

Surgimiento y proliferación de las empresas de seguridad privada en El Salvador*

Boris Saavedra

National Defense University
Estados Unidos de América
saavedrab@ndu.edu

Recibido: agosto 11 de 2014

Aceptado: octubre 2 de 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 327-366]

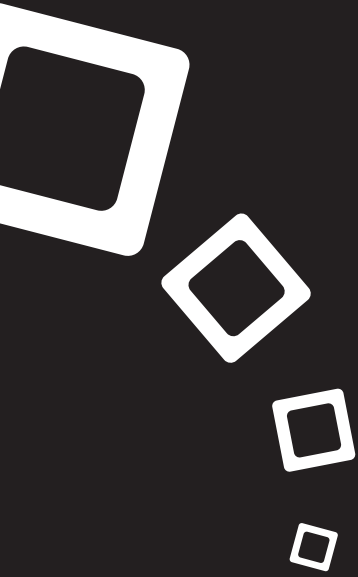
Resumen

El Salvador ha sido impactado por la inestabilidad política y las agitaciones de orden socioeconómico en un ambiente perfecto para el crimen organizado; en medio de la pacificación y democratización del país después de un cruento conflicto interno. Este ensayo se enfoca en la seguridad privada a través de un análisis descriptivo de los factores que influyen en su evolución e implicaciones en la gobernabilidad y gobernanza del país. El análisis de la seguridad como un bien común, los factores que influyen en el empleo de la seguridad privada y las relaciones interinstitucionales de la seguridad privada y la policía requieren de regulaciones apropiadas en función de los factores antes mencionados. Al considerarse a la seguridad como bien común, los derechos fundamentales son de carácter obligatorio y base de la legitimidad de la acción gubernamental.

Palabras clave

Gobernanza, gobernabilidad, bien común, inestabilidad política, pacificación, democratización, regulación y control.

* Estudio original elaborado para la revista "Policía y Seguridad Pública" en el marco de las gestiones de apoyo académicas internacionales realizadas por el Centro de investigación Científica (CINC-ANSP)



Emergence and proliferation of private security companies in El Salvador*

Boris Saavedra

National Defense University
Estados Unidos de América
saavedrab@ndu.edu

Received: august 11, 2014

Accepted: october 2, 2014

BIBLID [2225-5648 (2014), 4:2, 327-366]

Abstract:

El Salvador has been impacted by political instability and socioeconomic turmoil in a perfect environment for organized crime amidst the pacification and democratization of the country after a bloody internal conflict. This essay focuses on private security through a descriptive analysis of the factors that influence its development and implications for governance and governability in the country. Analysis of security as a common good, factors that influence the use of private security, and inter-institutional relations of private security and police require appropriate regulation in accordance with the factors mentioned above. When considering security as a common good, observance of fundamental rights is mandatory and forms the basis of legitimacy of government action.

Key words:

Governance, governability, common good, political instability, pacification, democratization, regulation and control.

* Original study elaborated for the "Police and Public Security" Journal in the context of international academic support for the Scientific Research Center (CINC-ANSP)

*“Un Estado es una comunidad humana que (exitosamente) reclama el monopolio del
legítimo uso de la fuerza dentro un territorio nacional”*

Max Weber (1946)

Antecedentes¹

Desde la más remota antigüedad, el hombre ha pretendido la defensa de su integridad física y de su patrimonio. No obstante, los procesos organizativos de la seguridad son distintivos. Bajo la concepción de Weber (1946), cuando se crea el Estado como modelo de organización social, la razón fundamental más importante para conformar esta institución es la seguridad de los ciudadanos. Al constituir uno de los deberes primarios del Estado, la seguridad adquiere el carácter de pública. Esta circunstancia histórica no implica la desaparición de la prestación privada de este servicio.

El surgimiento del Estado en Latinoamérica a raíz del proceso de independencia, le da a la institución militar un papel fundamental que trajo como consecuencia un legado de concepción autoritaria de gobierno que perdura hasta nuestros días. Sin embargo, el proceso de democratización en el siglo XX incorpora principios fundamentales de gobierno totalmente diferentes que constituyen un reto tanto para gobernantes como para gobernados y que a medida que avanza la democracia se hace más evidente y exigente.

En este orden de ideas, la apertura creada por el proceso de privatización a raíz de la tercera ola de democratización en Latinoamérica (Mainwaring y Hagopian, 2005), aunada al final de la guerra fría y la globalización, ha enfatizado el papel del Estado en su responsabilidad de proveer un ambiente de seguridad y defensa que permita el ejercicio democrático y el desarrollo expresado por Weber (1919).

El Estado protector, según Keynes (1936), dominado por los principios económicos a finales del siglo XX, ha visto un movimiento gradual originado por la creencia de la superioridad del mercado en la satisfacción de las necesidades organizacionales y públicas. Esta creencia se ha hecho manifiesta en Europa, Estados Unidos y Latinoamérica, en contraste con la falla rotunda de la economía de Estado característica del antiguo bloque de la Unión Soviética.

Al comparar los éxitos y los fracasos de los dos sistemas, podemos observar importantes antecedentes del crecimiento de la privatización del sector seguridad en los países desarrollados, convirtiéndose las empresas particulares en suplidores de este servicio. También se evidencia una creciente exigencia de esta actividad en los países en vías de desarrollo y en proceso de democratización, los cuales se han constituido en demandantes del servicio por dos razones fundamentales. La primera, es la idea de que el mercado provee las condiciones y capacidades para ganar la solución, facilitando no tan solo la legitimidad sino convirtiéndose, de hecho, en el modelo internacional para la eficiencia y la eficacia del gobierno a través de la práctica privada en el área de protección. La segunda, se evidencia cuando el liderazgo político se ve sobrepasado por los retos que enfrenta para cumplir con sus responsabilidades y, cree que por medio de la privatización de algunos aspectos del sector, disminuye el gasto directo en empleo, abaratando los costos sin arriesgar su responsabilidad y popularidad.

1 Este trabajo es parte de la tesis doctoral presentada y aprobada por las autoridades de la Comisión de Doctorado de la Universidad Nacional a Distancia UNED para el grado de doctor en Paz y Seguridad Internacional.

En el siglo XXI se observa una tendencia hacia la implantación del Estado centralista y, como consecuencia, se trata de controlar la seguridad. El buen gobierno democrático de las sociedades contemporáneas se hace cada vez más arduo. El cuerpo político de los países que gozan de una forma de gobierno dotado de legitimidad popular sufre hoy presiones de toda índole que, juntas, pueden producir efectos perniciosos para la propia democracia. Las presiones demográficas y migratorias, las precariedades ecológicas, las innovaciones tecnológicas, los nuevos movimientos ideológicos y sociales, las exigencias crecientes de los diversos sectores de la ciudadanía, entre otros factores, ejercen con frecuencia demandas contradictorias que dificultan la tarea de gobernar.

La existencia de un gobierno ha sido siempre una condición elemental para la posibilidad de una vida civilizada. Cualquier gobierno, desde el momento de la aparición del Estado, consiste en una institución que debe reunir ciertas condiciones esenciales para que su existencia no sea precaria: La legitimidad y la eficacia. Así, la gobernabilidad consiste simplemente en la capacidad de un gobierno de ejercer a la vez estas dos funciones. En este sentido, la cualidad de gobernable tiene diversos objetivos, entre éstos se pueden mencionar la seguridad interior y la seguridad exterior. Estos objetivos son entendidos como inherentes a la propia naturaleza del poder político. Desde el punto de vista de los estudios de seguridad y defensa, podemos considerar que un gobierno ha fracasado cuando el país es invadido por una potencia extranjera o cuando los ciudadanos son sometidos a una delincuencia desatada.

De todas estas circunstancias se evidencia que la protección de los ciudadanos mediante la fuerza pública es una obligación del Estado. Sin embargo, las exigencias que en la actualidad demandan proveer este bien común son cada día más complejas. Es por esta razón que en las dos últimas décadas hemos sido testigos del resurgimiento y rápido incremento de las empresas de seguridad privada a escala global. El desarrollo de esta actividad responde a un amplio abanico de demandas por parte del sector de seguridad del Estado, organizaciones internacionales, corporaciones y organizaciones no gubernamentales, en un entorno de integración global. Adicionalmente, hay dos factores que se pueden considerar, el primero, tiene que ver con la amplia transformación que ha tenido lugar en la naturaleza del conflicto en sí; el segundo factor, denominado por Reed (1996) la "revolución de la privatización", provee la lógica, la legitimidad y los modelos que permiten la entrada de los mercados al dominio del Estado para la confluencia en el tiempo de estas dinámicas que nos conducen al surgimiento y al crecimiento rápido de la privatización de la seguridad a escala global.

En la mayoría de las regiones del mundo en desarrollo, el ambiente de seguridad está configurado por instituciones estatales sumamente débiles. Las fronteras son permeables, con controles esporádicos y endebles, con un flujo de personas y mercaderías que se incrementa día a día. La distinción entre los problemas de seguridad interna y externa es muy difusa. En consecuencia, los Estados frágiles constituyen un terreno fértil para la inestabilidad, la ilegalidad y las agitaciones de orden étnico y religioso, así como el ambiente perfecto para los criminales y terroristas.

Introducción

El Salvador ha sido impactado por los factores y tendencias globales y regionales anteriormente descritas. Adicionalmente, debemos tomar en consideración los acontecimientos que lo afectan particularmente como son: El proceso de pacificación, la democratización, la modernización de la institución policial y el incremento de las actividades delictivas. Todo esto en un ambiente global donde se destacan el crimen organizado y el narcotráfico. Por lo demás, no se puede desconocer que este conjunto de elementos tiene como escenario una región que transita hacia la democracia después de más de una década de conflicto armado que ha dejado al país con instituciones frágiles, problemas sociales y tensión política.

Este artículo tiene como objetivo, analizar la evolución de la privatización de la seguridad en El Salvador y los principales factores que han incidido en ella, particularmente después del proceso de paz de 1992 y la democratización. En este sentido, se enfocará bajo la concepción de seguridad privada de Sánchez (2001),² a través de un análisis descriptivo de los componentes más importantes de su evolución e implicancia en la gobernabilidad y gobernanza del país. Para ello, es indispensable concebir la seguridad como un poder que, al privatizarlo, se produce una transferencia del mismo hacia otro sector de la sociedad y no del Estado. Esto representa un riesgo, pero al mismo tiempo, una ampliación de la acción del gobierno, si se controla y supervisa adecuadamente.

El Salvador es un país vulnerable debido a los factores socio económicos resultantes de circunstancias tales como: Ingresos inequitativos, urbanización caótica, pobreza masiva, una proporción muy alta de juventud, fácil acceso a una gran cantidad de armas y un ambiente inestable posconflicto. Estos factores sociales se agravan, asustan a los inversionistas y promueven la fuga de capital doméstico y de grandes cerebros. Mientras muchos turistas desean visitar a El Salvador, el deseo de muchos salvadoreños es abandonar el país.

Esta nación se caracteriza por el control ineficiente de la criminalidad. De acuerdo con el Small Arms Survey (Bhalla, 2012), el 83% de los homicidios ocurren por armas de fuego con un promedio de doce homicidios diarios, en medio de un incremento de la demanda por seguridad por parte de la sociedad. Esto, evidentemente, trae como consecuencia la falta de credibilidad y confianza en la policía y, en algunos casos, poca capacidad para responder al amplio espectro de situaciones que debe confrontar. Dependiendo de las condiciones económicas y la capacidad organizacional de los individuos, en El Salvador las compañías de seguridad son contratadas para proteger zonas residenciales, personas, empresas, etc. Su rango de actividades se ha ampliado en forma exponencial en la última década. Esto, entre otros factores, debido a la alta cifra de homicidios que caracteriza a su territorio en la actualidad (ver Gráfico 1).

2 Seguridad Privada se define como una actividad empresarial que, mediante un contrato, pone a disposición de la otra parte un conjunto de medios humanos, técnicos y organizativos con la finalidad de proteger bienes o personas.

Gráfico 1 Comparación entre Europa Central y Latinoamérica acerca de la distribución de las víctimas de homicidio por edad

Figure 3 Age Distribution of homicide victims in Central Europe and Latin America

■ <14 ■ 15-29 ■ 30-44 ■ 45-59 ■ 60-74 ■ 75+

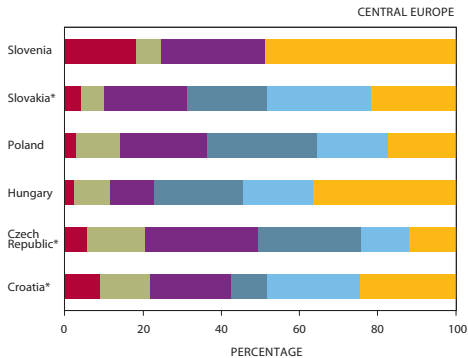
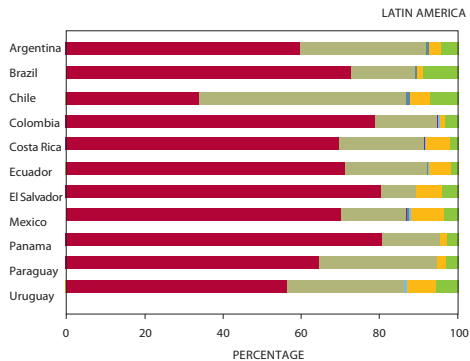
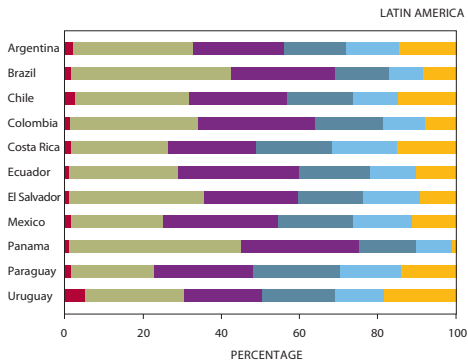
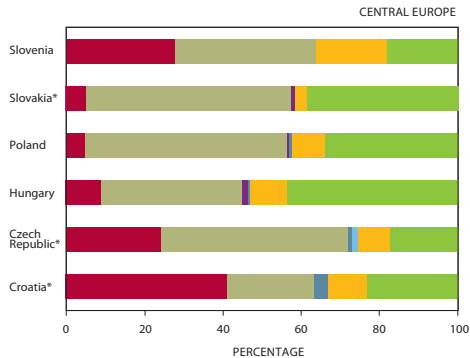


Figure 4 Distribution of mechanisms of homicide in Central Europe and Latin America

■ Firearm ■ Sharp object ■ Fall ■ Fire ■ Poison ■ Threats to breathing ■ Other



Fuente: Bhalla, K. et al., (2012).

