Seguridad</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios con centrales receptoras de alarma, instalación, desinstalación, monitoreo y respuesta a las mismas.</li> <li>- Sistema de posicionamiento satelital (GPS) o similares.</li> <li>- Sistema de control de mercaderías.</li> <li>- Instalación, desinstalación y monitoreo de sistemas de video a distancia.</li> </ul> <p>Prestación de Servicios de Consultoría y Asesoría en Temas de Seguridad Privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relación de personal, adjuntando currículum vitae, acreditando documentalmente su especialización o profesionalización en temas de seguridad privada.</li> </ul>
--	---

*Fuente: Legislaciones sobre seguridad privada de los países seleccionados.*

*Elaboración propia.*

Al respecto, como se observa en el cuadro previo no existe un estándar que rija los requisitos que deben ser exigidos a las empresas de seguridad privada para el inicio de sus operaciones. Ello explica que las legislaciones revisadas oscilen entre las sumamente genéricas, sin diferenciar los requisitos de acuerdo con el tipo de servicio que se prestará (como Guatemala o Colombia), hasta las más detalladas como las de Brasil y Perú. Sin embargo, hay algunos puntos comunes, como la exigencia de la nómina de personal, los seguros para el transporte de valores y los seguros de vida —aunque solo en un caso se coloca monto mínimo (U\$S 3,000)—.

Asimismo, todas estas legislaciones comparten una característica: establecen mínimos que deben ser cumplidos, pero no cuotas máximas de vigilantes, efectivos de seguridad personal, armas (para los que permiten obtener licencia para su porte), ni se regulan los precios (como pasa en otros servicios públicos como la electricidad). Ello, a excepción de Costa Rica, que como ya señalé establece que el número de vigilantes privados no puede superar el 10% de los agentes de seguridad pública y establece cobros mínimos por servicio. En ese sentido, se confirma que los estados cuya legislación se analizó responden a las características del mercado libre condicionado, por lo que una vez superados los mínimos exigidos se registrarán por el libre mercado.



Sobre el control de las empresas que ya cuentan con licencia para operar y aquellas que sin contar con una siguen operando, existen fuertes deficiencias, lo cual explica la alta informalidad que caracteriza el mercado de la seguridad privada en América Latina. Por ejemplo en Ecuador:

*“no existe una única entidad que regule sus acciones, la ley de seguridad privada aprobada en 2003 establece que la regulación se reparte en múltiples instituciones de acuerdo a su especificidad funcional; dicha ley no ha sido aún reglamentada. En Uruguay gran parte de la regulación de la seguridad privada data de 1971, aunque ha sido modificada mediante decretos y leyes complementarias que centralizaron estas tareas en el Ministerio del Interior; la entidad que regula las empresas de seguridad es el Registro Nacional de Empresas de Seguridad, fue creada en 1990 (...) Adicionalmente, en Bolivia la misma Policía Nacional tiene un batallón de seguridad física que compete con el sector privado en el mercado de servicios privados de seguridad”* (Arias, 2009, 34).

Mientras que en Costa Rica “el diario digital Nación, informaba en enero de 2009 que, aunque hay 740 empresas de seguridad privada registradas en el Ministerio de Seguridad Pública, el departamento a cargo de supervisar estos grupos solo cuenta con 5 funcionarios” (Arias, 2009, 51). Cabe señalar que en todos estos casos, durante el tiempo en el que los reglamentos no eran emitidos, las empresas de seguridad privada operaron sin un marco legal claro, lo cual colaboró en la informalidad. Este fenómeno también

ocurrió en el Perú durante los 5 años de ausencia de una reglamentación, que finalmente fue promulgada en el 2011. Al respecto, se afirma que en el 2006 los guardaespaldas que operaban de manera informal superaban casi 3 veces el número de aquellos que ejercía dicha actividad formalmente. (Arias; 2009, 55).

*“En otros casos, como el de Honduras, no se cuenta con regulación específica en la materia y las empresas de seguridad se regulan a través de la ley orgánica de la Policía Nacional. Uno de los elementos permitidos por esa ley es que cada empresa puede proveer su propia seguridad sin necesidad de licencia, si tiene menos de 100 empleados. Nicaragua tampoco cuenta con una ley que regule los servicios privados de seguridad y el registro mercantil señala que hay 105 empresas registradas con 18 mil agentes, mientras que la Policía Nacional tiene como meta llegar a los 11.633 efectivos” (OEA, 2009, 43).*

#### **4. Los principales actores de la seguridad privada: personal policial y militar en situación de retiro.**

Un tema importante en la industria de la seguridad privada, es analizar si existe algún grupo de interés particular que dirija dicho sector. Ello, tomando en cuenta que la privatización de la seguridad ha supuesto la emergencia de “un nuevo actor con un alto peso político y una nueva lógica económica, que

penetra en las políticas de seguridad” (Carrión y Dammert, 2009, 19). Sobre el particular, los estudios regionales hacen referencias a la presencia de personal de las fuerzas militares y policiales en retiro y hasta de políticos y sus familiares, sin embargo ninguno se avoca exclusivamente a dicho tema.

En ese sentido se afirma que:

*“en algunos países de la región oficiales en retiro, ministros, jefes de comisiones legislativas y sus familias son accionistas en importantes empresas de seguridad privada. Existen en la región algunas leyes y proyectos de ley que intentan prohibir la participación de estos sectores en la industria de seguridad privada o en algunos casos por lo menos exigir un periodo de dos o tres años antes de poder involucrarse”* (Godnick, 2009, 11).

En ese mismo sentido, refiriéndose a Ecuador, Frigo (2006) afirma “la casi totalidad de empresas del sector se iniciaron de manera semejante: a partir de uno o más funcionarios provenientes de las fuerzas públicas de Seguridad (Fuerzas Armadas o de Seguridad) que al acogerse a su retiro - en ocasiones antes- iniciaron su empresa” (Frigo, 2006, 7). Añade que las empresas más grandes (multinacionales) incorporan en cargos directivos (jefe o gerente de seguridad) a personal retirado de las fuerzas Armadas o de Seguridad (Frigo, 2006, 10). Asimismo, indica que “si bien no existe datos que ratifiquen esta afirmación en el caso ecuatoriano, en el Reglamento de

Organización de Seguridad Privada emitido en el año de 1998<sup>3</sup>, 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 (Frigo, citado por Pontón, 2008, 20), ello podría ser el resultado de la influencia de los interesados en las esferas de decisión.

Asimismo, sobre la participación de ex integrantes de las fuerzas de seguridad en las empresas de seguridad privada, en el caso de Argentina Arias (2009, 31), señala que con un diario local (noticias urbanas), informaba que, según los dichos de un ex-comisario mayor de la policía bonaerense, la mayoría de dueños de empresas de seguridad privada en Argentina serían integrantes de alguna fuerza de seguridad (ejército, gendarmería, prefectura, policía). Sin embargo, Arias precisa que la información al respecto es confusa y en ocasiones contradictoria (Arias, 2009, 31).

Sobre Argentina, Lorec -Valcarce (2013, 136) afirma que:

*“la mayoría de las empresas de seguridad privada son dirigidas por antiguos funcionarios de las fuerzas armadas y de seguridad las empresas de seguridad son gobernadas mayoritariamente por antiguos miembros de las fuerzas armadas y de seguridad”.*

---

<sup>3</sup> Dicho reglamento fue reemplazado por el aprobado mediante Decreto 1181. RO 383 de 2008.

Sobre Brasil, De Mattos (2008: 55), indica que “otro tema bastante divulgado es el involucramiento de policías con la seguridad privada mediante «chambas», como en cargos de director o propietario de alguna empresa”. Respecto a Guatemala, cuya ley data del año 1970, se afirma que el “75% de las empresas de seguridad privada están dirigidas o gestionadas por ex militares, mientras que el 25% restante lo está por ex policías” (Minugua, citado por Carbadillo, s.f. a, 19). Por otro lado, se señala que:

*“Después de firmarse los Acuerdos de Paz, surgieron nuevas formas de organización y distribución de funciones para el ejército y la policía, se disolvieron algunos cuerpos militares y se desmovilizan los combatientes. Los militares en retiro comenzaron a incorporarse al sector de la seguridad privada como gestores, socios o vigilantes. Algunos se atreven a aseverar que la mayoría de estas compañías están dirigidas por militares o policías en retiro” (Arias, 2009, 53).*

Sobre Honduras, El Salvador y Uruguay, existen afirmaciones similares. Respecto a El Salvador se asevera que “muchas empresas están gestionadas por ex militares o ex policías” (Dammert, 2008, 22). Sobre Honduras se señala que las empresas de seguridad surgieron en los años 80, relacionadas con las Fuerzas Armadas y policiales, al respecto Castellanos (citado por Carbadillo, s.f. b, 13) señala:

*“Las empresas de seguridad privada nacen en Honduras hacia 1980 y lo hacen muy ligadas a la policía y las FF AA. Los empresarios en general y el sector financiero en particular recurrieron a la Fuerza de Seguridad Pública, a través de la Unidad de Fuerzas Especiales, para contratar servicios de seguridad. En esa época las Fuerzas Armadas ejercían el control y otorgaban los permisos de funcionamiento, así, la seguridad privada surgió de las mismas estructuras del Estado. En sus orígenes y todavía en la actualidad, muchas de las empresas privadas de seguridad surgen como propiedad de militares y policías en situación de retiro”.*

Por último, sobre Uruguay Godnick (2009, 11) precisa que:

*“para ser dueño o funcionario de una empresa de seguridad privada es un requisito haber sido ex militar y/o policía... muchas veces son oficiales de alto rango en retiro quienes son los dueños y funcionarios de las empresas y resulta difícil en algunos casos que un oficial o suboficial fiscalice individuos que en un momento han sido sus superiores”.*

En ese sentido, de acuerdo a la literatura revisada, referida a mercado de la seguridad privada en América Latina, es posible concluir que dicho mercado tiene las siguientes características:

### GRÁFICO N° 1: CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Literatura revisada, referida a la seguridad privada en América Latina. Elaboración propia.

Por lo tanto, es posible afirmar que el mercado de la seguridad privada está impulsado por intereses privados, cuyos principales actores son el personal militar y policial en retiro, y su incremento no impacta positivamente en la seguridad ciudadana, sobre todo porque su crecimiento se fundamenta en la constante inseguridad percibida y vivida por los ciudadanos. Sus servicios se han hecho necesarios hasta para los propios estados, los que suplen sus insuficiencias contratando seguridad privada.

## CAPÍTULO III: EL GASTO PÚBLICO EN SEGURIDAD PRIVADA EN EL PERÚ

### 1. Los servicios de seguridad privada y su regulación

#### 1.1. Los servicios de seguridad privada regulados en el Perú

La ley de seguridad privada con la que trabajaré es la Ley N° 28879, que entró en vigencia en el año 2011 (6 años después de promulgada), cuando su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN fue emitido. Dicha norma y las modalidades de servicios de seguridad privada que ella regula son las que utilizaré para analizar y categorizar las contrataciones de servicios de seguridad privada del Gobierno Nacional<sup>4</sup>, debido a que las regulaciones previas únicamente se referían a vigilancia privada.

La regulación mencionada distingue entre las modalidades de servicio que prestan las personas jurídicas y las personas naturales. Al respecto, dicha norma señala que las personas jurídicas pueden brindar los siguientes servicios:

- a) Vigilancia Privada, que supone la “protección de la vida y la integridad física de las personas, la seguridad de los bienes muebles e inmuebles de propiedad pública o privada; así como para contribuir al normal desarrollo de

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, los niveles de gobierno son: Nacional, Regional y Local.



los espectáculos, certámenes o convenciones. Estas actividades se circunscriben únicamente al perímetro o ámbito interno del lugar donde se realiza el servicio” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 11).

- b) Protección Personal, la misma que se diferencia del servicio de vigilancia privada por estar orientada a “prestar resguardo, defensa y protección de personas naturales, impidiendo que sean objeto de agresiones o actos delincuenciales que atenten contra su seguridad e integridad personal” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 17), quedando fuera del objeto de contratación la protección de bienes muebles o inmuebles.
- c) Transporte de Dinero y Valores, que supone únicamente el servicio “de transporte de dinero y valores, servicios conexos a éstos, utilizando el armamento necesario autorizado por ley” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 21).
- d) Protección por Cuenta Propia, referida a aquella seguridad que asume una entidad “para cubrir sus propias necesidades de vigilancia, seguridad interna, control de maquinaria, equipo y mercadería, traslado de dinero y valores propios, empleando para tal efecto, personal vinculado laboralmente a ellos” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 35). En estos casos no se presta servicio a terceros.

- e) Servicios de tecnología de seguridad, que consisten en el “monitoreo de señales y de respuesta a las mismas, emanadas por dispositivos electrónicos de alarmas, controles de acceso, circuitos cerrados de televisión, sistemas de posicionamiento satelital y sistemas de control de mercadería; así como la instalación, desinstalación y mantenimiento de los equipos y dispositivos utilizados por dichas empresa” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 45).
- f) Servicios de Consultoría y Asesoría en temas de seguridad privada, la misma que tiene como objetivo “optimizar la calidad de la seguridad de personas y patrimonios” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 48) y es brindada por personas dedicadas a proyectos de ingeniería de seguridad “análisis de riesgos, planes de contingencia, evacuación de instalaciones, prevención y control de pérdidas” (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 48).

