



FLACSO - CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

ANÁLISIS DEL CRECIMIENTO Y MARCO
REGULATORIO DE LA INDUSTRIA DE SEGURIDAD
PRIVADA EN CHILE (1990-2010)

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

PROFESOR GUÍA

Sr. Héctor Oyarce

ALUMNOS

Sr. Daniel Cancino Cornejo

Sr. Sebastián Perelló Enrich

Marzo, 2011

Tabla de Contenidos

Dedicatorias.....	5
Agradecimientos.....	6
Resumen Ejecutivo.....	7
Introducción.....	8
Descripción y fundamentación del tema.....	9
Pregunta general de investigación	10
Preguntas específicas de investigación	11
Hipótesis	11
Objetivo general	11
Objetivos específicos	11
Marco Metodológico	12
Capitulo I.- Marco Teórico.....	17
1. TEORÍA DE ESTADO Y DISCUSIONES SOBRE SUS OBLIGACIONES.	18
Definiciones de Estado vinculadas al uso de la fuerza: Lo propio del Estado, pero no exclusivo.	18
Tipos de Estados asociados a derivadas históricas: Cambios en la articulación Estado-Mercado-Familia.	22
2. CONCEPTUALIZANDO LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA	28
Responsabilidad del Estado	28
Origen del concepto seguridad.	29
Seguridad pública/Seguridad ciudadana.	30
Seguridad privada y definición del crecimiento de su industria.	33
Los límites entre la seguridad privada y la pública	35
Capítulo II.- Contexto de la inseguridad en Chile.....	38
1. Denuncias	43
2. Victimización	50
3. Temor	55

Capítulo III.- La Seguridad Privada en Chile.....	60
1. Antecedentes y características de esta Industria	60
2. Normativa que regula la seguridad privada en Chile	69
3. Consecuencias de la regulación actual	74
Capítulo IV.- Recuperando el monopolio de la fuerza-Análisis de consecuencia	78
1. La importancia de la regulación a partir del marco teórico	78
2. Experiencias de regulación internacional en Seguridad Privada	80
Principales normas aplicables y ámbitos de aplicación	81
Seguridad Social	82
Capacitación de los agentes u operadores	84
Porte de Armas	86
3. Experiencia nacional de la regulación en otras industrias	89
Regulación de las Instituciones de Salud Previsional	89
Regulación del Mercado de la Energía Eléctrica y Combustibles	92
4. Análisis del marco regulatorio propuesto	95
Concepto.	95
Entidades obligadas a mantener sistemas de seguridad privada.	96
Vigilantes privados	97
Recursos tecnológicos	99
Estudio de seguridad	100
Empresas obligadas a contar con medidas de seguridad privada	100
Directivas de seguridad	101
Servicios de seguridad privada	101
Empresas de seguridad privada	102
Guardias de seguridad	103
Investigadores privados y escoltas o guardias	104
Capacitación de personal de seguridad	104
Seguridad privada en eventos públicos	105
Facultades y atribuciones de la Subsecretaría del Interior y Carabineros de Chile	106
Fiscalización, infracciones y sanciones.	107
Algunas consideraciones finales.	108
Capitulo V.- Conclusiones.....	111
Bibliografía.....	121
Anexos	125

Tablas y gráficos

Tabla 1. Perfiles de entrevistados y entrevistadas	14
Tabla 2. Configuraciones Predominantes Sobre Estrategias de Seguridad en Chile	36
Tabla 3. Denuncias por delitos económicos PDI (2005 a 2009)	49
Tabla 4. Gasto Privado en Prevención y Disuasión.....	63
Tabla 5. Número de empresa y agentes, 2005/2007	80
Tabla 6. Características de la capacitación en seguridad privada.....	86
Tabla 7. Obligatoriedad del porte de armas.....	87
Gráfico 1. Preocupación por la delincuencia 1990-2009	40
Gráfico 2. Chile. Delitos denunciados (DMCS) 1977-2008	44
Gráfico 3. Tasas DMCS 1997-2009	45
Gráfico 4. Victimización hogares ENUSC 2005-2009	52
Gráfico 5. Población con alto temor	56
Gráfico 6. Temor afectivo 2005 - 2008	57
Gráfico 7. Temor objetivo 2005-2008.....	58
Gráfico 8. Victimización general, tendencia 2003-2009.....	62
Gráfico 9. Percepción de vulnerabilidad	63
Gráfico 10. Comportamiento de guardias por contrato directo	64
Gráfico 11. Comportamiento guardias de seguridad de empresas de RRHH 2003-2007	65
Gráfico 12. Cantidad de empresas de seguridad privada en Chile	65
Gráfico 13. Evolución cobertura derechos sociales 1990-2005	76

Dedicatorias

“Este trabajo, está dedicado con especial énfasis a mi fallecida madre, quien no tuvo la oportunidad de ver concluido este proceso que en sus inicios la llenó de orgullo. A mi novia Lucía y a mis hijos Daniela y Franco, quienes sin duda han sido las sacrificadas en horas de amor, cuidado, atención, preocupación y cariño, valores que de un modo u otro deben haber extrañado mientras se elaboraba esta tesis. Por ello retribuyo esa falta dedicándoles este trabajo que es parte de un bien mayor”.

Daniel

“A mi novia, padres y hermano por su apoyo incondicional”

Sebastián

Agradecimientos

Esta instancia se hace propicia para dar las gracias a todos aquellos que hicieron posible que esta obra tuviera un final provechoso, por ello, primeramente queremos dar un espacio en estas líneas a nuestros compañeros de Magíster por ser parte de este sacrificado proceso que ha llegado a su fin, hecho de gran relevancia, pues de no haber sido así estas palabras no habrían sido escritas.

Por otra parte, nada de esto se hubiese llevado a cabo sin el apoyo de muchas personas que hicieron posible gracias a su preocupación y aporte que este trabajo investigativo se incrementara, entre quienes se considera a nuestro profesor guía don Héctor Oyarce, por su desinteresado aporte, orientación y ayuda periódica, a cada uno de los académicos, autoridades y otros entrevistados, por el interés demostrado en colaborar con esta idea.

A la vez, no podemos dejar de agradecer a nuestros padres, que nos dieron la vida, formaron y entregaron valores que nos permitieron tener inquietudes por una formación y capacitación continua y llegar a estas añoradas instancias, para hacerles sentir tan orgullosos como estamos de ellos.

Resta por agradecer a todas aquellas personas que en sentido anonimato nos han colaborado, apoyado e incentivado y han querido participar de este proceso de engrandecimiento personal, así como a todos aquellos que en estas líneas hemos obviado, por razones lógicas, pero que en nuestra mente y corazón están y estarán presentes.

A TODOS VOSOTROS “GRACIAS”

Resumen Ejecutivo

El estudio “Análisis del Crecimiento y Marco Regulatorio de la Industria de la Seguridad Privada en Chile (1990-2010)”, busca analizar de forma cuantitativa y cualitativa el desarrollo que ha experimentado esta industria, de manera de poder contextualizar a la sociedad y sus apreciaciones acerca de la seguridad, sistematizar el marco regulatorio que actualmente la rige y estudiar su nueva propuesta. En este contexto, se describirá y caracterizará el desarrollo que ha tenido la industria de la seguridad privada en Chile en las últimas dos décadas, se examinará las consecuencias de la inseguridad y del temor de la población, como la responsabilidad que tiene el Estado y la Ciudadanía en materia de seguridad privada.

Asimismo, se desarrollará un análisis comparado de la legislación existente en materia de seguridad privada en algunos países de América Latina, con el objeto de determinar el estado de avance o estancamiento que presentan sus marcos jurídicos en el reconocimiento de la complejidad de las tareas que involucran hoy la seguridad privada, la necesidad de protección de los clientes y los derechos de los trabajadores.

Finalmente, el trabajo realizará propuestas básicas para una regulación efectiva de la industria, de manera que las políticas públicas a implementar consoliden el rol del Estado en una eficiente regulación de una industria cada vez más relevante.

Introducción

La seguridad es un derecho de los ciudadanos que debe ser cautelado por el Estado. Lamentablemente en los últimos años la sensación de inseguridad, principalmente asociada a una mayor tasa delictual, ha aumentado considerablemente afectando la calidad de vida de la ciudadanía en Chile. De esta forma se acrecienta la percepción de impunidad y de inseguridad, las que se vinculan a una respuesta poco eficiente del Estado, proceso que no hace más que debilitar la confianza que la sociedad tiene en las instituciones del sistema de justicia criminal, en especial, de la policía.

En este contexto, la industria de la seguridad privada en Chile ha crecido sustancialmente, principalmente desde los años 90. El aumento sostenido de la inversión pública y privada ha llevado a una representación relevante del presupuesto nacional e individual, transformando el derecho a la seguridad en un bien de consumo transable en el mercado. Así lo demuestra el aumento del gasto privado en disuasión y prevención, el que, entre los años 2000 y 2007, se incrementó en un 104%, alcanzando un total de 1.119 millones de dólares. De esta cantidad, el 64%, equivalente a 714 millones de dólares, corresponde al gasto en servicios de vigilancia (principalmente domiciliaria), lo que refleja un aumento del 76% con respecto al año 2000 (Libertad y Desarrollo, 2009).

Este evidente proceso de privatización del bien público seguridad, no ha puesto necesariamente en tela de juicio el monopolio del uso de la fuerza, ya que la regulación existente limita el porte de armas para casos de excepción. Pero la diversificación de los servicios es un fenómeno innegable y afecta a todos los estratos socioeconómicos con servicios de vigilancia, circuitos de televigilancia, cercos eléctricos, alarmas comunitarias, entre otros. La demanda ha crecido, no sólo por parte de la ciudadanía, sino que incluso desde el Estado, que en diversas ocasiones contrata vigilantes privados para algunas instalaciones o eventos. Esta demanda creciente ha llevado a un incremento de la dotación de personal de vigilancia privada, superando, en la actualidad, en más del doble al personal policial. En efecto, se estima que hoy en día, a partir de las entrevistas realizadas a

expertos, hay más de 100 mil funcionarios de la seguridad privada, mientras que el personal policial no alcanza los 50 mil.

Con dicho crecimiento resulta preocupante la informalidad de este mercado, lo que trae consigo la desprotección social en que se encuentra su personal. Además, el crecimiento de este sector no ha ido aparejado de una debida información que permita conocer su evolución, ya que no existe un registro nacional que mantenga actualizados los datos de esta industria. En este escenario, la obligación del Estado es regular eficientemente la seguridad privada, de manera que ésta se mantenga como coadyuvante de la seguridad pública y no como un negocio sin control que la absorba.