A raíz del traslado de funciones de resguardo tradicionalmente realizadas por las fuerzas armadas a las nuevas instituciones policiales, se observa un deterioro del servicio de protección en medio de un proceso de globalización e integración en sociedades en transición a la democracia, donde la función de seguridad y defensa es un bien común. En consecuencia, el Estado, al no poder satisfacer este servicio como bien común que es, facilita, entre otros aspectos, el surgimiento de las empresas privadas de seguridad a fin de llenar el vacío dejado por las recién creadas fuerzas policiales civiles.

En El Salvador, la expansión de la seguridad privada tiene su origen, entre otras cosas, en la fuerte ola de violencia que ha experimentado el país a raíz del conflicto armado. Como consecuencia, han aparecido los llamados “servicios custodios” para la protección de personas y empresas. Sin embargo, el apogeo de la industria se produjo en la década de los noventa (posconflicto), debido a la alta percepción de inseguridad de la ciudadanía en razón de los altos índices de violencia que ha presentado el país con un aumento sostenido. Fue precisamente en el ámbito ciudadano, donde la industria encontró su mayor desarrollo. La vinculación de algunos miembros de la Policía Nacional con hechos delictivos y actos de corrupción

relacionados con las instituciones encargadas de la justicia y la seguridad, genera que la ciudadanía busque alternativas para su seguridad.

La situación de inseguridad en El Salvador es una de las que presenta mayor complejidad en la región, básicamente por los niveles de violencia que existen. El Informe sobre Desarrollo Humano de Las Naciones Unidas (Pleitez, 2013), y algunas organizaciones no gubernamentales, han coincidido en que los factores principales que deben combatirse en el país son: El deterioro de la situación socioeconómica y la tenencia indiscriminada de armas en manos de particulares y empresas de seguridad privadas. Éste es uno de los países latinoamericanos que más invierte en seguridad y, paradójicamente, es uno de los que menos seguridad tiene. El Estado salvadoreño gasta más del 11% de su Producto Interno Bruto (PIB) en ese rubro, una cifra que duplica el presupuesto destinado a educación y salud, que en su conjunto alcanza el 4.8%.

En este sentido, en el contexto descrito anteriormente, este trabajo ha incursionado en las expresiones del pensamiento actual de la seguridad para fundamentar las razones por las cuales hoy día, en democracia, la seguridad es un bien común y factor esencial para el desarrollo y consolidación del sistema político.

Adicionalmente, se está considerando la concepción de democracia de Robert Dahl (1956), quien ha señalado que la “democracia debe ser un sistema con un relativo alto nivel de contestación y participación en el cual ciertos derechos políticos están garantizados: libertad de expresión y asociación y, derecho al voto y a obtener el apoyo electoral. Democracia debe también ser un sistema donde el ciudadano tiene acceso a fuentes alternas de información, donde las elecciones libres y transparentes se llevan a cabo en forma regular y donde las instituciones del gobierno están expuestas a la rendición de cuentas”.

En este sentido, se ha analizado una serie de aspectos cuya consideración es de carácter obligatorio, ya que tienen incidencia directa e indirecta en la evolución contemporánea de la seguridad privada en El Salvador. Es así como la gobernanza y gobernabilidad democrática, la conceptualización de la seguridad como bien común, el uso de armas de fuego pequeñas y livianas, las relaciones interinstitucionales entre la Policía Nacional Civil y las empresas de seguridad, los mecanismos regulatorios y las tendencias para el control de los servicios privados en este sector, los procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las empresas del ramo y los factores internos y externos que influyen en la seguridad privada, los retos que esta actividad enfrenta y las interrogantes y respuestas que plantea el control de la fuerza con la participación privada; se han considerado muy pertinentes cuando se analiza la evolución de esta importante intervención del sector corporativo en los asuntos de seguridad pública en este país centroamericano.

Metodología

Para el desarrollo de este estudio se ha hecho una investigación de campo y una bibliográfica particularmente en relación con los últimos años después del conflicto y el advenimiento del sistema democrático de gobierno en El Salvador. También se llevó a cabo la revisión de los documentos y demás fuentes de información de organismos oficiales y empresariales de la seguridad a nivel nacional y entidades regionales e internacionales relacionadas con el tema.

El empleo de encuestas a los miembros de la Unidad Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (UNAPS) y entrevistas a voceros gubernamentales de las ramas ejecutiva y legislativa, así como a directivos de las asociaciones empresariales, propietarios y empleados de empresas de seguridad privada, han permitido conocer, de primera fuente, todos los aspectos relevantes de la evolución de la seguridad privada en el país. Este conocimiento ha sido determinante en la estructuración del trabajo para identificar los aspectos que lo integran.

Se ha empleado la Guía de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGM) de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Todo este trabajo previo ha permitido constatar que la materia en cuestión se encuentra en una etapa muy embrionaria, ya que existen muy pocos estudios al respecto desde el punto de vista de la función en sí y de los impactos directo, indirecto y cruzado en la seguridad pública, la cual constituye uno de los problemas más apremiantes que vive en la actualidad el país y la región.

Discusión

Para entender la situación actual de la proliferación de los servicios de seguridad privada en El Salvador, es necesario conocer los antecedentes de esta actividad y los de la seguridad pública. En este orden de ideas, es preciso hacer un breve recuento histórico. Durante la época colonial, el aparato estatal se estableció con el objeto de garantizar el orden y la seguridad y estaba basado enteramente en la experiencia española. De acuerdo con Rodríguez (2003), en América aparecieron instituciones como la "Santa Hermandad" que funcionó durante los dos primeros siglos virreinales para el control de la delincuencia en ciudades, poblados, caminos y despoblados. Como historiador, Fuentes (1991) describe la creación de la intendencia de San Salvador en 1785, producto de las reformas borbónicas, la cual trajo consigo la responsabilidad de garantizar el orden público dentro de su territorio. Para llevar a cabo este deber, la intendencia disponía de una milicia conformada por personas de ascendencia mixta, español-indio (ladinos), la cual además de no ser profesional, tampoco era muy fiable.

Alcanzada la independencia en el año 1821, la región centroamericana se vio convulsionada por la intensa lucha que libraron los sectores liberales y conservadores por la determinación de la organización política que debía darse a la novel república. Los liberales, influenciados por la ilustración francesa, luchaban por el establecimiento de un sistema federal. De esta forma, este historiador concluye que la pugna tenía el objeto de evitar que con el gobierno central establecido en Guatemala, siguieran dominando la política de esta región los conservadores, reducto de la nobleza colonial y sostén del clero anacrónico que radicaba en dicha ciudad.

En el caso de El Salvador, la guerra e inestabilidad del área tenían un impacto considerable en cada distrito del país. Toda la actividad económica y todo individuo se veían afectados. De acuerdo con Alejandro Marure, citado por Fuentes (1991), uno de los más connotados historiadores de la región, en el siglo XIX, entre el período de 1824 a 1842, veintitrés diferentes jefes de Estado lideraron a los salvadoreños en cuarenta batallas distintas. El colapso de la federación mesoamericana no cambió esta realidad guerrera desde la promulgación de su primera Constitución en 1824 hasta 1890. Esta nación estuvo involucrada en diez guerras con las repúblicas vecinas. Como puede apreciarse, es evidente que durante toda esta época la seguridad pública no era una prioridad del Estado salvadoreño.

Entre 1884 y 1912 se crearon diversos cuerpos policiales con diferentes propósitos (gendarmes, serenos, hacienda y rural). En 1912, con el objeto de garantizar la tranquilidad de los agricultores, el orden y la vigilancia de los campos, la seguridad rural fue asumida por la Guardia Nacional. Estos cuerpos de seguridad pública posteriormente fueron sustituidos en sus funciones, en 1992, por la Policía Nacional Civil.

En lo concerniente a la seguridad privada en El Salvador en el ámbito urbano, de acuerdo con Gómez (2008) “los antecedentes de los servicios de seguridad privados fueron los serenos, una prolongación en el tiempo, de los “faroleros” de las ciudades españolas, actividad que fue trasladada por España a sus colonias americanas. Sus funciones consistían en pregonar las horas desde las nueve de la noche hasta las cinco de la madrugada, anunciar el tiempo atmosférico, alertar de cualquier peligro y tener a su cargo el cuidado, encendido o apagado del alumbrado público. Posteriormente, el pregón fue sustituido por el silbato y, con el advenimiento del alumbrado público eléctrico, su labor consistió en rondar las calles urbanas en las horas nocturnas y del amanecer. Los serenos se registraban y eran controlados por la Policía Nacional y hoy día se encuentran en actividad como asociación de vigilantes y vigilantes independientes. En el ámbito rural, desde la colonia, las haciendas y fincas habían sido provistas de seguridad por parte de empleados que desempeñaban funciones de guardianes, guardabosques y guarda fincas. Eran provistos de armas por parte de los propietarios para cumplir su cometido. Posteriormente, y en el afán de ahorrar munición, muchos de ellos fueron dotados de cohetillos con el objeto de ahuyentar a los trasgresores”.

De acuerdo con Gómez (2008), en 1953 “luego de un acuerdo con los propietarios de fábricas, empresas comerciales, industriales y de servicios; los serenos fueron unificados y dotados de prendas y equipos, generando un número significativo de ingresos de éstos en la orden general del cuerpo de policía con el fin de ejercer sobre los mismos un mayor control. Ese mismo año se acordó con los bancos comerciales del país, la creación de la Policía Bancaria la cual portaría su uniforme distintivo”.

Este autor, en su obra sobre control y supervisión de los servicios privados de seguridad, nos reporta que “durante el período del conflicto (1981-1992) operaban en el país solo cuatro agencias de seguridad privada, tres de las cuales eran franquicias internacionales”. Es importante tener en cuenta que a nivel mundial, para inicios de los años 90, la tendencia era a la reducción del gobierno a través de la privatización de muchas actividades públicas. Esto incluyó las instituciones de seguridad lo cual, evidentemente, contribuyó al incremento de la seguridad privada a nivel mundial y en El Salvador en particular.

A la finalización del conflicto en 1992, se requirió la revisión de las regulaciones existentes para la época, creándose en 1994, la Ley para la reglamentación de estos servicios privados de seguridad bajo el auspicio de militares retirados y conformadas por personal desmovilizado tanto de las fuerzas armadas como de los cuerpos de seguridad y de la guerrilla. Esto forzó a las autoridades a legislar el control y supervisión de dichos organismos, pero bajo una concepción mercantilista.

Esta Ley fue derogada, entre otras cosas, para incrementar los mecanismos de supervisión y control y la adjudicación de esta actividad por el ejecutivo nacional. La nueva Ley de los Servicios de Seguridad Privada se estableció según Decreto 227 del 24 de enero de 2001. Esta nueva normativa, estipula que corresponderá al Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, a través de la Policía Nacional Civil, el

registro y control de las actividades de estas empresas. Para ello se creó la División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad de la referida Policía Nacional Civil. Esta normativa (Art. 2), establece cuatro categorías en cuanto a estas empresas se refiere:

1. Agencias de seguridad privada: Son aquellas agencias o empresas de carácter privado, propiedad de personas naturales o jurídicas que se dediquen al adiestramiento, transporte de valores, prestación de servicios de custodia, vigilancia y protección a personas naturales o jurídicas y sus bienes.
2. Asociaciones de vigilancia y vigilantes independientes: Se dedican a la vigilancia y protección de personas y viviendas en barrios, colonias o zonas geográficamente determinadas.
3. Agencias de investigación privada.
4. Servicios propios de protección: Son aquellos mediante los cuales las personas naturales o empresas disponen de su propio servicio de seguridad para la protección de las personas al servicio de las mismas, de su patrimonio y transporte de valores.

En líneas generales, las funciones que cumplen las compañías de seguridad privada en El Salvador son: Protección personal, vigilancia y protección a la propiedad privada, y custodia y transporte de pertenencias y valores. Estas empresas que prestan los mencionados servicios específicos, se consideran complementarias a los de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, son muy importantes en cuanto al número y a la cantidad de personal que emplean.

De acuerdo con el reporte del Small Arms Survey del año 2011, para el año 2008 en El Salvador se contaba con 21,146 agentes de seguridad privada en comparación con los 16,737 agentes del orden público, en un país con una población de 6,059,000 habitantes. Esto representa una relación del 1.26 agentes de seguridad privada por cada agente de seguridad pública. Para el año 2013, existían agentes de seguridad privada en comparación con 276 agentes de policía por cada 100 mil habitantes (ver Cuadro 1).

Cuadro 1
Seguridad pública y privada.
Relación de personal

País	Año	Personal de seguridad privada en 70 países					
		Personal de Seguridad Privada	Agentes de policía	Población	Proporción personal de seguridad privada-policía	Personal de seguridad privada por cada 100 mil habitantes	Policías por cada 100 mil habitantes
Afganistán	2010	26,000	115,500	24,507,000	0.23	106	471
Albania	2004	4,092	11,987	3,111,000	0.34	132	385
Angola	2004	35,715	17,000	16,618,000	2.10	215	102
Argentina	2007	150,000	120,000	38,732,000	1.25	387	310
Australia	2008	114,600	52,400	20,395,000	2.19	562	257
Austria	2009	11,200	20,500	8,372,930	0.55	134	245
Bélgica	2009	18,609	47,000	10,827,519	0.40	172	434
Bolivia	2002	500	19,365	9,182,000	0.03	5	211
Bosnia y Herzegovina	2009	4,207	10,589	4,590,310	0.40	92	231
Brasil	2005-07	570,000	687,684	186,075,000	0.83	306	370
Bulgaria	2009	56,486	47,000	7,576,751	1.20	746	620
Chile	2008	45,020	35,053	16,297,000	1.28	276	215
China	2010	5,000,000	2,690,000	1,312,253,000	1.86	381	205
Colombia	2005-07	190,000	119,146	43,049,000	1.59	441	277
Costa Rica	2008	19,558	12,100	4,328,000	1.62	452	280
Costa de Marfil	2009	50,000	32,000	19,245,000	1.56	260	166
Croacia	2009	13,461	19,000	4,697,548	0.71	287	404
Chipre	2009	1,700	3,000	801,851	0.57	212	374
República Checa	2009	51,542	46,000	10,512,397	1.12	490	438
Dinamarca	2009	5,250	10,000	5,547,088	0.53	95	180
República Dominicana	2008	30,000	29,357	9,533,000	1.02	315	308
Ecuador	2005-07	40,368	42,610	13,063,000	0.95	309	326
El Salvador	2008	21,146	16,737	6,059,000	1.26	349	276
Estonia	2009	4,283	6,000	1,340,274	0.71	320	448
Finlandia	2009	10,000	8,000	5,350,475	1.25	187	150
Francia	2009	160,000	250,000	64,709,480	0.64	247	386
Alemania	2009	170,000	250,000	81,757,600	0.68	208	306
Grecia	2009	30,000	50,000	11,306,183	0.60	265	442

Fuente: Florquin, N. (2012), p. 104.