Respecto a las personas naturales, los servicios que pueden brindar se restringen a 3: i) Servicio Individual de Seguridad Personal, similar al servicio de Protección Personal brindado por empresas; ii) el Servicio Individual de Seguridad Personal y Patrimonial, equivalente al de vigilancia brindado por personas jurídicas; y iii) el de Consultoría y Asesoría en temas de seguridad privada que tiene la misma regulación que el brindado por personas jurídicas.

## 1.2. Los requisitos para la realización de cada tipo de servicio.

Para brindar cualquiera de estos servicios las personas naturales y jurídicas deben obtener autorizaciones de la Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad Privada, Armas, Municiones y Explosivos (en adelante Sucamec), entidad pública que regula y supervisa dichos servicios. Cabe señalar que se debe solicitar una autorización para cada una de las modalidades de servicio, lo que supone que una misma empresa debe tramitar tantas autorizaciones como modalidades de servicio desee prestar. Asimismo, en el caso del servicio de vigilancia privada, además deberá solicitar autorización por cada una de las zonas geográficas donde desee brindar el mismo (D. S. N° 003-2011-IN, Art. 50). En ese sentido, en el Perú existe un esquema de mercado libre condicionado, pues se exigen ciertos requisitos para brindar este tipo de servicios pero no se regulan las tarifas ni la cantidad máxima de empresas o de agentes de seguridad que pueden brindar servicio, esos aspectos son regulados por el mercado.

En el siguiente cuadro se especifican los requisitos que se exigen a las personas jurídicas dedicadas a brindar el servicio de seguridad privada para obtener la autorización por tipo de servicio, adicional a la exigencia de estar formalmente constituidas y registradas en la el registro de personas jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (Sunarp).

**CUADRO N° 5: CUADRO DE REQUISITOS PARA OBTENER AUTORIZACIONES POR MODALIDAD DE SERVICIO DE SEGURIDAD PRIVADA.**

Requisitos	Vigilancia Privada	Protección Personal	Transporte de Dinero y Valores	Protección por Cuenta Propia	Tecnología de seguridad	Consultoría y Asesoría en temas de seguridad privada
Tener como fiador o garante a una entidad regulada por la SBS.	X	X	X	X		
Que los accionistas o socios no tengan antecedentes penales o judiciales.	X	X	X	X	X	
Que los accionistas, socios, miembros del directorio o quienes asuman la responsabilidad de sociedad; o de sus representantes legales no tengan antecedentes penales o judiciales.	X	X	X	X	X	
Tener licencia de funcionamiento del local principal y de ser el caso de sus sucursales.	X	X	X			
Contar con infraestructura y logística necesaria para supervisar los puestos de servicio y atender los eventos en forma oportuna y pertinente.	X					
Contar con locales adecuados. Estos deben tener: <ul style="list-style-type: none"> <li>- En caso de usar armas, una armería o una caja fuerte dependiendo de la cantidad de armas que posean.</li> <li>- Sala de trabajo.</li> <li>- Estudio y plan de seguridad.</li> </ul>	X	X	X	X		
El local deberá contar con: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una puerta peatonal y otra vehicular del sistema tipo esclusas.</li> <li>- Espacio amplio para maniobrabilidad de los vehículos blindados.</li> </ul>			X			

Contar con vehículo blindado			X			
Bóveda de cemento o acero			X			
Sistemas de seguridad electrónica y procedimientos operativos eficientes para la protección del dinero o valores depositados en la bóveda o transportados en sus vehículos.			X			
Central de radio para la comunicación con los vehículos blindados			X			
Relación de personal adjuntando CV que acredite su especialización						X

*Fuente: Información extraída de la Ley N° 28879 y su Reglamento.*

*Elaboración propia, aprobado mediante Decreto Supremo N° 003-2011-IN.*

Cabe llamar la atención sobre algunos aspectos, por ejemplo solo se exige una central de radio para las comunicaciones en el caso de transporte de dinero y valores, y no para el caso de vigilancia privada. Asimismo, el requisito de no tener antecedentes policiales ni penales no considera ciertos delitos y faltas.

### **1.3. Los principales cambios en la regulación de los servicios de seguridad privada en el Perú**

En setiembre del año 2015 se emitió el Decreto Legislativo N° 1213, que regula los servicios de seguridad privada, sin embargo su entrada en vigencia está condicionada a la emisión de su reglamento, el mismo que a la fecha de presentación de esta tesis no ha sido emitido. A pesar de ello y de que esta

norma no será la que oriente el análisis de las modalidades de servicios contratadas por el Estado en el período bajo análisis (2005-2013), resulta importante hacer notar sus principales modificaciones, pues introduce cambios que impactarán la oferta de servicios de seguridad y los costos de los mismos.

Son tres cambios que destacan, el primero de ellos es el que hace referencia específica al carácter complementario de los servicios de seguridad privada respecto de la seguridad ciudadana, lo cual marca una diferencia con la anterior legislación, la que solo mencionaba la obligación de que el personal operativo que brinda servicios de seguridad privada preste *“apoyo, colaboración y auxilio a la Policía Nacional del Perú en el ejercicio de sus funciones, cuando sean requeridos excepcionalmente...”* (Ley N° 28879, Art. 38). En ese sentido, se pasa de una colaboración excepcional y a pedido de parte, a una complementariedad permanente que debe ser prestada “de oficio”.

El segundo cambio se relaciona con las modalidades de servicios de seguridad privada que pueden ser prestadas. Al respecto, se agregan 2 modalidades:

- Servicio de custodia de bienes controlados, referido al cuidado de “armas de fuego, municiones, explosivos, productos pirotécnicos y materiales relacionados de uso civil” (D.L. N° 1213, Art. 12°). Ello

supone la posibilidad de tercerizar dicho servicio, lo que previamente no estaba contemplado.

- Servicio de seguridad en eventos, modalidad que antes se insertaba en la de vigilancia privada, a pesar de tener características particulares, como la de no ser un servicio de carácter permanente sino restringido a un momento específico, donde el objetivo principal es el control del perímetro y de los accesos. Cabe señalar que en esta modalidad no se permite el uso de armas de fuego, lo que no se regulaba en la legislación previa.

Asimismo, se eliminó una modalidad, la de consultoría y asesoría en temas de seguridad privada, tanto para personas jurídicas como naturales, lo cual podría obedecer a que el control se concentraba en comprobar la especialidad genérica de quien brindaba el servicio, lo que podía ser interpretado como innecesario y una sobrecarga para la entidad supervisora.

En tercer lugar, se ha considerado entre las incompatibilidades para ejercer funciones de seguridad privada la imposibilidad de que los integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú (PNP) en situación de actividad o disponibilidad presten servicios de seguridad privada, incluyendo además la “condición de accionista, socio, miembro del directorio, administrador, gerente y representante legal de las personas jurídicas que prestan servicios de seguridad privada” (D.L. N° 1213, Art. 4, Inc. 4.2). Este cambio marca un quiebre en lo que se refiere a los servicios de seguridad

privada, debido a que el régimen policial del “24 x 24” (esto es que los efectivos trabajaban 24 horas continuas teniendo las siguientes 24 horas libres) facilitaba que las empresas de seguridad privada contaran con policías dentro de su personal, (comprándole los días libres o “de franco”), con la ventaja de que dichos funcionario ya tenían entrenamiento en seguridad, en manejo de armas y licencia para su porte. Sin embargo, esta posibilidad se ha cerrado y con ello la configuración del mercado de la seguridad privada podría cambiar, así como los costos en los que las empresas de seguridad privada incurren (y por lo tanto en el precio de sus servicios en el mercado), sobre todo de aquellas especializadas en ofrecer como parte de su personal a efectivos policiales.

## **2. El presupuesto público para la contratación de servicios de seguridad privada y las modalidades de contratación**

### **2.1. La organización del presupuesto público y los clasificadores presupuestales.**

El Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF), de acuerdo con su Ley Orgánica, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 183 (Art. 17), es la que “planea, dirige y controla la formulación, ejecución y evaluación del Presupuesto Público”, a través de su Dirección General del Presupuesto Público. Para ello diseña e implementa instrumentos presupuestales, entre los



cuales se ubican el clasificador de ingresos y el de gastos. El primero de ellos especifica las fuentes de los recursos estatales y el segundo establece las categorías en las que las entidades pueden utilizar sus recursos, de manera que hace posible registrar y controlar de la forma en la que gasta el Estado.

Los clasificadores de ingresos son aprobados mediante resoluciones directorales y mantienen una estructura similar año a año, siendo las fuentes de ingreso las siguientes: i) impuestos y contribuciones obligatorias, ii) contribuciones sociales, iii) venta de bienes, servicios y derechos administrativos, iv) donaciones y transferencias, v) otros ingresos (rentas de propiedad, regalías, dividendos, etc.). Por otro lado, los clasificadores de gasto aprobados mediante resoluciones directorales emitidas por la Dirección de Presupuesto, no son estáticas, sino que —por el contrario— se modifican periódicamente para responder de manera más eficiente a las necesidades de gasto que tiene el Estado, por lo que es importante analizar la aparición de clasificadores específicos para el gasto público en servicios de seguridad privada.

Es preciso señalar que los clasificadores de gasto se dividen a su vez en genéricas y específicas de gasto, categorías que hacen referencia a dos niveles de organización del gasto, para ejecutar el presupuesto de manera ordenada. En ese sentido, la genérica de gasto es el “nivel mayor de agregación que identifica el conjunto homogéneo, claro y ordenado de los de los gastos en recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, así

como los bienes, servicios y obras públicas que las entidades públicas contratan, adquieren o realizan para la consecución de sus objetivos institucionales” (Glosario MEF, 2015) y la específica “responde al desagregado del objeto del gasto” (Glosario MEF, 2015).

## **2.2. El presupuesto estatal asignado para la contratación de seguridad privada.**

Dentro de los clasificadores del gasto público, la identificación de alguno que se refiera concretamente al rubro de la seguridad privada es útil para conocer el presupuesto asignado al mismo año a año. De acuerdo con la información brindada por la dirección de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, entre los años 2000-2008, la Específica de Gasto “Servicios de Seguridad y Vigilancia” no existía de manera independiente, estando agrupada con el rubro de limpieza.

Esto quiere decir que es a partir del año 2009 que el Ministerio de Economía y Finanzas crea la específica de gasto “Servicios de Seguridad y Vigilancia” y la diferencia del gasto en limpieza. Por tal razón los datos sobre el presupuesto del gobierno nacional en dicha específica de gasto solo se ha podido obtener desde el año 2009, sin embargo resulta útil ver su evolución:

**CUADRO N° 6: CUADRO DE MONTOS EJECUTADOS POR AÑO EN EL RUBRO DE SERVICIOS DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA**

Año	Presupuesto ejecutado
2009	171,339,193
2010	192,694,372
2011	248,413,334
2012	330,766,835
2013	347,539,198
2014	406,303,142

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.*

Al respecto se observa que en los 6 años de los que se ha obtenido información, el presupuesto ejecutado en la específica de gasto “seguridad y vigilancia” ha crecido sostenidamente, siendo el monto ejecutado en el 2014, casi un 140% mayor al gasto registrado en el mismo rubro 6 años antes, esto un crecimiento de 23% anual en promedio.

### **2.3. Las modalidades de contratación que puede realizar el Estado**

Resulta de interés señalar las modalidades de contratación pública que rigieron en las dos normas que estuvieron vigentes durante el período de revisión, con la finalidad de analizar cuál fue la frecuencia de su uso y si ello responde a alguna característica particular de los servicios contratados. En ese sentido, tanto la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, Ley

N° 26850 (vigente hasta el 31 de enero de 2009), como el Decreto Legislativo 1017, que aprobó la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (vigente hasta el 8 de enero de 2016), que rigieron durante el periodo bajo estudio consideraron cuatro mecanismos de contratación pública:

- Licitación Pública (para obras)
- Concurso Público (para servicios)
- Adjudicación Directa (selectiva o directa)
- Adjudicación de Menor Cuantía

Cabe señalar que la modalidad de contratación está directamente relacionada con el valor referencial de la misma, esto es el monto promedio que se determina cuesta el servicio o producto concreto a contratar o adquirir, luego de un estudio de mercado sobre las opciones que esta ofrece, debiendo contar con, por lo menos, dos fuentes de información. Dicho valor será el establecido en las bases del procedimiento de contratación y quienes se presenten no podrán exceder el mismo más del 10% ni presentar una propuesta por debajo del 70% (artículo 33º del Decreto Legislativo N° 1017 y Cuarta Disposición Final del su reglamento) de dicho valor, en el caso de la contratación de servicios.