Descripción y fundamentación del tema

Como lo demuestran las estadísticas que se detallarán en el desarrollo de este estudio, el crecimiento y consolidación que la Industria de la Seguridad Privada ha tenido en Chile en las últimas dos décadas está íntimamente relacionado con distintos factores.

Dos de ellos son la inseguridad y el temor de la población, que han estado determinados por los altos índices de criminalidad como por la limitada capacidad del Estado a través de sus órganos de seguridad para cumplir la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía. Otros factores que explicaría este fenómeno, dicen relación con las características que son propias del mercado laboral chileno y los mecanismos como la flexibilización del trabajo y la subcontratación, los que ha permitido, como se apreciará, el desarrollo de empresas dedicadas a distintos rubros asociados a la seguridad privada.

En este sentido, el crecimiento de la Industria no ha ido aparejado de una legislación acorde con el desarrollo y complejidad que ésta ha adquirido, existiendo a la fecha una variedad de normas dispersas que tratan principalmente acerca de los vigilantes privados y que dejan sin reglamentar una gran cantidad de servicios en seguridad privada que se entregan en la actualidad, como son las alarmas y las cámaras de televigilancia, los choferes de seguridad, guardaespaldas, investigadores privados, entre otros.

Además, la actual normativa tampoco regula claramente la interacción entre los sectores público y privado cuando ésta se da en espacios como recitales, partidos de futbol, concentraciones políticas etc., de manera que se hace necesario un marco regulatorio único que consagre a la industria de la seguridad privada como coadyuvante de la seguridad pública, determinando que el Estado es el conductor político y técnico de este sector, como a su vez, el encargado de su regulación y fiscalización, de manera que el crecimiento de este negocio no termine finalmente absorbiendo a la seguridad pública. Otro aspecto importante de una adecuada legislación, es que ésta establezca reglas claras para asegurar el respeto de los derechos de los consumidores, como asimismo, para consagrar claramente los derechos y obligaciones para quienes quieran ingresar a este mercado.

En este contexto, el presente trabajo busca describir la evolución que ha tenido la seguridad privada en Chile desde los años 90, analizando teóricamente la responsabilidad que tiene el Estado en esta materia, para finalmente proponer algunos lineamientos básicos para la regulación efectiva de la industria.

A continuación se entregan los principales elementos que constituyen la investigación realizada para la presente tesis. La pregunta general de investigación, los objetivos e hipótesis iniciales generan un marco de trabajo que ha tenido una metodología diseñada en torno a recopilación de información cualitativa y cuantitativa.

Pregunta general de investigación

De acuerdo al crecimiento de la Seguridad Privada en Chile: ¿Existe un marco regulatorio adecuado que organice eficazmente el negocio de la seguridad privada, de manera de no afectar la capacidad del Estado para hacer frente a la inseguridad de la población?

Preguntas específicas de investigación

1. ¿Cuáles son los referentes teóricos acerca de la responsabilidad del Estado en materia de seguridad privada?
2. ¿Qué consecuencias trae la inseguridad y el temor en Chile?
3. ¿Qué efectos produce el crecimiento de la seguridad privada en Chile sin una adecuada regulación?
4. ¿Debe existir un nuevo marco regulatorio de la seguridad privada en Chile? ¿Por qué?

Hipótesis

La carencia de un marco regulatorio adecuado de la industria de seguridad privada debilitaría la capacidad estatal para enfrentar la inseguridad de forma eficiente. El crecimiento de la misma podría generar informalidad e incluso ilegalidad en su accionar.

Objetivo general

Analizar el crecimiento y marco regulatorio de la industria de la seguridad privada en Chile, y proponer alternativas de política pública a ser consideradas en la legislación de la temática.

Objetivos específicos

1. Analizar teóricamente la responsabilidad del Estado en materia de seguridad privada.
2. Analizar las consecuencias de la inseguridad en Chile.
3. Describir el desarrollo que ha tenido la industria de la seguridad privada en Chile.
4. Caracterizar la industria de la seguridad privada en Chile.
5. Proponer lineamientos básicos para la regulación efectiva de la industria

Marco Metodológico

Actualmente, en Chile existen escasos estudios sobre Seguridad Privada, lo que se refleja especialmente al momento de comparar los distintos discursos que existen en los actores relevantes. Por lo demás, estudios que analicen el marco regulatorio existente tampoco se conocen. En este sentido, esta investigación es un primer acercamiento al tema, teniendo características de un estudio exploratorio. Por otro lado, también es un estudio descriptivo, ya que se busca medir, evaluar y especificar las propiedades y aspectos vinculados a las percepciones de los actores/sujetos implicados en el caso específico de la Seguridad Privada (Hernández, Fernández y Baptista, 1991).

La metodología utilizada fue cuantitativa, ya que se analizó la ENUSC (Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana) para contextualizar la sociedad y sus apreciaciones sobre la seguridad. Posteriormente, se empleó una metodología cualitativa, considerando que se buscaba profundizar en el contexto en que se sitúa el crecimiento de la industria de Seguridad Privada, el Marco Regulatorio vigente y su nueva propuesta, además de querer ir más allá de ciertos conocimientos naturalizados en torno al tema.¹ Dicho de otra forma, siguiendo a Bosch et al (2004) al analizar la Regulación de la Seguridad Privada, se aprecia la coordinación entre el Estado y el Mercado, siendo “Necesario descender hasta la realidad cotidiana para entender cómo se produce esa coordinación de la vida social y cómo funciona el sistema de seguridad de un país.”(Bosch et al, 2004, p. 108).

A lo largo de la investigación se utilizaron fuentes primarias y secundarias de información. En el último caso, algunos de los textos analizados fueron medios de prensa, debates parlamentarios, marcos regulatorios, documentos expertos, etc. En relación a las fuentes primarias, corresponden a las entrevistas realizadas en detalle y justificando su selección, se emplearon las siguientes técnicas de recolección/producción de información:

¹“Lo cualitativo remite a la idea de inmersión o de indagación intensiva en los contextos en que los significados mentados circulan y se intercambian o en que la acción social misma ocurre, evitando un conocimiento de ‘naturalización’ de la realidad social, ya que lejos de dar todo por sobreentendido se pretende acceder a los procesos de construcción social que sirven de base para el despliegue de las relaciones humanas.” En Gaínza, A. (2006, p. 239).

- Sistematización de la normativa vigente² Una que vez que se logró tener toda la normativa anterior al proyecto de ley vigente, se analizó para contextualizar la discusión actual, dando cuenta de los cambios legales en Seguridad Privada.
- Sistematización de la normativa propuesta:³ Mediante su análisis se logró observar las fortalezas y debilidades de un cambio en la normativa vigente.

Tal como creen Bosch et al. (2004), la normativa es el primer referente obligado de análisis, dado que en ella se puede apreciar la relación entre Estado y Mercado en cuanto a la Seguridad Privada.

- Entrevistas semiestructuradas a actores claves: La importancia de esta técnica es que los actores entrevistados expresan su opinión abiertamente, pudiéndose indagar en distintos aspectos según el tipo de entrevistado/a. Además, en la conversación emergen elementos de la memoria de los entrevistados y entrevistadas. La selección fue realizada, en función de su representación de sectores de la Sociedad Civil, Estado y Mercado, como se mencionará en el Marco Teórico con Esping-Andersen. Así, existen criterios teóricos (muestreos teóricos), que justifican indagar en su opinión sobre el tema, respondiendo a supuestos de distribución del conocimiento y de los distintos roles que desempeñan estos sujetos (Hammersley y Atkinson, 1994).

Dado el tipo de estudio exploratorio que se realiza, se decidió organizar el terreno en dos momentos. En una primera etapa, se realizaron 10 entrevistas para conocer en un primer acercamiento las percepciones del crecimiento de la industria de seguridad privada y su marco regulatorio. En la segunda etapa, se profundizaron algunos nuevos aspectos extraídos del análisis preliminar de la primera etapa, entrevistando a 9 personas más, relacionadas con cada uno de los perfiles. Para cada grupo de actores se diseñó un pauta prototipo distinta (ver Anexos 1,2 y 3).

² Ley N°17.798/1977, Decreto Ley N° 3.607/1981, Decreto Supremo 93/1985, Decreto Supremo 1773/1994, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961/1990, Ley N° 19.303/1994, Ley N° 19.329/1994, Decreto Exento del Ministerio del Interior N° 41/1996, Ley N° 19.496/1997, Decreto Exento del Ministerio del Interior N°1.122/1998 y Decreto Exento del Ministerio del Interior N° 1.126/2000.

³ Compuesta por el Proyecto de Ley y sus indicaciones.

Ahora bien, el hecho de organizar el terreno en dos etapas permitió poner a prueba las pautas de entrevista, de forma que en la segunda etapa se incluyeron nuevas preguntas y se eliminaron otras, a la vez que se cambiaron los énfasis para poder profundizar en los temas menos explorados. En la siguiente matriz se aprecian los perfiles de los entrevistados y entrevistas realizadas:

Tabla 1. Perfiles de entrevistados y entrevistadas

Sector Sociedad	Actores relevantes*	Número de entrevistas
Estado	Gobierno Local (municipalidad)	2
	Gobierno Central (Ministerio)	1
	Fuerzas de Seguridad y Orden Público	3
	Poder Legislativo	1
<i>Subtotal</i>		7
Mercado	Empresa privada, nivel alto (dueño empresa, jefe de sector, etc)	4
	Empresa privada, nivel bajo (guardia seguridad)	3
<i>Subtotal</i>		7
Sociedad Civil	Academia	3
	Derecho Laboral	1
	Sindicato de trabajadores de la seguridad	1
<i>Subtotal</i>		5
Total	19 Actores relevantes	19 entrevistas

Fuente: Elaboración propia.

*Las personas entrevistadas fueron, según esfera de influencia:

Estado:

1. Felipe Harboe, Diputado (Poder Legislativo).
2. Héctor Soto, Secretario ejecutivo de Corporación de Seguridad de Municipalidad de Las Condes (Gobierno local).
3. Asesor del Ministerio del Interior, se reserva identidad a petición de entrevistado (Gobierno Central).

4. Exequiel Molina, asesor del Director Nacional de OS11 (Fuerzas de Seguridad y Orden Público).
5. Javiera Blanco, Ex Subsecretaria de Carabineros (3 años) y actual Directora Ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana (menos de un año). Dado que conocía en profundidad el tema desde su cargo anterior, se le incluye en este perfil.
6. Luis Palavacino, Coronel de Carabineros (R), Asesor Especialista em Seguridad Privada de La Prefectura Santiago Central.
7. Eduardo Botecano, Director Seguridad Municipalidad de Santiago.