En el caso de la Policía Nacional Civil de El Salvador, la Ley de los Servicios Privados de Seguridad, en sus artículos 48 al 50 en lo referente a infracciones, establece que los miembros de la institución podrían prestar servicios en las compañías privadas de seguridad bajo ciertas condiciones. También señala que del costo del servicio se deduce una cantidad que va a la institución y otra al agente que prestó el servicio. Sin embargo, esto ha tenido cuestionamientos, motivados por incidentes en la prestación del servicio en general.

En los años 90, como lo hemos indicado, se inicia un proceso de privatización sin precedentes en el área de la seguridad, no sólo en El Salvador sino a escala mundial, manteniéndose esta tendencia en lo que va del siglo XXI. A partir de 1998, la cantidad de privatizaciones se doblaban cada año. Esta fue la llamada “revolución de la privatización” que incluía al sector de seguridad y defensa a escala global. Esta privatización se dio la mano con la globalización. Ambas tendencias adoptaron la noción de que la ventaja comparativa de la maximización de la competencia traía la eficiencia y eficacia buscada.

En este orden de ideas cabe preguntarse: ¿Qué papel juegan estas empresas de seguridad privada, sobre todo cuando un número importante de ellas no está bajo control y supervisión del Estado? La criminalidad que se ha incrementado sin parar desde los años 90, alcanza, para el inicio de la segunda década del siglo XXI, cifras alarmantes. Esto se evidencia, particularmente, en el triángulo norte de Centroamérica: Guatemala, Honduras y El Salvador. Esta circunstancia tiene su origen en la fuerte presencia del crimen organizado y actividades del narcotráfico. El reporte del Estudio Global de Homicidios de Naciones Unidas (2010), informa que a nivel mundial se cometieron 483 mil homicidios. Alrededor del 31% de éstos ocurrieron en América, específicamente en Centroamérica (Guatemala y El Salvador). En la época del posconflicto estos dos países se encontraban entre los de más alta tasa de homicidios cometidos con armas de fuego. Proyectando este índice encontramos, que uno de cada cincuenta hombres mayores de veinte años morirá antes de alcanzar la edad de treinta y un años; varios cientos de veces mayor que en Asia.

El sector de seguridad en El Salvador y su impacto en la gobernanza y en la gobernabilidad del país

Una vez descrito y analizado el ambiente de seguridad y la evolución de la institucionalidad pública en El Salvador, procede analizar el papel fundamental que ha jugado la reforma de la seguridad en la gobernanza y la gobernabilidad de este país. Cada elemento de la reforma del sector de seguridad implica un gobierno en pleno funcionamiento. Ha sido un reto muy complejo el que ha asumido esta nación para desarrollar la evaluación de la amenaza, planificar una estrategia de seguridad nacional, diseñar el marco político, constitucional y legal, gestionar el sector de seguridad y supervisarlos con rendición de cuentas. Más aun, ejecutar estas tareas en forma exitosa y constante requiere de un gobierno con la voluntad política para hacerlo. Un gobierno que se comprometa con el proceso de reforma del sector de seguridad, con capacidad para hacerlo y en coordinación con los actores externos y la ciudadanía, a través de la coordinación de políticas y acción.

Recientemente el uso del término “gobernanza” y buen gobierno se ha extendido con un considerable desarrollo literario. El mal gobierno ha sido considerado como una de las causas de todo lo malo en la sociedad. Los países donadores de recursos a los países en vías de desarrollo y las instituciones financieras internacionales, sustentan su ayuda y préstamos en condiciones que aseguren el buen gobierno.

El concepto de “gobernanza”, o sea, “buen gobierno” no es nuevo. Es tan viejo como la historia de la civilización humana. Simplemente significa la toma de decisiones y el proceso mediante el cual éstas se implementan o no se implementan. Este concepto puede ser usado en varios contextos: Corporativo, internacional, nacional y local. Ahora bien, teniendo esto en cuenta, procede hacer un análisis enfocado en la gobernanza que involucra a los actores formales e informales en el referido proceso, así como la implementación de la decisión tomada y las estructuras formales e informales que han sido colocadas en su lugar para ejecutar esta decisión.

El gobierno es solo uno de los actores de la gobernanza, el resto varía dependiendo del nivel del gobierno que está en discusión. En las áreas rurales, por ejemplo, otros actores podrían ser: La influencia de los propietarios de las tierras, asociaciones de campesinos y agricultores, instituciones no gubernamentales, instituciones de investigación, líderes religiosos, instituciones financieras, partidos políticos y las instituciones militares y de seguridad pública y privada. Sin embargo, en las áreas urbanas la situación es más compleja por la interconexión de los intervinientes involucrados en el proceso a nivel nacional. La diferencia estriba en que, adicionalmente a los actores descritos anteriormente, los medios de comunicación, los países donantes de ayudas y las corporaciones multinacionales juegan un papel muy importante en todo el esquema.

Todos los actores que no sean el gobierno o los militares, se agrupan como parte de la llamada sociedad civil. En algunos países, adicionalmente a la sociedad civil, las organizaciones criminales también influyen en el proceso de toma de decisiones, particularmente en las áreas urbanas a nivel nacional. Igualmente, la estructura formal del gobierno es un medio para llegar a la decisión e implementarla. A nivel nacional existen además las estructuras informales de toma de decisiones tales como asesores informales o gabinetes sin cartera. En el artículo de Martínez sobre negociaciones, gobierno y maras (2012), se señala que en El Salvador, la influencia de grupos criminales que azotan a las sociedades hoy en día es evidente en la decisión del alto gobierno de negociar con los miembros de estas maras³ para disminuir el número de asesinatos que a diario se comenten. En las áreas rurales es común ver que familias poderosas ejercen su influencia en este contexto. El proceso informal de influenciar la toma de decisiones es, a menudo, el resultado de prácticas corruptas o que conducen a prácticas corruptas.

Sin embargo, el principio del buen gobierno en el sector de seguridad demanda control civil democrático, transparencia, supervisión, entrega de cuentas de las políticas, decisiones y ejecutoria, respeto a los derechos humanos, cumplimiento de la legislación internacional y legitimidad. A los ojos de la ciudadanía, todas ellas se consideran las grandes aspiraciones de las metas a alcanzar. Ahora bien, El Salvador, al igual que la mayoría de los países, no se ha adherido a estos estándares. Sólo se estableció un liderazgo civil en la policía. El resto de las demandas surgidas a raíz de los acuerdos de paz de 1992 que crearon una gran expectativa, no tan solo en la sociedad salvadoreña, sino a nivel internacional, no se han consolidado. Además, para agregar complejidad al reto enfrentado, se requiere receptividad de los actores locales de estos principios del buen gobierno como una precondition para la reforma de la gobernabilidad en el sector de la seguridad como el fin último del Estado.

3 Al referirse a pandillas en Centroamérica, algunos estudiosos usan los términos pandillas y maras indistintamente, mientras que otros hacen una distinción entre los dos tipos, usando el término pandillas para identificar a los grupos delincuenciales que por mucho tiempo han estado localizados en la región y maras como un fenómeno más reciente para identificar a los grupos criminales con raíces transnacionales.

En principio, la gobernanza en países en situación de posconflicto, como El Salvador, frágiles, o en vía a convertirse en Estado fallido, enfrenta retos muy difíciles. La dificultad se presenta porque éstos suelen estar muy divididos, fracturados y en precario estado para proveer los servicios esenciales o muy destruidos por la guerra u otras calamidades. En estas condiciones, la Secretaría General de las Naciones Unidas ha llegado a la conclusión de que como producto del conflicto (los dos primeros años después de finalizado el mismo) los actores externos involucrados en el proceso podrían, pero no deberían, esperar que los líderes y las instituciones del país afectado tomaran control efectivo de las reformas, establecieran mecanismos de cooperación y se abrieran al público en general. El problema es que la gobernabilidad en el sector de seguridad no se conformó como un elemento fundado en los principios del buen gobierno en los primeros años después del conflicto. Esta circunstancia se debió a que se requería sentar las bases de la cohesión social y económica para implementar los principios de este tipo de mandato.

En medio del contexto actual y a más de veinte años de los acuerdos de paz, los servicios de seguridad privada fundamentan sus operaciones y la garantía de su legalidad en un control y supervisión ejercidos por el ejecutivo. Esta intervención del gobierno se realiza a través del empleo del marco normativo vigente, desde la Constitución de la República hasta las leyes y reglamentos pertinentes de la Policía Nacional Civil. En estos acuerdos de paz se habla de la necesidad de establecer un control sobre la seguridad privada. Este mandato se materializó en 1994, cuando entró en vigencia la primera ley sobre esta actividad.

Este texto legal creó el Departamento de Registro y Control de los servicios de seguridad privada. Dicha normativa quedó derogada en el año 2001. En la actualidad, el cuerpo legal que regula la referida actividad en El Salvador está conformado por la Constitución de la República, el Reglamento de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la Ley de los Servicios Privados de Seguridad, la Ley de Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y artículos similares y su reglamento, el Código de Comercio, el Código Penal y el Código Procesal Penal. Es decir, esta es la fundamentación legal que rige todas las acciones que en la actualidad puede y debe tomar el gobierno para el debido empleo de los servicios de seguridad privados como actividad complementaria para la seguridad pública, elemento fundamental para la gobernabilidad en el país.

De acuerdo con el informe presentado por la Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad (2009); el cuerpo de normas vigente presenta ciertas debilidades tales como:

1. El procedimiento administrativo establecido por la Ley es engorroso y no se establecen términos para cada una de sus etapas.
2. El procedimiento referido anteriormente, también violenta principios del debido proceso en el sentido que la inspección en el lugar del hecho, primer acto procedimental, se constituye en plena prueba y sus pruebas de descargo. Tampoco se regula la figura de la prescripción violentando el derecho a la seguridad jurídica de los administrados.
3. No se ha elaborado el reglamento de la Ley de Servicios Privados de Seguridad, a pesar de que ésta estableció que debía haberse aprobado a los noventa días

de la entrada en vigencia la Ley (Art. 75). En vista de esta omisión, tampoco se dispone del Código de Comportamiento que va a regir al personal de los referidos servicios (Art. 13).

4. A pesar de que la Ley prohíbe la existencia de grupos armados ilegales, no se establece sanción administrativa para dicha ilegalidad.
5. Existe una percepción en la comunidad de empresas de seguridad que las exigencias legales son de difícil cumplimiento, ya que las cargas impositivas son sustanciales en el costo de operación.
6. La Ley no fija montos base a cobrar por la prestación de los diferentes servicios, lo cual ha traído una guerra de precios con impacto importante en la calidad de estas actividades a nivel nacional.
7. La diversidad de normativa trae como consecuencia contradicciones, ambigüedades e incongruencias entre las diversas disposiciones desde la Constitución de la República hasta los reglamentos que se contemplan.
8. Finalmente, a pesar de contarse con un cuerpo normativo, se dificulta su aplicación por la descoordinación de las diferentes normativas y los variados ámbitos o niveles de aplicación.

En conclusión, se puede decir que la reforma del sistema de seguridad, emprendida como consecuencia de los acuerdos de paz, no ha logrado el objetivo trazado desde el punto de vista de la gobernabilidad en democracia. Esto ha ocurrido porque no se han cumplido los elementos esenciales en una reforma del sector de seguridad. La transformación se ha quedado sólo en la asignación de un liderazgo civil a la recién creada Policía Nacional Civil, con una legislación que conceptualiza a los servicios de seguridad desde el punto de vista comercial y económico. No se ha concebido la seguridad como un bien común de exclusiva responsabilidad de un gobierno en democracia.

En consecuencia, este marco legal no es el adecuado para permitir el empleo eficiente y eficaz de los mencionados servicios. Éstos serían verdaderos complementos a la seguridad pública en un país que está gravemente afectado por la inseguridad ciudadana, en medio de un proceso de pacificación inconcluso y una democratización no consolidada.

De acuerdo con la entrevista sostenida con el especialista Juan Ricardo Gómez Hecht en 2011, la mayoría de las empresas de seguridad privada que operan en el país, provienen de capitales legales que han cumplido con los requisitos establecidos en la legislación vigente. En la mayoría de los casos, sus dueños son mayoritariamente ex miembros de las fuerzas armadas o del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

La legislación de 2001 que rige estos servicios, no contempla los procedimientos en condiciones de crisis, ni tampoco el número máximo de compañías que pueden operar en el país. Tampoco se contempla la responsabilidad del Estado en las contrataciones respectivas. El sistema de sanciones es de carácter comercial y no contempla leyes y reglamentos de carácter funcional semejantes a los de la policía o de las fuerzas armadas.

