

## Palabras claves

Estado, seguridad privada, gasto, inversión, expansión geográfica, coyuntura

## Keywords

State, private security, expense, investment, geographic expansion, juncture

**Fecha de recepción:** 13 de mayo 2011 - **Fecha de aceptación:** 20 de octubre 2011

## Resumen

Estudio del vínculo entre el Estado y las Empresas de Seguridad Privada en Costa Rica, con el fin de dar respuesta a las siguientes interrogantes: cuánto se destina en la coyuntura 2006-2008 para mantener la prestación de este servicio en algunas dependencias del sector público; cómo se percibe en la contabilidad los montos que el Estado destina a los servicios privados de vigilancia, como un gasto o una inversión, y, finalmente, por qué la expansión geográfica de la seguridad privada es, en parte, el resultado de la vinculación del Estado con ésta.

## Abstract

Study of the link between the State and private security companies in Costa Rica, in order to answer the following questions: How much is invested in the juncture 2006-2008 to keep the offer of this service in some instances of the public sector? How does the accounting reflect the amounts that the State invests on services of private monitoring, as an expense or an investment? And why is the geographic expansion of private security partly the result of its link with the State?

**M.Sc. Mercedes Muñoz G:** Máster en Historia. Profesora de la Escuela y del Posgrado en Historia. Investigadora del Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC), en temas relacionados con la Seguridad del Estado Costarricense. Dirección electrónica: mercedes.munoz@ucr.ac.

# ESTADO Y SEGURIDAD PRIVADA EN COSTA RICA. ANÁLISIS DE COYUNTURA.

*M.Sc. Mercedes Muñoz G.*

“ ... al concebir la seguridad ciudadana como tutela efectiva de ciertos derechos humanos, cuya garantía es función central del Estado, implícitamente se reafirma un punto decisivo en esta discusión: la seguridad ciudadana es un bien público, cuya privatización socava las bases mismas del contrato social” ( PNUD, 2006).

Hoy, como reflejo de las encuestas de opinión, los discursos de los políticos y los editoriales de la gran prensa; muchos abogan por aumentar las penas, tener un mayor número de policías, incrementar el presupuesto para el Ministerio de Seguridad Pública y, en fin, aplicar más represión. Pocos visualizan la problemática integral que oculta el incremento de la criminalidad y casi nadie se detiene a reflexionar sobre las importantes sumas de dinero que, el Estado transfiere a las empresas de seguridad privada, para que cumplan las tareas que éste ha dejado de prestar en resguardo del patrimonio público y de las personas dentro del perímetro de las instituciones públicas.

El Estado abandona su rol constitucional de único y exclusivo proveedor de seguridad dentro del territorio nacional y se convierte en el principal cliente de la seguridad privada. Una primera consecuencia teórico-ética de esta metamorfosis del Estado es la que se denuncia en el epígrafe que encabeza este artículo<sup>1</sup> -o sea, el divorcio entre el concepto de seguridad ciudadana y el paradigma de desarrollo humano-, pero hay otras dos de carácter práctico que no se deben olvidar.

Una de ellas es que el número total de hombres con que cuenta actualmente la seguridad privada -esto es, la suma de los agentes que prestan servicios en los sectores público y privados- casi triplica el número de policías de la fuerza pública en el 2009 (11.910)<sup>2</sup>, por lo que resulta de interés determinar cuánto paga el país en seguridad y cuánto de ese dinero sale de las arcas fiscales; y la otra tiene que ver con la expansión estatal, puesto que como el Estado presta servicios en todo el territorio nacional, su creciente demanda de seguridad privada ha implicado la vertiginosa expansión geográfica de ésta. De manera que cualquier intento por localizar en el mapa los puntos resguardados por la seguridad privada debe partir del mapa base de las instituciones y empresas públicas.

El artículo analiza el impacto del vínculo entre el Estado y las empresas de seguridad privada con el fin de conocer ¿cuánto se destina en la coyuntura 2006-2008 a sostener este vínculo en algunas dependencias del sector público? Se trata además de aclarar: ¿de qué forma se contabilizan los montos que el Estado destina a los servicios privados de vigilancia, si como un gasto o una inversión? y ¿por qué

la expansión geográfica de la seguridad privada en el país es en parte resultado de la vinculación del Estado con ésta?

Es importante de partida tomar en consideración: la particularidad del desarme del Estado costarricense, observar cómo incide la articulación del estado con el mercado de la seguridad privada en el modelo tradicional de seguridad; así como la normativa que regula estos vínculos, para una mejor comprensión de los procesos y de las diferencias entre seguridad pública y privada.

Con el propósito de dar respuesta a las interrogantes iniciales, primero se intenta visualizar la relación entre el Estado y las empresas privadas en el contexto de la globalización. Luego se analizan las variantes en el modelo de seguridad. Enseguida se hace un estudio del vínculo entre el Estado y las empresas de seguridad privada en la coyuntura estudiada a partir: de los montos del gasto, de los ingresos de las empresas y de la interpretación que se da de esos rubros. Finalmente se analiza la relación existente entre la expansión territorial de los servicios del Estado y la de las empresas de seguridad privada que prestan sus servicios a éste.

## **ESTADO Y EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN.**

Es en el pasado reciente cuando se establece y formaliza vínculo entre el Estado y las empresas de seguridad privada. Cabe señalar que éste no es ajeno al proceso que culmina con el fin de la Guerra Fría, a las transformaciones que acompañan los procesos de privatización de servicios del Estado, al nuevo perfil que el neoliberalismo le impregna a la economía y a las empresas; así como al panorama de inseguridad ciudadana que todo lo invade.

Superada la guerra fría el concepto de seguridad se redefine al amparo de amenazas que hasta ahora ocupaban un lugar secundario, como lo era el narcotráfico y el incremento de la delincuencia y la criminalidad. El año 1994 fue clave en la redefinición del concepto, cuando como resultado del debate internacional la ONU amplió sus contenidos, uno de ellos el concepto de la seguridad humana, comprendido como el derecho de todo ser humano a sentirse seguro y libre de amenazas.

Los riesgos al disfrute de ese derecho no fueron aislados, todas las sociedades inclusive aquellas con ejércitos más o menos poderosos manifestaron como un rasgo común, el incremento de la violencia, del crimen organizado y de las más diversas formas de la delincuencia común. Al lado de la seguridad ciudadana, la inseguridad hizo gala del escenario global y pasó de ser una percepción a ser una realidad

La privatización de los servicios de vigilancia encuentra en este nicho el espacio para su desarrollo, aprovechando la tendencia observada, desde la década de los años 80, por la economía neoliberal, favorable a la privatización de servicios

tradicionalmente concebidos como un monopolio indelegable del Estado. Las empresas privadas de vigilancia y la industria de la seguridad, incrementan así sus réditos bajo el supuesto de cumplir una función complementaria a los esfuerzos estatales por garantizar la seguridad de los ciudadanos.