Mercado:

1. Juan Bernard, Presidente ACHEA (Asociación Chilena de Empresa de Alarma) y dueño empresa Alarmatic (Nivel alto).
2. Boris Riquelme, Jefe de seguridad de empresa retail (Nivel alto).
3. Sidney Houston, Gerente de Seguridad y Presidente de ADICO (Asociación de Distribuidora de Combustibles) (Nivel alto).
4. Marcelo Balmaceda, Jefe de Seguridad Retail (Nivel alto).
5. Miriam, Guardia de Seguridad de Farmacias e Instituciones (Se reserva identidad por motivos laborales).
6. Manuel, Guardia de Seguridad de Supermercado (Se reserva identidad por motivos laborales).
7. Francisco, Guardia de Seguridad esporádico en empresas de seguridad (Se reserva identidad por motivos laborales).

Sociedad Civil:

1. Lucía Dammert, Directora del Programa de Seguridad y Ciudadanía Flacso (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (Academia).
2. Jorge Lee, Presidente de la Comisión de Seguridad de la Cámara Nacional de Comercio (Academia).
3. Patricio Tudela, Investigador en Fundación Paz Ciudadana.

4. Guido Rojas, Abogado.
5. José Hernán Cortés, Presidente Sindicato Empresa de Seguridad.

Al igual que en estudios internacionales,⁴ se preguntó y observó la oferta y demanda de seguridad (servicios y clientes), tendencias de futuro (nuevos mercados, innovación, tecnología), tipo de relación (de cooperación, competencia, indiferencia entre los proveedores de seguridad), valoración del funcionamiento de la regulación al respecto, incidencia de cada sector en los otros, debilidades en la fiscalización, regulación, etc. Para resguardar elementos éticos, antes de comenzar cada entrevista se les pidió autorización para grabar el audio y también para citarlos, a lo que accedió la mayoría de los entrevistados (ver modelo de Consentimiento Informado en Anexo 4).

En cuanto a los análisis, ya se mencionó que se realizó uno estadístico descriptivo⁵ y otro de las entrevistas en términos de:

- Análisis cualitativo de contenido: empleado especialmente para el análisis del Marco Regulatorio actual y propuesto. Mediante este análisis se logró reducir el material logrando generalizaciones más abstractas (Flick, 2004, p. 207).
- Análisis de discurso: Se centró más en el contenido del habla, en los temas tratados y su organización social más que lingüística, es decir, se analizan los repertorios interpretativos que los sujetos utilizan en la conversación (p. 217).

La presente tesis se estructura en cuatro capítulos que generan una narrativa muy clara sobre la problemática de la regulación de la seguridad privada en el país. El primero detalla el marco teórico utilizado para la comprensión del fenómeno. En su confección, se han utilizado referencias a autores pertenecientes a diversas corrientes de pensamiento que ponen énfasis en el rol del Estado en el monopolio del uso de la fuerza, así como los cambios que el papel del Estado ha sufrido en los últimos años. Adicionalmente, se ha

⁴ Bosch et al (2004) en el caso de España; Weber (2001) en el caso de la UE.

⁵ En base a la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana. Especialmente para hablar del contexto de la inseguridad en Chile, en términos de denuncias, victimización, temor.

revisado la literatura sobre la seguridad como elemento constitutivo de las sociedades y su vinculación con el capital social. El segundo capítulo presenta una descripción general sobre la situación de la inseguridad en Chile en las últimas décadas, comenzando por la carencia de información rigurosa y transparente sobre lo que sucedía durante la Dictadura Militar, y centrando el análisis en el periodo que se inicia con el regreso a la democracia. Asimismo, se examinan las encuestas de victimización, las denuncias de los delitos de mayor connotación social, el temor y otros elementos como la confianza institucional, toda vez que son indicadores medulares para entender como se ha configurado una sensación cotidiana de ansiedad frente a la delincuencia. El tercer capítulo se vuelca de lleno en la industria de seguridad privada describiendo sus principales elementos de crecimiento y consolidación, así como la normativa que la regula. En este punto se pone énfasis en el análisis del cuerpo de normas que regulan la industria en la actualidad, definiendo los espacios grises así como los desafíos aún pendientes. El cuarto capítulo se centra en las experiencias de regulación de la industria en otros países, la importancia de los mecanismos de regulación eficiente y las propuestas para la experiencia nacional. Finalmente, en el último capítulo se presentan las conclusiones con especial énfasis en aquellos planteamientos de política pública que deberían ser implementadas para consolidar el rol del Estado en una eficiente regulación de una industria cada vez más relevante.

Capítulo I.- Marco Teórico

Al querer reflexionar sobre el crecimiento y marco regulatorio de la industria de la seguridad privada, distintos elementos teóricos entran en juego.

En primer lugar, existe una vinculación económica, ya que el crecimiento de la industria se enmarca dentro de los cambios que vive un Mercado en uno de sus sectores. También, se vincula con las normas y leyes que cada país promulga para darle un orden a su Sociedad. Este marco regulatorio, es particular a un Estado y su contexto social. En este sentido, el tema central de la tesis vincula Estado, Mercado y Sociedad.

Las asociaciones en torno a la seguridad han sido más flexibles. Por lo general, está asociada a entregar certezas, disminuir contingencias, peligros y riesgos. Se le define como un concepto complejo, pues es un estado que se puede alcanzar cuando se conjugan múltiples factores. Por estos motivos, las reflexiones teóricas sobre el concepto, se han ido delimitando en función de los sustantivos o adjetivos que la acompañan.

En este caso, visto de forma sencilla, al hablar de seguridad privada, lo privado se remite a contextos familiares y de mercado. Mientras que lo público, se atribuye al Estado. Así, la seguridad privada se asocia a las estrategias que las familias y el mercado emprenden para obtener seguridad, tales como la autogestión, compra-venta de servicios, etc. En el caso de la seguridad pública, el mismo Estado elabora estrategias para proveer la seguridad, considerando que éste posee una condición propia: el legítimo uso de la fuerza.

Pero, ¿hasta dónde las familias y el mercado pueden proveer su propia seguridad? ¿Y hasta dónde se le puede exigir al Estado que provea seguridad? En parte, estas han sido las preguntas que se han planteado en esta investigación, de forma que se revisarán distintos elementos teóricos que permitirán entender e interpretar las reflexiones que se irán planteando.

1. TEORÍA DE ESTADO Y DISCUSIONES SOBRE SUS OBLIGACIONES.

El Estado es uno de los elementos que están en juego en esta discusión. La teoría sobre el Estado abunda y según el tema indagado se pueden encontrar diferentes énfasis. En esta ocasión, se busca relacionar el Estado con la provisión de seguridad y las estrategias que posee para lograr ese objetivo.

Definiciones de Estado vinculadas al uso de la fuerza: Lo propio del Estado, pero no exclusivo.

Uno de los primeros teóricos que reflexiona sobre el Estado es J. Rousseau en su clásico libro del siglo XVIII, El Contrato Social. En él, se pretende encontrar una forma de

asociación que defienda y proteja, de toda fuerza común, a la persona y a los bienes de cada asociado, y por virtud de la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y quede tan libre como antes. Para esto, cada uno debería poner en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, que limita a la libertad civil. Por ejemplo, en cuanto a las leyes, dirá que “son siempre útiles para los que poseen algo y perjudiciales para los que nada tienen. De donde se sigue que el estado social no es ventajoso a los hombres sino en tanto que poseen todos algo y que ninguno de ellos tiene demasiado” (Rousseau, 1762, p.6). Por estos motivos, al momento de analizar marcos regulatorios, se debe recordar que las leyes siempre benefician a algunos y perjudican otros, independientemente de que no sea su finalidad. ¿Pero cómo hacer cumplir esta ley?

Max Weber, debe ser uno de los primeros teóricos del siglo XIX que vinculó al Estado con el uso de la fuerza. Para él, el Estado como toda asociación política, solo es definible por referencia a un medio específico: la violencia física. La violencia no es, naturalmente, ni el medio normal ni el único medio empleado por el Estado, pero sí es su medio específico. Así, el Estado sería la comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima.⁶ He aquí un segundo elemento: el uso de la violencia debe ser legítimo para que sea una característica propia del Estado.

El mismo autor plantea tres tipos de justificaciones internas que son fundamentos de la legitimidad de una dominación:

1. Legitimidad tradicional. Aquella basada en la costumbre o en el “eterno ayer”. Se justifica en su inmemorial validez y por la consuetudinaria orientación de los hombres hacia su respeto.
2. La autoridad de la gracia (carisma), personal y extraordinaria. Capacidad para las revelaciones, el heroísmo y otras cualidades de caudillo que posee un individuo.

⁶ Para más información, ver M. Weber (1998). El político y el científico, pp. 83-84. También ver del mismo autor Economía y Sociedad (1922), p. 1056.

3. Legitimidad Legal. Creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas racionalmente creadas. Orientación hacia la obediencia de las obligaciones legalmente establecidas.

De esta forma, mediante estas tres justificaciones se puede apreciar el cómo puede operar la seguridad y justificarse su existencia y las preocupaciones que en torno a ella giran (victimización, inseguridad, denuncias, etc.). El Estado en sí, es una asociación política, por lo que “es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima (es decir, de la que es vista como tal). Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan” (Weber, 1998).

Mediante esto se lograría mantener el orden político vigente. Por ejemplo, en las normativas vinculadas a seguridad privada, existe una legitimidad legal. Así como en la obediencia a las policías en Chile, existe una legitimidad tradicional.

Ahora, el mismo Weber distingue entre una validez ideal (dimensión simbólica) y una validez empírica (dimensión física) de las normas, lo que da paso a que se inicien estudios sobre el Estado como forma compleja de organización social y posteriormente se conceptualice como uno más de los subsistemas o instituciones en el sistema social. Al considerar al Estado como un subsistema más -el (sub)sistema político- se pueden focalizar las investigaciones en una de las funciones del Estado⁷ (por ejemplo la seguridad) y su respectivo poder asociado.

Las dimensiones física y simbólica confluyen en lo que Gaetano Mosca llamara, en 1896, la “Fórmula Política”, y que refleja la paradójica conjunción de estas dos dimensiones:

⁷ Esto porque las observaciones de Weber definen al Estado moderno “Mediante los dos elementos constitutivos de la presencia de un aparato administrativo que tiene la función de ocuparse de la prestación de los servicios públicos y del monopolio legítimo de la fuerza” (Bobbio, 2002, p. 91).

“En todas las sociedades discretamente numerosas y llegadas a un cierto grado de cultura, hasta ahora ha sucedido que la clase política no justifica exclusivamente su poder únicamente con la posesión de hecho, sino que busca darle una base moral y legal, haciéndolo emanar como consecuencia necesaria de doctrinas y creencias generalmente reconocidas y aceptadas en la sociedad que esa clase política dirige” (Mosca, 2002, p. 120).