Los valores mínimos y máximos, se establecen anualmente en la Ley General de Presupuesto, y del 2005 al 2014 los montos para determinar las modalidades de contratación de servicios fueron:

**CUADRO N° 7: CUADRO DE VALORES ESTABLECIDOS DEL 2005 AL 2014 PARA LA DETERMINACIÓN DEL TIPO DE CONTRATACIÓN A SEGUIR**

Año	Valores en Nuevos Soles			
	Adjudicación de Menor Cuantía Menor que...	Adjudicación directa selectiva Entre...	Adjudicación Directa Pública Entre...	Concurso Público Igual o mayor que...
2005	20,000	20,000- 30,000	30,000 - 199,999	200,000
2006	20,000	20,000- 30,000	30,000 - 199,999	200,000
2007	20,700	20,700 - 31,050	31,050 - 206,999	207,000
2008	21,000	21,000 - 31,500	31,500 - 209,999	210,000
2009	21,300	21,300 - 31,950	31,950 - 212,999	213,000
2010	21,600	21,600 - 32,400	32,400 - 215,999	216,000
2011	40,000	40,000 – 59,999	60,000 - 399,999	400,000
2012	40,000	40,000 – 59,999	60,000 - 399,999	400,000
2013	40,000	40,000 – 59,999	60,000 - 399,999	400,000

*Fuente: Leyes generales de Presupuesto de los años 2005 al 2013.  
Elaboración propia*

### **3. El gasto público del gobierno nacional en servicios de seguridad privada**

#### **3.1. La evolución cuantitativa de la contratación de servicios de seguridad privada por parte del gobierno nacional.**

Es posible identificar la evolución cuantitativa de las contrataciones del Estado en servicios de seguridad privada, analizando el registro de contrataciones que mantiene el Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado (en adelante OSCE). Al respecto, es preciso señalar que desde el año 2004, el OSCE, (antes Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado- Consucode), estableció que las entidades estatales tenían la obligación de reportar la información relacionada con sus contrataciones y adquisiciones en el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado – SEACE, por lo cual es a partir de dicho año que es posible tener información oficial.

Por otro lado, de la verificación de la base de datos, se observó que no necesariamente los procesos iniciados en cierto año culminaban el mismo año, por lo cual decidí tomar como referencia para el análisis de los montos en las contrataciones estatales en un año concreto, los montos adjudicados dicho año, debido a que es solo en ese momento que el Estado se

compromete a realizar el gasto específico y afecta su presupuesto de manera objetiva. En ese sentido se observa la siguiente evolución del gasto:

**CUADRO N° 8: CUADRO DE MONTOS ADJUDICADOS POR AÑO A LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA**

Año	Monto adjudicado	Diferencia
2005	134,493,416.05	
2006	212,211,812.41	58%
2007	300,909,022.34	42%
2008	258,006,353.78	-14%
2009	527,046,859.83	104%
2010	797,695,687.80	51%
2011	553,059,197.19	-31%
2012	448,100,775.86	-19%
2013	766,816,995.39	71%

*Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Elaboración propia.*

Al respecto, lo primero que se observa es la diferencia entre los montos registrados por el MEF como efectivamente ejecutados año a año para la contratación de servicios de seguridad y vigilancia, y los verificados de la revisión de la base de datos de OSCE. Ello puede deberse a que no necesariamente el año de adjudicación corresponde al año específico de desembolso de la totalidad del monto adjudicado, a que en algunos casos el Estado podría incumplir con el pago de los servicios efectivamente

adjudicados o a que el mismo servicio puede afectar a más de un año presupuestal (pago en partes o armadas).

Un segundo tema que se verifica es un aumento del 470% si comparamos el gasto público en seguridad privada en el año 2005 y en el año 2013. Sin embargo, también se evidencia que hay años donde el gasto experimenta disminución, lo que no supone un ahorro del Estado respecto a dicho rubro sino que, algunos de los servicios de seguridad privada contratados son de carácter permanente, (por ejemplo el de vigilancia privada) por lo que muchas entidades realizan contrataciones por periodos que superan el año fiscal, lo que supone que existen años en los que su necesidad de servicios de seguridad privada está cubierto. A pesar de ello el porcentaje en el que aumenta el gasto público de año a año es superior a los porcentajes de disminución en algunos periodos.

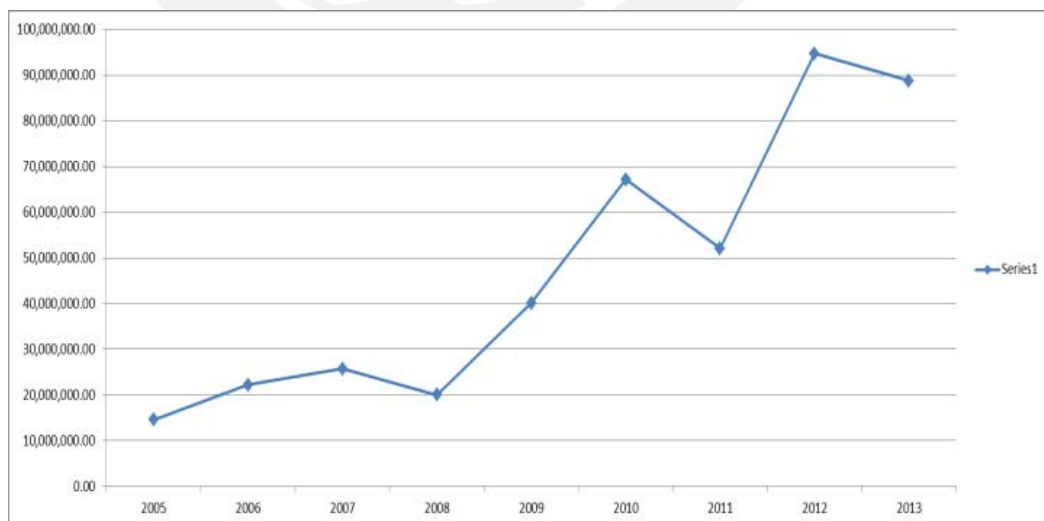
Como ejemplo podemos observar, en la evolución cuantitativa del gasto en servicios de vigilancia de los ministerios, que algunos de ellos no registran gasto en servicios de vigilancia ciertos años, lo que no significa que no hayan contado con dicho servicio, sino que la contratación se realizó en años previos. Por ejemplo el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Comercio Exterior, coinciden en no haber realizado contrataciones de servicios de vigilancia en el año 2009, sin embargo en años previos se observa que su gasto es alto en este rubro.



### 3.2. La evolución cuantitativa de la contratación de servicios de seguridad privada en los Ministerios

Con la finalidad de analizar el detalle del comportamiento de las entidades que conforman el Gobierno Nacional al contratar servicios de seguridad privada se tomó como muestra para desarrollar el presente acápite a los ministerios. Asimismo, de la revisión de las contrataciones públicas, se verificó que la modalidad de servicio de seguridad más contratada por el Estado es el de vigilancia para sus instalaciones, mostrando una tendencia ascendente a lo largo de los 9 años analizados y representando entre el 97% y 99 % del gasto en seguridad realizado por dichas instituciones.

**GRÁFICO N° 2: LA TENDENCIA EN EL GASTO POR SERVICIOS DE VIGILANCIA PRIVADA EN LOS MINISTERIOS DEL AÑO 2005-2013**



*Fuente: Base de datos de la Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Elaboración propia.*

Tal como se observa en el gráfico la tendencia es ascendente, con momentos de descenso en el gasto, lo que se explica por la periodicidad cambiante con la que se realizan las contrataciones y desembolsos de los ministerios para el servicio de vigilancia, cuyas contrataciones se realizan para periodos que van de los 3 a los 24 meses. Sin embargo, el descenso en el gasto no supera el 23%, mientras que el porcentaje de aumento en el gasto de un año a otro llega al 101%.

Dicho servicio, además, tiene la característica de ser permanente, por lo que las entidades deben asegurar su continuidad. Es por tal razón que de la revisión de las bases administrativas de algunos de los concursos públicos realizados por los Ministerios para la contrataciones servicios de vigilancia privada, se verificó que en el caso de períodos cortos de contratación, estas se realizan con la exoneración de procedimientos por la causal de desabastecimiento inminente, al haberse vencido el contrato previo y ante la necesidad de no quedarse sin servicios de seguridad. Sin embargo, dicha causal no debería ser aplicada a servicios de carácter permanente donde la administración tiene la obligación de realizar las gestiones y procedimientos para asegurar la continuidad del mismo. Al respecto, el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1017, que aprueba la ley de Contrataciones del Estado (vigente hasta enero de 2016) caracterizaba la situación de desabastecimiento como aquella “situación inminente, extraordinaria e imprevisible en la que la ausencia de un bien o servicio compromete en

forma directa e inminente la continuidad de las funciones, servicios, actividades u operaciones que la Entidad tiene a su cargo” (esta misma especificación ha sido colocada en el artículo 85, inciso 3 del reciente reglamento de la nueva Ley de Contracciones , aprobado mediante D.S. N° 350-2015-EF).

Por otro lado, de acuerdo al análisis del registro contrataciones del Estado el incremento en el gasto de los ministerios al año por servicios de vigilancia tiene las siguientes razones:

- Se contrata el servicio de vigilancia para mayor cantidad de locales.
- Se contratan servicios de vigilancia para eventos específicos.
- El precio referencial y por lo tanto el monto adjudicado es mayor para el mismo servicio, brindado por el mismo plazo.

### **3.3. Porcentaje de presupuesto anual por entidad utilizado para la contratación de seguridad privada**

Respecto al porcentaje del presupuesto, asignado a cada uno de los pliegos ministeriales, que es usado en la contratación de seguridad privada anualmente, es preciso señalar que debido a la irregular periodicidad con la que se contrata este servicios (anualmente, bianualmente, trimestralmente, etc.) los porcentajes varían desde el 0.002%, hasta el 21.7% del presupuesto anual total de la entidad.

Por otro lado, si comparamos el gasto en temas de servicios de seguridad privada, respecto del presupuesto total utilizado por los ministerios en sus contrataciones en la modalidad de Contratación Administrativa de Servicios - CAS, (modalidad más usada para la contratación de personal en las entidades públicas para la realización de las actividades permanentes y centrales del Ministerio), se observa que el gasto en seguridad privada es en promedio igual al 15% del gasto en contrataciones CAS y respecto del presupuesto ejecutado en personal nombrado, llega a representar el equivalente al 65%. Ello a pesar de que los servicios de seguridad privada no son parte de las actividades centrales del Ministerio, sino actividades de apoyo.

#### **4. Los tipos de servicios de seguridad privada que contrata el gobierno nacional**

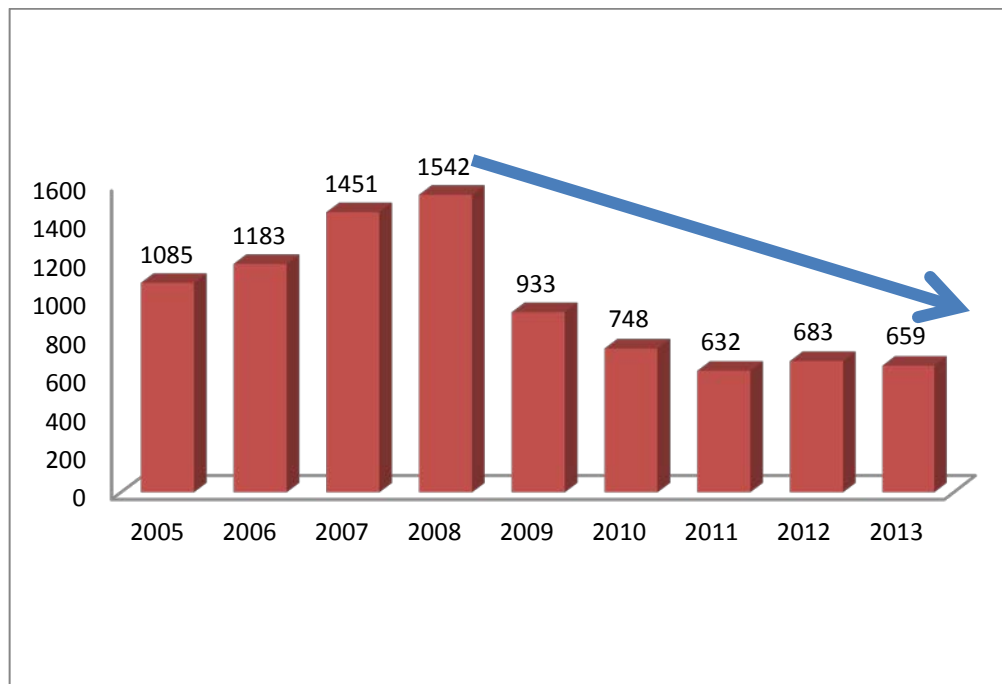
##### **4.1. Los tipos de servicios de seguridad contratos por el Estado**

Para analizar los datos referidos a las modalidades de servicios de seguridad privada contratados por el Estado, la categorización se realizó siguiendo las modalidades de prestación de servicios de seguridad que establece la ley de seguridad privada y su reglamento (vigente a la fecha de elaboración de la

presente tesis), lo que supuso la re categorización de las modalidades consideradas en el registro de contrataciones del Estado, por no tener una correspondencia del 100% con la de las normas en seguridad privada, (aunque mantiene ciertas coincidencias).

Siguiendo esta tipología, de acuerdo a los datos oficiales del Registro de Contrataciones del Estado, el 91% de contrataciones que realiza el Estado en servicios de seguridad privada están enfocados en el servicio de vigilancia de sus instalaciones y el 9% restante se distribuye entre las demás modalidades de servicios de seguridad regulados por la normativa nacional. Asimismo, como se observa en el Cuadro N° 9, el número de contratos ha disminuido año a año, lo que supone una tendencia inversamente proporcional respecto al crecimiento en los montos gastados por el Estado en estos servicios, lo que a su vez confirma que una de las causas del mayor gasto es que el monto por contratación se elevó.