La ruptura del monopolio estatal de la coerción se justifica en el derecho público y da cabida al desarrollo de las empresas de seguridad privada. El Estado salva su responsabilidad mediante el derecho que se deja de ser el regulador de estos servicios. El vínculo más preciso se da cuando el Estado mismo es el que actúa como cliente en la contratación de la vigilancia privada, con lo que contribuye a hacerla sostenible y proclive a su expansión espacial.

### **EL MODELO DE SEGURIDAD DE COSTA RICA<sup>3</sup>.**

El modelo de seguridad del Estado costarricense no ha sido ajeno a ninguno de los procesos de privatización de los servicios del Estado que, si bien los aceleró la globalización, ya habían sido promovidos aquí por los planes de ajuste estructural en la década de los años 80s. Es así como de las pequeñas oficinas de investigadores privados y de unos cuantos vigilantes, creadas en la década de los años 70, se pasa a constituir las primeras empresas de vigilancia privada una década después, muchas de ellas empresas familiares, sostiene Allan Guillén una de las personas entrevistadas.

Dada esta constatación y la observancia de la creciente cantidad de empresas privadas que paulatinamente viene registrando el Ministerio de Seguridad Pública es que no puede dejar de incorporarse la seguridad privada en el modelo nacional de seguridad. Máxime cuando es el Estado uno de los mayores consumidores del amplio abanico de posibilidades que ofrece el mercado y cuando el sector privado de la economía tampoco puede prescindir de estos servicios, que en suma se hacen imprescindibles dadas las carencias del Estado para combatir la delincuencia.

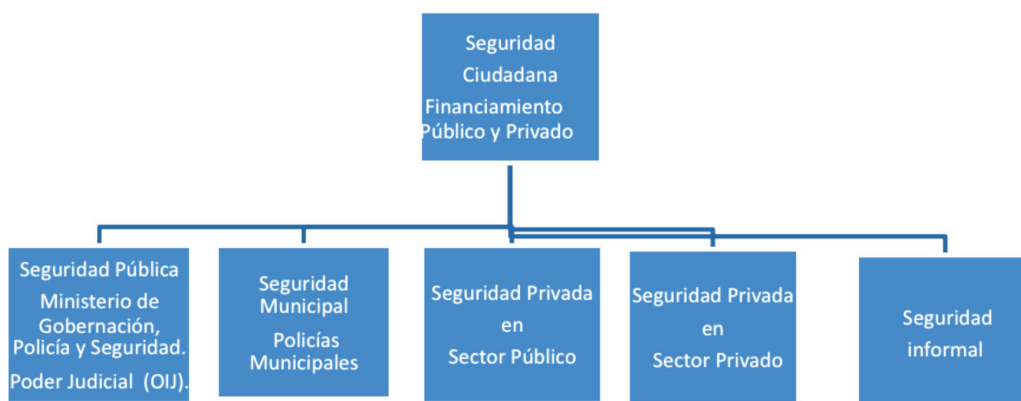
El crecimiento constante de las empresas privadas de seguridad conduce a su expansión geográfica. Se encuentran tanto en los grandes como en los pequeños conglomerados urbanos y rurales. Clientes y proveedores se localizan en un mercado caracterizado por la alta competitividad. Cantidad de empresas de muy diversa índole operan tanto a nivel local, nacional, regional como internacional.

Criterios de calidad se imponen para capturar a los mejores clientes tanto del sector público como del privado. La acreditación internacional de empresas de seguridad cobra sentido en un mercado altamente competitivo y responde a las demandas de las empresas vinculadas al comercio exterior. En el país se constituye un capítulo del ente acreditador internacional Bussines Aliance Securite Commerce (BASC) de Costa Rica. Eric Koberg, ex-Viceministro de Seguridad Pública y empresario

de seguridad privada es uno de los fundadores de este capítulo. El objetivo, obtener mayores réditos para la competitividad interna en todos los niveles, como lo sostuvo en una entrevista una asesora legal de empresas de seguridad privada<sup>4</sup>.

El sustento normativo de este modelo se encuentra enmarcado en una serie de leyes específicas y sus reglamentos. En lo particular por lo establecido en la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada (#8395), la Ley de Armas y Explosivos (# 7530), la Ley de Control Interno (#8292) y la legislación social. Sin entrar a detallar los problemas del incumplimiento de la ley en particular en detrimento de los trabajadores, en el caso de la relación de estas empresas con el Estado, lo que sí queda son los propósitos de los legisladores de minimizar los riesgos en el resguardo de los bienes del Estado y de ejercer el control sobre las empresas de seguridad, a partir de estrictos procesos de licitación, filtros de la competitividad entre empresas y en oportunidades para unas en detrimento de otras.

Pero ¿Cómo visualizar los cambios en el modelo de Seguridad Ciudadana del Estado Costarricense? Esto es lo que se recoge en la ilustración siguiente:



**Figura 1.** Modelo Seguridad Ciudadana  
Fuente: Autora, a partir de la información recopilada

El modelo recoge dos formas de financiar la seguridad: una por medio del gasto público y otra el gasto privado. La primera permite el financiamiento de los cuerpos policiales tanto del Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, como los de otros cuerpos represivos como son: el Organismo de Investigación Judicial (OIJ) y la Policía Fiscal del Ministerio de Hacienda entre otros. Se suma a este modelo la vigilancia privada ya sea la licitada o bien contratada directamente por las dependencias e instituciones del sector público.

Este modelo incluye las empresas de seguridad que prestan sus servicios al sector privado: grandes empresas, las pymes y los servicios de vigilancia en residenciales. Por otra parte, se incorporan los cuerpos de policía municipal, hasta ahora sólo en algunos municipios. Se registra a los cuerpos de vigilancia que subsisten al margen de la legalidad, cuya cifra se desconoce. Aquí se ubican tanto a aquellos que nunca han realizado trámites de inscripción, como los que quedan desautorizados por dejar de cumplir con los requisitos de ley, que controla la Dirección de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad (DSPMS).

Algunos de los elementos explicativos de esa naturaleza mixta del modelo de seguridad tienen que ver con la concentración de funciones de los cuerpos de seguridad del Estado. Desde este punto de vista se privilegian las siguientes funciones: la defensa de las libertades individuales, la lucha contra las distintas formas del crimen organizado, la prevención contra el terrorismo, los problemas de fronteras o aquellos que aquejan al turismo. El resultado es la apertura de espacios para que el resguardo de los bienes patrimoniales del sector público, la custodia y transporte de valores; así como la seguridad electrónica los asuma el amplio mercado de empresas de seguridad, inscritas en la DSPMSP.

De acuerdo con la información en el sitio de esta Dirección para fines del mes de abril de 2009 había inscritas más de 750 empresas de seguridad privada, con sede en todas las provincias del país. La seguridad electrónica, según ese registro, es una rama que la pueden prestar más de 40 empresas. Cinco están autorizadas para hacer investigaciones privadas. La custodia y transporte de valores la pueden realizar 3 empresas y 39 están autorizadas para servir en eventos masivos y la seguridad canina la pueden ejercer tres empresas.