Son estos elementos los que se deben buscar a lo largo de la investigación, pues el marco regulatorio constituye un hecho, pero el cómo se le significa y emplea en la práctica corresponden al plano simbólico.

A pesar de concordar con ésta reflexión, es necesario actualizarla dada las transformaciones de las relaciones de poder que han alterado y desarrollado una serie de técnicas que están orientadas a gobernar a los individuos. Estas técnicas que se transforman junto con las relaciones de poder, involucran tanto al poder político del Estado, que es definido por el uso legítimo de la violencia, como a otras esferas de poder, entre las que se encuentra la seguridad privada. De forma que, si bien conviven una serie de mecanismos jurídicos-legales, disciplinarios y de seguridad, es esencial hacer hincapié en las transformaciones del poder político del Estado, lo que ha sido llamado por Foucault, como el nuevo orden estatal donde predominan los mecanismos de seguridad.⁸

Desde una perspectiva distinta, Huntington afirma que las organizaciones o procedimientos políticos corresponden a los dispositivos para mantener el orden, resolver discusiones, etc. “Cuanto más compleja y heterogénea es la sociedad, el logro y mantenimiento de la comunidad política dependen en mayor medida del funcionamiento de las instituciones específicas” (Huntington, 1996, p. 20). En la práctica las instituciones políticas se mezclan con las fuerzas sociales. En una sociedad donde todos pertenecen a una misma fuerza social, los conflictos son limitados y si el conflicto social falta por completo, las

⁸ Para mayores referencias, se puede leer del autor Tecnologías del yo (1990), Paidós, Barcelona. También Seguridad, Territorio y Población (2008), FCE.

instituciones políticas son innecesarias. Esta apreciación se vincula con la discusión sobre una nueva institucionalidad que fiscalice a las empresas y otros servicios vinculados a la seguridad privada.

En este sentido, el Estado se entiende como aquel subsistema que le es propio el uso legítimo de la fuerza, basándose en marcos normativos e institucionales (dimensión física), pero también en una legitimidad, moral y ética ante la sociedad (dimensión simbólica). Entendido así, el Estado se ha modificado en las últimas décadas, además de adaptarse a cada contexto social. A continuación se revisará cómo los mismos elementos que definen al Estado, se pueden significar de distintas formas en la relación Estado-Mercado-Sociedad (familia).

Tipos de Estados asociados a derivadas históricas: Cambios en la articulación Estado-Mercado-Familia.

El Estado a lo largo del tiempo se ha ido modificando y ha ido cambiando sus funciones e implicancias en la provisión de bienes y servicios. Estos cambios generan alteraciones en la forma en que el Estado se ha relacionado con el Mercado y con la Sociedad (familia). Se debe considerar que estas modificaciones no sólo son diacrónicas (sucesivas a lo largo del tiempo), sino también sincrónicas (en un momento dado, ante situaciones puntuales).

En este apartado se describen las diferentes formas en que el Estado se manifiesta y se relaciona con los otros dos actores, de manera tal que posteriormente se pueda identificar en qué modelos transita el Estado Chileno. De hecho, la seguridad privada no sólo se encuentra situada en el mercado, actualmente en Chile existen municipalidades que están subvencionando el pago de guardias para vecinos organizados que quieran contratar el servicio (F. Harboe, entrevista, 4 de diciembre, 2010) de forma que se puede hablar de políticas públicas de seguridad privada. Esta reflexión también se puede realizar en el caso de los trabajadores del sector, analizando cuál es el estado en que se encuentra su situación laboral.

La articulación Estado-Mercado-Sociedad (familia), es una articulación usada en ciencias sociales para referirse a los términos estructurales de una determinada sociedad. Por ejemplo, se encuentra Claus Offe, quien “rechaza la idea convencional del Estado de Bienestar como proveedor de servicios sociales, interpretándolo, en cambio, como un grupo multifuncional y heterogéneo de instituciones políticas y administrativas cuyo propósito es manejar las estructuras de socialización y la economía capitalista” (1994). También está Richard Titmuss (1958), quien diferencia entre un estado de bienestar residual y otro institucional. En el primero, el Estado asume responsabilidad en casos muy extremos, sólo cuando falla la familia o el mercado (como la seguridad privada). En el segundo, el modelo se adhiere a toda la población, es universalista e involucra el compromiso de bienestar institucional (como la seguridad pública). Así, en la actualidad no se puede entender el Estado aislado de otras instituciones o de otros actores. Estado-Mercado-Sociedad (familia) se definen conjuntamente.

Sin embargo, el Estado con sus intervenciones no sólo entrega beneficios, también está modificando a la sociedad, la moldea. Cabe entonces preguntarse cuáles son los supuestos para intervenir y cómo modifica esto el ordenamiento de la sociedad. Uno de los autores más connotados en el último tiempo, por sus análisis de los modelos de Estado de Bienestar, es Esping Andersen (1993), quien, además de analizar las relaciones entre Estado-Mercado-Sociedad (Familia), reflexiona sobre los grados de dependencia que poseen las personas hacia el Mercado (mercantilización),⁹ como también acerca de la garantía de ciertos derechos sociales básicos¹⁰ y la estratificación social.

Respecto a este último punto, la pregunta de fondo es ¿Qué tipo de sistema de estratificación es promovido por las políticas sociales? El Estado de Bienestar no es solamente un mecanismo que interviene cuando existe alguna inequidad, sino que es

⁹ No hay duda de que la desmercantilización es un asunto importante en el desarrollo del Estado de Bienestar. De hecho siempre ha sido un prioridad, porque cuando los trabajadores son totalmente dependientes del mercado, hay demasiada dificultad para movilizar la acción solidaria. Se busca la libertad de los ciudadanos, sin la potencial pérdida de su trabajo.

¹⁰ Esping Andersen no realiza un análisis de la seguridad pública o privada, pero considerando que la seguridad en estos términos es un derecho, sus análisis se pueden extrapolar a esta investigación. Ver Esping-Andersen (1993).

también un sistema de estratificación. Es una fuerza activa que ordena las relaciones sociales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y basándose en las experiencias de otros países, Esping Andersen (1993) definió tres modelos de Estado de Bienestar:

- Estado de Bienestar Liberal: Hay modestas transferencias universales o también modesta seguridad social que predominan en los planes de gobierno. Los beneficios se dan especialmente a la clase trabajadora, dependientes del Estado. En este modelo, el progreso de las reformas sociales ha sido circunscrito a normas éticas de trabajo liberales y los beneficios en general son módicos. Este es el Sistema utilizado en países como Estados Unidos.
- Estado de Bienestar Corporativistas y Conservadores: En este modelo, la obsesión liberal de la eficiencia de los mercados no es un asunto predominante, como axial tampoco lo es la garantía del cumplimiento de los derechos sociales. Lo que ha sido predominante es la conservación de las diferencias, como los derechos que se relacionan con el estatus y la clase. También tiene una relación muy cercana con la iglesia y quiere mantener los lazos familiares. Este modelo lo encontramos en países como Italia y Alemania.
- Estado de Bienestar Social Democrático (Socialista): Basado en los principios del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales, los que han sido extendidos hacia las nuevas clases medias. Los socialistas demócratas persuadieron al Estado de Bienestar para promover una equidad que alcanzara altos niveles, como es el caso de Dinamarca y Suecia.

Hasta aquí, se ha reflexionado desde una lectura más social sobre los cambios del Estado. No obstante, existen otros enfoques o lecturas que también pueden ayudar a comprender la situación en la que emerge y se encuentra la industria de la seguridad privada.

Desde una lectura de la economía y la producción (Mercado), en el caso de América Latina y especialmente de Chile, el Estado se modificó en el traspaso del paradigma económico

cepalino al paradigma económico emanado del Consenso de Washington. En el primer paradigma, el Estado se encargó de estimular y participar directamente en el desarrollo productivo del país, centrándose en el desarrollo hacia dentro, la industrialización sustitutiva, el papel de la tecnología, entre otros. En fin, el Estado sostuvo un rol activo, siendo la base de la política económica. Esta ampliación y fortalecimiento del aparato estatal, lo llevó a ser conocido como el Estado empresario.

Sin embargo:

“En pocos países de América Latina se consiguió avanzar en la construcción de un sólido Estado democrático, condición indispensable para asegurar la autonomía frente a los intereses particulares y la confianza en el imperio de la ley. Estas deficiencias condujeron a la inestabilidad política y al déficit democrático (...) Los vacíos o fallas en esas relaciones erosionaron la viabilidad de un desarrollo sustentable y equitativo” (Iglesias, 2006, p. 10).

Fue así como se renunció a este paradigma y se adoptó el modelo propuesto por el Consenso de Washington.

Este nuevo modelo, con una actitud antiestatal generalizada, promovía un Estado que era minimalista y prescindible, de manera tal que se cierran instituciones, se eliminan instrumentos de política y se recorta el intervencionismo excesivo. Es un Estado liberal que se caracteriza por: una privatización y apertura al mercado de sectores completos de la economía; debilitamiento o la ausencia de los marcos de regulación requeridos para fomentar la competencia y proteger el interés de los consumidores; el abandono de las medidas de promoción de sectores productivos específicos; un escaso avance en la realización de reformas fiscales auténticas; baja y decreciente inversión pública en infraestructura, entre otros.

Solo a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, ha resurgido en este modelo de Estado una preocupación por el desarrollo social, especialmente después del atentado vivido el 11

de septiembre de 2001, generándose un fuerte énfasis en las medidas de seguridad impulsadas por el Estado (Iglesias, 2006).

Estos cambios han llevado a preguntarse a algunos la posibilidad de un nuevo paradigma o de un nuevo concepto de Estado, sin embargo, parecen ser cambios muy recientes para determinar la existencia de un nuevo paradigma.

Algunos de estos nuevos conceptos de Estado, están en directa relación con el papel del Mercado, en función de la provisión de bienes. Se ha hablado de un Estado con un rol provisor, comprador, subvencionador, regulador o controlador (Bosch et al, 2004, pp. 112-113), distinguiéndose:

- Mercado libre (exclusividad del Mercado).
- Mercado libre condicionado.
- Mercado reservado.
- Provisión Estatal (Exclusividad del Estado).

Por ejemplo, en un estudio realizado por la COEs (Confederation of European Security Services), se detectaron 3 modelos de regulación de la seguridad privada en la Unión Europea (Weber, 2001).

- Seguridad como una actividad económica más (Austria, Gran Bretaña, Irlanda, Grecia y Alemania).
- Seguridad regulada al máximo por el Estado (Bélgica, España y en menor grado Holanda y Luxemburgo).
- Seguridad con definición amplia y controles estrictos (Dinamarca, Finlandia).