**GRÁFICO N° 3: CUADRO DE NÚMERO DE CONTRATOS REALIZADOS POR LOS MINISTERIOS EN SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA**



*Fuente: Base de datos de la Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Elaboración propia.*

#### **4.2. La contratación de servicios de tecnologías de seguridad y de consultoría**

Como señalé en el acápite previo el servicio más contratado (tanto en número de contratos como en gasto realizado) por el Estado es el de vigilancia privada, sin embargo resulta preciso analizar los otros servicios más contratados, aunque su porcentaje respecto del total del gasto en seguridad privada sea del 9%. En ese sentido, las modalidades de servicio de seguridad privada que por

la cantidad de contrataciones y montos les siguen al de vigilancia, son los de consultoría y asesoría, y el de tecnologías de la información<sup>5</sup>.

Respecto a los servicios de tecnología de la información, se observa como los servicios más recurrentes son aquellos orientados a la instalación, alquiler o mantenimiento de cámaras de seguridad y en el caso de las consultorías estas básicamente son asesorías y cursos referidos a seguridad informática. Sin embargo, si sumamos el gasto público en estas 2 modalidades y las comparamos con el gasto público en vigilancia privada, se observa que la primera no representa ni el equivalente al 1% de la segunda, llegando como máximo a representar el % 0.870, lo que ilustra sobre la orientación del Estado al momento de usar los servicios de seguridad privada.

Por otro lado, cabe señalar, que de la revisión de una muestra de bases administrativas de las contrataciones, se observó que en los contratos de vigilancia, se incluyen otros servicios como circuitos cerrado, cámaras de seguridad y arcos detectores de metales, todos ellos considerados dentro de la modalidad de tecnologías de seguridad, que al ser incluidos bajo el rótulo de contratación de servicios de vigilancia se invisibilizan en la estadística. También es preciso señalar que no todas las personas jurídicas ganadoras de las adjudicaciones de los contratos de servicios de vigilancia privada que incluyen

---

<sup>5</sup> Cabe precisar que en la modalidad de tecnologías de la información, entre las que se encuentran proyectos de ingeniería de seguridad, no se han considerado aquellos contratos relacionadas con la bioseguridad o con las normas de seguridad y salud en el trabajo.

servicios de tecnologías de la seguridad, contaban con la autorización de Sucamec para prestar dicho servicio, ni ello se exigía en las bases para la contratación.

## **5. Características de la contratación de vigilancia privada por parte del gobierno nacional**

### **5.1. Las características de la los procedimientos de contratación de los servicios de vigilancia por parte del gobierno nacional**

Una característica común en los servicios de vigilancia privada es su carácter permanente, lo que obliga a las entidades estatales a asegurar su continuidad en el tiempo. Sin embargo, cuanto mayor tiempo se contrate un servicio y mayor sea su costo, el procedimiento para llevar a cabo dicha contratación se complejiza y tiene una duración mayor. Estos dos factores, hacen que las contrataciones públicas en vigilancia privada tengan algunas particularidades y prácticas comunes.

Una de ellas es recurrir a exoneraciones por desabastecimiento inminente, con la finalidad de cubrir los meses en los cuales la contratación del servicio culminó y el procedimiento de contratación que para el siguiente periodo aún no concluye. Es por ello que en las bases de muchas exoneraciones se señala que la contratación se realiza por un periodo determinado “o hasta que el



concurso público sea adjudicado”, lo que ocurra primero. Aunque la exoneración de procedimiento de contratación está regulada, también es cierto que existe responsabilidad administrativa hacia los servidores que hayan favorecido la configuración de desabastecimiento inminente, aunque esto sea por negligencia.

Al respecto, la Contraloría General de la República señaló<sup>6</sup> que la potestad de sancionar a servidores y funcionarios por tal causal la tienen desde abril del 2011 y que hasta el año 2014 únicamente habían iniciado 2 procedimientos para verificar la responsabilidad en la configuración de la causal de desabastecimiento inminente en los servicios de vigilancia privada. Este dato resulta interesante, tomando en cuenta que del 2011 al 2013, de acuerdo al análisis realizado, hubo 32 exoneraciones por dicha causal en las contrataciones de los ministerios.

La segunda característica identificada es que las adjudicaciones de menor cuantía (AMC), que hasta el año 2008 se podían realizar a través de la invitación de un solo postor, eran adjudicadas (buena pro) a pocos minutos de la publicación de las bases. Si bien es cierto la invitación de un solo postor estaba regulada y permitida, la misma debía realizarse “en atención a la oportunidad, al monto, y a la complejidad, envergadura o sofisticación de la adquisición o contratación” (D.S N° 084-2004-PCM, Art. 106). Sin embargo, tomando en cuenta las características de los servicios de vigilancia y la

---

<sup>6</sup> En respuesta a un pedido de acceso a la información pública.

cantidad de oferta del mismo, sobre todo a partir del año 2001, recurrir a un solo postor no estaba justificado.

Asimismo, se observó que en el año 2009 las condiciones para las adjudicaciones de menor cuantía fueron modificadas, haciendo obligatorio que las convocatorias se publiquen en el sistema electrónico Seace, con plazos que permitieran a más de un postor presentar sus propuestas. Ello marcó un cambio importante en el uso de esa forma de contratación pública en seguridad privada, reduciéndose significativamente. Ello se puede observar en el siguiente cuadro.

**CUADRO N° 9: CANTIDAD DE ADJUDICACIONES DE MENOR CUANTÍA - AMC PARA SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL GOBIERNO NACIONAL DEL 2005 AL 2013**

Año	Numero de AMC	Porcentaje de diferencia del número de AMC por año
2005	388	
2006	537	38%
2007	733	36%
2008	949	29%
<b>2009</b>	<b>311</b>	<b>-67%</b>
<b>2010</b>	<b>181</b>	<b>-42%</b>
2011	119	-34%
2012	127	7%
2013	143	13%

*Fuente: Base de datos de la Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado. Elaboración propia.*

**5.2. La continuidad en la contratación de una misma empresa por una entidad del gobierno nacional para brindar el servicio de vigilancia privada.**

De un análisis de las contrataciones en servicios de vigilancia realizadas por los ministerios del año 2005 al 2013, se observa que la continuidad en la contratación de una misma empresa por una entidad es relativa. Al respecto se verificó que pero en el 70% de los casos hay una misma empresa que es contratada de 2 a 4 años de forma consecutiva. Sin embargo, si se realiza un análisis más amplio de las empresas que brindan servicios de seguridad privada a todas las entidades del gobierno nacional, sí se observa que año a año el 20% de empresas que contratan con el gobierno nacional, representan en promedio el 80% de montos contratados.

Asimismo, si se revisa la cantidad de contrataciones (número de contratos) que el gobierno nacional hace en un año, estas mismas empresas representan el 50% del número de contratos totales suscritos por este servicio. Ahora bien si no analizamos los montos de contratación sino únicamente la cantidad de contratos suscritos por el Estado para contar con servicios de vigilancia privada, son el 20% de las empresas las que suscriben entre el 60% y 70% de los contratos con el gobierno nacional.

### **5.3. Las características de los servicios que se incluyen en la contratación de vigilancia privada**

Se tomó una muestra de 5 bases administrativas, por año analizado (un total de 45), correspondientes a concursos públicos para la contratación de servicios de vigilancia para las instalaciones de entidades públicas y se observó que como parte de los compromisos de la persona jurídica contratada, se consideraban algunas modalidades de seguridad distintas a la vigilancia, así como servicios de distinta naturaleza.

En primer término, como ya se mencionó se observó que incluyen como parte de los implementos obligatorios la instalación de arcos detectores de metales, así como la instalación de cámaras y circuitos cerrados, todos ellos correspondientes a la modalidad de tecnologías de seguridad, cuyos ofertantes necesitan una autorización distinta y otras condiciones para prestar el servicio. En segundo lugar, se observó la inclusión de servicios que no son de vigilancia, como recibir personas, registrar su entrada y salida de lugares específicos de las instalaciones o verificar el buen uso de los servicios de la entidad (como de la luz y agua por ejemplo).

Estas características particulares, encarecen la contratación de los servicios de vigilancia, pues la demanda de personal mediante tercerización se incrementa. Asimismo, es preciso señalar que es personal ajeno a la entidad el que termina siendo la imagen inmediata de la misma hacia el ciudadano,

dejando en manos de terceros la atención de las personas que acuden en busca de servicios, lo cual debe ser analizado al momento de requerir personal de seguridad y asignarles puestos relacionados con la orientación de los ciudadanos. Finalmente, es preciso establecer diferencias entre el registro de personas y el trabajo de vigilancia cuyo objetivo es proteger la seguridad de las personas y el patrimonio de la entidad que los contrata.

## **6. La relación entre la creación y funcionamiento de empresas de seguridad privada que brindan servicios de vigilancia y su contratación por parte del Estado**

### **6.1. La cantidad de empresas con autorización para brindar el servicio de vigilancia privada vigente que contrataron con el Estado**

De acuerdo con la base de datos oficial de Sucamec, actualizada a octubre del 2015, son 1006 empresas las que han tramitado autorizaciones para desarrollar alguna modalidad de servicio de seguridad privada y de ellas 993 lo hicieron para brindar el servicio de vigilancia privada (98%).

Asimismo, el 99.8% de las empresas de seguridad privada que contratan con el Estado tienen únicamente licencia para brindar el servicio de vigilancia

privada, variando el número de licencias obtenidas, de acuerdo con los lugares en los que brinde el servicio. Por último, se ha observado que algunas personas jurídicas que han contratado con el Estado, a través de consorcios o de manera directa, al momento de la adjudicación no tenían registrada una autorización vigente en la Sucamec, lo cual es señal de que no necesariamente el control de las empresas que brindan servicios de vigilancia al Estado es acuciosa por parte de las administraciones que los contratan.

**6.2. La cantidad de empresas que contrata con el Estado el servicio de vigilancia privada que no mantienen dicha actividad económica cuando culmina sus contratos.**

Debido al incremento de las contrataciones del Estado en seguridad privada del año 2005 al 2013 y al crecimiento paralelo de las personas jurídicas dedicadas a ello en el mismo lapso, resulta necesario analizar la relación entre el factor contratación de servicios de seguridad por parte del Estado, con la creación y funcionamiento de las empresas dedicadas a dicho rubro, para lo cual se revisó la lista de autorizaciones vigentes y vencidas al año 2015 que Sucamec había brindado a personas jurídicas para que brinden alguna de las modalidades de servicios de seguridad regulados. Al ser el servicio de vigilancia de instalaciones el más contratado por el Estado, es en dicho servicio en el que se enfocó el análisis.

Al respecto se verificó que de las 993 personas jurídicas que en algún momento tramitaron y obtuvieron la autorización para brindar el servicio de vigilancia privada, 262 ya no cuentan con la misma. Sin embargo 25 no cuentan con dicha autorización desde años previos a los analizados en el presente trabajo (antes del 2005), por lo cual las excluiré en adelante del análisis. En ese sentido de las 237 empresas que tuvieron autorización para brindar el servicio de vigilancia privada entre los años 2005 y 2013, habiéndola perdido en ese mismo periodo<sup>7</sup>, se observó que 85 contrataron con el Estado lo que representa el 35% de dichas empresas.

Dicho dato no resulta por sí mismo llamativo, pues siendo el Estado un cliente que demanda este servicio en una proporción considerable, es natural que ese porcentaje en personas jurídicas con autorización para brindar el servicio de vigilancia privada contrate con él. Sin embargo, lo que sí resulta un dato interesante es que si analizamos los años en los que estas 85 empresas tuvieron autorización vigente, se observa que en promedio cada una solo contó con 4.7 años de autorización, sin embargo algunas de ellas en ese corto tiempo contrataron con el Estado por más de 40 millones de Nuevos Soles, esto es un promedio de 10 millones por año.

---

<sup>7</sup> Se tomó en cuenta la pérdida del total de las autorizaciones para brindar el servicio de vigilancia privada, pues en algunos casos las personas jurídicas no renuevan sus autorizaciones para brindar el servicio en ciertas zonas geográficas y reducen su actividad a algunas provincias.

## CAPÍTULO IV: LA NECESIDAD SEGURIDAD PRIVADA EN EL ESTADO

### **1. La tercerización de servicios en el Estado**

La tercerización de servicios tal como señala Guerra (2013, 126) se refiere a la modalidad de contratación mediante la cual una empresa constituida formalmente (con trabajadores, patrimonio y organización) brinda determinados servicios a favor de otra que ha decidido “no realizar directamente a través de sus medios materiales y personales ciertas fases o actividades precisas para alcanzar el bien final de consumo” (Cruz, 2009; citado por Guerra, 2013, 126). En este caso, me refiero al Estado, cuyas entidades (que se constituyen en personas jurídicas) utilizan esta forma de contratación para contar con servicios de seguridad privada, en particular vigilancia de instalaciones.