En el año 2008 las empresas costarricenses gastaron en vigilancia privada 75 mil millones de colones, mientras el gasto del Gobierno por ese mismo rubro fue de 68 mil millones de colones, según se sostiene en un reportaje periodístico de Yesenia Garita<sup>5</sup>.

Pese a lo anterior debe tenerse presente que Costa Rica, a diferencia de otros estados de la región es el que menos invierte en seguridad. Mientras Panamá y Honduras destinan el equivalente a un 1.6% de su producto Interno Bruto (PIB) en las fuerzas del orden, Costa Rica aparece en el extremo opuesto con sólo un 0.5% del PIB. Tal inversión, se comenta, es igual a la que destina la empresa privada costarricense por el mismo rubro y, de sumarse los gastos en que incurren las familias para la protección de sus bienes, el total del sector privado sólo alcanza un 0.7% del PIB. No obstante para el año 2009 el Gobierno aumenta en un 0.1% la proporción del PIB dedicada a ese rubro<sup>6</sup>.

Las amenazas de la inseguridad importada proveniente de los países vecinos también cuentan, porque la región figura entre las más violentas del mundo, percepción acelerada por los países del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y

El Salvador). El Salvador figura como el país más afectado y Costa Rica el menos perjudicado. Así el costo económico para estos países en el año 2006 fue cuantioso. Los cálculos hechos denotan que la región perdió el 7% del PIB por la inseguridad<sup>7</sup>

## **EL VÍNCULO ENTRE LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA Y EL ESTADO. ANÁLISIS DE LA COYUNTURA 2006-2008.**

Poco se conoce de la parte del gasto fiscal destinado a cubrir los costos de la vigilancia privada en el sector público. Hasta ahora esto no ha sido visibilizado en los estudios sobre la seguridad en el país. Esta modalidad con frecuencia empleada en la década de los años 80s, pasa a ser la forma dominante a partir de los años 90s, para preservar el patrimonio, los bienes estatales, la seguridad del personal y de los usuarios de los servicios del sector.

Las empresas privadas de vigilancia consideran al Estado como uno de los mejores clientes. Esto debido a sus dimensiones y a las garantías de pago seguro que ofrece la administración pública. Las empresas en ese amplio mercado pueden valorarse por la calidad de sus servicios, por la diversificación y especialización de los mismos. Además, por su capacidad para establecer alianzas entre ellas o con sus clientes estratégicos o especiales. Así las empresas tratan de cumplir con el deber de mitigar los diversos factores de riesgo, provocados tanto por la criminalidad, como por problemas de índole ambiental o fenómenos naturales tales como terremotos, inundaciones e incendios.

Lo anterior se vincula con lo indicado en la Ley de Control Interno y con la importancia que en los procesos de licitación se da al concepto de riesgo y protección del patrimonio público. Pero también, el control se plantea en las licitaciones cuando se establece como requisito, el deber de las empresas de cumplir con toda la normativa que regula estos servicios so pena de multa cuando se incumple o bien, de rescisión del contrato de acuerdo con la Ley de Contratación Administrativa.

La incorporación del lenguaje propio de la administración empresarial en las relaciones con el Estado se fundamenta en las “estrategias de subcontratación” (outsourcing). La aplicación de estas estrategias permite comprender las razones que llevan a las dependencias del sector público a concentrarse en las actividades esenciales y no en aquellas otras, como la vigilancia, las cuales pueden ser subcontratadas a empresas especializadas <sup>8</sup>(Thompson, Jr. Arthur y otros. Administración Estratégica. Teoría y casos. México. Ed. Mc Graw-Hill Interamericana. 2007. p. 175).

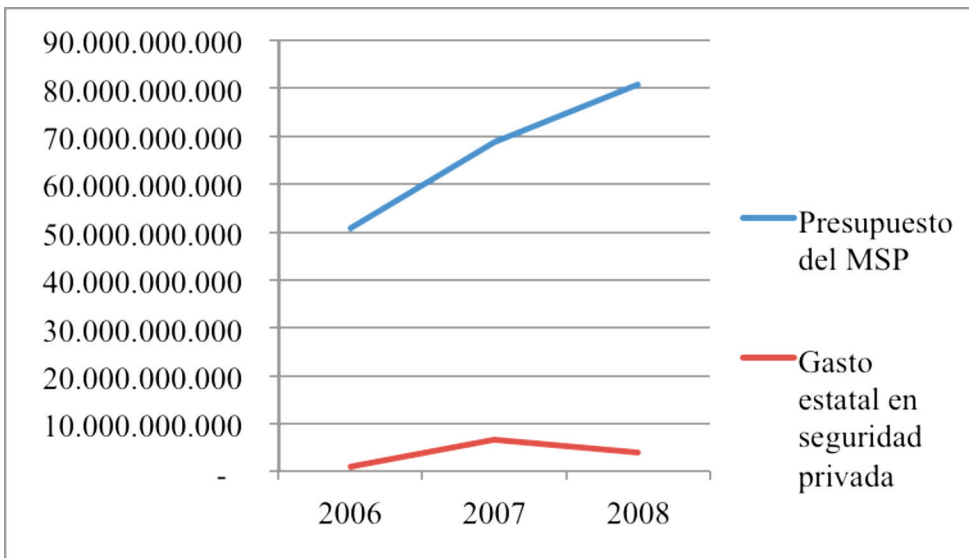
Es en este marco donde se justifican las licitaciones y las contrataciones directas por múltiples servicios que se venden al Estado. La parte operativa se ejecuta por medio de una partida presupuestaria creada por el Ministerio de Hacienda. La Contraloría General de la República a su vez se encarga de la supervisión de todo

lo referente a los procesos de licitación en asocio, con las secciones respectivas de las instituciones del sector público, encargadas todas ellas de hacer cumplir la Ley de Contratación Administrativa.

La subcontratación de estos servicios de vigilancia debe ser sumada al gasto estatal, porque:

- Las entidades estatales que demandan este servicio no sólo lo tienen en las oficinas centrales sino en las distintas dependencias localizadas a lo largo y ancho del territorio. Ciento cincuenta agencias del Banco Nacional de Costa Rica, ilustran esta situación.
- Este es un servicio oneroso dado que las empresas deben considerar costos tales como: capacitación constante, armas, municiones, otros implementos de seguridad y sobretodo salarios en jornadas diversas, que van más allá muchas veces de las establecidas por el Código de Trabajo<sup>9</sup>.
- Aunque en la coyuntura los porcentajes en relación con el presupuesto del MSP no van más allá del 10% esta es sólo una muestra con ocho dependencias del sector público. Los porcentajes podrían ser otros si se contara con el total de las subcontrataciones. El gráfico 1 denota las tendencias del presupuesto del Ministerio en cuestión y del gasto en seguridad privada en el sector.