El desarrollo económico y la institucionalidad, son factores determinantes de la gobernabilidad. En este sentido, en el análisis comparado del crecimiento de la industria de la seguridad privada entre Europa y Latinoamérica, Grez (2010) sostiene que su incremento se debe a dos variables fundamentales: La actividad económica (Producto Interno Bruto per cápita) y, la gobernabilidad (según indicadores del Banco Mundial). Mientras más aumenta la actividad económica y comercial, mayor será la demanda de seguridad privada. Por otro lado, en los países donde existen menores niveles de gobernabilidad, se incrementa la demanda de seguridad y surge la alternativa de la empresa privada como opción viable. Este es el caso de El Salvador, donde la actividad económica y comercial se ha incrementado con la globalización, mientras que los niveles de gobernabilidad han sido muy bajos durante el proceso de paz y democratización desde los años noventa hasta el presente (ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Gobernabilidad y democracia en Europa y América Latina

País	Accountability	Estabilidad política	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Imperio de la ley	Control de la corrupción
Alemania	1,34	1,08	1,65	1,46	1,72	1,77
Argentina	0,32	-0,04	-0,18	-0,65	-0,61	-0,44
Brasil	0,51	-0,12	-0,01	0,19	-0,30	-0,03
Chile	0,98	0,56	1,24	1,58	1,25	1,31
Colombia	-0,26	-1,66	0,13	0,24	-0,50	-0,25
Costa Rica	0,98	0,56	0,39	0,47	0,44	0,48
Croacia	0,48	0,57	0,52	0,50	0,08	0,12
Dinamarca	1,48	1	2,19	1,86	1,92	2,32
El Salvador	0,06	0,09	-0,15	0,31	-0,63	-0,22
España	1,12	-0,03	0,99	1,27	1,16	0,14
Francia	1,24	0,58	1,54	1,25	1,40	1,43
Italia	0,96	0,41	0,39	0,95	0,43	0,13
México	0,08	-0,62	0,18	0,45	-0,64	0,26
Reuino Unido	1,33	0,56	1,74	1,79	1,68	1,77
Suecia	1,53	1,13	1,99	1,68	1,90	2,24

Fuente : Elaboración propia con datos de Governance matters VII, disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1424591

La seguridad como un bien común

En beneficio del análisis de la privatización en el sector de la seguridad, proceden algunas reflexiones. En este sentido, la relación entre la acción pública y el mercado se ve determinada por la naturaleza de los bienes y servicios. Es así como la prueba que lo define es la capacidad que tiene el bien o servicio de compartirse. Esto, a grandes rasgos, da lugar a cuatro categorías muy diferentes de bienes y servicios. Estas categorías, a su vez, originan relaciones muy distintas entre la acción pública y el mercado. Es evidente que estas relaciones, tal como lo veremos, generan un abanico de soluciones y decisiones muy amplio, de diversas categorías en la sociedad a la que sirven.

La seguridad como un bien común responde, de acuerdo con la categorización de Calame y Grandeau (2009), a la tercera categoría. Es fruto del ingenio humano y es un servicio que, en una sociedad democrática, es responsabilidad del Estado. En esta clasificación, el hecho de que la regulación por el mercado adquiera su mayor legitimidad, como mecanismo descentralizado de arbitraje de las preferencias de producción y de consumo por su eficacia, no hace que se convierta en un fin en sí mismo. En consecuencia, en la práctica presenta tres limitantes: Primero, la producción de este servicio debe ser integrada a factores externos que la empresa sola no puede reunir y que son determinantes a medida que los factores inmateriales (percepción de los ciudadanos sobre su seguridad) cobran mayor importancia. Es allí, donde dichos factores deben mucho a la eficacia de la acción pública y, a menudo, están concentrados a un área como: Calidad de infraestructura y del marco institucional, sistema de capacitación, creación de un espíritu de cuerpo favorable al servicio y fluidez de la información. Para lograr esto, se necesita una acción concertada entre los distintos niveles de gobernanza, capacidad de cooperación para reunir condiciones favorables y actuar en varios ámbitos a la vez.

El segundo límite tiene que ver con las condiciones de distribución. Algunos bienes de esta categoría, como el caso de la seguridad, son de primera necesidad. En este sentido, el hecho de que el acceso a estos bienes sea reconocido como condición de la dignidad humana, no implica necesariamente que su producción y distribución debe estar en manos de instituciones públicas. En cambio, su verdadera adaptación a las necesidades de la sociedad requiere, casi siempre, un trabajo compartido con los usuarios y una organización local eficiente. El mercado por sí solo no es una modalidad suficiente de gobernanza.

Por último, el tercer límite se relaciona con las condiciones reales de intercambio. El argumento real para el uso del mercado es el de los intercambios “mutuamente beneficiosos”, permitiendo avances considerables en el tiempo y en lo que a gobernanza se refiere. Sin embargo, la pregunta que configura el límite, es ¿cómo será la organización de los intercambios mutuamente beneficiosos en este siglo XXI a la luz de las dinámicas de los cambios existentes?

Si enfocamos la seguridad como un bien común, desde el punto de vista de la tercera categoría presentada por Calame y Grandeau (2009), podemos decir que la articulación de los niveles de intercambio requiere un esfuerzo suplementario de innovación. En este sentido, será legítima toda participación privada local que demuestre su superioridad en referencia a los objetivos generales de gobernanza, con respecto a la solución estándar de referencia, que es la del mercado mundial en la materia de seguridad.

La equidad que debe existir entre los actores privados potenciales para prestar este servicio impone preservar la igualdad de oportunidades. Esto es importante para que se permita así la llegada constante de nuevos actores. Con ello, también se impiden acciones que puedan indicar o inducir favoritismos o actos de corrupción que afectarían directamente la calidad del servicio. En definitiva, se trata de la aplicación de sistemas de intercambios claros y transparentes que puedan demostrar la superioridad de éstos frente a la aplicación de reglas simples del mercado, sin tomar en cuenta la calidad del servicio, a través de normas claras de selección.

En el caso de El Salvador no se ha hecho el análisis de la seguridad como un bien común y la posibilidad de que sea compartido entre la esfera pública y la privada. Ello es así porque el surgimiento ha sido básicamente consecuencia de la visión

económica del servicio y el incremento acelerado de la criminalidad en medio de la inestabilidad sociopolítica tanto en esta nación como en toda Centroamérica.

En las entrevistas sostenidas con el presidente y la Junta Directiva de la UNASP en la semana del 3 al 7 de diciembre de 2012, éstos manifestaron que no existía ninguna regulación en cuanto al número de empresas de seguridad que deberían operar en el país de acuerdo con los diferentes criterios establecidos. Es así, como el criterio economicista de la libertad de mercado debe ser regulado por el mismo mercado. Es oportuno recordar que el mismo criterio se aplica en el caso del establecimiento de un precio mínimo por el servicio prestado por estas compañías, donde no existe ninguna normativa al respecto. La participación privada en la seguridad no debe quedar sujeta a los principios de la oferta y la demanda solamente. El problema es brindar un servicio público con principios económicos. Debe haber una combinación de ambos, pero la responsabilidad al final siempre será del Estado.

Las empresas de seguridad privada y las armas de fuego pequeñas y livianas

Las empresas de vigilancia privada a nivel mundial han sido sometidas a un escrutinio importante desde el año 2000 debido al papel central que están jugando en las zonas en conflicto tales como Afganistán e Irak. Pero también están bajo examen por la percepción de la falta de transparencia, entrega de cuentas y supervisión de sus operaciones por el personal contratado. De acuerdo con el reporte de In the PublicInterest (2012), la masacre de diecisiete personas por la compañía Blackwater en la plaza Nisoor en Bagdad el 16 de septiembre de 2007, constituye uno de los ejemplos emblemáticos que ha generado esta preocupación sobre las operaciones de estos cuerpos armados a escala mundial.

La gran publicidad que se ha hecho de la participación de estas compañías a escala internacional en los conflictos contemporáneos, refleja la amplia tendencia de la privatización de la seguridad en las sociedades como un todo. Esto se evidencia particularmente en ambientes de no conflicto alrededor del mundo, donde individuos, comunidades, comercios locales, agencias gubernamentales, grandes corporaciones e inclusive instituciones militares están externalizando ciertos aspectos de la seguridad con empresas privadas.

De acuerdo con Florquin (2012) en el Small Arms Survey (2012) referido a setenta países, se estima que el sector privado de la seguridad emplea entre 19.5 y 25.5 millones de personas a escala mundial. Estas compañías han crecido a paso acelerado desde la década de los ochenta, excediendo en la actualidad a la fuerza pública en la cantidad de oficiales a escala mundial. Las empresas de seguridad tienen entre 1.7 y 3.7 millones de armas de fuego livianas y pequeñas a nivel internacional. Este estimado se basa en una extrapolación de los inventarios reportados. Si se incluyeran las armas no declaradas e ilegales, evidentemente este número se incrementaría notablemente. Globalmente, las armas de fuego en posesión de las empresas de seguridad privada constituyen solo una fracción de las armas livianas y pequeñas en posesión de las instituciones policiales del Estado, que se ubican en 26 millones, mientras que las fuerzas armadas cuentan con unos 200 millones.

Otro factor que debemos tomar en cuenta es la legislación que regula la tenencia de armas de fuego en los países donde las empresas de seguridad privada constituyen un sector que utiliza armas cortas y livianas para desarrollar su actividad. Sin

embargo, hay un número reducido de países que prohíben el uso de armas de fuego. Hay otro grupo que restringe el uso de armamento sólo para ciertos servicios tales como el traslado de valores o la vigilancia de ciertas instalaciones o personalidades que requieren alta seguridad. Finalmente, existe una gran cantidad de países que permiten el uso de armas de fuego sin mayores limitaciones.

Al observar a escala global el número de armas por agente de seguridad privada, Latinoamérica es la región del mundo donde portan la mayor cantidad, con un promedio que va desde 0.34 armas de fuego por agente en Nicaragua, hasta 0.86 en El Salvador. Al comparar estos números con la cantidad de armas de fuego por agente a escala global, el promedio se sitúa en 0.06 armas por agente de seguridad privada (ver Cuadro 3).

En este sentido, podríamos concluir que el número de armas por agente en El Salvador, el cual es el más elevado de Centroamérica, es un factor determinante y directamente relacionado con el incremento de empresas de seguridad privada. Esto significa que, a mayor número de empresas, se incrementa el número de armas en el país con las consecuencias que ello tiene en una sociedad donde la violencia se mantiene en cifras muy altas. Esto, evidentemente, en el periodo del postconflicto y democratización que está viviendo esta nación, caracterizado por violencia, inseguridad y poco control y supervisión de las armas que poseen estas empresas y que son adquiridas legalmente. Sin embargo, existe un número de empresas que operan al margen de la Ley y que se desconoce el número de armas que poseen así como el origen de las mismas. Todo esto contribuye con la inseguridad que vive el país desde la última década del siglo XX hasta el presente. Lamentablemente, el pronóstico para los próximos años es que no existe una tendencia a su solución.

Cuadro 3
Relación de armas de fuego por agentes de seguridad privada

Informes sobre el número de armas de fuego propiedad de compañías de seguridad privada (PSC) en zonas específicas					
Ubicación o compañía	Personal de PSC	Armas de fuego en propiedad de PSC	Armas de fuego por cada miembro de una PSC	Fuente	
Una compañía de seguridad privada en Cantón o Ginebra, Suiza	860	50	0.06	El autor se entrevistó con representante de seguridad privada en Ginebra el 19 de agosto de 2010	
Serbia	28,000	2,395	0.09	CoESS (2008): Page et al. (2005, p. 93)	
Moscú	157,138	22,294	0.14	Falalyev (2010): Karimova (2010b, pp.1-2)	
Federación Rusa	800,000	116,000	0.15	Modestov (2009): Karimova (2010b, p.1)	
Albania	4,093	938	0.23	CPDE y Saferworld (2005, p.38)	
Suráfrica	248,025	58,981	0.24	Gould y Lamb (2004, p.185)	
Bosnia y Herzegovina	4,207	1,075	0.26	Krzalic (2009, p.34, m 38)	
Angola	35,715	12,087	0.34	Joras and Schuster (2008, p. 46)	
Nicaragua	19,710	6,799	0.34	Godnick (2009)	
Costa Rica	19,558	8,864	0.45	Godnick (2009)	
Brasil	570,000	301,526	0.53	Dreyfus et al. (2010, p.100); Carballido Gómez (2008, slide 9)	
Colombia	120,000	82,283	0.69	UNOOC (2006, p.59)	
Sao Paolo	330,000	255,000	0.77	Wood y Cardia (2006, p. 156)	
El Salvador	21,146	18,125	0.86	Godnick (2009)	
35 PSC en Afganistán	1,431	4,968	3.47	Joras and Schuster (2008, p. 15)	
Operación Sandline en Papúa Nueva Guinea	42	160	3.81	PNG y Sandline (1997, pp. 8-9)	

Fuente: Tomado de Florquin, N. (2012), p. 113.

Nota: Las fuentes utilizadas en el cuadro pueden verificarse en Florquin (2012).

El Salvador, con un total de 404 entidades de seguridad privada en todas sus modalidades, cuenta con 25,839 agentes empleados y una cantidad de 19,314 armas de fuego asignadas. Estas cifras provienen del Reporte 2011 del Small Arms Survey (ver Cuadro 3). El Salvador, como se ha evidenciado, tiene el ratio de armas de fuego por agentes de seguridad privada más elevado de Latinoamérica, (Florquin, 2012). Adicionalmente, de acuerdo con las estadísticas de la División de Registro y Control de los servicios de seguridad privados de la Policía Nacional Civil, entre 2009-2011, hay denuncias por extravío y robo de armas de estos cuerpos por una cantidad de 2,079 unidades desaparecidas. Esta circunstancia, en un país con uno de los índices de asesinatos más altos de la región y de Latinoamérica, tiene un impacto directo muy negativo en la seguridad del país.

Cuadro 4
Cantidad de entidades, personal y armas de los servicios privados de seguridad (en El Salvador)

Clasificación	Cantidad de entidades	Cantidad de personal	Cantidad de armas
ASP=Agencia de Seguridad Privada	253	23,025	16,992
AIP=Agencia de Investigación Privada	19	23	15
AV=Asociación de Vigilantes	12	948	622
SPP+4=Servicios Prop. de Protección con más de 4 vigilantes.	96	1,610	1,607
SPP 4=Servicios Prop. de Protección con hasta 4 vigilantes	24	101	78
VI=Vigilantes independientes	0	132	0
TOTAL	404	25,839	19,314

Fuente: Cuadro elaborado por la División de Control de Servicios Privados de Seguridad, de la Policía Nacional Civil (PNC), diciembre de 2011.

Factores que influyen en la evolución de la seguridad privada

Ante estos hechos, es importante hacer un análisis de los factores que influyen en la evolución de la seguridad privada, haciendo énfasis en los que están presentes en El Salvador y los que caracterizan a la región por sus condiciones sociopolíticas. En cualquier actividad humana, el proceso de cambio es constante, es más, lo único constante en las organizaciones es el cambio, sobre todo hoy día por los niveles de interconectividad. Los factores que contribuyen a esta evolución son múltiples, pero dentro de esta heterogeneidad, hay algunos específicos que aceleran más la situación en forma directa.