De esta forma, desde una lectura del Mercado, aparecen nuevos elementos a observar en esta investigación: tipos de controles, consideraciones respecto a la actividad económica, momento en que surge la industria, en qué momentos se activa el Estado respecto al tema, etc.

Otras de las lecturas del Estado, puede ser en términos del cambio político y democrático que han vivido las sociedades latinoamericanas. Esta reflexión ha sido desarrollada por M.A. Garretón (1995 y 2000), para quien, luego de los regímenes autoritarios, América Latina ha transitado de una democratización política a una democratización social. Por ejemplo, en la mayoría de los países se inauguró la democracia, existiendo una elección mediante votaciones, se superaron enclaves autoritarios (leyes, instituciones, etc.) y se comenzó a dar pasos hacia una consolidación democrática. En algunos países -como Chile- donde ya se consolidó la democracia, se inicia un proceso de democratización social que pone especial atención en los derechos de los ciudadanos (educación, salud, vivienda, trabajo). En algunos países, la seguridad se concibe como un derecho, mientras que en otros, sólo se considera un bien a tranzar en el mercado. En ambos casos, “la seguridad ha sido un intento reciente, marginal, poco eficaz, políticamente explotado y difícilmente evaluado” (Carrillo-Flores, 2007, p. 182).

Se debe considerar, que el paradigma autoritario situó a la sociedad como objeto y no como sujeto de la acción estatal, repercutiendo en las estructuras institucionales y legales, las que aún no han sido adecuadamente reformadas para cerrar el proceso de transición a la democracia, como es el caso de las leyes vinculadas a seguridad privada en Chile. De este modo, la seguridad cuenta con un componente de incertidumbre y confianza que ha servido para manipulaciones políticas.

Las formas en que cada Estado provee su seguridad varían caso a caso, especialmente cuando en materia de criminalidad no hay un consenso sobre el diagnóstico ni sobre las políticas necesarias para combatir el aumento del delito y la violencia. Por eso es importante conocer cuáles son las alternativas que hay en este plano, sin desconocer los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por ende, desde esta lectura sociopolítica de un Estado democrático de derecho, la provisión de seguridad supone: previsibilidad, seguridad jurídica, vigencia efectiva de los derechos fundamentales ciudadanos, apertura política, transparencia, rendición de cuentas, entre otras cosas (pp. 187-188).

En la actualidad, la discusión ya no aborda si es mejor el Estado o el Mercado. Mas bien, se discute la forma en que ambos puedan relacionarse de la mejor manera, una combinación apropiada que deja de lado esquemas ideológicos previamente concebidos con tal que se aprovechen las mejores características institucionales de cada uno, y con una división de roles dinámica entre el sector público y privado (Cotler, 1995).

2. CONCEPTUALIZANDO LA SEGURIDAD PÚBLICA Y PRIVADA

En este punto de la discusión teórica confluyen los cambios del Estado ya descritos, con las distintas posiciones de lo que es, y le corresponde a la seguridad pública y privada.

Responsabilidad del Estado

Independiente de la lectura del Estado (de Bienestar, Mercado o Sociopolítica), a este le corresponden ciertas obligaciones mínimas para con la población.

Como señala Carrillo-Flórez (2007), constituyen una responsabilidad básica e irrenunciable del Estado el control, la prevención, la sanción y la represión de la violencia y el crimen, siendo un elemento central de las políticas públicas, sin perjuicio de las responsabilidades que en esta materia puedan corresponderle a la sociedad civil. En este sentido, el Estado ha elaborado mecanismos sociales e institucionales para diferenciar la violencia legítima de la ilegítima:

“Para el Estado, esta es una realidad paradójica, pues controla el uso de la violencia y a la vez -en la concepción tradicional de Weber-, tiene el monopolio en el legítimo uso de la fuerza. Por consiguiente, el Estado es un factor clave en la prevención, la producción, el control y la sanción de la violencia” (p. 185).

La seguridad aparece, cada vez más, como una corresponsabilidad del sector público, privado y de la sociedad civil, teniendo gran importancia social y política la forma en que

se articulan los diferentes sectores para dar pie a un modelo de sistema de seguridad. Según Bosh et al (2004), esta articulación o coordinación refiere a poner en relación actividades separadas, debiendo tender a la eficiencia. Para estos autores, existen dos mecanismos básicos de coordinación: las jerarquías¹¹ y el mercado cuyas fronteras son fluidas. “Así, el mercado llevado al extremo puede desembocar en una situación de monopolio. Entonces la organización dominante (jerarquía) absorbe al mercado” (p. 107).

El Estado en el tema de la seguridad, posee múltiples formas de intervención a través de subsidios, políticas fiscales o regulación. El análisis de ésta última es particularmente reveladora ya que, a través de ella, el Estado interviene en el mercado y coordina su propia acción con él. Así, al momento de analizar la coordinación de la vida social en el ámbito de la seguridad, se debe considerar cómo se conectan Estado y mercado, analizando sus dinámicas de conflicto y cooperación, y respondiendo al cómo los actores definen sus fronteras y la movilidad de estas mismas. En este sentido, dado que el Estado nace para proteger a los ciudadanos, la noción de seguridad ciudadana se ha construido alrededor de jerarquías.

Origen del concepto seguridad.

Distinta literatura e incluso en las entrevistas realizadas, apareció la raíz común entre safety (asociado a prevención de riesgos) y security (seguridad). Por ende, la idea de prevención es inseparable al de la seguridad. Prevenir es sinónimo de ser eficaz, haciendo cosas para evitar que se materialice un riesgo, o el daño sea el menor posible si sucede. Como indica Bosh, muchas policías siguen modelos racional-burocráticos orientados a la persecución de delitos (reactivas), teniendo una escasa tradición preventiva. Aspectos que sí estaría cubriendo la seguridad privada, evitando daños y pérdidas, pero basada en la vigilancia y la disuasión (prevención situacional).

¹¹ “La noción de jerarquía es paralela a la de burocracia, pero también existen jerarquías externas. El principal mecanismo de coordinación de las jerarquías son las normas, así como la confianza lo es del de las redes. Las redes integran a elites y a grupos de interés económico, estatal y de la sociedad civil” (Bosch et al, 2004, p.107).

Seguridad pública/Seguridad ciudadana.

Por lo general, la seguridad pública se refiere a la necesidad de mantener el orden público y el imperio de las leyes en el territorio de un Estado, donde las policías en la mayor parte de las democracias modernas se encargan de su cumplimiento (Kinkaid y Gamarra, 1996).

Según I. Arriagada (2001), la seguridad ciudadana corresponde a “la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales” y seguridad pública se define como “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública por medio de la prevención y represión de los delitos y las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de la policía administrativa.”

No obstante, también existen detractores del concepto de seguridad ciudadana. Por ejemplo, E. Carranza (1997), señala:

“hemos considerado apropiado utilizar el término ‘seguridad de los habitantes’ y no ‘seguridad ciudadana’, por cuanto la palabra ‘habitantes’ no sólo cubre a los ciudadanos sino a todas las personas sin excepción, verbigracia menores de edad, residentes, transeúntes, turistas, inmigrantes indocumentados, extranjeros en general... [...] Por otra parte, el término ‘seguridad ciudadana’ tiene malos antecedentes en América Latina, ya que comenzó siendo utilizado por las fuerzas armadas y las policías militarizadas hacia fines de los años setenta y durante los ochenta en los países víctimas de las dictaduras militares o que comenzaban a salir de ellas, como un vocablo renovado pero de similar contenido al de la ‘doctrina de la seguridad nacional”.

Sin embargo, más adelante señalará que:

“De igual modo, un concepto verdaderamente amplio y comprensivo de seguridad de los habitantes debe comprender no sólo la tranquilidad de no ser víctima de hechos delictivos, sino también la de vivir en un Estado constitucional de derecho, y la de participar de los beneficios del desarrollo en materia de salud, educación, vivienda, recreación y todos los ámbitos del bienestar social. Este concepto no es otro que el de desarrollo humano sostenible, que tiene la equidad como principio” (p. 7).

Así, es un concepto que abarca más allá de los aspectos que se pueden propiciar desde el monopolio del uso de la fuerza estatal, y por ende, sigue siendo más ilustrador de este hecho, el usar el concepto de seguridad ciudadana. Además, tal como proponen Torres y de la Puente (2001):

“La mayor parte de las definiciones de seguridad ciudadana la vinculan con la seguridad pública. En esos términos la seguridad ciudadana comparte los principios bajo los cuales los Estados democráticos deben ejercer la seguridad interior, pero su diferencia específica deriva de los agentes involucrados, particularmente en este caso, las personas que ejercen derechos y tienen deberes ciudadanos”.

Lo que en términos prácticos se traduce, para Arriagada (2001), en que “Existe una relación indirecta entre seguridad pública y seguridad ciudadana: los estudios de victimización han señalado que la inseguridad ciudadana (preocupación por la calidad de vida y oportunidades sociales) contribuye a incrementar la sensación de inseguridad pública, esto es, el temor al crimen.”

La seguridad pública, así como la defensa de la nación, es un bien público y un derecho colectivo, que debería proveer el Estado. En teoría no es exclusivo ni excluyente, pero cuando la seguridad pasa a ser un bien disponible en el mercado, podría convertirse en otro factor de desigualdad, entre los que pueden pagar por ella y los que no. Algunas definiciones enfatizan el aspecto democrático y solidario de la seguridad:

“esta concepción democrática de seguridad ciudadana tiene una dimensión de civismo y solidaridad que determinan este carácter de bien colectivo; de esta manera, la seguridad debe ser comprendida como una tarea de todos, en tanto somos parte de una misma comunidad reunida en torno a un proyecto común. Esta concepción supone, además, que entendemos la violencia como un fenómeno social, relacionado directamente con la estructura social y la cultura en cuanto sistema de valores” (Arias, 2009, p. 13).

A pesar de lo expuesto, esa visión solidaria ha perdido fuerza frente a una sociedad que pone énfasis en el individuo, el que, al no sentir cumplidas sus demandas por seguridad, invierte en seguridad privada, contratando guardias y tecnología para el resguardo personal, de barrios, empresas, casas y bienes, quedando el acceso a la seguridad privada, como su calidad, entregadas a las reglas del mercado.