**Gráfico 1**  
Tendencias: presupuesto del MSP y gasto en Seguridad Privada  
Años 2006-2007-2008



Fuente: Autora, elaboración a partir de las fuentes consultadas: Memorias de Seguridad e información de la Contraloría General de la República. (CGR).



## LA OBSERVACIÓN DE LOS MONTOS DEL GASTO EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DURANTE LA COYUNTURA 2006-2008.

Se hace a partir de la observación sobre un segmento del amplio espectro de dependencias del sector público en la coyuntura 2006 a 2008; años en los cuales se concentra la atención tanto en los montos de las licitaciones adjudicadas a las empresas de vigilancia, como en las contrataciones directas. Las razones para el análisis sólo de esos años obedecen a las limitaciones para conseguir la información en las dependencias, esta dificultad se supera cuando la Contraloría General de la República empieza a registrarla en forma digital en el 2006 (CGR).

Varios son los criterios para la selección de las dependencias públicas con las que se trabajó, uno de ellos la existencia de una oficina coordinadora de lo relacionado con la seguridad: licitaciones, contratos, regulación, supervisión, compra de implementos, proyectos y otros. También el estar a cargo de una jefatura y de personal con un perfil calificado en materia de seguridad. Este personal por lo general proviene del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) donde ha prestado sus servicios, expresa en una entrevista Andrea Ortiz, funcionaria del Banco Nacional de Costa Rica<sup>10</sup>.

Otro criterio de selección fue la cuantía de los montos registrados en la Contraloría General de la República tanto por licitaciones como por las contrataciones. Fue muy importante en la toma de decisiones la cobertura espacial de la institución a nivel del territorio nacional.

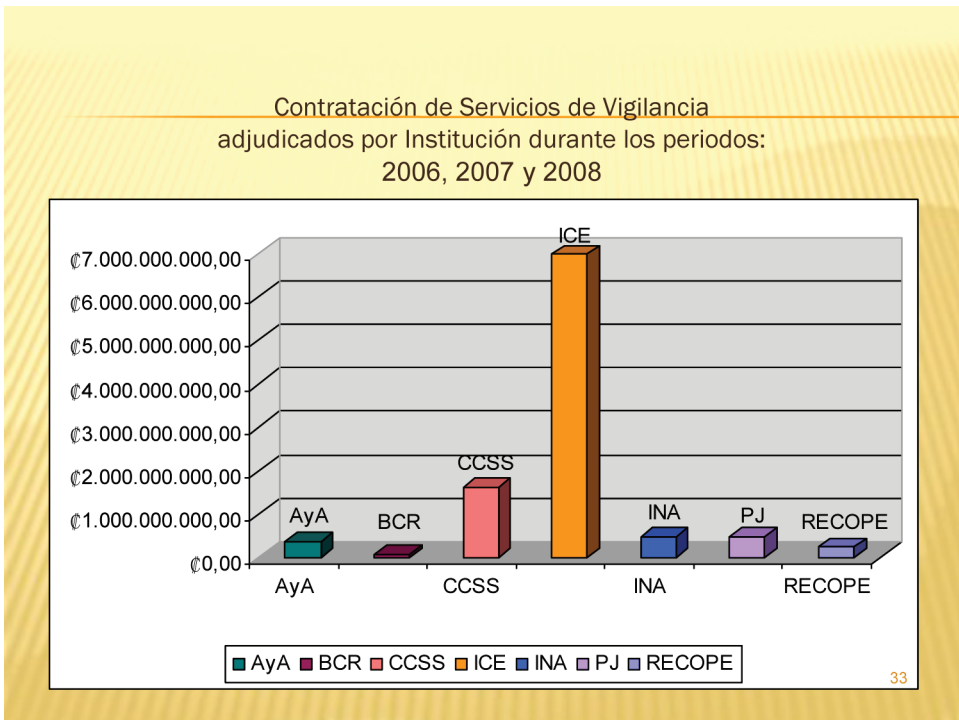
A lo anterior se sumó la importancia y el carácter estratégico de los servicios que prestan; así como la anuencia y facilidades para suministrar información, considerada por algunos como muy sensible.

El órgano del poder central y las instituciones seleccionadas son las siguientes: Poder Judicial (PC), Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Costarricense de Electricidad y Comunicaciones (ICE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Banco de Costa Rica (BCR) y el Banco Nacional de Costa Rica (BNCR).

Los resultados del análisis comparado del gasto en las instituciones durante la coyuntura permiten observar:

- las tendencias año a año y tal como se muestra en el resumen presentado en el gráfico 2 si bien hay sensibles variantes en los montos asignados por cada una de las instituciones, lo constante en los tres años es que el ICE es la institución que más gastos hace en vigilancia del total de ellas, seguida por la CCSS, el INA, el Poder Judicial y el AyA.

**Gráfico 2**  
Montos del gasto por instituciones.  
Millones de colones



Fuente: Autora, a partir de la información suministrada por la Contraloría General de la República (CGR).

Las oscilaciones en los montos que se dan de un año a otro como se observa en el gráfico 3 responde a varias razones, entre otras: al incremento en las cifras de la criminalidad, a los procesos acelerados de devaluación monetaria como sucedió en el 2008, a la reducción de vigilantes al concluirse la construcción de un proyecto energético (ICE), a la introducción de nuevas tecnologías de seguridad y a la tendencia a reducir costos como medida alternativa para enfrentar la crisis<sup>11</sup>.

Si el análisis se hace a nivel de los ingresos percibidos por las empresas privadas de vigilancia vinculadas con las dependencias del Estado en estos años se encuentran dos grupos de hallazgos:

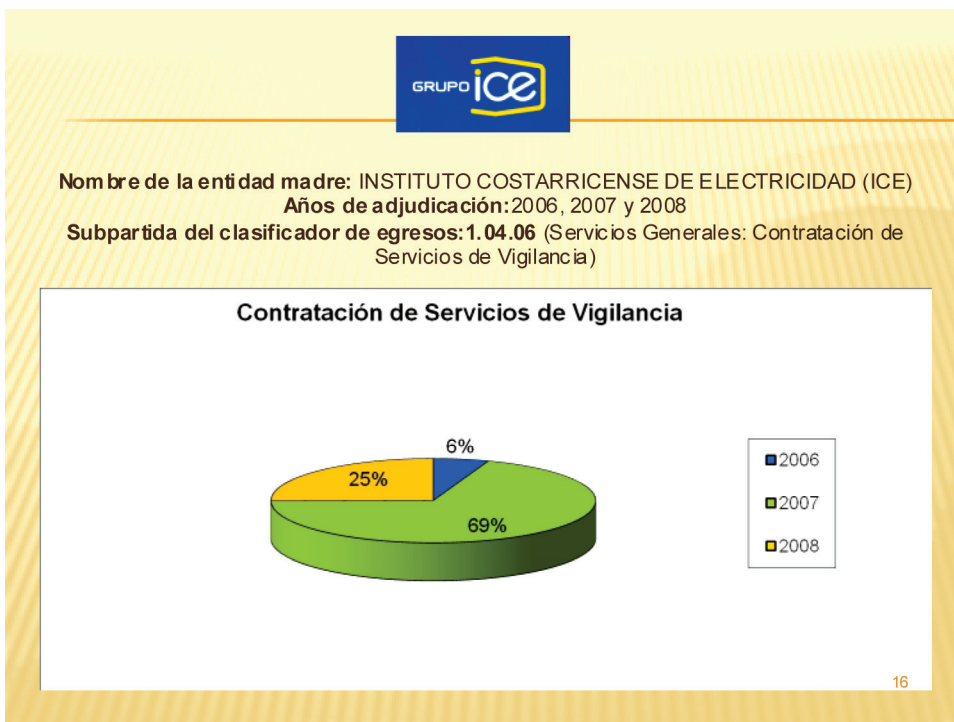
- el número de empresas que prestan sus servicios en el sector público es bastante reducido en el grupo de instituciones seleccionadas; observación que se desprende, cuando se confrontan éstas con las más de 700 de empresas legalmente inscritas en la Dirección de Seguridad Privada del Ministerio de

Seguridad Pública. Sólo un grupo de ellas son las beneficiadas con la clientela en estudio.

- algunas de las empresas de vigilancia y otros servicios participan en más de una institución como lo muestra el gráfico 4. Otras tienden a acaparar ciertos mercados como el de las finanzas, caso de la Empresa DELTA en el Banco Nacional de Costa Rica.
- la concentración en pocas empresas, las más poderosas, esconde las prácticas de la competencia desleal; puestas de manifiesto en los precios ruinosos con que se oferta en las licitaciones por prestar servicios de vigilancia, pero también en las estrategias implementadas para reclutar nuevos vigilantes como señala Fernando Camacho, entonces Vicepresidente de la Asociación Costarricense de Empresas de Seguridad (ACES)<sup>12</sup>.
- la crisis económica y su impacto negativo sobre la industria de la construcción, ofrece a los empresarios de la seguridad privada una oportunidad valiosa para satisfacer la creciente demanda del mercado por la contratación de servicios de vigilancia; mientras la población cesante de ambos sexos encuentra aquí una alternativa de empleo<sup>13</sup>.

### Gráfico 3

Porcentajes del gasto del ICE en la Coyuntura



Fuente: Autora, a partir de la información de la CGR.

**Gráfico 4**  
Empresas de vigilancia vinculadas a la CCSS



Fuente. Autora, a partir de la información de la CGR.

los mayores ingresos de una empresa con respecto a otras permite explicar las posibilidades del crecimiento de la oferta de servicios, de la calidad y del porqué son las más competitivas. Inclusive de los mecanismos desarrollados para protegerse de la competencia desleal entre ellas y con respecto a otras. Esto como lo explicó Allan Guillén es uno de los beneficios que logran las empresas asociadas a ASES; agrupación integrada por 27 empresas, donde están las más grandes en términos del número de oficiales y las que cobran los precios más altos a sus clientes. Otra agrupación alternativa es la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad y afines (ANESA). El gráfico 5 muestra el flujo de ingresos en la coyuntura de 10 de estas empresas.

**Gráfico 5**  
 Grupo de empresas que perciben los montos mayores  
 Años 2006-2007-2008



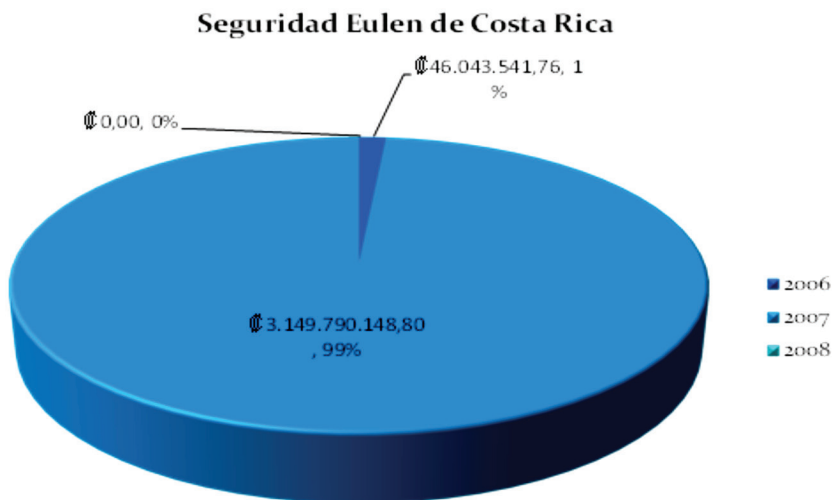
Fuente. Elaboración propia a partir de la información de la CGR.

Todas ellas figuran vinculadas a las instituciones que son consideradas como mejores clientes, la principal de ellas el ICE. El gráfico 6 ilustra el movimiento anual de una de las empresas que obtiene los mayores ingresos como resultado de la venta de servicios al ICE en sólo dos años: 2006 y 2007.

### **SEGURIDAD PRIVADA: ¿GASTO O INVERSIÓN EN EL ESPACIO ESTATAL?**

La respuesta difiere dependiendo del sector al cuál se le haga la consulta sobre cómo considerar estos costos: ¿Un gasto o una inversión? Para el Director de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública, estos costos se reflejan como un gasto, de no contarse con este apoyo se daría un desmejoramiento en los servicios prestados por las dependencias estatales. Este servicio suple las deficiencias de la seguridad pública. La seguridad privada es un fenómeno que vino para quedarse<sup>14</sup>.

**Grafico 6**  
 Porcentaje de los ingresos de Seguridad Eulen de Costa Rica  
 Coyuntura 2006-2008



Fuente. Elaboración propia a partir de la información de la CGR.

No es una inversión porque no aporta más allá de las funciones previamente acordadas y por la cuales se les paga. Sería de gran valor para la institución que la empresa en el caso de DELTA contribuyera dando información sobre la delincuencia y las formas de delinquir. Esto puede ser muy útil para implementar estrategias preventivas, opinó en la entrevista antes mencionada Andrea Ortiz, funcionaria del departamento de seguridad del Banco Nacional de Costa Rica

La Alianza Estratégica entre la Fuerza Pública del Ministerio de Seguridad Pública, las Asociaciones de empresas privadas y la Asociación de seguridad privada bancaria, creada en el año 2006 se concertó con el fin de contribuir a suministrar información para las bases de datos del Ministerio sobre la delincuencia. Una comisión se encargaría de darle seguimiento al proyecto, mas sus alcances han sido muy limitados por la falta de mecanismos para que la información fluya, señaló el responsable de la Dirección de Seguridad Privada del Ministerio.