La seguridad privada se ve afectada directamente por los fenómenos sociales y económicos. Se puede decir que es muy sensible, tanto o más que otras actividades. Esta sensibilidad se evidencia en la rapidez con la que se van cumpliendo y agotando las cadencias de las distintas realidades y situaciones que ocurren en la misma. Esto hace que los supuestos de hecho no sean fácilmente ni rápidamente incorporados en la normativa.

En este sentido, se puede considerar una actividad dinámica, versátil y mutable. En la seguridad pública sucede lo mismo, pero en menor medida por no estar sujeta a las leyes del mercado. El primer cambio importante se ha vivido en la década de los noventa, después de la desaparición del mundo bipolar que impactó directamente la seguridad tanto a nivel nacional como internacional. En El Salvador el impacto fue más contundente pues, adicionalmente, en ese período se encontraba inmerso en el proceso de democratización y pacificación. Actualmente, en esta segunda década del siglo XXI estamos viviendo un cambio adicional. Esta transición a una nueva situación está motivada por varios factores. Como más influyentes se pueden considerar los siguientes:

- **La realidad del mercado.** La oferta y la demanda en materia de seguridad han crecido a escala mundial y El Salvador no escapa de este escenario. Algunas actividades influenciadas por este crecimiento en materia de resguardo son: Instalación de centrales de alarma, protección de áreas residenciales, sistemas electrónicos de monitoreo, armado y blindaje de vehículos, control de actividades públicas en masas y protección del espacio cibernético, entre otras. Cuando se mencionaba la necesidad de seguridad privada, se aludía al incremento progresivo de la demanda de servicios por diversas razones. Una de ellas es que estamos viviendo una difusión del poder en esta materia por parte del Estado a los actores no estatales. Esto plantea un reto a la nación en sí, en medio de una mayor exigencia de amparo por parte del individuo. A las tareas tradicionales asignadas a la seguridad privada, se han venido asignando otras que antes estaban reservadas a la tutela pública.

En este orden, el incremento de asignaciones (financieras) en la región obedece, en parte, al incremento de actividades económicas en general. Pero también obedece a la incapacidad del gobierno para responder en forma oportuna, eficiente y eficaz, a la demanda de seguridad por la acción del hampa común, organizada y narcotráfico que azota a toda Centroamérica y, en particular, a El Salvador. Adicionalmente, se ha suscitado la exigencia de calidad del servicio por parte del usuario. Esto ha generado cierto nivel de competencia entre las empresas del ramo, sin ninguna injerencia del Estado.

- **La organización interna.** Las compañías que operan estos servicios han sufrido cambios sustanciales por las reformas normativas y por el progreso económico y social para alcanzar mayores cuotas de perfeccionamiento de su organización y funcionamiento. El nivel de exigencia en cuanto a la calidad, como ya lo hemos mencionado, impone una mayor especialización y calificación del sector. Hoy día, las asociaciones empresariales y los sindicatos están propiciando una comunicación fluida entre las compañías y el gobierno. Esto también está ocurriendo internamente, con el personal que en ellas labora. Todo ello se traduce en mayor confianza mutua entre todas las partes involucradas y en la sociedad en general. No obstante, no todo funciona como quisiéramos. Éstas son tendencias que, de acuerdo con el informe de la UNAPS en El Salvador, por su naturaleza se pueden catalogar como:
 1. Estado céntrica: Gira alrededor de la seguridad pública como el marco principal de relación con la sociedad.
 2. Laissez-faire: Presupone que la seguridad privada es un bien de consumo y que este servicio se percibe como un socio menor en el combate contra el crimen.

3. Pluralista: Sugiere que la regulación social es ejercida tanto por el sector público como el privado, sin ninguna fuente central de control.
4. Crítica: Los límites entre ambos entes se encuentran empujados, desapareciendo la frontera entre la policía y los servicios de seguridad privados. Este último elemento se ve favorecido por dos hechos: a) Que muchas de las empresas pertenecen a militares o policías retirados y muchos de éstos pasan a engrosar sus filas como agentes; y b) Que algunos cuerpos policiales ahora venden ciertos servicios bajo la lógica de que las personas que derivan algún beneficio comercial de los esfuerzos policiales, deben pagar por ellos.

De acuerdo con sus efectos existen tres posibles diferentes relaciones funcionales entre la policía y los servicios de seguridad privada:

1. De incremento: Esto significa que la industria de la seguridad privada sostiene que sus servicios conforman una capa de protección superpuesta a la que provee la policía.
2. De desplazamiento: Este enfoque sostiene que los servicios particulares desplazan a la policía, redistribuyendo el poder de la esfera pública hacia la privada.
3. De transformación: Este punto de vista señala que la relación de la policía con la protección privada termina transformando a la primera en su doctrina y en la manera en que valora, planifica y opera.

En definitiva, sea cual sea la forma en que se clasifique la relación, existe un conflicto inherente entre los principios en que operan la policía y los servicios comerciales. Mientras, en el marco democrático, la policía está bajo la normativa de brindar protección y seguridad como un bien común, y las empresas se enfocan en la provisión de esos servicios selectivamente, basados en el incentivo pecuniario como actividad económica.

- **Nuevas tecnologías.** Las telecomunicaciones están permitiendo el desarrollo vertiginoso de los sistemas de seguridad. La integración de los sistemas y otros tipos de servicios en el desarrollo de las actividades de seguridad, modificará, a corto y mediano plazo, los protocolos de actuación. La actual normativa será modernizada, condicionando los tradicionales métodos de control y coordinación de la seguridad pública.

En el caso de El Salvador, la brecha tecnológica entre las empresas privadas y la policía se incrementa cada vez más. Esta circunstancia se produce por la falta de asignación de presupuesto adecuado al sector seguridad por parte del gobierno. Estos recursos son indispensables para satisfacer las necesidades de captación, mantenimiento y entrenamiento de personal, lo cual impacta en la coordinación para la cooperación en operaciones de seguridad pública.

- **La profesionalización.** Esta característica ha sido impactada por la tecnología. Las exigencias del mercado demandan mayor especialización para todas las categorías del personal. Además, hay nuevas condiciones que dependen básicamente de los niveles de preparación tecnológica. Estas nuevas ciencias no solo están disponibles para la labor de seguridad, sino que son aprovechadas, de igual forma, por los criminales en sus actividades delictivas.

Es así como la policía tiene que prepararse para poder ejercer su función de verificación y control de los niveles de especialización del personal.

- **Las nuevas modalidades delictivas.** Los delitos que tienen incidencia en bienes y personas directamente protegidos por seguridad privada, constituyen uno de los factores dinamizadores de los cambios en la forma de prestar el servicio. En algunos casos, la forma de proceder de la delincuencia se refleja en los nuevos sistemas de seguridad y en protocolos de trabajo más abiertos e integrados con la seguridad pública, que supera lo establecido en la normativa de seguridad pública tradicional. Esta situación es muy común en El Salvador, ya que el crimen organizado y los narcotraficantes tienen fácil acceso a la tecnología y cambian los métodos a diario para evadir la acción de la policía que tecnológicamente se encuentra muy limitada.

La internacionalización del servicio privado de seguridad es parte del fenómeno de la globalización en todos sus aspectos y tiene incidencia en las actividades del servicio y en su regulación. La normativa existente en El Salvador debe armonizarse con el ámbito regional y el mundial por la conectividad que podría existir entre el hecho delictivo nacional y el crimen transnacional. Es un reto en este país la articulación de la normativa nacional con la regional e internacional, de tal forma que pueda tener los efectos deseados, y los hechos delictivos no hagan un mal uso de la soberanía nacional para impedir la acción de la justicia y así burlar la autoridad por consideraciones de aplicabilidad. En este sentido, el empleo de la seguridad privada en el espacio cibernético es una materia de urgencia que debe ser considerada por el Estado para su control y supervisión en el ámbito nacional y su implicancia internacional.

Otro de los elementos que contribuyen a la proliferación de compañías privadas de seguridad, son las condiciones en que laboran sus agentes en El Salvador. De acuerdo con las conversaciones sostenidas con algunos propietarios de empresas de seguridad privada y entrevistas a agentes empleados de éstas, se pudo conocer que las condiciones salariales están muy por debajo del sueldo mínimo establecido en el país y el resto de los beneficios laborales son desfavorables si se comparan con otros países de la región, por la escasez de empleo. Esta situación se debe a que no existe, como ya se ha explicado, un salario mínimo establecido por la Ley para este servicio y la competencia entre las compañías tampoco está regulada para ofrecer un servicio al más bajo costo. Esta circunstancia permite la competencia desleal, con situaciones muchas veces deplorables que exigen a los empleados extensas jornadas laborales que violan los derechos fundamentales de las personas. Esta situación trae como consecuencia el deterioro del servicio y la corrupción de los agentes de seguridad privada. En consecuencia, es una materia prioritaria que requiere revisión en cuanto a la regulación de las compañías del ramo.

En resumen, en El Salvador en este momento se observa poca voluntad política y falta de una adecuada capacidad para garantizar el ambiente de seguridad a sus ciudadanos. Para paliar este problema, se ha delegado una parte sustantiva de la seguridad de los ciudadanos y sus propiedades a las compañías privadas. Esta delegación presenta el agravante de no contar con una adecuada supervisión y control de estas empresas. En la actualidad, como en el pasado reciente, se ha hecho un uso excesivo de la institución militar fuera del área de sus competencias para apoyar planes de “mano dura” con mayor represión. Esto, no obstante, no ha dado resultados en administraciones anteriores ni en El Salvador, ni en otros países de la región.

Cualquiera que sea el patrón de evolución de la privatización en la economía de mercado en El Salvador, se ha creado una demanda de protección por dos razones: El incremento de la criminalidad por la acción del hampa organizada y el narcotráfico y las inversiones extranjeras en busca de productos agrícolas y mano de obra barata. En este contexto, podríamos afirmar que las características de la expansión del mercado global en regiones de inestabilidad sociopolítica e inseguridad contribuyen, entre otros elementos, al incremento del uso de las compañías de seguridad privada para asegurar el control de los bienes e inversiones.

Relaciones interinstitucionales entre la seguridad privada y la policía

En el análisis de la organización de las empresas, se ha tratado la relación interinstitucional de la policía con las compañías de vigilancia particular, desde la perspectiva de la legislación existente. Ahora, el análisis se centrará en la relación interinstitucional entre ambos entes, desde la perspectiva de la policía y la tendencia existente en cuanto a su regulación. Si atendemos la situación actual de la policía en El Salvador y sus perspectivas a corto y mediano plazo, es fácil deducir que, en general, la protección particular en la región continuará experimentando un crecimiento asombroso. Este desarrollo está asociado a la inseguridad reinante y a la debilidad institucional de la seguridad pública en el país.

De acuerdo con Sánchez (2001), la seguridad pública tendrá que ser más selectiva en su prestación de servicio. Sus operaciones y recursos deberán dirigirse hacia los problemas complejos. Esto significa que deberán permitir el incremento de la demanda de nuevos servicios básicos de seguridad, entre ellos, que la prevención situacional sea satisfecha por la prestación de carácter privado.

En lo relacionado con la reforma administrativa, ésta debe ser concebida más como gestora de intereses públicos con mayor participación de la sociedad. Por ello se deberían someter a una menor regulación aquellos bienes y servicios comunes que se relacionan con la seguridad privada, siempre y cuando puedan ser compartidos sin afectar su principio de igualdad en la sociedad. En el caso de El Salvador, éste es un factor que está asociado con la gobernabilidad, para que los ciudadanos en sus comunidades puedan percibir la seguridad como un bien donde todos tienen responsabilidad, inclusive cuando sea compartido con las empresas privadas de seguridad.

Es conveniente que cualquier proceso de reforma legal o administrativa que se lleve a cabo en la región, no solo tome en cuenta el aspecto legal, sino el impacto que pueda tener en el cumplimiento del servicio. Esto, sin afectar su concepción de bien común a la sociedad el cual permita el empleo de la seguridad privada para lograr la economía del gasto y la eficiencia en el servicio.

El nivel de coordinación condiciona la reglamentación del sector y las actuaciones para su control. Los buenos procedimientos de colaboración y coordinación, contribuyen a la consecución de los objetivos de la seguridad pública y consecuentemente, al cliente. De esta forma, las actuaciones de control serán secundarias y fáciles de obtener. En El Salvador existen dificultades originadas en el proceso de pacificación y de creación de la Policía Nacional Civil que han dividido el sector de seguridad en dos tendencias: El ámbito gubernamental y las fuerzas armadas por un lado, y la guerrilla por el otro. Esto quiere decir, las dos partes que negociaron en el proceso de paz. En este orden, para que esta

coordinación entre la protección privada y la policía logre la eficiencia y eficacia que la situación de seguridad en el país y la región demanda en este momento, se requiere la despolitización del sector de seguridad como requisito sine qua non.

En la lucha contra la delincuencia, el Estado no delega en el sector privado, lo que hace es darle participación con protocolos claros de esta relación entre lo público y lo privado en materia de seguridad. Con relación a esta circunstancia, se expondrán algunos problemas particulares de fondo en El Salvador así como medidas que contribuirían, a la participación privada, reconocer que el Estado, en cualquier circunstancia, seguirá siendo el responsable por mandato constitucional. La colaboración es concebida como entrega de protagonismo a la sociedad, para alcanzar mayores niveles de seguridad. La administración, al conceder esta participación, debe tener en cuenta los principios que rigen los bienes comunes, particularmente, la seguridad que está sometida a “especial sujeción”. Esta es una labor de la dirigencia política del sector de la seguridad, que demanda voluntad del liderazgo y plena conciencia de la importancia que tiene para la sociedad y la nación como un todo.

Una vez descritas las características de la relación entre lo público y lo privado en materia de seguridad, se expondrán algunos problemas particulares de fondo en El Salvador así como medidas que contribuirían a modificar el estado de las cosas en cuanto a los problemas.