Los objetivos de la tercerización son la reducción de costos y ser más competitivos en el mercado, permitiendo “ejecutar fuera de la organización procesos internos no esenciales a la firma, tales como: seguridad, administración patrimonial, servicios jurídicos, reclutamiento y servicios de información contable” (Harland, 1996, citado por Albanese, et. al 2013, 204). Los beneficios que se atribuyen a las estrategias de tercerización son que “disminuyen riesgos, acortan ciclos de tiempo, requieren menos inversión y crean mejores respuestas a las necesidades de los clientes (Quinn; Hilmer, 1994, citado por Albanese, et. al 2013, 204). En ese sentido, corresponde



analizar si son esas las razones por las cuales el Estado terceriza la vigilancia de sus instalaciones o si son otras las motivaciones de dicha práctica.

## 2. Las razones por las cuales el Estado contrata seguridad privada

Sobre las razones por las cuales el Estado contrata seguridad privada, los funcionarios y ex funcionarios públicos, entrevistados, que se desempeñaron en temas relacionados con seguridad, señalaron algunos motivos, uno de ellos está referido a la sobre calificación de la policía para prestar el servicio de vigilancia de instalaciones, en ese sentido en las entrevistas manifestaron:

*“No sé si un policía que pasa 5 años, en la escuela de oficiales o 3 en la de suboficiales esta para cuidar las instalaciones físicas, como un vigilante privado”* (Funcionario N° 6).

*“¿qué hace la policía de guachimanes?, no tiene ningún sentido, de hecho los guachimanes no enfrentan situaciones normalmente de peligro, digamos, salvo en bancos, ¿pero en el resto de instituciones?”* (Funcionario N°3).

En ambos casos los entrevistados asumieron como tarea básica del vigilante privado que labora en las instalaciones del Estado, el registro de personas.

Por otro lado, respecto a cuándo se inicia esta tercerización del servicio de seguridad privada dentro del Estado uno de los funcionarios públicos

entrevistados señaló que la primera experiencia de tercerización del servicio de vigilancia de instalaciones estatales se realizó en el Ministerio de Economía y Finanzas, a inicios de los años 90, cuando el modelo económico se orientaba a la reducción del Estado (Funcionario N° 2). Sin embargo, precisó que esa no fue la principal motivación para tercerizar el servicio, sino la desconfianza respecto de la actuación de la Policía, que hasta ese momento era la encargada de resguardar las instalaciones de dicha entidad estatal, sobre el particular señaló:

*“Llegaban equipos nuevos se perdían, y cuando, en la noche...”, es por ello que “se dijo, vamos a traer a una empresa a quien yo le tenga que pagar porque realmente cuide mi patrimonio... hago un contrato con la empresa y le digo tú me tienes que dar esta calidad del servicio y si algo se me pierde tú me pagas... y es desde ese momento que otras entidades deciden replicar este modelo”. (Funcionario N° 2)*

Sobre la influencia del modelo económico predominante desde inicios de los noventa en esta práctica de tercerización, uno de los entrevistados señaló:

*“Creo que todo esto obedece también, un poco, al nuevo criterio constitucional, desde la Constitución del 93 de la naturaleza subsidiaria de la actividad económica del Estado, creo que podríamos encontrar el origen en eso” (Funcionario N° 1)*

Finalmente, otro de los entrevistados desde su experiencia en el Ministerio del Interior consideró como motivación para la tercerización del servicio de vigilancia de instalaciones que dicha tarea no está dentro del objeto ni las funciones de las entidades estatales que lo contratan, en ese sentido manifestó:

*“cuando algo no es inherente a tus funciones de acuerdo al ROF [Reglamento de Organización y Funciones] ¿qué vas a hacer?, no puedes hacer nada” (Funcionario N° 4).*

Al respecto, Curbet (2006, 65) señala que una de las razones por las cuales la oferta pública de seguridad (sobre todo policial) disminuye o retrocede es por “transferencia a la actividad privada de funciones que no son consideradas parte del core”.

Ninguna de las respuestas obtenidas en las entrevistas estuvo orientada a los beneficios que señala la doctrina tiene la tercerización, esto es la reducción de costos y ser más competitivos en el mercado, avocándose a los temas de su especialidad. Tampoco mencionaron aspectos como la mejora del servicio o la preparación superior de los agentes de seguridad privada. Únicamente, la última de ellas podría estar relacionada, tangencialmente, con la finalidad de centrarse en los objetivos y funciones de las entidades y no enfocarse en actividades de apoyo. Sin embargo, bajo esta óptica la tercerización se tendría que hacer en ámbitos como la contabilidad, recursos humanos,

comunicaciones, entre otras, por no ser parte de las funciones centrales de las entidades estatales.

### 3. ¿Es justificado el crecimiento de la vigilancia privada en instituciones públicas?

La tarea más visible de los vigilantes privados en instalaciones públicas es el registro de datos de los visitantes y de sus pertenencias, a la entrada del recinto público. En algunos casos, dichos trabajadores tercerizados se encuentran en el acceso a cada uno de los pisos, o en la entrada de áreas específicas dentro de un mismo piso. Sobre este tema, todos los entrevistados coincidieron en que la tarea principal de la vigilancia privada en instalaciones públicas era, justamente, el registro de las personas, además de la recepción de documentos.

*“Digamos hay muchas instalaciones donde necesitas cuidar las instalaciones y sobre todo controlar el ingreso y salida de las personas, que es lo que hacen los vigilantes, es como una empresa privada es el que te recibe los documentos, te hace pasar” (Funcionario N° 6).*

Ante ello, es preciso retomar la pregunta ¿es necesario?, esto debe ser analizado desde 2 aspectos, el primero es si es necesaria la cantidad de vigilantes privados que se observan en las instalaciones públicas y el segundo es si es necesario que estos vigilantes (tercerizados) sean quienes presten

servicios similares a los de un recepcionista o anfitrión. Además, se debe tomar en cuenta que, tal como se ha visto en el capítulo III, la contratación de seguridad privada para la vigilancia de instalaciones estatales, por parte del gobierno central ha crecido en un 470% en el lapso de 9 años (2005-2013), esto es en promedio un 52% anual.

Al respecto, los funcionarios y ex funcionarios entrevistados manifestaron unánimemente que no les parecía inadecuada ni perjudicial la tercerización del servicio de vigilancia de instalaciones públicas, sin embargo, al indagar sobre la necesidad real del servicio —tomando en cuenta el crecimiento del mismo— las apreciaciones cambiaron.

*“De repente es un crecimiento desmedido... no sé si han construido muchas más instalaciones que amerite mucha más vigilancia” y las preguntas que plantea al respecto son “¿que están cuidando?, ¿amerita que se triplique? (...) ¿o es un gasto para favorecer... a una de varias empresa o de repente hay un monopolio de empresas?” (Funcionario N° 6).*

Como se analizó en el capítulo anterior, se verificó un fuerte crecimiento en el gasto que una misma entidad realiza (anual o bianualmente) en la contratación del servicio de vigilancia privada para sus instalaciones. Al respecto, podrían darse tres escenarios, i) el aumento del precio por servicios similares debido a temas inflacionarios, ii) que los requerimientos hechos a la empresa de

seguridad privada que provee de vigilantes sean mayores y por tanto el precio aumente y iii) que la empresa aumente el monto debido a solicitudes de quienes están a cargo de la contratación.

Sobre este último punto, el empresario en temas de seguridad entrevistado, señaló:

*“Es probable que haya sobre pedidos por un tema de corrupción o intereses particulares de las áreas que los cotizan, porque si fuera administración privada te aseguro que sería mucho más racionalizados...por eso es que nosotros no vamos al sector público”  
(Empresario en seguridad privada).*

Respecto a que el servicio solicitado tenga mayores requerimientos, como por ejemplo más personal de vigilancia, uno de los entrevistados manifestó:

*“Por ejemplo el Estado contrata vigilantes para sus puertas, en cada piso,... la pregunta es ¿la seguridad privada está hecha para eso?”  
(Funcionario N° 2).*

Por otro lado, la posibilidad de que los precios aumenten por intereses de quienes se encargan de la contratación, fue una preocupación manifestada por uno de los entrevistados (Funcionario N° 3) quien señaló la necesidad de contar con un precio estandarizado establecido por la Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE), para que se compita por la calidad del servicio y no por el monto cobrado, agregó que sin ello:

*“cada uno ofrece y paga lo que le da la gana, hacen un estudio de mercado mamaruchento para darle a su amigo, porque se lo dan a su amigo a un precio especial” (Funcionario N° 3).*

En ese sentido, ante la pregunta de si es necesaria la contratación de servicios de vigilancia privada en instalaciones públicas en los niveles registrados y con el crecimiento observado, la respuesta es que no, porque las tareas que cumple el personal tercerizado bajo el rótulo de vigilancia privada no son, precisamente, de vigilancia, entendidas como las actividades orientadas a la prevención de pérdidas económicas, daños materiales, y lesiones a las personas, causadas incidentes deliberados, ya sea mediante servicios humanos, uso de tecnología o manejo de información; que reducen el riesgo de victimización. Por el contrario, las tareas desempeñadas por parte de dicho personal, de acuerdo con las bases administrativas de los concursos públicos revisados, son el registro de datos personales, supervisión de la entrada y salida de los trabajadores y en ocasiones también del buen uso de los servicios de la entidad (luz y agua). Asimismo, se encontraron requerimientos de recepcionistas y choferes, dentro de las bases de los concursos para vigilancia privada. Sobre el particular, uno de los entrevistados, de forma explícita, cuestiona si este tipo de servicios corresponde a los de vigilancia privada:

*“los vigilantes se ponen en cada piso están sentados, entras “señor su nombre”, ¿de qué área vienes? ya ¿su fotocheck? ya, la pregunta es ¿están cumpliendo labores de vigilancia?” (Funcionario N° 2).*

#### 4. La alta rotación del personal de seguridad privada, su preparación y sus consecuencias para el Estado

Respecto a la rotación del personal de seguridad privada, uno de los entrevistados confirmó que por ser un oficio residual y de remuneración muy baja:

*“el nivel de rotación del personal es muy alto” (Funcionario N° 2)*

Dicho funcionario agregó que es por eso que las empresas de seguridad privada están en constante captación de personal y que ello se ha incrementado debido a la mejora de oportunidades laborales, que permiten a personas que, en principio, hubieran optado por la vigilancia privada, a acceder a otros empleos mejor remunerados y con condiciones más favorables, como por ejemplo la construcción (Funcionario N° 2).

Respecto, a la capacitación requerida por la Sucamec como condición para acreditar a los vigilantes privados, en el año 2015 dicha entidad aprobó el “Nuevo plan de estudios de formación básica y perfeccionamiento para agentes de seguridad privada” (Resolución de Superintendencia N° 074-2015-SUCAMEC-SN), con una malla curricular renovada que, de acuerdo a lo señalado por el Funcionario N° 2, estuvo motivada por dos razones, i) contrarrestar el déficit de personas que postulan a los puestos de vigilancia



privada haciendo más atractiva esta opción y ii) asegurar un servicio de calidad. Sobre el primer punto señaló:

*“Lo que se dijo fue: bueno vamos a empezar a establecer un nuevo plan curricular que pueda, por lo menos, persuadir a los agentes de seguridad”  
(Funcionario N° 2)*

Y sobre el segundo punto afirmó que como Estado se debía asegurar que el servicio:

*“Tenga ciertos estándares de calidad y uno de los estándares es que precisamente pongas un vigilante capacitado” (Funcionario N° 2)*

Asimismo, señaló que las horas de capacitación se habían incrementado y que el perfil de este plan estaba orientado a:

*“Un vigilante empático, asertivo, que sepa comunicarse, que sepa redactar un incidente que sepa de mecanismos de seguridad, seguridad en instalaciones, tecnologías de seguridad y primeros auxilios” (Funcionario N° 2)*

De la revisión del plan de estudios aprobado en el año 2015 se observa que la capacitación tiene dos partes (ambas obligatorias), una de “formación básica” con un total de 60 horas lectivas y otra de “perfeccionamiento” de 35 horas lectivas. Su contenido específico es el siguiente:

**CUADRO N° 10: PLAN DE FORMACIÓN BÁSICA**

Curso	Horas lectivas
Constitución y Derechos Humanos	6
Legislación y Seguridad Privada	6
Ética en la Seguridad Privada	4
Normas y procedimiento de Seguridad	6
Control de emergencia y seguridad de instalaciones	6
Atención al usuario e identificación de personal	5
Armas conocimiento y manipulación	6
Redacción y elaboración de documentos	5
Primeros auxilios	6
Conocimientos de sistemas de alarmas y comunicaciones	6
Defensa personal	4
<b>Total de horas lectivas</b>	<b>60</b>

Fuente: Resolución de Superintendencia N° 074-2015-SUCAMEC-SN

**CUADRO N°11: PLAN DE PERFECCIONAMIENTO**

Curso	Horas lectivas
Legislación y Seguridad Privada	5
Control de emergencia y seguridad de instalaciones	6
Atención al usuario e identificación de personal	6
Armas conocimiento y manipulación	5
Primeros auxilios	4
Conocimientos de sistemas de alarmas y comunicaciones	5
Defensa personal	4
<b>Total de horas lectivas</b>	<b>35</b>

Fuente: Resolución de Superintendencia N° 074-2015-SUCAMEC-SN

Sobre el particular, hay algunos aspectos que llaman la atención, entre ellos: i) no se hace ningún tipo de diferenciación, de acuerdo con las tareas específicas que los vigilantes realizarán, si la vigilancia se realizará con o sin armas de fuego, no se toma en cuenta su nivel de capacitación previo o si asumirán tareas de supervisor, ii) las 95 horas de capacitación deben ser brindadas en 13 días útiles como máximo (15 días calendario exceptuando los domingos), lo

que supone más de 7 horas de capacitación diaria iii) los cursos tienen contenidos que no se ajustan a las tareas de vigilancia como por ejemplo delitos de lesa humanidad, concepto de Estado de Derecho, garantías Constitucionales (Hábeas corpus, Acción de amparo, Acción de inconstitucionalidad), iv) otras que dada la alta rotación de los agentes de seguridad y poca fidelidad con el empleador, pueden ser perjudiciales, como funciones y características de las barreras de seguridad en instalaciones y los tipos de barrera, uso de armas, gestión y medidas de seguridad del almacén de armas de fuego, los sistemas de control de alarmas, aspectos tecnológicos en la seguridad privada, sistemas de posicionamiento satelital, los sensores ópticos y detectores de proximidad, por señalar algunos.