El aporte de la seguridad privada al combate de la delincuencia en este aspecto podría tener un carácter más social y solidario trascendiendo el criterio economista que hasta hoy prevalece en la vinculación con la seguridad del Estado. La misma normativa ha servido de instrumento para aislar a los oficiales privados de

acciones de cooperación, cuando la póliza de seguros que por ley deben tener los limita a actuar fuera del perímetro donde prestan el servicio.

Allan Guillén, gerente de proyectos del Consorcio de Seguridad e Información, empresa pionera en la prestación de servicios de vigilancia al sector público, argumenta en favor de considerar los costos como una inversión. Es una forma de cuidar la imagen de las instituciones y otras dependencias del Estado, de liberarse de fueros sindicales y del impacto del ausentismo de los funcionarios de seguridad. Las empresas contratadas tienen un stock de vigilantes para cubrir a los ausentes en un tiempo previamente fijado en los contratos. No es sólo el precio, agrega, lo que cuenta en una negociación, es hacer entender a la contraparte lo que se puede evitar de haber incluido los implementos necesarios.

## **LA EXPANSIÓN DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL ÁMBITO NACIONAL.**

Podría ser suficiente para visualizar la expansión a nivel nacional de la seguridad privada mirar en los medios, de mayor circulación, la demanda constante y los estímulos que ofrecen las empresas para atraer a los vigilantes. El mensaje se dirige a desocupados y a quienes laborando como vigilantes aspiran a trabajar en mejores condiciones en las empresas más cotizadas.

Seguridad EULEN, una de estas empresas de vigilancia se promueve a partir de los antecedentes y del prestigio que le da el ser la primera y única empresa de seguridad privada, certificada en el país bajo el sistema de gestión de calidad ISO-9001. Destaca también el ser una empresa transnacional con más de 40 años en el mercado, con presencia en 15 países, con un total de 600 empleados y con una cobertura en todo el territorio<sup>15</sup>.

Mas la realidad de la expansión de la seguridad privada es otra, cuando se trata de satisfacer las demandas de seguridad de clientes ubicados en lugares de alto riesgo y, en donde existen amplios círculos de violencia, como en el caso de la Provincia de Limón. La seguridad privada no es una alternativa en la Ciudad de Limón para enfrentar la delincuencia, no se puede reclutar personal, en este caso tiene que darse una acción coordinada entre la fuerza pública, las fiscalías y otras instancias del Estado, para disminuir una problemática que debe tratarse de forma integral, opinó Juan Luis Sánchez, Director Dirección de Seguridad Privada del Ministerio de Seguridad Pública.

Los llamados “precarios autónomos” -que aquí se denominarán “sitios inseguros”- del Área Metropolitana son parte de esa excepción de la expansión de la seguridad privada, donde la violencia y sus principales agentes, los delincuentes, van conquistando poco a poco territorios sin encontrar resistencia de parte del Estado y de la sociedad civil, Son 12 barriadas donde se impone la ley del terror y donde se limita la acción de la policía, de los paramédicos y la Cruz Roja<sup>16</sup>

Limón, los “precarios autónomos” y otros sitios inseguros del Área Metropolitana concentran el crecimiento sin pausa de la criminalidad registrado desde comienzos de los años 90, señala el criminólogo Elías Carranza, Director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y tratamiento de la Delincuencia (ILANUD). Los homicidios se multiplicaron por 2.5 entre 1992 y 2009, pasando de 4.4 por cien mil habitantes a 11.1. Este incremento de la criminalidad coincide con la mayor inequidad que se acentúa peligrosamente desde los años 90 como también lo refiere el Estado de la Nación<sup>17</sup>.

Este ambiente de inseguridad coincide con el auge en la apertura de empresas de seguridad privada y con la creación de una fuente de empleo, para la cual se exigen por ley requisitos mínimos: tener aprobado el sexto grado, el curso básico de instrucción policial y de manejo de armas; así como un certificado de delincuencia.

Los empresarios deben cumplir con los requisitos de ley y lo que se estipula en los contratos. Asumen así serias responsabilidades con personal con baja autoestima con escasa motivación y capacitación. Todo esto se refleja en el desempeño de los oficiales, en actos de corrupción interna, o en el rol de aliado con delincuentes

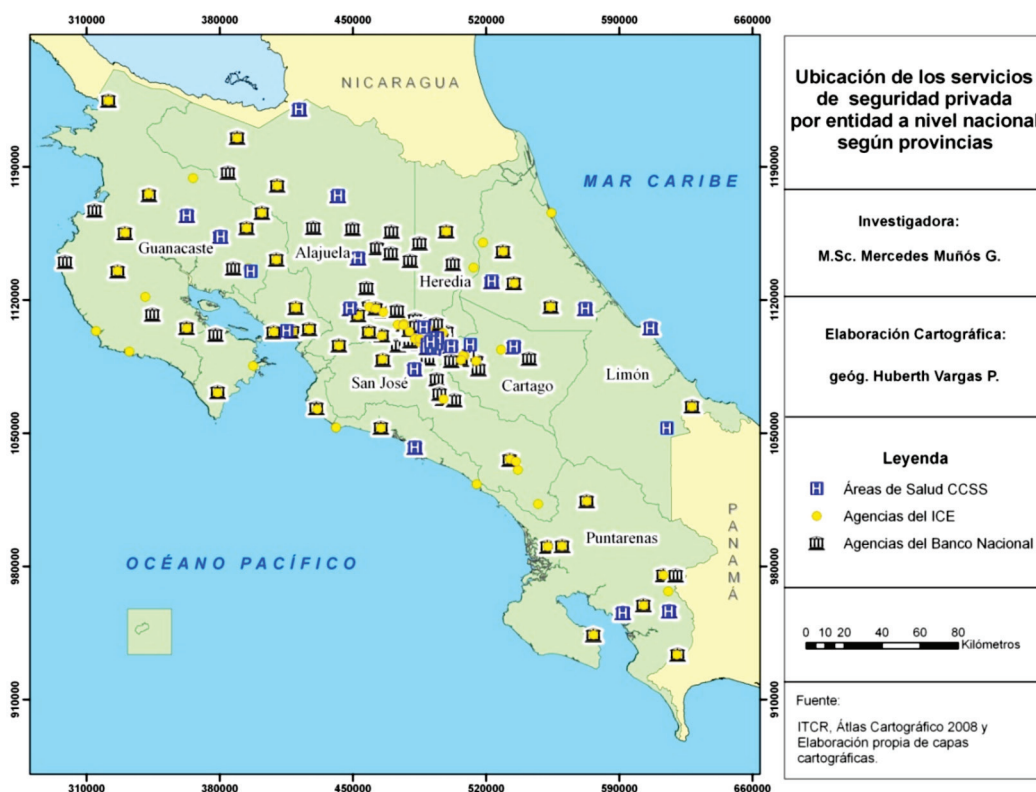


Figura 8. Mapa de ubicación de los servicios de seguridad privada por entidad a nivel nacional según provincias.