Por un lado, en sociedades democráticas como la chilena, el rango de acción de las policías va desde la investigación de los delitos, hasta su prevención y control. En algunos casos un mismo organismo policial tiene ambas funciones, en otros, son instituciones diferentes como en el caso Chileno (Policía de Investigaciones y Carabineros). En el caso de las policías preventivas, tienen dos ámbitos de acción: el orden interno y la seguridad pública:

“La función de mantenimiento del orden interno se vincula directamente con el mantenimiento del orden político, que puede verse amenazado por manifestaciones, revueltas o incluso atentados a la institucionalidad; adicionalmente, es parte de este tipo de función la

vigilancia de eventos masivos de corte deportivo, político y cultural. La seguridad pública, por su parte, se vincula con la función de protección de las personas y sus bienes. Para lograr este objetivo, las policías utilizan estrategias de control y prevención de la violencia y la delincuencia. El balance de ambas funciones se vincula con las principales preocupaciones políticas y ciudadanas. Así, en aquellos contextos donde los conflictos políticos y sociales se presentan con mayor intensidad, se verifica una mayor preocupación policial por estos hechos” (Dammert, 2007, p. 69).

Esta noción amplia engloba medidas preventivas y represivas, privadas y públicas, medios persuasivos, disuasivos e inhibitorios. Por otro lado, en este marco, la seguridad privada se ubica en el eje del control social *preventivo*, compuesto por intervenciones no penales dirigidas a las causas próximas de los delitos y que buscan reducir el riesgo o probabilidad de sufrir algún daño.

Seguridad privada y definición del crecimiento de su industria.

Uno de los elementos indiscutibles -a pesar de la opacidad de la industria- es que es una industria que ha crecido exponencialmente.

Por crecimiento se entiende algo que ha aumentado, sin embargo, que algo crezca no significa que lo hace de forma lineal u ordenada. De hecho, se le critica a la industria de la seguridad privada que ha crecido de forma inorgánica, es decir, sin un patrón aparente. Para Bosh et al (2004) existen distintas explicaciones del papel que cumple la seguridad privada y su crecimiento.

La primera explicación, proveniente de teorías liberales, hablan de un espacio que se le deja a esta industria dada la contención del gasto público entre 1980 y 1990, junto con el aumento de la inseguridad ciudadana. En este caso, se ve a la seguridad privada como complementaria a la pública. Desde las teorías estructuralistas, donde el contexto social es

individualista, fragmentado y contradictorio, la seguridad privada responde mejor que la pública porque es capaz de dar respuestas a demandas contradictorias. Además, hay un crecimiento de los espacios privados de uso masivo (centros comerciales, de ocio, complejos deportivos, etc.), de forma que la seguridad privada es un reflejo de la tendencia a privatizar los espacios vitales. Una tercera teoría es la teoría radical, donde el sistema capitalista busca protegerse de las propias tensiones y contradicciones sociales que genera el mismo. La cuarta teoría que ha intentado explicar el auge de la seguridad privada, corresponde a un modelo híbrido, que explica el auge como parte del crecimiento del sector servicios, la flexibilidad de los mercados laborales, y la subcontratación de las empresas. En este modelo, se destaca la gran diversidad de tareas que realiza la seguridad privada y no se señalan distinciones esenciales entre las tareas que realiza el sector público y el sector privado en cuanto a la seguridad ciudadana. Para algunos autores como Arias (2009, p. 13), la seguridad privada pasa a ser una suerte de tercer sector que colabora con las Fuerzas Armadas y las Policías, teniendo una labor esencialmente preventiva, mientras que, las Fuerzas policiales, previenen, pero a la vez controlan.¹²

En Chile, existen distintas definiciones de seguridad privada, por ejemplo la explicitada en el proyecto de ley como la otorgada por la Subdirección de Seguridad Privada de Carabineros. Hasta aquí, se puede afirmar que existen distintos conceptos de seguridad privada, uno que viene dado por la oferta de productos en el mercado, asociándosele conceptos como la seguridad electrónica, protección física, traslado de valores, custodia y vigilancia de bienes muebles e inmuebles, etc., o también por el tipo de empresa que representan (empresa de recursos humanos, servicios técnicos, de capacitación, asesorías, etc.). Otra opción, es definir a la seguridad privada desde su ámbito legal (normativa de Carabineros y Proyecto de ley chilena); también se puede definir por la demanda de seguridad, etc.

En este sentido, para efectos de esta investigación, la seguridad privada se considerará como una industria que ha crecido inorgánicamente, que posee distintos servicios tanto

¹²Ver Abelson (Agosto 2006) y Arias (2009).

materiales como inmateriales, siendo un actor importante al cual recurre la población que busca aumentar su seguridad.

Los límites entre la seguridad privada y la pública

Si bien estas discusiones han pretendido ser zanjadas mediante las normativas (aún en discusión), en términos de la política pública, entre los años de 1990 y 2000, se pueden desprender ciertas observaciones que hablan de la complejidad del problema y de sus aspectos de incidencia.

La seguridad privada tiene un componente técnico notable, con una importancia central de la tecnología. La seguridad pública suele incorporar más el contexto social, con una tendencia mayoritaria a la reacción y a la respuesta formal-penal. El tipo de seguridad que ofrece el sector privado depende, en buena medida, de las necesidades del cliente, mientras que la seguridad pública se supone que es provista a todos por igual.

En consecuencia, a partir del tratamiento del problema mediante políticas públicas en Chile, así como de iniciativas privadas, se pueden distinguir fundamentalmente dos grandes dimensiones, por una parte las vinculadas al tipo de control que se ha ejercido para controlar la delincuencia y, por otra, el tipo de acciones de participación que involucran a la comunidad.

Del cruce de estas dimensiones surgen tres configuraciones predominantes que representan las principales modalidades que expresan las estrategias implementadas durante la última década y que dan cuenta de formas de interacción entre diversos actores sociales relevantes. Resulta importante indicar que estas configuraciones no deben considerarse como compartimientos estancos. En los hechos, muchas estrategias hacen un uso combinado de varios tipos.

Tabla 2. Configuraciones Predominantes Sobre Estrategias de Seguridad en Chile

Tipo de acciones / Tipo de control	Acciones participativas	Acciones no participativas
Policial	a) Control policial participativo, policía comunitaria, plan cuadrante, interrelaciones entre carabineros, municipios y comunidad.	b) Control policial no participativo, vigilancia móvil o conjunta, interrelaciones ente carabineros y municipalidad.
Social	c) Control comunitario participativo, comités de seguridad vecinal, interrelaciones entre gobierno central, municipalidad y comunidad.	d) Control familiar e individual alarmas, enrejamientos, etc. Acciones aisladas de control del espacio privado y semi-público.

Fuente: elaboración propia en base a Torres y de la Puente (2004).

La primera celda (a), muestra el resultado de la combinatoria entre una modalidad centrada en el Control Policial Participativo pero que considera el involucramiento activo de la población y se ha expresado mediante el modelo de la Policía Comunitaria, que viene aplicándose en Chile a través del Plan Cuadrante. Si bien aún no se alcanza el grado de vinculación social que propone el modelo, Carabineros de Chile durante los últimos años ha manifestado su intención de avanzar en el trabajo con la comunidad tal como este esquema ha operado en otros países.

La segunda modalidad (b), da cuenta de la configuración que enfatiza el Control Policial no Participativo y que se ha plasmado básicamente mediante la aplicación de la llamada vigilancia móvil o conjunta, que muchas comunas, especialmente de la Región

Metropolitana, han efectuado En ella se establece una colaboración Inter-institucional entre Carabineros y las Municipalidades. La comunidad se define fundamentalmente como emisor de información, alimentando el sistema mediante denuncias, sin asumir roles de participación que involucren otros compromisos.

El casillero (c), da cuenta de la configuración Control Comunitario Participativo, que en nuestro país se ha manifestado fundamentalmente a través de la Conformación de los denominados Comités de Seguridad Vecinal implementados por la División de Organizaciones Sociales a partir del año 1998 y que adquirieron un rol preponderante durante los gobiernos de la concertación a través del Plan Comuna Segura Compromiso Cien, y posteriormente en los Planes Comunales de Seguridad Pública. Estos comités presentaron un desarrollo heterogéneo, alcanzando en algunas comunas un notable desarrollo, mientras que en otras su presencia fue escasa. A esta configuración se pueden agregar también las actividades de capacitación en seguridad y formación de monitores que se han realizado normalmente con patrocinio municipal y fondos públicos, entre otras estrategias de este tipo.

Por último, la celda (d), que expresa el cruce entre modalidades no policiales y no participativas de seguridad, genera una tipología que queda fuera del ámbito de las políticas estatales de seguridad, pero que ha constituido durante la última década una de las estrategias más utilizadas por el habitante común, especialmente de las grandes ciudades, para incrementar su sensación de seguridad. Cabe consignar al respecto el enorme incremento registrado de los enrejamientos de viviendas particulares, así como de calles y pasajes, como también el crecimiento sostenido del gasto en tecnologías y dispositivos de seguridad, contratación de guardias, etc., que realizan no sólo familias de altos ingresos, sino de manera creciente también las clases medias y bajas.

Estas clasificaciones servirán posteriormente como ejes de análisis de la información relevada en las entrevistas y también en la sistematización de información.

Capítulo II.- Contexto de la inseguridad en Chile

La inseguridad en Chile se ha convertido en tema principal de agenda pública. Más allá de los debates políticos o electorales, la ciudadanía reconoce una creciente preocupación por el aumento de los delitos y la violencia que se ejerce cotidianamente. Especialmente en el espacio público donde se cometen hurtos y lanzazos, así como robos de vehículos o sustracción de sus piezas.

La inseguridad, sin embargo, es una problemática elusiva ya que su multiplicidad de elementos y factores no permiten identificar su magnitud, incidencia y tendencias de forma conclusiva. Adicionalmente, la inseguridad se vincula a dos problemáticas sociales complementarias pero no necesariamente idénticas: *La Inseguridad Subjetiva y La Inseguridad Objetiva*.

La primera se vincula con la sensación de inseguridad que sienten los sujetos frente a un contexto donde la probabilidad de ser víctima de un delito se estima alta. Ya sea por conocimiento directo de un hecho delictual donde se ha jugado un rol de víctima, o una relación vicaria con el hecho (la víctima es un pariente, amigo y cercano o incluso el conocimiento del hecho se realiza a través de los medios de comunicación); la percepción ciudadana cambia. De hecho la doctora en sociología Lucía Dammert señala en su entrevista, “que nuestra Sociedad, la sociedad chilena es una sociedad temerosa, que lo único que quiere es que alguien le solucione el tema de la seguridad” (29 de Noviembre, 2010).