Ahora bien, ¿este cambio curricular, tiene consecuencias positivas relacionadas con atraer más personal (dejando de lado la evaluación cualitativa), evitar su alta rotación, o asegura que brinden un mejor servicio? Sobre la alta rotación de personal en empresas en general Flores, Abreu y Badii, (2008, 98) señalan que tiene 3 motivos principales “la baja remuneración, la selección incorrecta y la baja motivación”. Por otro lado, la permanencia y compromiso de un trabajador hacia su empleador dependerá, entre otros factores de “que el empleado perciba que es tratado justamente en lo que se refiere al trato que se le presta y a la recompensa que recibe por el esfuerzo y trabajo que desempeña –justicia distributiva-” (Ruiz de Alba, 2013, 79). Al respecto, el plan de estudios exigido por Sucamec, los nuevos temas y más

horas de capacitación no conllevan un mayor sueldo, mejores condiciones laborales, ni estabilidad.

Respecto a su impacto en la motivación del personal, este es negativo, tomando en cuenta que significan 15 días calendario en los que no recibirán sueldo, pues si no pasan la capacitación no estarían aptos para el puesto y si pasan los cursos la empresa podría descontarles el costo de la capacitación de su primer sueldo, que es lo que sucede en la actualidad con algunas empresas (Entrevistado N° 2), lo que se explica pues los empresarios de seguridad privada realizan un análisis costos. Al respecto, uno de los entrevistados refirió que los empresarios de seguridad privada señalan:

*“Si por mi fuera no capacito porque yo entiendo que el vigilante está parado, y lo único que debe tener es secundaria completa, claro ellos lo ven por un tema de costos” (Funcionario N° 2)*

Respecto a que con ello se asegure un mejor servicio, el impacto es relativo, en primer lugar porque la capacitación no se enfoca, ni se diferencia de acuerdo con el servicio que cada vigilante debe realizar, ni las características del lugar donde lo prestará, en segundo lugar porque la necesidad por parte de las empresas de contar con personal reconocido por Sucamec puede llevar a que las pruebas sean de mala calidad o se corrijan sin el rigor necesario para que sean aprobadas y tercero porque no existe ningún tipo de motivación para que los vigilantes realicen una mejor labor.

Ahora bien, si este nuevo plan de estudios no mejora la alta rotación de personal, ¿se convierte en un riesgo? Si la capacitación funcionara y fuera impartida con la calidad que espera Sucamec, ¿qué impide que dichos trabajadores capacitados y con nuevos conocimientos referidos a seguridad privada, migren y acepten ofertas más lucrativas? Al respecto, un ejemplo muy interesante es el que se observó con el ex personal del Servicio de Inteligencia Nacional, luego de que dicha entidad fue desactivada y reestructurada. Dicho personal tenía capacitación específica en temas de seguridad e inteligencia y lo que ocurrió cuando se encontró desempleado, entre otras consecuencias fueron “filtraciones de información a la prensa, venta de información y traslado de redes a otros contratistas” (Mujica, 2014, 154).

Hay una pregunta que nace de este análisis y es ¿a quién le puede interesar, además de a las empresas de seguridad privada, contar con personas con conocimientos en temas de seguridad y estarían dispuestos a pagar una cantidad mayor que estas empresas tercerizadoras? Una de las posibles respuestas y la que acarrea mayores riesgos es: a quienes pretenden violar la seguridad de una entidad pública o privada. Tomemos en cuenta, además, que en el caso del Estado los vigilantes privados, que en ocasiones se encuentran en cada uno de los pisos de la entidad, tienen acceso a información relevante, como las rutinas dentro de la entidad, los lugares con información relevante (aunque no necesariamente tengan acceso a ellos), las barreras de seguridad

con las que cuenta el recinto, el uso de las alarmas (de haberlas) las personas a las que reciben los funcionarios, entre otros datos que en su conjunto son de gran significancia, siendo el manejo de los mismos por personas que intenten violar la seguridad de una entidad pública, muy peligroso. Por último, volviendo a la alta rotación del personal y a que, de acuerdo con lo observado y manifestado en el capítulo previo, el promedio de vida de las empresas de seguridad que contratan con el Estado es de 4.7 años, no es posible conocer la cantidad de personas que ha trabajado como seguridad privada dentro de sus recintos, ni que información valiosa podrían haber obtenido. En este punto la informalidad de las empresas de seguridad privada que prestan servicios al Estado se torna especialmente relevante.

*“Creo que el problema, el gran problema es la informalidad que cunde en la industria de la seguridad privada, hay muchísima informalidad”*  
(Funcionario N° 1)

Sobre el costo de la vigilancia privada en recintos estatales, de la revisión de las bases de contratación de seguridad por entidades del gobierno nacional, partiendo del monto referencial y dividiéndolo entre los agentes de seguridad privada requeridos (sea cual fuera la tarea asignada: registro de ingreso, recepcionista, choferes, etc.) el costo por cada uno de ellos oscilaba entre los S/. 1,700.00 a S/. 4,500.00 Nuevos Soles. Si consideramos el costo más bajo, este resulta ser de más del doble de la Remuneración Mínima Vital, que desde el año 2012 se mantiene en S/. 750.00 Nuevos Soles y que es probablemente el sueldo que recibe la mayor parte de vigilantes privados que trabajan en el

Estado mediante empresas tercerizadoras. En ese sentido, en el mejor de los casos el Estado paga por cada uno de los agentes de seguridad privada el equivalente a dos sueldos mínimos, siendo gran parte del monto destinado a la ganancia neta de la empresa tercerizadora, y sin que esto asegure calidad en el trabajo, una preparación concreta para las tareas que se pretende ejerza el personal en la entidad pública, sin que el trabajador se identifique con la propia entidad, y sin que se asegure la reserva de la información que obtenga de la realización de sus labores.

Por lo antes señalado, la evaluación que se debe realizar al momento de definir si es beneficioso gastar en contratación de seguridad privada tercerizada debe estar orientada a analizar si con esos montos se podría tener el mismo servicio, con mejor calidad, con personal más calificado, motivado y comprometido con la institución y por lo tanto de menos rotación y con ello con menor riesgo de llevar la información que su puesto le permite obtener a ámbitos privados. Tomando en cuenta estas consideraciones, las entidades del Estado deberían sustentar la necesidad de contratar los servicios de vigilancia privada tercerizada, y el gasto ejecutados en dicho rubro debería estar suficientemente respaldado en los beneficios que trae consigo, por ser dinero de todos los ciudadanos.

## 5. La programación del presupuesto en seguridad privada

Entre las etapas del proceso presupuestario en el Perú tenemos la de programación, en la cual las entidades públicas establecen su demanda de recursos para cumplir con sus funciones y objetivos. En esta primera etapa, de acuerdo con la Guía Básica del Sistema Nacional de Presupuesto elaborada por la Dirección General de Presupuesto Público (2011, 10), se debe —entre otras acciones— “revisar la escala de Prioridades de la entidad” y “determinar la demanda global del gasto considerando la cuantificación de las metas, programas y proyectos para alcanzar los objetivos de la entidad”.

Sin embargo, tal como señala Mostajo (2002, 17) uno de los principales problemas que se observan en la manejo del presupuesto en el Perú es la inercia, esto es tomar “como base el presupuesto del año anterior, con lo que se arrastran las mismas políticas y errores de asignación del pasado”. A ello se debe agregar que, justamente, esta inercia hace que la evaluación del gasto, cuyo objetivo es brindar información útil para la fase de programación y contribuir a mejorar la calidad del gasto público (Guía Básica del Sistema Nacional de Presupuesto, 2002, 14), se realice, únicamente, en “función del porcentaje ejecutado y no de las razones que explican ese porcentaje de ejecución” (Mostajo, 2002, 17), lo que explica la lógica de “gastar todo” (Mostajo, 2002, 18).



Respecto al gasto en seguridad privada, tomando en cuenta su crecimiento, y los hallazgos, es posible afirmar que la programación presupuestal en este rubro, no se realiza sobre la base de una evaluación cualitativa del ejercicio previo, sino que responde, sobre todo, a la inercia a la que se refiere Mostajo. Sobre el particular, es preciso llamar la atención sobre la importancia de hacer un análisis más detallado de los servicios que el Estado contrata, al momento de la programación del presupuesto, para asegurar un mejor uso del presupuesto público. Para ello, debe tomarse en cuenta el principio de racionalidad que “se basa en la idea primera de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente. La variedad de posibilidades de actuar debe ser sopesada en sus ventajas a inconvenientes” (Flores y Flores, 2008, 6).

## CONCLUSIONES

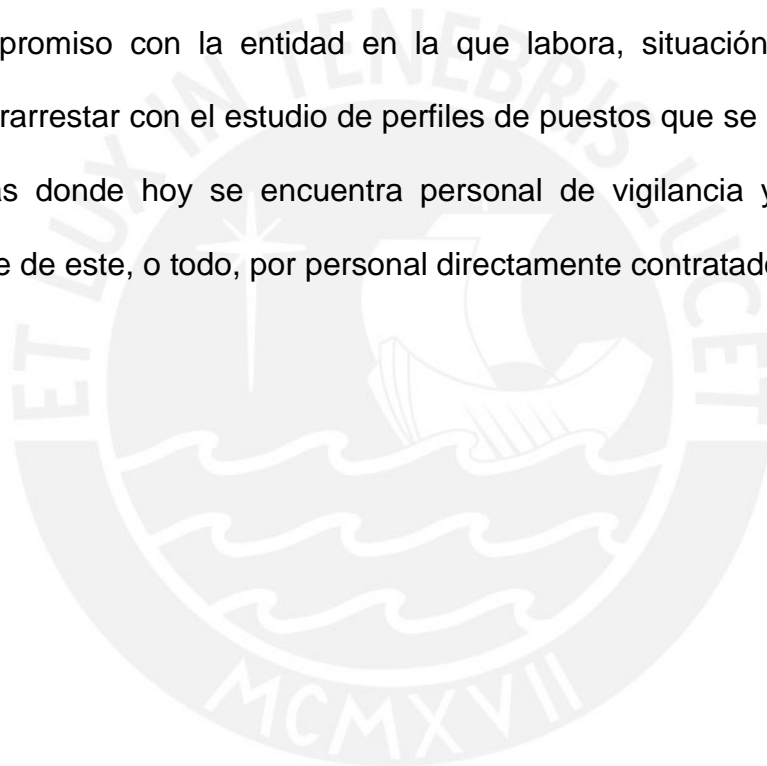
1. De las tres hipótesis planteadas se ha verificado una de manera parcial y dos completamente. Al respecto se confirmó que del año 2005 al año 2013, en el Perú, el gasto público para la contratación de servicios de seguridad privada se incrementó en un 470%, sin embargo los tipos de servicios contratados por el Estado no se amplió, siendo el predominante —de manera consistente— el de seguridad de instalaciones. Por otro lado se confirmó que el uso de dinero público en la contratación de servicios de seguridad privada no tiene fundamento en la especialización, calidad, ni eficiencia del servicio, y que las consecuencias de dichas contrataciones, por sus características, pueden ser perjudiciales para la seguridad del propio Estado.
2. La contratación de vigilancia privada en instalaciones públicas, no supone únicamente la tercerización de un servicio de apoyo para las entidades públicas, sino que implica la privatización de funciones policiales, por lo cual es preciso que el análisis sobre la conveniencia de contratar dichos servicios no se haga únicamente en clave económica, sino tomando en consideración otras variables como los fines que persigue la policía (proteger a los ciudadanos) a diferencia de las empresas de seguridad privada (ganancia económica); así como la real capacidad para brindar protección, tomando en cuenta que los agentes policiales son los únicos que pueden ejercer legítimamente la fuerza. Son ambas dimensiones las

que se deben analizar ante cualquier iniciativa o propuesta que pretenda ceder funciones policiales a privados.