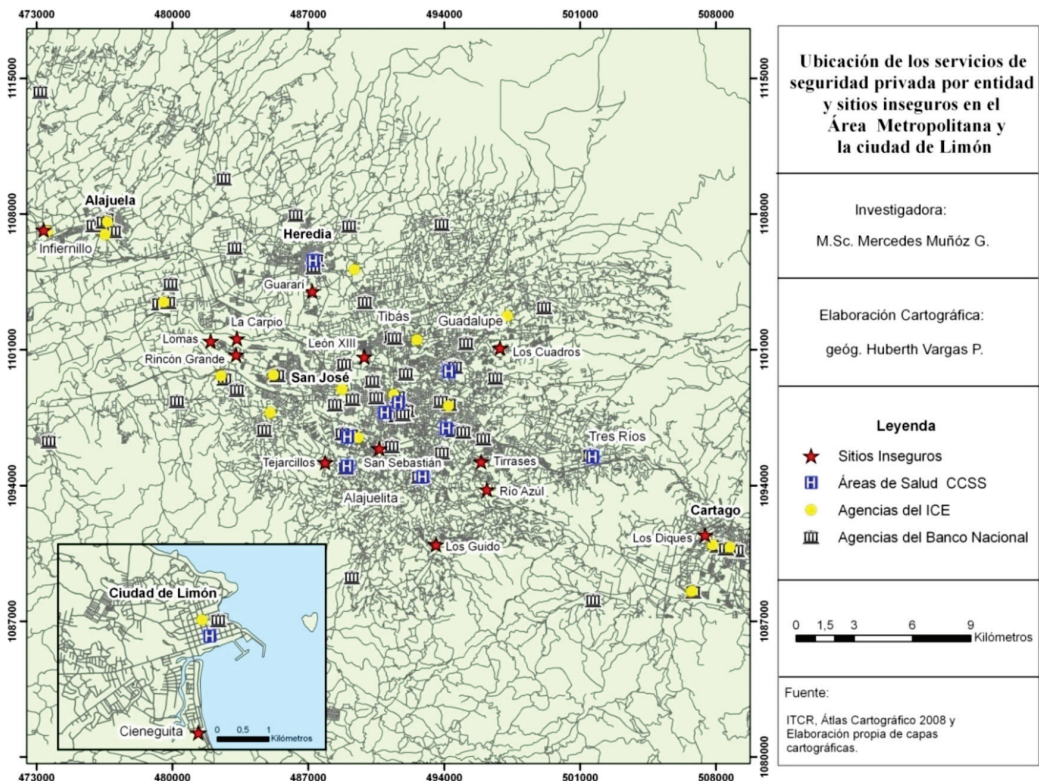
externos a la Institución sostuvo Andrea Ortiz, funcionaria del Departamento de Seguridad del Banco Nacional de Costa Rica.

La expansión de la seguridad privada pese a lo anterior es un hecho que acompaña el desplazamiento de los servicios de las instituciones estatales, el cual a su vez se relaciona con el acelerado proceso de urbanización.

El mapa 1 ubica las agencias de tres instituciones: del Banco Nacional de Costa Rica, del ICE y de la CCSS. La cercanía entre las agencias de más de una institución, como sucede en algunas ocasiones, se representa en el mapa con un signo que combina más de un color.

En el caso de las dependencias de la CCSS se excluyen aquellos sitios en donde no se reporta la existencia de vigilancia privada, como en el caso de los grandes hospitales categoría A como el México, el Calderón Guardia y el San Juan de Dios. En ellos se ha sustituido la vigilancia privada por servicios propios de vigilancia.

La concentración de agencias de las distintas instituciones es mayor en el casco central de San José y por tanto, la vigilancia privada tiende, igualmente, a



**Figura 9.** Mapa de ubicación de los servicios de seguridad privada por entidad y sitios inseguros en el Área Metropolitana

concentrarse aquí. En consecuencia los gastos institucionales en seguridad licitada o contratada son mayores en este lugar.

Un detalle de lo anterior se observa en el mapa 2. En él se localizan las dependencias estatales y sus agencias u oficinas del Área Metropolitana, donde operan los servicios de vigilancia privada. Se encuentran además ubicados los “sitios inseguros” o de alta inseguridad, espacios inclusive donde con dificultad sólo actúan los cuerpos represivos del Estado. Estos sitios se encuentran en mayor número en los distritos y cantones de San José, pero también en los centros de las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago.

El recuadro llama la atención sobre Cieneguita, un “sitio inseguro”, ubicado al sur la Ciudad de Limón, que constituye específicamente uno de los mayores retos para la Fuerza Pública por sus crecientes índices delictivos.

## CONCLUSIONES.

Siguiendo la tendencia que prevalece en el plano internacional- y, paradójicamente, en oposición a los conceptos de desarrollo humano y seguridad humana y ciudadana, promovidos por la ONU-, el Estado costarricense no sólo ha renunciado tácitamente a una de sus funciones constitucionales esenciales: el monopolio de la seguridad, sino que explícitamente se ha convertido en un atractivo mercado para la seguridad privada. De esa manera se ha instalado sobre el territorio nacional un modelo mixto de seguridad en el que junto a la fuerza pública costeada por el Estado existe un sinnúmero de empresas privadas que ofrecen sus servicios de protección a particulares y al propio Estado, que a la postre ha resultado el principal cliente.

Por lo mismo, todo intento por determinar cuánto gasta e invierte el Estado en materia de seguridad obliga a incluir en la sumatoria no sólo las partidas asignadas al Ministerio de Seguridad y a los cuerpos de policía adscritos a otros ministerios, sino también los pagos efectuados a compañías de seguridad encargadas de custodiar dependencias, bienes e inmuebles públicos a lo largo y ancho del país.

Pero si lo que se quiere es determinar cuánto del resultado de esta sumatoria es inversión para mejorar la seguridad, todo parece indicar que se debe restar los pagos a las empresas privadas. Y esto es así porque aunque - a juicio de esos empresarios- los pagos que reciben del Estado por sus servicios constituyen una ventajosa inversión para éste, toda vez que lo ponen a cubierto de pérdidas que inevitablemente ocurrirían dada la inseguridad reinante, la realidad es otra: para el Estado simplemente son gastos.

El Estado invierte en seguridad cuando, por ejemplo, compra patrullas, adquiere equipos de comunicación y vigilancia, capacita y profesionaliza policías y ejecuta otras acciones que contribuirán a mejorar este servicio en el mediano y largo plazo. Por el contrario, cuando se limita a pagar “aquí y ahora” la vigilancia

preventiva -predominantemente física- que ofrece el contratista privado, sólo está incurriendo en gastos.