- **Separatismo.** Se observa falta de alineación entre el sector privado y el sector público por parte de ambas esferas. No hay suficiente convergencia entre las distintas disciplinas de seguridad, como la física, la lógica, la medioambiental, la laboral y la jurídica. Hay una evidente ausencia o escasez de foros que integren a personas con diferentes responsabilidades en la empresa privada y en las instituciones públicas. Existen multitud de foros de seguridad que reúnen a convencidos de la seguridad y diversos foros de negocios que reúnen a convencidos del negocio, pero es difícil encontrar escenarios donde trabajen simultáneamente implicados en operaciones de ambos sectores. Todo ello genera inseguridad en la sociedad. Es preciso disponer de puntos de encuentro para empresarios y gestores de gobierno relacionados con esta actividad. Lugares donde, de forma sinérgica, se expongan problemas, necesidades y soluciones aceptables. En este sentido, el recién creado Consejo Nacional de Servicios Privados de Seguridad, podría ser la institución que cumpla con esta importante labor. Por último, pero no por ello menos importante, es imprescindible que los actores asuman el compromiso de unirse en un objetivo y rumbo común, como lo es la seguridad entendida como bien público.
- **Estereotipos.** Hay que lograr que en El Salvador los hombres del negocio entiendan y no se desentiendan de los riesgos de seguridad, de los que son responsables. Que los gestores de seguridad tanto pública como privada comprendan la importancia de la rendición de cuentas de los resultados. Igualmente, que todos asuman que la seguridad realmente incluye tanto las tareas “propias” (comerciales, financieras, de recursos humanos) como las del servicio de seguridad en sí. Todas forman parte indisoluble del mismo juego. Esto es aplicable, por descontado, al Estado y a sus instituciones, así como a sus múltiples activos. Existen otros estereotipos que distorsionan el buen funcionamiento de la seguridad. Como ejemplo se puede señalar, la idiosincrasia de cada empresa o del gobierno de turno, que puede inducir un equivocado enfrentamiento conceptual entre seguridad-represión por un lado

y progreso-libertad por otro. La seguridad contribuye a la libertad y la libertad aporta seguridad.

- **Agregación de funciones.** Es muy peligroso no segregar las funciones implicadas en la marcha diaria de los procesos y sistemas públicos, de aquellas encargadas de vigilar las condiciones de seguridad privada en las que se desenvuelven las primeras. Esto es muy común en la Policía Nacional Civil en su función controladora y fiscalizadora de la seguridad privada. Ello se ve con claridad en aquellos casos en los que los responsables de la inspección y evaluación del funcionamiento de los sistemas de seguridad privados son también responsables de la gestión de la seguridad pública. No se puede ser juez y parte, como el auditado no puede ser su auditor. Los gestores de la seguridad pública deben ser orgánicamente independientes de las demás funcionalidades de la entidad privada.
- **Escasez de recursos.** Que esto sea un tópico no resta un ápice de su importancia. Se necesitan recursos adecuados para la gestión del resguardo si se quieren resultados acordes con el nivel de seguridad marcado por la dirección política en este sector. En caso contrario, la dirección deberá asumir un mayor riesgo y su responsabilidad correspondiente. Por supuesto, la gestión de la seguridad incurre en gastos, pero tanto los responsables de dicha gestión como la dirección última del Estado deben aceptar como incuestionable que, dentro de los márgenes razonables, los desembolsos en seguridad constituyen una inversión. Este gasto tiene un retorno claro: La mitigación de riesgos contribuye de forma matemática a la evitación o reducción de pérdidas, en ocasiones muy severas y de difícil cuantificación. En todo caso, los gestores de la seguridad, como cualquier otra institución perteneciente al engranaje del sistema de seguridad, están subordinados a las decisiones superiores. Pero no es menos cierto que también la alta dirección asume automáticamente la responsabilidad de la merma en seguridad. Este asunto es especialmente delicado en tiempos de crisis como el actual y flaco favor se hace al estado general de las cosas si, en tiempos de riesgos elevados y crecientes, no se adecuan los mecanismos de protección en la proporción debida.
- **Existe un vacío metodológico e instrumental.** Debemos desarrollar procedimientos y herramientas estandarizadas y globales que permitan realizar el análisis del sistema de seguridad de una forma convergente y global. Ya hay empresas privadas como Golán y Securitas que operan en Centroamérica, las cuales cuentan en su estructura organizativa con departamentos de investigación y desarrollo y con el apoyo de consultoras especializadas en desarrollo corporativo, y han desarrollado aproximaciones a dicha convergencia. Esto se ha logrado mediante la generación de un sistema de gestión de la seguridad corporativa que integra las disciplinas de seguridad necesarias e inteligencia incluida.

Frente a este catálogo de problemas referidos a la relación institucional pública/privada en materia de seguridad, se puede concluir que hay medidas, no exentas de complejidad, que contribuirían a cubrir las carencias existentes y a corregir las desviaciones observadas. Estas medidas deberían provocar:

- a. Mayor integración entre responsables de la seguridad pública y privada así como también entre proveedores y consumidores de seguridad, Esta unificación debe producirse también dentro de las instituciones y empresas

dedicadas a estas actividades, no solo en aspectos orgánicos sino también procedimentales.

- b. Mayor esfuerzo normativo, a fin de lograr estándares aceptables e incluso certificables en la gestión de la seguridad global.
- c. Mayor intensidad en investigación, para desarrollar herramientas que posibiliten la implantación de metodologías y protocolos de seguridad de forma convergente.
- d. Mayor intensidad en la comunicación entre las diferentes instancias internas y externas de las empresas y las instituciones de seguridad.
- e. Suficiente dotación de medios para el desarrollo e implantación de metodologías, análisis y control de sistemas de gestión de la seguridad.
- f. Crear una sinergia real en el ámbito de la inteligencia entre el Estado y las empresas, superando el “efecto esponja” que parece presidir unas relaciones en las que aquél se apoya en las empresas y éstas no se benefician de un retorno adaptado a sus necesidades.

Finalmente, es necesario que la dirigencia política tenga plena conciencia de que el buen funcionamiento de la seguridad privada sólo es posible si cualquier decisión política, reforma normativa o actuación policial, tiene presente los cuatro pilares sobre los cuales se asienta la prestación de este servicio: Empresa, trabajador, cliente e intereses generales. En el caso de El Salvador, la dirigencia política no ha demostrado aún en líneas generales la voluntad política de reconocer los elementos que integran toda esta situación: Primero, el problema de la politización de la seguridad y sus implicancias, segundo, el verdadero papel que la seguridad privada puede jugar en la solución del problema; y tercero, ver a la seguridad privada como un colaborador y no como la solución en sí del grave problema de inseguridad que vive el país.

Tendencias en regulación y control de las empresas de seguridad privadas

El análisis de la seguridad como un bien común, los factores que influyen en el empleo de la seguridad privada y las relaciones interinstitucionales entre ésta y la policía, requieren de regulaciones apropiadas en función de los factores antes mencionados. En este sentido, y de acuerdo con estos elementos, surge la necesidad de replantear la dimensión que debe de tener la regulación de los controles y obligaciones impuestas al sector.

En líneas generales, desde una perspectiva fundamentada en el análisis del sector de seguridad privada en El Salvador, se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

1. Las exigencias de control previo de las empresas de seguridad por parte del Estado, deberían ser directamente proporcionales al grado de profesionalismo alcanzado por la organización empresarial y su personal. Por ello, la administración, debe tener pleno conocimiento de todas las empresas que operan en el país. De acuerdo con Carballido (2008), en Honduras existían para ese entonces, 211 empresas y en Guatemala 31 que operaban en forma ilegal.

Un asociacionismo fuerte y bien estructurado debe suplir, en algunos aspectos, parte de lo que está haciendo la administración pública. Ésta es una tendencia que se observa en otros sectores a medida que avanza el fenómeno de la liberalización. Es decir, con un autocontrol de la asociación Unión Nacional de Agencias de Seguridad Privada y el Consejo Nacional de Servicios Privados de Seguridad (CONASEPRIS), que aglutina a un buen número de las empresas en coordinación con la administración pública, podría lograrse un mejor control del sector. Esta es una necesidad en El Salvador, como en otros países, donde no existe una vigilancia de las empresas. Esta carencia de observación está fundamentada en un empresariado unido y fuerte. Se podría inferir, de acuerdo con las entrevistas realizadas en el sector de seguridad en las empresas y en el gobierno, que hay una tendencia a la polarización que se originó desde los acuerdos de paz con empresas de miliares retirados y de ex guerrilleros. Esta rivalidad también persiste en el gobierno, sobre todo en este ámbito. Todo ello, impide la creación de una asociación empresas-gobierno dinámica e integrada ante la ola delincencial que azota a la sociedad salvadoreña e impide una acción eficiente y eficaz de seguridad y protección ciudadana.

2. En cuanto al personal, si no cambian las circunstancias en las relaciones laborales, su déficit será un constante problema. En El Salvador, como ya se indicó, las empresas de seguridad se han caracterizado por las pobres condiciones laborales a que son sometidos los agentes en cuanto a horas de trabajo, así como la paga que en algunos casos está muy por debajo de las exigencias establecidas por la Ley como el salario mínimo. Esto, evidentemente, dificulta las posibilidades de ampliar alternativas a su habilitación. Otro aspecto importante es la regulación de mandos medios que, en ocasiones, se dejan en el ámbito del convenio laboral. Este aspecto no se ha tomado en cuenta en este país.
3. La tecnología está modificando los procedimientos de trabajo del personal, total o parcialmente. Esto pone de manifiesto nuevas situaciones que precisan de una adecuación de las funciones del personal, bien modificando la forma o los límites de su prestación o, en otros casos, suprimiendo exigencias impuestas con base en unas circunstancias, hoy ya superadas. Esto se hace evidente en este país con la necesidad de nuevos servicios que requieren destrezas y habilidades especiales para poder enfrentar situaciones delictivas muy particulares.
4. La formación y las pruebas de ingreso no deben ser planteadas para contribuir con la calidad del servicio. El bajar los parámetros de exigencias podría tener un impacto negativo en la calidad de la prestación y, por ende, en la seguridad en general. Hay que tener en cuenta que la seguridad privada seguirá ocupando espacios públicos en el futuro. Por esta razón, el proceso de formación cada día será más exigente a medida que aumentan las responsabilidades. Para lograr esto, se debe dar mayor protagonismo y responsabilidad a los centros de formación, quedando la realización de las pruebas bajo el total control de la administración policial. En El Salvador, el proceso de reclutamiento y selección de personal en la mayoría de los casos no se lleva a cabo bajo estándares controlados por el gobierno. Esto repercute notablemente en la calidad del servicio que se presta.
5. A medida que exista un mayor profesionalismo en el personal que labora en las empresas de seguridad y que el asociacionismo que las agrupa establezca

y vele por estándares de servicio adecuado y de calidad, la tendencia será al autocontrol de estos entes de parte de su funcionamiento, al menos en aquello que no tenga relación directa con la seguridad pública, ni afecte los intereses generales.

6. La participación de los usuarios en los asuntos de seguridad pública cada día es mayor. Ahora bien, una eficaz relación de esta actividad pública con la privada, precisa de una adecuada regulación de la dirección y gestión de la prestación privada. En El Salvador, se debe educar al ciudadano para que aprenda a participar en su propia seguridad. La policía y las empresas privadas deben ganar la confianza de la sociedad a través del profesionalismo y transparencia en sus funciones. Deben constituirse en verdaderos custodios de la Ley y el orden con respeto a los derechos fundamentales.

Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las empresas de seguridad privada en El Salvador

La División de Registro y Control de los Servicios de Seguridad Privada, lleva un asiento de las infracciones más comunes cometidas por estas entidades de acuerdo con la Ley de Servicios Privados de Seguridad. Se pueden mencionar, entre otras, las siguientes: Realizar actividades de seguridad privada con personal que no haya sido objeto de un registro legal por parte del propietario de la empresa; no presentar los informes trimestrales a la división correspondiente de la policía como se encuentra establecido en la Ley; no informar a la Policía Nacional Civil, del extravío, robo, hurto o sustracción de armas propiedad de la empresa, así como la documentación de las mismas, conforme lo exige la Ley; no llevar un control adecuado de sus actividades mediante libros autorizados por la unidad respectiva de la policía. Estas actividades consisten en salida y entrada de comisiones, nombramientos de servicios y relevo del personal, salida y entrada de armas de fuego, municiones, equipos; novedades diarias, control de permisos y licencias de personal, control de inventarios, salida y entrada de correspondencia y control de asistencia diaria del personal con funciones operativas y administrativas (ver Cuadro 5).

Cuadro 5
Procedimientos administrativos sancionatorios en contra de las entidades de seguridad privada

Enunciado	Año 2010	Año 2011
Casos finalizados	155	132
Resoluciones sancionatorias	76	107
Monto impuesto por multas	\$325,516.80	\$560,638.14
Monto cancelado por multas	\$23,458.80	\$38,052.90
Casos remitidos a la Fiscalía General de la República por incumplimiento de pago	25	16

Fuente: Policía Nacional Civil. División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad. Año 2011, datos hasta el mes de noviembre.



Los retos de la relación de la seguridad pública y privada en El Salvador

En El Salvador se deberían diseñar, planificar y ejecutar las políticas de protección, tomando en cuenta a las empresas del sector como actores de primer orden en los asuntos de seguridad interna en la región. De ahí que la seguridad privada participe activamente de la nueva cultura del siglo XXI.

En este país, se requiere el diseño y la aplicación de la doctrina de seguridad pública, ya que de esta forma se pueden establecer los protocolos operativos de participación de la seguridad privada en los asuntos de seguridad interna como ocurre en los países desarrollados, con la finalidad de incorporar tan importante capacidad en seguridad con que cuenta el país. Esta actividad empresarial está participando diligentemente en la prevención general y tiene entre sus tareas una clara incidencia en la seguridad colectiva. Adicionalmente, las capacidades y tecnología del sector privado son superiores en calidad y cantidad al sector público. Por esta razón, observando el presente y analizando la previsión del futuro, es preciso que este sector sea incluido e integrado, sin prebendas injustificadas, en todas las iniciativas, alianzas y proyectos de cooperación en materia de seguridad en el país. Esto es importante particularmente, en lo referente a la lucha contra el crimen organizado y narcotráfico, donde la cooperación de los sectores público y privado permitirá enfrentar estas amenazas no tradicionales con todas las capacidades del Estado para proporcionar a todos los ciudadanos la seguridad y la protección contra estas amenazas multidimensionales que sufre El Salvador y toda la región.