La literatura más reciente le otorga un carácter de independencia a este fenómeno que inicialmente se pensó estaba directamente vinculado con el aumento de los hechos delictivos. Así, en la actualidad nos encontramos frente a la paradoja que la disminución de los hechos delictivos no necesariamente trae aparejado un cambio del temor en el mismo sentido o dirección. Esta situación aun sorprende a los expertos que no logran estimar con certeza las raíces más profundas del fenómeno. Incluso Dammert (2010) lo señala en su

tesis doctoral, donde expone, “La disminución de la delincuencia no implica una tendencia similar por parte de la percepción ciudadana y en algunos contextos donde disminuyen los niveles de victimización no sucede lo mismo con el temor ciudadano.”

La segunda problemática es la inseguridad objetiva, es decir los delitos que realmente suceden en un determinado tiempo y espacio. En este punto el análisis no es menos complejo, por el contrario la multiplicidad de tipos delictuales, la variación en los niveles de denuncia y los limitados sistemas de información, son sólo algunos elementos que le imprimen una profunda complejidad al estudio. La inseguridad objetiva y subjetiva se desarrollarán más adelante.

Estas limitantes se advierten en el análisis de la inseguridad en el mundo entero, pero en nuestro, país por su contexto, se amplían los elementos de complejidad, esto debido, principalmente, a que durante la Dictadura Militar (1973-1990), la información sobre las denuncias no era pública, ni transparente, y mucho menos podría ser observada por actores externos. Por tanto, la afirmación sobre los niveles delictuales se dificulta debido a la incapacidad para afirmar o negar las cifras o tendencias oficiales, por lo general, en esta afirmación nace la interrogante sobre si, existía menos delincuencia, o los actos delictivos no se publicitaban como se hace en la actualidad.

Adicionalmente, en dicho periodo la presencia del toque de queda en las noches y el enfrentamiento cotidiano en hechos de violencia política limitó la presencia de la delincuencia como una problemática principal.

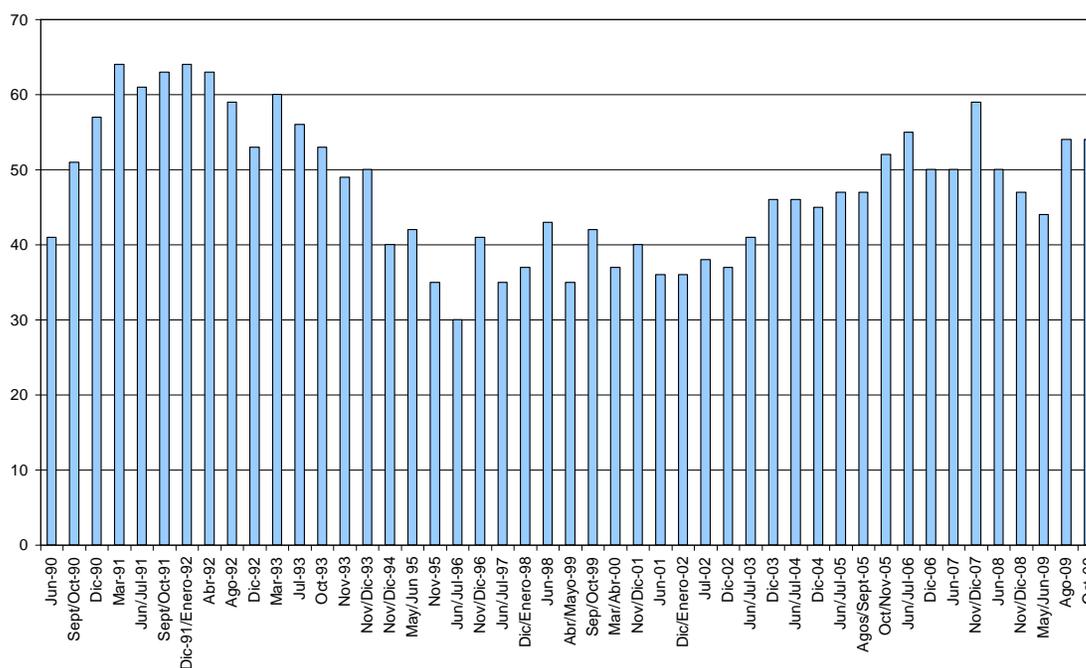
El retorno a la democracia en 1990, marca también el inicio de la preocupación por la seguridad como problema social y político. Como se mencionó previamente, la delincuencia estaba invisibilizada por una situación de conflicto político permanente y un control completo por parte de las fuerzas armadas y de orden.

Es así como las encuestas de opinión señalan que la preocupación ciudadana por la criminalidad es un tema prioritario a partir de la década del 90, llegando a tener durante la

primera mitad de la década mayor atención que temas como el desempleo, la salud o la educación (Frühling, 2000). En este sentido, la ciudadanía percibe la presencia de violencia y criminalidad en una magnitud muy superior a aquella verificable a través de encuestas de victimización o tasas de denuncias.

Como se puede observar en el gráfico siguiente, la preocupación por la delincuencia ha variado sistemáticamente en las últimas dos décadas pero se ha mantenido con un rol importante para la ciudadanía.

Gráfico 1. Preocupación por la delincuencia 1990-2009



Fuente: Dammert y Arias, 2007.

La importancia de la inseguridad en la agenda ciudadana ha tenido un inmediato correlato en el discurso político, especialmente en el debate electoral, al convertirse en el principal tema de disputa entre las dos grandes coaliciones políticas que gobiernan el país. En efecto, la población está preocupada por la delincuencia y aspira a mayores niveles de seguridad

ciudadana, así lo demuestra la última encuesta CEP de agosto de 2009,¹³ la cual indicó que el 54% cree que el tema al que se debe dedicar un mayor esfuerzo es a solucionar la delincuencia, asaltos y robos. La prioridad aumentó 10 puntos porcentuales respecto del sondeo de junio y está a 16 puntos de la segunda mención, salud, y a 17 de la tercera, el empleo.

Paradójicamente, la encuesta Adimark de septiembre de 2009,¹⁴ indica que el manejo de la delincuencia por parte de la presidenta Bachelet y su equipo de Gobierno es lo que tiene menor aprobación (12%) y mayor reprobación (85%). Sin embargo, llama la atención que la población no “le cobra” la falta de eficacia frente a la delincuencia a un gobierno que es reconocido por altos niveles de aceptación y aprobación.

La denuncia de un hecho presumiblemente delictual se realiza en Chile, principalmente, en las dependencias de Carabineros de Chile, y en menor medida a la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público, a través de las fiscalías correspondientes. Esto último, debido a la instauración de la Reforma al Sistema de Proceso Penal que se llevó a cabo en el país en los últimos años y que se terminó de implementar en el año 2009.

Tradicionalmente las denuncias de hechos presuntamente delictivos, han sido sistematizadas por Carabineros de Chile en sus anuarios estadísticos, donde presentaba la información disponible a nivel nacional. La llegada de la democracia en 1990, evidenció la necesidad de un sistema integral de información delictual que permitiera no sólo conocer de mejor forma el problema, sino también mejorar el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad.

En este esfuerzo se desarrolló un primer sistema integrado de denuncias, donde se homologaron datos originarios de ambas instituciones y se pusieron a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, las denuncias no son necesariamente un indicador claro del fenómeno, ya que, por un lado, dependen de la decisión de las personas de denunciar,

¹³ Encuesta CEP Agosto de 2009, http://www.cepchile.cl/bannerscep/encuestascep/encuestas_cep.html

¹⁴ Informe Adimark de Septiembre de 2009, http://www.adimark.cl/medios/Evaluacion_Gov_Sept09.pdf

situación que varía según el tipo de bien jurídico afectado, la existencia de seguros involucrados y la relación costo/beneficio que se enfrenta al denunciar. Por otro lado, la multiplicidad de hechos delictuales, la carencia de mecanismos tecnológicos apropiados y la urgencia de presentar información a la ciudadanía, trajo de la mano la generación de un indicador utilizado para caracterizar la problemática.

Así, a finales de la década de los 90s, el Ministerio del Interior creó la tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social (DMCS), que surgió como un indicador aproximado para medir y monitorear la demanda de la ciudadanía respecto del Sistema de Justicia Criminal (División de Seguridad Pública, 2009). Los llamados DMCS incluyen los delitos que tienen mayor impacto público y relevancia dentro del accionar criminal, incluyen el robo con violencia, robo con fuerza, robo con intimidación, robo por sorpresa, hurto, lesiones, homicidio y violación.¹⁵

La implementación final de la Reforma Procesal Penal, impuso la necesidad de un sistema integral que permita evitar confusiones, duplicaciones e incluso contradicciones en la información oficial. Como se dijo previamente, las denuncias relevan aquellos hechos considerados delictuales, pero es el Ministerio Público el que finalmente presenta los datos de los hechos terminados por tipo delictual. En este entendido, el Ministerio del Interior, en conjunto con otras instituciones, desarrollaron una auspiciosa forma de análisis de la información que se traduce en el Anuario de Estadísticas Criminales publicado en el año 2008, y que fue citado con anterioridad.

En dicho documento se presenta un dato esclarecedor del conjunto del sistema de justicia criminal. Si bien la encuesta de victimización identifica más de 2.4 millones de hechos delictuales ocurridos en el país durante el 2009, las denuncias policiales alcanzan a un total aproximado de 600 mil casos, de los cuales más de la mitad carecen de un victimario conocido.

¹⁵ Desde el año 2001 el Ministerio del Interior publica informes de seguimiento semestral y anual de la variación de estas denuncias. Para mayor detalle ver: www.seguridadciudadana.gov.cl

Este mismo diagrama de flujo realizado por el Ministerio del Interior evidencia que la gran mayoría de los casos con victimario desconocido carecen de sentencias condenatorias e incluso un importante porcentaje de aquellos hechos con imputado conocido no terminan con condena efectiva. Situación que presenta un indicio de interpretación para la sensación de impunidad que perciben los ciudadanos, así como el incremento de la importancia de la seguridad privada como posible respuesta frente a esta aparente orfandad estatal.

El presente capítulo entonces, busca describir el fenómeno de la inseguridad (objetiva y subjetiva) en las últimas décadas, definiéndolo como un telón de fondo del proceso de consolidación de la industria de seguridad privada. Claramente, las diversas aristas del fenómeno que se describe a continuación se vinculan en forma directa a los procesos de cambio, crecimiento y focalización de la industria. El capítulo se organiza en tres subtemas: Denuncias, Victimización y Temor. En cada caso se presentarán los datos actuales y oficiales, así como algunas propuestas de análisis e interpretación de los fenómenos.