3. Del 2005 al 2013 el gobierno nacional cuadruplicó su gasto en servicios de seguridad privada, siendo el que predominó el de vigilancia privada para sus instalaciones; sin embargo el crecimiento no se justifica en los beneficios de esta práctica, lo que revela la necesidad de fortalecer la capacidad de las entidades para realizar las evaluaciones de su ejecución presupuestal más allá del porcentaje ejecutado y utilizar los resultados de dicha evaluación en las programaciones de presupuesto posteriores, tomando en cuenta que los recursos utilizados son públicos y deben ser usados de forma justificada.
4. La contratación de servicios de vigilancia privada por el Estado, no se fundamenta en la especialización de quienes prestan el servicio, pues — por sus características— esta tercerización no supone acceso a personal altamente capacitado o especializado, uso de tecnología de última generación, transferencia de conocimientos, ni ahorro al Estado, entonces la pregunta que surge y marca una línea de investigación a implementar es cuál o cuáles son las razones por las cuales el Estado contrata vigilancia privada en sus instalaciones, en la cantidad en que lo hace y si esas razones tienen correspondencia con beneficios al Estado.

5. Existe una relación de dependencia entre un porcentaje de las empresas que brindan servicios de vigilancia privada y el Estado, pues permanecen en el mercado, únicamente, gracias a los contratos que realizan con éste, para posteriormente perder su capacidad formal de brindar servicios de vigilancia privada (pierden la autorización), apareciendo otras en su lugar; ello revela que parte del crecimiento de empresas dedicadas al rubro está directamente relacionada con la práctica del Estado de contratar sus servicios, y que al contratar no, necesariamente, se da preferencia a la experiencia de la empresa en el rubro, ni a su tiempo de funcionamiento.
6. La tercerización de servicios encuentra justificación cuando permite reducir costos y aumentar la competitividad de quien utiliza esta modalidad de contratación, sin embargo la tercerización de los servicios de seguridad privada por parte del Estado no reduce costos, no disminuye riesgos, ni brinda respuestas óptimas a las necesidades de seguridad de las entidades públicas, por lo cual es una práctica negativa y debe ser evaluada por el Estado.
7. Las entidades del gobierno nacional utilizan la tercerización de servicios de vigilancia privada para contratar personal dedicado a labores distintas a las de vigilancia, pagando un sobreprecio que no beneficia al trabajador, ni asegura su idoneidad para las labores que le encomiendan, sino que favorece directamente a la empresa que terceriza el servicio.

8. Impulsar una regulación que fortalece la capacitación de agentes de seguridad privada no garantiza un mejor servicio, ni motiva o asegura la permanencia del personal; por el contrario resulta riesgoso para la seguridad del propio Estado, debido a sus altos niveles de rotación, a que no viene aparejada de una mejor remuneración y a que el personal destacado tiene acceso a información estratégica, sin tener ningún tipo de compromiso con la entidad en la que labora, situación que se podría contrarrestar con el estudio de perfiles de puestos que se requieren en las áreas donde hoy se encuentra personal de vigilancia y reemplazando parte de este, o todo, por personal directamente contratado.



## BIBLIOGRAFÍA

ACEVEDO, Carlos

2008 Los costos económicos de la violencia en El Salvador. América Latina Hoy, Salamanca, Vol. 50, pp. 71-88

ALBANESE, Diana Ester; BRIOZZO, Anahí Eugenia; ARGANARAZ, Ángel Agustín and VIGIER, Hernán Pedro

2013 Determinantes de la tercerización del servicio de información contable en las PyMES: el caso de la Argentina. RAM, Rev. Adm. Mackenzie, vol.14, n.5, pp.201-229, [Versión electrónica] Recuperado el 5 de enero de 2016, de <http://www.scielo.br/pdf/ram/v14n5/08.pdf>

ALKIRE, Sabina

2003 A Conceptual Framework for Human Security, WORKING PAPER 2, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, CRISE Queen Elizabeth House, University of Oxford, [en línea], consultado el 10 de abril del 2014, <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/crisewps/workingpaper2.pdf>

ARIAS, Patricia

2009 Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria, Santiago de Chile, FLACSO, [en línea], consultado el 8 de abril del 2014. [https://issuu.com/flacso.chile/docs/rss6\\_2009](https://issuu.com/flacso.chile/docs/rss6_2009)

ARIAS, Patricia y Liza ZUÑIGA

2008 Control, disciplina y responsabilidad policial: desafíos doctrinarios e institucionales en América Latina, Santiago de Chile, FLACSO, [en línea], consultado el 11 de abril del 2014, <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Disciplina-control-y-responsabilidad-policial.pdf>

ARRIAGADA, Irma y Lorena GODOY.

1999 Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

BADÍA, Juan Ferrando

1966 "Status" y "rol" de los grupos de presión en el seno del régimen político: (Especial referencia al régimen político británico), Revista española de la opinión pública, No. 3 (Jan. - Mar., 1966), pp. 127-164.

BENSON, Bruce y Brent D. Mast

2001 Privately Produced General Deterrence. Privately Produced General Deterrence. Journal of Law and Economics, Vol. 44, N° S2, pp. 725-746, de la base de datos JStor.

BOSCH, José Luis, Jaume FARRÀS, Diego TORRENTE, Manuel MARTÍN y Juli SABATÉ

2004 Estado, Mercado y Seguridad Ciudadana: Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España. En: Revista Internacional de Sociología, 2004, (39), pp.107-138. [en línea], consultado el 10 de abril del 2014, <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/viewArticle/251>

CAONERO, Francesca, William GODNICK, Sonia FERNÁNDEZ, Julian Bustamante, Samanta Natenzon

2011 Control y Regulación de las Empresas de Seguridad Privada en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo. Revista Policía y Seguridad Pública; Vol. 1, N° 1, pp. 175-241, [en línea], consultado el 11 de abril del 2014, <http://www.lamjol.info/index.php/RPSP/article/view/1392>

CARBALLIDO, Armando

S.f.a. Seguridad Pública y Privada en Guatemala, publicado por la Organización de Estados Americanos, [en línea], consultado el 19 de abril del 2014, <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Publica-%20Guatemala.pdf>

S.f. b Seguridad Pública y Privada en Honduras, publicado por la Organización de Estados Americanos, [en línea], consultado el 19 de abril del 2014, <http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub%20y%20Priv-%20Honduras.pdf>

CARRIÓN Fernando y Manuel DAMMERT

2009 Economía Política de la Seguridad Ciudadana, Flacso Quito, [en línea], consultado: el 15 de julio de 2015, <http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42322.pdf>

CASAL, Jesús María

2006 Los Derechos Humanos y su protección: Estudios sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.

CISNEROS, Isidro

2014 Norberto Bobbio: de la razón del Estado al Gobierno Democrático, Guadalajara, Instituto electoral y de participación ciudadana de Jalisco.

CLIFFORD D. Shearing y Philip C. STENNING

1981 Modern Private Security: Its Growth and Implications. Crime and Justice, Chicago Vol. 3 pp. 193-245, base de datos Jstor.

COMISIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA

2003 La seguridad humana, ahora. Esbozo del Informe de la Comisión de Seguridad Humana, [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/733e4b3f-3b8f-45d3-aa01-fe7c19326dee.pdf)

COSTA, Gino y Carlos ROMERO

2015 Lima: ¿Cómo hacerla más segura?, Lima, Ciudad Nuestra.

CURBET, Jaume

2006 La glocalización de la (in)seguridad, Instituto Nacional de Administración Pública, La Paz.

DAMMERT, Lucía

2008 Seguridad Privada ¿Respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos?, Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos, [en línea], consultado: 25 de marzo

2014, <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Privada-%20Resp%20a%20la%20nec%20d%20Seg%20Pub%20n%20Conglo%20Urbanos.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2009 Informe Defensorial N° 142, “Fortalecimiento de la Policía Nacional del Perú: Cinco áreas de atención urgente”, Lima, cuarta edición.

2008 Informe Defensorial N° 132, “¿Ciudadanos desprotegidos?: Estrategias para fortalecer el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana”, Lima.

2004 Informe Defensorial N° 81, “Libertad de Tránsito y Seguridad Ciudadana. Los enrejados en las vías públicas de Lima Metropolitana”, Lima.



FERNANDEZ, Juan Carlos

2005 Tesis doctoral “Seguridad Humana”, Universidad Autónoma de Barcelona, [en línea], consultado el 3 de mayo de 2014, [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/d540f1cb-719b-4b49-95b1-f61a7faa7ab2.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/d540f1cb-719b-4b49-95b1-f61a7faa7ab2.pdf)

FLORES, Roberto, J. L. Abreu y M. H. Badii

2008 Factores que originan la rotación de personal en las empresas mexicanas. Daena: International Journal of Good Conscience 3 (1), 65-99, [en línea], consultado: 5 de enero 2016, [http://www.spentamexico.org/v3-n1/3\(1\)%2065-99.pdf](http://www.spentamexico.org/v3-n1/3(1)%2065-99.pdf)

FLORES, Ivette y Ruth Flores

2008 El Proceso de Planificación y el Presupuesto Gubernamental [en línea]: consultado el 3 de febrero de 2016 [www.uaeh.edu.mx/investigacion/est/LI.../articulo\\_planificacion.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/est/LI.../articulo_planificacion.pdf)

FRIGO, Edgardo

2006 Seguridad Privada en Latinoamérica: Situación y perspectivas. Buenos Aires.

FUENTES, David

2003 Políticas Públicas y Seguridad Ciudadana: La Violencia como Problema Público, Estudios Fronterizos, vol. 4, núm. 8.

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO

2003 Desarrollo de los servicios privados de seguridad en El Salvador, Serie: Seguridad Privada en Centro América, V. 2, San José, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, <http://www.clave-lat.com/descargas/CLAVE-JUZRI0PB0TYWMTSN.pdf>

GARCÍA, Isabel

2007 La Nueva gestión pública: evolución y tendencias, universidad de Salamanca, [en línea], consultado: el 10 de setiembre de 2015, <http://docplayer.es/126446-La-nueva-gestion-publica-evolucion-y-tendencias.html>

GODNICK, William

2009 Seguridad Privada: informe preliminar para la segunda reunión del Observatorio del Crimen Organizado para América Latina y el Caribe. San José, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, [http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5337-001\\_g.pdf](http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/5337-001_g.pdf)

GÓMEZ DEL PRADO, José Luis y Helena TORROJA

2011 Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas, Fundación Privada Centro de Estudios Internacionales Marcial Pons, Madrid, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, <http://www.marcialpons.es/static/pdf/100891898.pdf>

GREZ, Juan Francisco

2010 Industria de seguridad privada en perspectiva comparada: Desempeño económico y gobernabilidad como factores en el crecimiento del sector, Santiago de Chile Fundación Paz Ciudadana.

GUERRA Luciana y Giovanna LARCO

2013 Tercerización Mediante Agencias de Trabajo Temporal en América Latina, Capítulo Perú, Programa Laboral de Desarrollo Sindical, 126-140, [en línea], consultado: 5 de marzo 2016, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms\\_227991.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_227991.pdf)

HUMAN SECURITY REPORT PROJECT

2005 Report 2005, [en línea], consultado: [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2005/text.aspx>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHO HUMANOS

2007 Seguridad ciudadana en América Latina. Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, [en línea]: consultado el 12 de noviembre de 2015, <http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/2011/6482.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

2015a Estadísticas sobre seguridad ciudadana, [en línea], consultado: enero 2016, <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/seguridad-ciudadana/>

2015b Encuesta Nacional de Programas Estratégicos en su módulo de Seguridad Ciudadana 2011-2014, [en línea], consultado: enero 2016, [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1291/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1291/index.html), última consulta, enero 2016.

JAR COUSELO, Gonzalo

1999 El papel de la Policía en una sociedad democrática, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 85 (Enero - Marzo, 1999), pp. 199-220.

LABORIE, Mario

2013a Seguridad nacional y estrategia. La protección de los intereses y valores de España en un mundo globalizado. Escenarios Actuales, año 18, diciembre, N° 3, Centro de Estudios e Investigaciones Militares Santiago de Chile, [en línea], consultado: el 17 de marzo 2014, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/MLI\\_EjercitoChile\\_ESIM\\_Num.3\\_dic2013.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/MLI_EjercitoChile_ESIM_Num.3_dic2013.pdf)

2013b La privatización de la seguridad privadas estratégico actual. Las empresas militares y de en el entorno estratégico actual, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/La\\_Privatizacion\\_de\\_la\\_Seguridad\\_T152-090212\\_MarioLaborie.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/La_Privatizacion_de_la_Seguridad_T152-090212_MarioLaborie.pdf)

LACA, Francisco

2011 Retorno a Hobbes: Hacia una cultura del miedo. Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, Colima, Vol. XVII, N° 33, pp.9-22, [en línea], consultado: 27 de marzo 2014, <http://www.redalyc.org/pdf/316/31618563002.pdf>

LALAMA, Gustavo y Lautaro OJEDA

2009 Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad. Economía Política de la Seguridad Ciudadana, Quito, FLACSO pp.327-350, [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, [www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42342.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/42342.pdf)

LATINOBARÓMETRO DE LAS AMÉRICAS

2015 Informe 1995-2015, [en línea], consultado: 15 de abril de 2015, <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2015/15817.pdf>

LEAL, Francisco

2003 La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur, Revista de estudios sociales, N°. 15, pp.74-87, [en línea]: consultado el 15 de marzo de 2014, [file:///C:/Users/imartens/Downloads/-data-Revista\\_No\\_15-07\\_Dossier5.pdf](file:///C:/Users/imartens/Downloads/-data-Revista_No_15-07_Dossier5.pdf)

LORENC- VALCARCE, Federico

2013 Los mercados como redes: el enraizamiento de la seguridad privada en Argentina. *Convergencia*. Revista de Ciencias Sociales, México D.F., Vol. 20, N° 63, pp.125-152, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352013000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-14352013000300005&script=sci_arttext)

LORENC-VALCARCE, Federico, Esteban KHALIL y Tomás GUEVARA.