En lo relativo a la coordinación para la cooperación entre seguridad privada y pública, no es suficiente el reconocimiento legal y el desarrollo normativo de esta actividad. Se requiere crear una cultura de coordinación entre ambas instituciones, ya que la clásica teoría de que la coacción es la nota esencial del derecho, está perdiendo vigor en la sociedad actual. Particularmente en El Salvador, en algunos casos persisten las costumbres y los modelos del pasado con fuerte resistencia a los cambios del presente que están orientados por una visión clara del futuro en esta materia.

Hoy es la estructura social, con sus organismos, entidades, asociaciones o colectivos, la que formula, mantiene y armoniza la aplicación de las normas y del principio de la autoridad. Sin dicha estructura social, que es parte fundamental de la gobernabilidad en un país, estos elementos coercitivos no tienen eficacia. Además, el convencimiento de ambas partes, la pública y la privada, es lo que materializa la complementariedad de sus funciones en un objetivo único que es la seguridad. En El Salvador, esto será posible como parte de la madurez política de la sociedad, cuando entienda su papel en estos asuntos. Igualmente, se requiere el profesionalismo de ambas partes, ya que persiguen el mismo objetivo.

Las funciones de control y supervisión de las actividades de seguridad privada, atribuidas al servicio policial, deben ser consideradas como un medio y no como un fin en sí mismo. Sin embargo, en El Salvador debe desarrollarse el control y la supervisión política de la seguridad a través de estrategias bien planificadas. Pero este proceso debe desarrollarse a escala regional por las características del ambiente de inseguridad y las amenazas no tradicionales que enfrenta la zona.

La integración de la presencia privada de seguridad en las funciones de servicio policial, pasa inexorablemente por la presencia permanente de éste en las labores de aquél, considerándose mutuamente como partes de un conjunto. Esta presencia

y relación entre ambas seguridades sólo es factible con una comunicación fluida, al menos sobre la base de un profesionalismo de los intervinientes. Adicionalmente, esta comunicación debe estar sustentada en la voluntad política del liderazgo consciente de la necesidad de coordinar y unir esfuerzos por esta causa común. El ambiente de seguridad en El Salvador requiere del esfuerzo conjunto de todas las instituciones públicas y privadas para enfrentar las amenazas que representan el crimen organizado y el narcotráfico, considerados en la región hoy en día, como una amenaza al Estado.

Es de vital importancia que el liderazgo político del país tome conciencia de que el problema de la inseguridad en la nación no se soluciona con políticas temporales de “mano dura” o con el uso de la fuerza militar. Se requieren soluciones integrales a través de la utilización de todos los medios con que cuenta no solo el Estado sino la nación en general. Hay un potencial muy importante en las empresas de seguridad privadas, por lo tanto se necesita, entre otras cosas, el desarrollo de una plataforma informática que permita la conexión de las empresas con la policía para comunicaciones recíprocas, tanto de carácter administrativo como operativo, suprimiendo soportes documentales que hoy día son innecesarios y obsoletos.

El profesionalismo institucional, con el apoyo del liderazgo civil y político del sector de seguridad del estado, debe asumir, desarrollar e incrementar su posición como elemento de garantía de esta actividad. Para lograr este fin, debe reforzar la confianza mutua y la del ciudadano en estas instituciones, en general y particularmente en la seguridad privada como un complemento de esta importante labor realizada en pro de la sociedad como un todo. En el país es fundamental esta labor ya que es la base para fortalecer la institucionalidad de la tutela del estado en la ardua labor de combatir la inseguridad que azota no sólo a este país, sino a toda Centroamérica.

En El Salvador, es de fundamental importancia el fortalecimiento del profesionalismo y la especialización en la institución policial para que la aplicación consciente de las regulaciones institucionales, así como los protocolos que rigen la relación con el sector privado de la seguridad tengan una aplicación adecuada basada en el principio de complementariedad. Se reitera que la legitimidad de la participación privada en la seguridad dependerá en gran medida de esta relación interinstitucional de los dos sectores para lograr estándares de calidad necesarios y suficientes en el futuro.

En resumen, el servicio de seguridad privada, tal como hoy se concibe y más aún en el futuro, afecta directamente a la seguridad pública y a los derechos de los ciudadanos por ser considerado un bien común en una sociedad democrática. Si hay resultados negativos en este servicio, los ciudadanos pierden confianza en los mismos y pedirán al Estado soluciones, porque en definitiva es su responsabilidad proveerlas. En tal sentido, se deben agotar todos los recursos para que este bien común esté presente en la sociedad. Al servicio policial, como instrumento fundamental de las políticas de seguridad del Estado le corresponde liderar su aplicación. Inclusive, es su responsabilidad conseguir una eficiente y eficaz contribución en todo lo que respecta a la actividad privada en esta materia.

La seguridad privada y el control de la fuerza: La pregunta

Con base en el análisis del surgimiento de la seguridad privada en El Salvador que se ha desarrollado hasta ahora, se podría hacer la siguiente pregunta: ¿Por

qué deberíamos preocuparnos por la privatización de la seguridad? La respuesta puede ser simple. La seguridad privada podría afectar el control de la violencia por parte del Estado y la forma como debería llevarlo a cabo. El esfuerzo de contener la violencia dentro de los parámetros que establece la estructura colectiva de una nación, tales como: leyes, reglamentos, normas e instituciones; ha sido materia de debate desde su creación.

Por ejemplo, John Keegan (1993)⁴ escribió acerca del concepto de Clausewitz sobre la guerra: "Esta no es la continuación de la política por otros medios". Cómo quisiéramos que esto fuera así. Este autor argumenta que esta idea es parte de la teoría de cómo debe ser la guerra. La visión de Clausewitz refleja la visión emergente en occidente sobre el Estado o la esfera pública, que en fin es la institución mediante la cual el uso de la fuerza podría ser mejor asociada al comportamiento y apoyo social. La fortaleza de la aseveración de este autor, indica el grado en el cual el Estado controla la violencia, aunque a menudo en forma imperfecta. Según él, este control lo realiza proveyendo los mejores mecanismos que la humanidad ha conocido para asociar el control de la violencia con el proceso político y las normas sociales dentro de un territorio determinado. Ante esta posición, la pregunta que se ha planteado al inicio se torna crítica.

Además, surgen otras interrogantes tales como: ¿Podría la privatización de la seguridad poner en peligro el control de la violencia por parte del Estado? ¿Puede la privatización de la seguridad complementar la acción del Estado para controlar la violencia? ¿Puede la privatización de la seguridad establecer nuevas formas mediante las cuales la violencia puede ser controlada colectivamente? ¿Cómo puede la seguridad privada afectar la habilidad para contener el uso de la fuerza dentro del proceso político y las normas sociales?

Como se puede observar, las implicaciones de la privatización de la seguridad para el control de la fuerza es un tema en pleno debate a escala mundial. Para dar respuesta a estas interrogantes se debe citar a algunos estudiosos del tema contemporáneos que se pueden dividir entre "optimistas" y "pesimistas". En este orden, se comenzará con los que se muestran en contra de la privatización de la seguridad.

Ken Silverstein (1997), caracteriza este proceso de privatización como uno mediante el cual las responsabilidades del gobierno se transfieren a manos corporativas. Esto tiene la implicancia de transformar la seguridad en una utilidad privada y selectiva, en vez de un bien común. En este sentido, el argumento de este autor es una política de defensa que ignora los temas reales y las amenazas, solo para ser acomodados bajo conceptos mercantilistas de la ganancia y satisfacción de egos de pequeños grupos radicales.

A su vez, los que se muestran de acuerdo con la privatización, declaran que la opción privada ofrece soluciones a los complejos problemas de la seguridad y que operan dentro de los intereses nacionales del Estado, así como de los valores compartidos por la comunidad internacional. Por otro lado, Eliot Cohen (2000) considera que la privatización puede ayudar al gobierno a hacer los avances más significativos en materia de tecnología de la información, y en la economía y gerencia de un mundo

4 En este documento el autor está haciendo el uso más benigno y original de sentido del término como una práctica del gobierno político. También ver la explicación en las páginas 1-6 del mismo documento.

complejo con fuerzas de seguridad pequeñas. David Shearer (1998) considera que en vez de aislar y mantener a las empresas privadas de seguridad al margen de la Ley, habría que incorporarlas con la comunidad internacional, asignándoles un papel legítimo, exigiéndoles a éstas una función verdaderamente profesional de acuerdo con los principios de los valores compartidos por el sistema social internacional.

La seguridad privada y el control de la fuerza: La respuesta

Con base en las preguntas planteadas en cuanto a la seguridad privada y el control de la fuerza, y vistas las opiniones citadas, se puede concluir que hay evidencia y argumentos en ambos enfoques que podrían ser correctos, ya que ambos se fundamentan en diferentes concepciones de “control”, por lo cual, mantienen sus posiciones en diferentes estándares comparativos.

En el caso de Ken Silverstein, su preocupación principal está relacionada con el control político. Este analista fundamenta su acción en la decisión del empleo de la seguridad privada incluyendo en ésta al propio gobierno como demandante. Por otra parte, Eliot Cohen piensa y se preocupa del control funcional, o sea, la clase de capacidades que estarán asignadas a la seguridad privada. Finalmente, Shearer, al preocuparse por el control funcional, plantea la interrogante de si las fuerzas son capaces de satisfacer los retos actuales, no solo a escala nacional, sino a escala internacional. También considera que el control social que ejerce la sociedad, a través de las instituciones de la comunidad, constituye el grado en el cual el uso de la fuerza se integra con los valores internacionales prevalentes.

Todas estas modalidades de control se presentan difíciles de cumplir, ya que cuando existen, cada una ignora a la otra. Esto significa que la clave para controlar la violencia radica en la combinación del empleo de las tres dimensiones: Control político, funcional y social, para que en la práctica se logre la eficiencia, eficacia y estabilidad del control de la violencia por el esfuerzo que hace cada una de ellas entre sí. Avant (2005) sostiene que la yuxtaposición de los elementos económicos y sociales afecta la capacidad de las fuerzas y el valor de éstas variará. De tal forma, las privatizaciones algunas veces nos conducirán a más capacidad, pero también podría ser a la inversa, así como a mayor o menor integración internacional de la violencia. Es imprescindible conocer la curva máxima de seguridad creada por este autor para saber hasta qué punto es conveniente privatizar el sector de seguridad en función de las capacidades del control y supervisión del gobierno.

Inevitablemente, la privatización debe distribuir el poder sobre el control de la violencia dentro del Estado, así como en los actores no estatales. El movimiento hacia la privatización cambia el dilema de quién controla a los controladores. La pregunta clave sería: ¿Cómo afecta la privatización la forma en que las tres dimensiones de control se arreglarán para vigilar en forma tridimensional u holística? En este análisis, la variable fundamental interviniente consiste en la variedad de capacidades del Estado. Un Estado sólido, coherente, capaz y legítimo, para comenzar, será más competente para gestionar mejor el riesgo de la privatización y utilizar las empresas de seguridad privadas para producir nuevos bienes públicos. Pero también podrían ser los estados los que más pierdan si la información de la privatización daña las capacidades de la fuerza pública o la legitimidad de la política externa.

Esta investigación realizada en El Salvador se ha encontrado fragilidad institucional en general y, particularmente, en lo referente a fuerzas de seguridad con ciertos

niveles de ineficiencias y casos de corrupción que se evidencian en este país. Según el análisis realizado, son éstas las que más ganarían (o las que tienen menos que perder) con la privatización de este sector. Pero estas debilidades también afectan la capacidad para gestionar y controlar las empresas privadas de seguridad a fin de aportar este bien común a la sociedad. La utilización de la seguridad privada para la estabilidad interna del Estado podría convertirse en un arma de doble filo con resultados que podrían tornarse no satisfactorios.

Una forma de demostrar esta posibilidad de ser un arma de doble filo, se presenta cuando el mismo Estado contrata los servicios de seguridad y compara este servicio con el público, a la luz del control político y las posibilidades de cambios que se presentan.

Generalmente, los cambios en el control político introducen ciertas dinámicas que crean desequilibrios en las dimensiones de control. Esto se traduce inevitablemente en menos vigilancia sobre las fuerzas de seguridad, sean públicas o privadas. Se evidencia así, que se hace necesario el desarrollo de una estrategia tendente a generar estabilidad en el dominio a través de continuidad de normas, estándares, monitoreo y sanciones para las operaciones. Ahora bien, para lograr cumplir con estos aspectos, el Estado requiere de una institución independiente del poder ejecutivo para la supervisión de la seguridad privada que en algunos países se le llama superintendencia de los servicios de seguridad privada.

¿Cómo la privatización de la seguridad afecta el control de las fuerzas de seguridad y de violencia?

De acuerdo con March y Olsen (1984), las nuevas teorías de la institucionalización desde el punto de vista económico y sociológico sugieren respuestas variadas a esta pregunta. Por ejemplo, los institucionalistas económicos enfatizan la importancia del Estado para controlar la violencia a través de su burocracia, sobre todo si la organización de la seguridad está creada para este fin. Algunos expertos como, por ejemplo Williamson (1999), sostienen que las jerarquías, algunas veces, son preferibles a las reglas del mercado. Es decir, que hay ciertas condiciones en las cuales la burocracia pública es preferible a las organizaciones privadas. Esto ocurre, sobre todo, cuando hay varios competidores, ya que se pueden presentar oportunistas que pudieran afectar el servicio haciéndolo costoso y riesgoso. Esto es así ya que en algunos casos se podrían involucrar en hechos catalogados de inmorales en cuanto a su actuación, cuando están de por medio sucesos que tienen que ver con la protección de la soberanía del Estado. En El Salvador, en la actualidad existe una concepción economicista y comercial de la seguridad privada con el agravante de la politización en este sector por la polarización de dicha actividad, tanto pública como privada. Esta circunstancia entra en contradicción por tratarse de un servicio que por principio político es considerado un bien común y debe responder a los altos intereses del Estado.

Ahora bien, en el contexto de la seguridad privada en El Salvador, donde se le identifica mayoritariamente por la función de vigilancia, esta situación se pudiera agravar por la misma fragilidad institucional del Estado, donde las instituciones que prestan este servicio han sido impactadas por todos los factores domésticos de la burocracia gubernamental y los externos de la economía de mercado y la globalización. Se observa así, que la privatización de otros servicios de seguridad en áreas específicas de apoyo logístico, inteligencia, instalación de software, cámaras, investigaciones, blindaje de vehículos y comunicaciones, entre otros, podría permitir una eficiente operación de las empresas privadas.