Dicho de otra manera: cuando un ente público utiliza el presupuesto de que dispone de acuerdo con la “visión” institucional establecida, esto es, de manera congruente con la perspectiva que describe un escenario altamente deseable como estado futuro de esa organización, es correcto hablar de inversión. Cuando so pretexto de concentrar esfuerzos en la “misión” institucional que le es propia, subcontrata los servicios de seguridad - por períodos anuales- con una empresa externa, se trata sólo de gastos.

Gastos que, por lo demás, difícilmente pueden justificarse ante los ojos de los contribuyentes porque la relación contractual que se establece, por una parte, no implica necesariamente una alianza estratégica de largo plazo entre la institución estatal y la empresa privada subcontratada, que es uno de los supuestos básicos del “outsourcing”; y, por otra, porque una segunda regla de oro en esta materia es no dar en outsourcing las áreas o funciones fundamentales del contratante.

La expansión espacial y el extraordinario crecimiento cuantitativo de las fuerzas de seguridad privada, sólo marginal y colateralmente han significado algún aporte para la seguridad pública, especialmente si se visualiza esta última con base en el concepto de seguridad ciudadana.

Mientras -según éste concepto- la seguridad es un derecho humano del que ninguna persona puede ser excluido, las empresas que ofrecen este servicio lo ven como un bien privado que se transa en el mercado y que sólo les genera obligaciones con sus clientes, sean estos instituciones del estado o empresas privadas. Los simples particulares sólo pueden esperar alguna protección en tanto se encuentren dentro del perímetro de los espacios regidos por esos clientes.

Este recorte espacial de sus obligaciones contractuales determina que las zonas contiguas a esos espacios no sean de su interés; como tampoco lo son los sitios inseguros, tales como los “precarios autónomos” y la misma ciudad de Limón. La explicación es simple: la seguridad privada se rige por el principio de “mínimo riesgo, máxima rentabilidad”.

De manera que si con el propósito de mapear el modelo mixto de seguridad que existe en Costa Rica, empezáramos por clavar un alfiler rojo en la localización de cada destacamento policial y uno azul allí donde operen oficiales de seguridad privada, y pintáramos de rojo y azul, respectivamente, las áreas resguardadas por unos y otros, en el mapa final el color rojo abarcaría la casi totalidad del territorio nacional, en tanto el azul estaría circunscrito a la periferia inmediata de la cabeza de los correspondientes alfileres en todo el territorio.

¿Por qué? Básicamente porque se entiende que la jurisdicción de cada destacamento policial sólo termina allí donde empieza la de otro; de modo que -al menos en teoría- ni una sola pulgada del territorio nacional escapa al control policial. Tal continuidad espacial no existe- por las razones ya apuntadas- en el caso de la

seguridad privada.

## FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Costa Rica. Contraloría General de la República. Sistema de Actividad Contractual (SIAC). [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)
- Ley General de Control Interno # 8292. 2006.
- Ley 8395. Servicios Privados de Seguridad. 1995.
- Ministerio de Gobernación Policía y Seguridad Pública. Memoria Institucional. 2008-2009.
- Ministerio de Seguridad Pública. Dirección de Servicios Privados de Seguridad. Oficio #05207 DSSP. Informe de Control Interno y Estratégico. 2008.
- Oficio 794-2006. Adjunta Proyecto de Alianza Estratégica de colaboración entre el Ministerio de Seguridad y la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad y afines, Asociación Bancaria y Empresas de Seguridad Físicas y Jurídicas debidamente inscritas al tenor de la Ley 8395.
- PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Venciendo el Temor. (in)seguridad ciudadana y desarrollo humano 2005. San José, Costa Rica. 2006.
- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Kevin Casas Zamora. Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
- Proyecto de Ley. “Ley de combate del terrorismo”. Expediente # 11546. St. 008-2005 SA Informe. Lic. Cecilia Campos. Enero. 2005.
- Thompson Jr. Arthur y otros. Administración estratégica. Teoría y casos. 15ava. Ed. Mc Graw-Hill Ineramericana. México. 2007.

### Entrevistas.

- Brenes, Juan Luis. La problemática seguridad y la contratación de servicios de seguridad privada en el ICE. Entrevista. 5 de mayo de 2010.
- Guillén Allan. Gerente de Proyectos. Consorcio de Información y Seguridad. La vinculación con el Sector Público. Entrevista. 27 de noviembre de 2009. San José.
- Ortiz Andrea. La Seguridad Privada en el Banco Nacional de Costa Rica y sus Agencias. 14 de enero de 2010 San José.
- Sánchez, Juan Luis. La Dirección de Seguridad Privada del MSP. Logros y limitaciones. 10 de diciembre de 2009. San José.

## CITAS Y NOTAS

- 1) La oposición del PNUD a la privatización de la seguridad tiene efectivamente un fundamento teórico-ético: se explica por su adhesión al paradigma de desarrollo humano, enriquecido por la noción paralela de seguridad humana, lo que lo lleva a asociar la seguridad ciudadana con derechos humanos fundamentales de las personas que sólo el Estado, -y no el mercado- pueden garantizar. ( Ver Informe Nacional de Desarrollo Humano.2006. P.25).
- 2) La cifra incluye al personal policial de la Fuerza Pública, Policía Control de Drogas, Vigilancia Aérea y Guardacostas. Memoria Institucional. Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.2008-2009.P.9
- 3) Más sobre el modelo de seguridad en Daniel Matul y Geannina Dinarte. En Enfoques Políticos vigentes sobre Seguridad Ciudadana en Costa Rica. Informe final. Fundación Friedrich Ebert. San José, CR.2005.
- 4) Lizbeth Álvarez. Problemas de la Ley # 8395 de Seguridad Privada. Entrevista. 7 de julio de 2009. San Jose.
- 5) La República, 11 de febrero de 2009, p.6
- 6) La República, 16 de febrero de 2009, p.4.
- 7) Diario La República, 2 de noviembre de 2009, p.4.
- 8) Arthur Jr. Thompson, y otros. Administración Estratégica. Teoría y casos. México. Ed. Mc Graw-Hill Interamericana. 2007. p. 175.
- 9) Tema desarrollado por la autora en el artículo: Las Jornadas de Trabajo en las Empresas de Seguridad Privada: ¿flexibilidad laboral o un sistema de explotación del sudor? En: Revista Diálogos. Número Especial. 2008-2009.Revista digital. <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/index.php/espjornadas-0809.html>
- 10) Andrea Ortiz.. Entrevista. 14 de enero de 2010.
- 11) Juan Luis Brenes. Entrevista, 5 de mayo de 2010).
- 12) La Nación, 25 de octubre de 2009, p.4 A.
- 13) Allan Guillén. Entrevista. 21 de noviembre de 2009. San José
- 14) Juan Luis Sánchez. Entrevista. 10 de diciembre de 2009
- 15) La Nación, 18-de diciembre de 2006, p. 6 A.
- 16) La Nación, 1de febrero de2007, p. 26 A.
- 17) La Nación, 24de enero de 2010, p.31 A.