2012 El nuevo proletariado de la vigilancia: los agentes de seguridad privada en Argentina. Trabajo y Sociedad. Sociología del Trabajo-Estudios culturales- Narrativas sociológicas literarias, Santiago del Estero, N° 19, pp.103-116.

LUNGO, Mario, Roxana MARTEL

2004 Ciudadanía social y violencias en las ciudades centroamericanas. En Seguridad Ciudadana, Desafíos y Experiencias, Valparaíso, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, [https://issuu.com/martin.appiolaza/docs/completo\\_seguridad\\_experiencia\\_y\\_desafios](https://issuu.com/martin.appiolaza/docs/completo_seguridad_experiencia_y_desafios)

LATORRE, Edimer

2013 Memoria Jurídica en la construcción de una justicia inclusiva, En Revista IUSTA N° 38 –Bogotá, 23-56, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, [https://issuu.com/universidadsantotomas/docs/iusta\\_38](https://issuu.com/universidadsantotomas/docs/iusta_38)

MACK ANDREW

2005 El concepto de seguridad humana, Papeles, N° 90, [en línea]: consultado el 10 de marzo de 2014, [http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Cohesi%C3%B3n%20Social/Concepto%20de%20seguridad%20humana\\_AMack.pdf](http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Cohesi%C3%B3n%20Social/Concepto%20de%20seguridad%20humana_AMack.pdf)

MAGAÑA, Diana

2009 El otro paradigma de Seguridad. Revista Alegatos, México D.F. núm. 72, mayo/agosto de 2009, pp. 127-149, [en línea]: consultado el 10 de marzo de 2014, <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/alegatos/pdfs/65/72-07.pdf>

MATTOS, Carolina

2008 Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil. América Latina Hoy, Salamanca, vol. 50, diciembre, 2008, pp. 53-69, [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, <http://www.redalyc.org/pdf/308/30810929004.pdf>

MEDINA, Iván

2009 ¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo, Barcelona, Working Papers N° 279.

MEDINA, Juanjo

2010 Políticas de Seguridad Ciudadana en el Contexto Urbano y Prevención Comunitaria: La experiencia anglosajona, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (2-12), [en línea], consultado el 20 de setiembre de 2015 <http://criminnet.ugr.es/recpc/12/recpc12-02.pdf>

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

2011 Guía Básica del Sistema Nacional de Presupuesto [en línea]: consultado el 3 de febrero de 2016 [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publico/capacita/guia\\_sistema\\_nacional\\_presupuesto.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publico/capacita/guia_sistema_nacional_presupuesto.pdf)

MINISTERIO DEL INTERIOR DEL GOBIERNO DE CHILE

2008 Diagnóstico de la industria de la seguridad privada en Chile, [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, [www.leemira.cl/biblioteca/download.php?id=54](http://www.leemira.cl/biblioteca/download.php?id=54)

MORICONI, Marcelo

2011 Desmitificar la violencia: crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 73, No. 4 (octubre-diciembre, 2011), pp. 617-643.

MOSTAJO, Rossana

2002 El sistema presupuestario en el Perú, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES, Santiago de Chile, 2002 [en línea]: consultado el 3 de febrero de 2016 [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7267/S023177\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7267/S023177_es.pdf?sequence=1)

MUJICA, Jaris

2014 La desactivación del Servicio de Inteligencia Nacional. De la salida del personal de inteligencia al desarrollo de las agencias privadas de inteligencia en el Perú, Revista de Ciencia Política, Vol. 1, Núm. 2, PUCP, Lima, [en línea], consultado el 18 de febrero del 2016, <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/cienciapolitica/issue/view/1119>

MULLER, Pierre

2000 Los círculos de decisión en las políticas públicas, Innovar: Revista de ciencias administrativas y sociales, No. 15 (Enero-Junio de 2000), pp. 111-120.

MUÑOZ, Mercedes

2011 Estado y Seguridad Privada en Costa Rica. Análisis de Coyuntura, Diálogos, Revista Electrónica de Historia, ISSN: 1409-469X, Vol. 12 N° 2, setiembre 2011 - febrero 2012. / pp. 49-69, <http://www.scielo.sa.cr/pdf/dreh/v12n2/a03v12n2.pdf>

MUSUMECI, Leonarda

1998 Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD 1985 a 1995, Rio de Janeiro, IPEA, [en línea], consultado: 25 de marzo 2014, <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2401>

NEF, Jorge

2001 Seguridad Humana y Vulnerabilidad Mutua, en Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe, pp 29-62, Chile, FLACSO-Chile, [en línea], consultado el 3 de mayo de 2014, [unesco.org/securipax/seguridad\\_humana.pdf](http://unesco.org/securipax/seguridad_humana.pdf)

NUSSBAUM, Martha

2005 El cultivo de la humanidad: una defensa clásica de la reforma en la educación liberal, Barcelona, Paidós, [en línea], consultado el 3 de mayo de 2014, <http://eds.b.ebscohost.com/eds/detail/detail?sid=bf614b96-d4fd-425e-9489-f3eba727bcce%40sessionmgr120&vid=0&hid=114&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1lZHMtbGl2ZQ%3d%3d#AN=pucp.a440503&db=cat02225a>

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO

2011 Servicios de seguridad privada civil: su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad, documento preparado para la reunión del Grupo de Expertos sobre servicios de seguridad privada civil del 2011, Viena, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/IEGMCivilianPrivateSecurity/UNODC\\_CCPCJ\\_EG.5\\_2011\\_1\\_Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/IEGMCivilianPrivateSecurity/UNODC_CCPCJ_EG.5_2011_1_Spanish.pdf)

2014 Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad, Nueva York ONU, [en línea], consultado el 2 de setiembre de 2015, [https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB\\_on\\_private\\_security-Spanish.pdf](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_private_security-Spanish.pdf)

#### ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

2008 La Seguridad Pública en las Américas: retos y oportunidades, Washington, [en línea], consultado: 14 mayo de 2015, <http://es.calameo.com/read/001904064661575470369>

#### ORTIZ, Carlos

2008 Compañías militares privadas: hacia la transformación del Estado y la nueva gerencia pública de la seguridad, Revista Académica de Relaciones Internacionales, Núm. 9, Octubre 2008, GERI-UAM, [en línea], consultado: el 6 de octubre de 2015, <file:///C:/Users/imartens/Downloads/119-467-3-PB.pdf>

#### PEDRESCHI, Willy

2011 Sobre la Exoneración de los Procesos de Selección para la Contratación Estatal en la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto Legislativo N° 1017 y su Reglamento, Revista Derecho y Sociedad Lima N° 36, pp.191-197.

#### PEREZ DE ARMIÑÓN, Karlos

2007 El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, núm. 76 p. 59-77, [en línea]: consultado el 10 de mayo de 2014, <file:///C:/Users/imartens/Downloads/55707-65257-1-PB.pdf>

#### PONTÓN, Daniel

2008 La Seguridad Pública y Privada en la Comunidad Andina: El Caso de Ecuador, Colombia y Perú, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, <https://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg%20Pub%20y%20Priva-%20Comunidad%20Andina.pdf>

#### PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

1994 Informe sobre desarrollo humano 1994, Oxford University Press, Nueva York, [en línea]: consultado el 18 de abril de 2014, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nosta\\_ts.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nosta_ts.pdf)

2005 Informe Nacional de Desarrollo Humano Costa Rica, Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano en Costa Rica, [en línea], consultado el 15 de abril de 2014, [http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/human\\_development/informe-nacional-desarrollo-humano-2005.html](http://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/human_development/informe-nacional-desarrollo-humano-2005.html)

2013 Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, [en línea], consultado: el 2 de mayo de 2014, <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos

2011 El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso, San José, [en línea]: consultado el 18 de abril de 2014, [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11\\_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf)

RUIZ DE ALBA, Jose Luis

2013 El compromiso organizacional: Un valor personal y empresarial en el marketing interno, Revista de Estudios Empresariales Número: 1 (2013). Páginas: 67 – 86, Segunda época, Málaga, [en línea], consultado el 22 de enero del 2016, <http://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/847>

SÁNCHEZ, Magaly

2005 El ciclo “perverso” de Violencia e Inseguridad como relación de poder en América Latina, Capítulo XXIV, En Violencia, Criminalidad y Terrorismo. Varios autores. Editorial Fundación Venezuela Positiva, Caracas, [en línea], consultado: el 8 de mayo de 2014, [https://www.princeton.edu/~magalys/files/el\\_ciclo\\_perverso.pdf](https://www.princeton.edu/~magalys/files/el_ciclo_perverso.pdf)

STUART Henry.

1990 Policing for Profit: The Private Security Sector. Contemporary Sociology, Vol. 19, No. 1 (Jan., 1990), pp. 94-95 Published by: American Sociological Association Stable.

TORO, María Paula y Andrés MACIAS

2012 Las compañías militares de seguridad privada en Estados fallidos: ¿Una solución a la incapacidad estatal? Opera - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública, Bogotá N° 12, pp.



205-220, [en línea], consultado: 15 de abril de 2014, <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/viewFile/3655/3747>

TORRENTE, Diego

1999 Prevención del delito y futuro de la Policía, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No. 85 (Enero - Marzo, 1999), pp. 85- 94.

TORRENTE, Diego, José Luis BOSCH y Verónica VALENCIA.

2005 Organizando la seguridad: Análisis organizativo de los servicios privados de seguridad en España. Política y Sociedad, Barcelona, Vol.42, N° 3, pp.185 -208, [en línea], consultado: 8 de abril 2014, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1991921>

VELÁSQUEZ, Édgar de Jesús

2002 Historia de la Doctrina de la seguridad Nacional. Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, Toluca, Vol. 9, núm. 27, enero-abril 2002, [en línea]: consultado el 31 de marzo de 2014, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10502701>

## ANEXO 1

**Entrevista dirigida a decisores en políticas, planes, etc. estatales de seguridad**

1. ¿Cuál ha sido su experiencia en el Estado en temas de seguridad ciudadana?
2. ¿Cuáles han sido las dificultades que encontró en para implementar las políticas o planes en seguridad ciudadana?
3. ¿Qué papel jugaba el presupuesto en la implementación de política y planes de seguridad ciudadana?
4. ¿De qué forma se afrontaban los problemas presupuestarios para lograr efectividad en la implementación de políticas y planes de seguridad ciudadana?
5. ¿Si no hubiera problemas presupuestarios qué tareas relativas a seguridad ciudadana considera debieran ser asumidas por agentes del Estado y cuales por agentes privados?
6. ¿Cuáles considera son las razones por las cuales el Estado contrata seguridad privada?
7. ¿Cuál sería su evaluación respecto a la actuación de la seguridad privada dentro de instituciones estatales?
8. ¿Qué áreas de la seguridad pública considera requiere un financiamiento mayor por parte del Estado?
9. ¿Dentro de las entidades qué áreas relativas a la seguridad considera que no podrían ser delegadas a la seguridad privada y por qué?
10. ¿En la implementación de las políticas y planes en seguridad ciudadana, qué tareas considera no podrían ser delegadas a la seguridad privada y por qué?
11. ¿Para fortalecer la seguridad ciudadana debe haber mayor inversión Estatal en contratación de servicios privados que coadyuven en la seguridad pública o en las entidades y recursos humanos públicos cuya función es mantener la seguridad ciudadana? ¿Por qué?
12. ¿Cuáles considera son las consecuencias de destinar recursos públicos en la contratación de seguridad privada?
13. ¿Qué haría usted si tuviera la facultad de decidir sobre el presupuesto del Estado destinado a seguridad ciudadana como lo distribuiría, a que entidades y en qué servicios lo invertiría?

## ANEXO 2

**Entrevista dirigida a socios o gerentes de empresas de seguridad privada**

1. ¿Cuál ha sido su experiencia en empresas de seguridad privada?
2. ¿Cuándo ingresó a trabajar en empresas de seguridad privada y como es que llega a dicho puesto?
3. ¿En su experiencia qué tipo de servicios de los que ofrece son los más solicitados?
4. ¿A qué tipo de clientes brinda dichos servicios?
5. ¿Qué características particulares tiene como cliente el Estado?
6. ¿Si realizara una escala de sus clientes más importantes donde ubicaría al Estado y porque?
7. ¿Qué tipo de servicios son los más contratados por el Estado?
8. ¿Cómo han evolucionado los requerimientos del Estado?
9. ¿Qué servicios específicos para el Estado se han implementado en su empresa?
10. ¿De qué forma colaboran las empresas de seguridad privada en la seguridad ciudadana?
11. ¿Qué beneficios considera reportan sus servicios al Estado?
12. ¿Qué servicios cree usted requiere el Estado, pero aún no tienen la aceptación esperada?
13. ¿Cuál es la proyección a 5 años respecto a la demanda de servicios de su empresa por parte del Estado?
14. ¿Sobre la regulación de la seguridad privada, cuál es su opinión sobre la ley de seguridad privada vigente?
15. ¿Qué cambios considera trajo consigo en las actividades de la empresa la emisión del reglamento?
16. ¿Qué temas de la ley y el reglamento modificaría si tuviera la oportunidad y por qué?