Cuando hablamos del servicio para la prevención de las actividades delictivas, tales como crimen organizado y narcotráfico, surge la preocupación acerca de la confianza y lealtad de estas empresas que conduce a un descrédito del control funcional. Este control deficiente se evidencia en los incrementos de los costos y una inadecuada adaptación o cambios en el control político y la redistribución del poder que conducen al desbalance y al oportunismo. Como lo argumenta Williamson (1999): “La sustitución de la burocracia pública por una firma privada, con o sin el apoyo de regulaciones se podría tornar imposible”.

En definitiva, los institucionalistas, desde el punto de vista económico, consideran que la privatización del servicio de seguridad podría erosionar el control funcional y cambiar el control político. Por ello, se muestran escépticos de las capacidades del Estado para controlar esta privatización. Por lo tanto, estos autores consideran que el Estado cuenta con los mecanismos apropiados para controlar la violencia y estiman que la desestatificación de la seguridad podría conducir a un desmejoramiento del control funcional haciéndolo más caro o inapropiado, originando un cambio del control político.

Desde el punto de vista de la institucionalización social de las empresas de seguridad privadas, se considera que ésta tendría poco o ningún efecto en el control funcional y social, o inclusive dadas las correctas condiciones, surge la duda de que puedan tener un efecto positivo. La visión sociológica se centra en las instituciones sociales que definen una colectividad. Estos autores sostienen que la gente, por lo general, persigue propósitos en vez de intereses y miran las leyes en vez de las consecuencias esperadas.

En el mundo en vías de desarrollo, como es el caso de El Salvador, las diferencias entre los controles a menudo son más grandes a medida que la relación entre autoridades internas e internacionales, como el caso de las organizaciones no gubernamentales (ONG) se hace más tenue. La variedad de actores a escala internacional influyen los intereses y las acciones que son vistas como legítimas, de tal forma que la relación entre el Estado y la estructura social es variable y la estructura social, al contrario que el Estado, es la más importante para la reproducción del control funcional y social.

Ambas institucionalizaciones, tanto la económica como la social, enfatizan elementos diferentes del control. Las dos se enfocan en distintas partes del proceso. Por esta razón llegan a diferentes conclusiones acerca de las diversas consecuencias de la privatización de la seguridad. Los economistas siguen la lógica de las consecuencias de la privatización y buscan los cambios funcionales y políticos del proceso. Los sociólogos, a su vez, siguen la lógica de la apropiación y observan los cambios funcionales y sociales característicos de la expansión de los reclamos de apropiación en la esfera privada y la conflictiva arena política.

Estos dos puntos de vista en su análisis no se excluyen entre sí. Por ejemplo, los institucionalistas-economistas asumen que el tema de la apropiación es importante en el análisis de la transición de la soberanía. Sin embargo, reconocen que una institución pública, aunque sea apropiada no se convierte automáticamente en la mejor solución para el control soberano, ya que puede ser el producto de un régimen político inaceptable por funcionamiento u origen. Los institucionalistas-sociólogos por su parte, en su teorización reconocen que no todos los valores tienen el mismo peso en su comportamiento y, en general, sostienen que éstos tienen más peso cuando son institucionalizados. En consecuencia, esta institucionalización es un

proceso complejo dependiendo de la aceptación de los valores como buenos. Los valores se fortalecen según sea el grado mediante el cual se convierten en un bien común. Obviamente, también es importante la forma correcta de hacer las cosas para su incorporación a la práctica cotidiana y el grado en el cual estos son observados por los beneficios sociales y materiales.

Conclusiones

Este trabajo se ha enfocado en la evolución de la seguridad privada en El Salvador, a través de la descripción, análisis e implicancia de un conjunto de aspectos de suma importancia para entender esta evolución, particularmente en el periodo del postconflicto y la democratización del país. Este examen se ha hecho a la luz de los principios democráticos que rigen el gobierno en la actualidad, así como los factores que se relacionan directa e indirectamente.

Estos dos hechos en la historia reciente de El Salvador tienen una incidencia directa en la evolución de la seguridad privada en el país. Por una parte, los acuerdos de paz de Chapultepec en 1992 que ponen fin al conflicto armado son determinantes al transferir la responsabilidad de la seguridad pública interna del sector militar a la recién creada Policía Nacional Civil bajo liderazgo civil para proporcionar la seguridad a los salvadoreños en el marco de los principios democráticos de gobierno. En segundo lugar se encuentra, el sistema de gobierno democrático que exige la concepción de la seguridad como un bien común, responsabilidad intransferible del Estado.

El poder de la privatización y la privatización del poder en el sector de la seguridad en El Salvador ha debilitado la acción del Estado en su responsabilidad de proveer este bien común a sus ciudadanos; con el agravante que los mecanismos de control y supervisión de esta participación privada resultan muy laxos o inexistentes. Se ha observado que la acelerada evolución de la seguridad privada, particularmente después del proceso de paz de 1992, ha sido uno de los elementos que ha impactado la capacidad del Estado para controlar y supervisar el servicio prestado por las empresas privadas en el marco del imperio de la Ley y los principios de gobierno democrático.

El proceso de transición a la democracia que requiere del fortalecimiento institucional sobre todo en el sector de la seguridad del país, ha tenido serios tropiezos que dificultan la garantía a los ciudadanos de este bien común. La concepción del respeto a la Ley, división de poderes, entrega de cuentas, transparencia y el efecto pernicioso de la corrupción en la gestión de gobierno son, entre otros, los aspectos que pueden generar o entorpecer la confianza y credibilidad de los ciudadanos ante sus servidores públicos.

Desde el punto de vista del marco legal que rige la participación privada en la seguridad, se puede observar que el espíritu y la razón de esta Ley es netamente mercantilista, con una concepción económica y comercial que impide la participación privada bajo el principio de bien público, lo cual genera contradicciones en el ejercicio de la actividad privada. Adicionalmente, este servicio se enfoca primordialmente en la vigilancia y protección dejando bajo un marco económico y comercial una gran cantidad de funciones del sector privado en materia de protección tales como la logística de la seguridad, la instalación de cámaras de vigilancia y protección, diseño y mantenimiento de software, blindaje de vehículos, equipos de protección personal y comunicaciones, servicios de investigaciones e inteligencia, entre otros.

Desde el punto de vista de la seguridad, el espacio cibernético constituye hoy día un reto para el Estado y El Salvador no se escapa de esta realidad. La gran cantidad de actividades que se llevan a cabo en el espacio cibernético requiere de tecnología, conocimiento y recursos que están preferiblemente en el sector privado a escala mundial, de manera que resulta imposible la seguridad del espacio cibernético y aun del físico sin la participación privada. Ahora bien, como la seguridad es una responsabilidad intransferible del Estado, se requiere la capacitación mediante mecanismos de control y supervisión en el sector público para incorporar el sector privado como un complemento. Este reto es impostergable en este país.

En base a la pregunta planteada sobre porqué la seguridad privada es importante, en el caso de El Salvador la respuesta puede ser simple y positiva, sin embargo, si observamos el contexto actual de inseguridad en el país lo importante es preguntarnos: ¿Qué debemos hacer? ¿Cómo debemos hacerlo? y ¿Cuáles son los mecanismos para que este potencial sea utilizado para el beneficio de la seguridad de los salvadoreños? Este planteamiento debe ser hecho por el liderazgo político del Estado con la participación del sector privado, ya que las circunstancias demandan una respuesta institucional y no tan solo del gobierno.

El Salvador, país que tiene un ambiente de inseguridad muy elevado pero que cuenta con un gran potencial en el sector privado de la seguridad requiere pensar y enfocarse en las siguientes acciones:

1. Revisar y actualizar la Ley de los servicios de seguridad privada con una concepción basada en el bien común de la seguridad y que abarque todas las actividades privadas que tienen que ver con la seguridad.
2. Desarrollar todas las modalidades de control y supervisión político (legislativo), funcional (ejecutivo) y social (comunidades), con la participación no tan solo del gobierno sino del Estado, los cual incluye a la sociedad civil.
3. Crear la doctrina de seguridad pública nacional con la participación de la seguridad privada bajo la concepción de complemento de la seguridad pública.
4. Diseñar e implementar la política, estrategia y el plan de seguridad pública nacional con la participación público-privada en materia de seguridad. Especial énfasis debería hacerse en la articulación de este plan con el presupuesto bajo la modalidad de presupuesto por resultados, en búsqueda de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción como mecanismos válidos para la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en esta actividad.
5. Diseñar e implementar una estructura organizativa gubernamental que se encargue en forma comprensiva de todo lo referente a la participación privada en los asuntos de seguridad, dada la importancia y urgencia que tienen los asuntos de seguridad pública.

Aunque los asuntos de seguridad pública en El Salvador han tenido altas y bajas, la tendencia en general es al incremento de la inseguridad. Esto requiere que la dirigencia política del Estado y no solo del gobierno diseñen una política de seguridad publica comprensiva, con una estrategia que se materialice en un plan concreto, con la participación del sector público y el sector privado, en el cual se incluyan todas las manifestaciones de esta actividad. Esto permitiría el empleo del inmenso potencial con que cuenta el país en la actualidad para enfrentar el problema más apremiante de las últimas décadas.

Bibliografía

1. Arbos, X. y Giner, S. (2002). La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Una propuesta de definición. Madrid, España: Siglo XXI de España Editores, S.A.
2. Avant, D. (2005). The Market for Force: The Consequences of Privatizing Security. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, pp. 3-7.
3. Bhalla, K. et al. (2012). Tracking National Homicide Rates: Generating Estimates Using Vital Registration Data, Small Arms Survey Issue Briefs: Armed Violence and Development. Recuperado de: <<http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/G-Issue-briefs/SAS-AVD-IB1-tracking-homicide.pdf>>
4. Calame, P. y Grandeau, V. (2009). La relación entre la acción pública y el mercado". En: Hacia una revolución de la gobernanza: Reinventar la democracia (pp. 106-176). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
5. Dahl, R. (1956). Polyarchai A Preface to Democratic Theory. The University of Chicago Press United States. Expanded Edition.
6. Carballido, A. (7-8 de octubre, 2008). Diagnóstico de seguridad pública y privada en Guatemala, Honduras y El Salvador. En: Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas. Departamento de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos. México, D.F.
7. Cohen, E. (november/diciembre 2000). Defending America in the Twenty-First Century. Foreign Affairs (79), No. 6. Pp. 40-50.
8. División de Registro y Control de Servicios Privados de Seguridad, Policía Nacional Civil (8 de diciembre de 2011). Entrevista. San Salvador, El Salvador.
9. Florquin, N. (2012). A Booming Business: Private Security and Small Arms. Small Arms Survey 2012: Moving Targets. Cambridge: Cambridge University Press.
10. Fuentes, H. (1991). Weak Foundations: The Economy of El Salvador in the Nineteenth Century 1821-1898. Berkeley: University of California Press. Pp.10-11.
11. Gómez, J. (2008). El control y supervisión de los servicios privados de seguridad en El Salvador. Security and Defense Studies Review. 8 (2). Center for Hemispheric Defense Studies, Universidad Nacional de Defensa, Washington DC, p. 48.
12. Grez, J. (2010) Industria de la seguridad privada en perspectiva comparada: Desempeño económico y gobernabilidad como factores claves en el crecimiento del sector. Santiago, Chile: Fundación Paz Ciudadana. Recuperado de: <http://www.pazciudadana.cl/publicacion/industria-de-la-seguridad-privada-en-perspectiva-comparada-desempeno-economico-y-gobernabilidad-como-factores-clave-en-el-crecimiento-del-sector/?lang=en>
13. In the PublicInterest (2012) Blackwater shooting at Nisoor Square. Recuperado de: <http://www.inthepublicinterest.org/case/blackwater-shooting-nisoor-square>
14. Keegan, J. (1993). A history of warfare. New York: Random House.
15. Keynes, J. (1936). The General Theory of Employment, Interest and Money. Inglaterra: Macmillan Cambridge University Press for Royal Economic Society.
16. Mainwaring, S. y Hagopian, F. (2005) The Third Wave of Democratization in Latin America. Cambridge University Press.

17. March, J. & Olsen, J. (September, 1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. 78 (3).
18. March, J. & Olsen, J. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52..
19. Martínez, O. (14 de marzo de 2012). Gobierno negoció con pandillas reducción de homicidios. *El Faro*. Recuperado de: <http://www.elfaro.net/es/201203/noticias/7985/>
20. Pleitez, W. (2013). Informe sobre desarrollo Humano Imaginar un Nuevo País hacerlo posible El Salvador. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.slideshare.net/SilviaCardona/informe-pnud-desarrollo-humano-el-salvador-2013>
21. Reed, L. (Octubre, 1996) The Privatization Revolution Smaller Government Serves us Better. Recuperado de: http://www.fee.org/the_freeman/detail/the-privatization-revolution
22. Rodríguez, M. (2003). Los jueces provinciales del Tribunal de la Acordada, partícipes de la tranquilidad social novohispana (1719-1812). *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*: 233-261. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/20/cnt/cnt11.pdf>
23. Sánchez, J. (2001) Seguridad privada: Apuntes y reflexiones. Paracuellos del Jarama, España.
24. Shearer, D. (1998). *Private Armies and Military Intervention*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, pp. 69-72.
25. Silverstein, K. (28 de Julio de 1997). Privatizing War: How affairs of State are Outsourced to Corporations beyond Public Control. *The Nation*.
26. Weber, M. (1946). *Essays in Sociology*. En: Gerth y H. H., Wright. , New York: Oxford University Press. Pp. 77-78.
27. Weber, M. (1919). *Gesammelte Politische Schriften*, discurso original en la Universidad de Múnich, publicado por Dunker y Humboldt en Múnich, Alemania.
28. Williamson, O. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transition Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics and Organization*. 15 (1) p. 311.
29. United Nations Office on Drug and Crime (2001). *Global Study on Homicide Report: Trends, Context, Data*. Vienna, Austria: United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado de: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf
30. Unión Nacional de Agencias Privadas de Seguridad de El Salvador. (2009). *La Seguridad Ciudadana con el Aporte de la Seguridad Privada en El Salvador para el Desarrollo Nacional*. San Salvador, El Salvador: UNAPS.