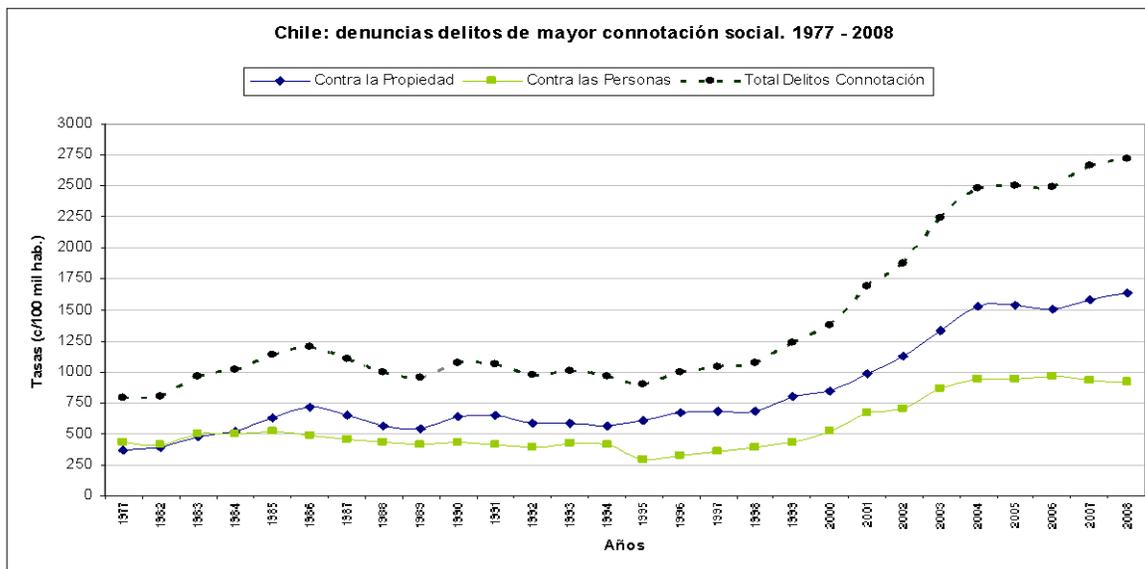
1. Denuncias

A pesar de las limitaciones expresadas previamente, las tasas de delitos denunciados son un buen indicador para formarse una idea de la situación actual de la cantidad de delitos cometidos y, de forma sostenida, revisar las tendencias a lo largo del tiempo vinculadas con cada uno de los tipos delictuales.

Si bien, es imposible expresar que un aumento de las denuncias implica claramente un aumento de la delincuencia, la tendencia sostenida en el tiempo da señales de preocupación. En este esfuerzo, el Foro de Expertos¹⁶ convocado por el Ministerio del Interior en el año 2004, preparó un análisis de las denuncias desde fines de los años 70s hasta dicho momento, dato que ha sido puesto al día en el gráfico que se muestra a continuación.

¹⁶ Foro conformado por especialistas de diversas áreas relacionadas con la seguridad ciudadana de distintos institutos y universidades, que tuvo como fin elaborar un diagnóstico de la delincuencia como también avanzar en una propuesta de agenda de investigación y de política pública.

Gráfico 2. Chile. Delitos denunciados (DMCS) 1977-2008



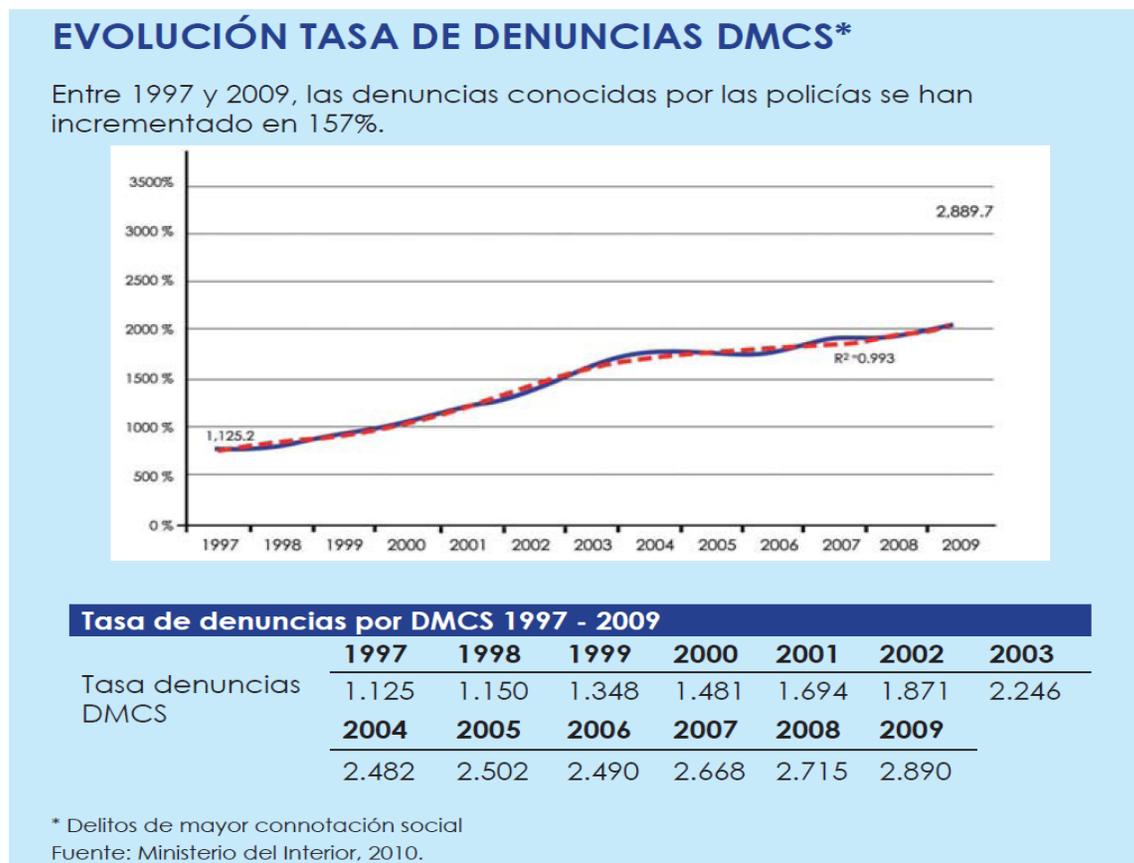
Fuente: Foro de expertos 2004 y Ministerio del Interior, 2008.¹⁷

El gráfico anterior, muestra un incremento de la cantidad de denuncias desde mediados de los 90s, que se ve profundizada con los periodos vinculados con las crisis económicas. Sin duda, los niveles previos a los años 90s presentan serios problemas de credibilidad, no obstante, no dejan de servir como marco de referencia para las tendencias posteriores. Un hallazgo relevante, es que los procesos de mantenimiento e incluso disminución de las tasas no logran retornar a los niveles iniciales por lo que la tendencia es al alza en el total del periodo analizado.

En su Plan de Acción “Chile Seguro”, el actual gobierno de Sebastián Piñera, muestra la evolución de las tasas de denuncias de DMCS entre 1997 y 2009, con un incremento de 157%. Pasando de una tasa al inicio del periodo de 1.125 denuncias por cada 100 mil habitantes, a 2.890 denuncias en el año 2009.

¹⁷ Ver www.seguridadciudadana.gob.cl

Gráfico 3. Tasas DMCS 1997-2009



Fuente: Ministerio del Interior (2010)

De acuerdo a la última información disponible en el informe trimestral (2010) del Ministerio del Interior,¹⁸ se desprenden los siguientes elementos que constituyen la realidad delictual en el país:

- Se observa que en el segundo trimestre de 2009, la tasa de denuncias por DMCS disminuye con una variación de -3,7%.
- Esta disminución de -3,7% en las denuncias se convierte en la menor registrada desde el año 2005.

¹⁸ Ver http://www.seguridadpublica.gov.cl/files/01_presentacion_sintesis_estadisticas_2do_trim_201.pdf

- La mayor cantidad de hechos denunciados a nivel nacional corresponde a robos con fuerza (42,4%), hurtos (22,8%) y lesiones (19,2%).
- Respecto a denuncias por robos con fuerza a nivel nacional, la mayor cantidad corresponde a robo en lugar habitado (33,0%), robo de objeto de o desde vehículo (27,7%) y robo en lugar no habitado (20,4%).
- Del total de denuncias por hurtos a nivel nacional, la mayor cantidad corresponde a hurto simple de media a 4 UTM (47,8%), hurto simple de 4 a 40 UTM (33,6%) y hurto simple sobre 40 UTM (6,2%).
- Del total de denuncias por lesiones a nivel nacional, la mayor cantidad de hechos reportados corresponde a lesiones leves (81,8%).
- La disminución de -3,7% en la tasa de denuncias por DMCS se debe principalmente a la disminución observada en los robos con violencia o intimidación (-15,4%), lesiones (-4,5%) y hurtos (-2,0%). A su vez la tasa de denuncias por robos con fuerza se mantuvo estable.

Asimismo, se observó en este estudio la elaboración de un “Ranking” a nivel cuantitativo, con las comunas con mayor y menor tasa de denuncias. De este modo, el primero de estos parámetros evidenció que las ocho primeras comunas con mayor tasa de denuncias pertenecen a la Región Metropolitana, entre ellas las comunas de Santiago, Providencia, Vitacura, Ñuñoa, Estación Central, San Miguel, Independencia y Recoleta, en noveno lugar se ubicó Concepción y en el décimo Antofagasta. A su vez, las comunas con menos tasa porcentual de denuncias fueron Constitución, Maipú, Chiguayante, Padre Las Casas, Puente Alto y Aysén.

En cuanto a las detenciones por DMCS, se observa que:

- El segundo trimestre de 2010 muestra una disminución de la tasa de detenciones por DMCS de -3,5% (de 225,8 a 217,8 casos, cada 100 mil habitantes).

- Esta disminución de -3,5% observada en detenciones contrasta con los crecimientos registrados desde el año 2006.
- Del total de detenciones por DMCS a nivel nacional, la mayor cantidad de hechos corresponde a hurtos (54,8%), lesiones (24,4%) y robos con fuerza (11,5%).
- Del total de detenciones por robos con fuerza a nivel nacional, la mayor cantidad corresponde a robo en lugar no habitado (33,5%), robo en lugar habitado (24,9%) y robo de vehículo motorizado (16,5%).
- Del total de detenciones por hurtos a nivel nacional, corresponde a hurto en supermercado (75,3%), hurto falta (10,2%) y hurto simple de media a 4 UTM (9,3%).
- Del total de detenciones por lesiones a nivel nacional, la mayor cantidad de hechos reportados corresponde a lesiones leves (77,8%).
- La disminución de -3,5% en la tasa de detenciones por DMCS se debe principalmente al decrecimiento observado en los robos por sorpresa (-26,2%), robos con violencia o intimidación (-25,1%), robos con fuerza (-8,5%) y hurtos (-4,6%). En contraste, las detenciones por lesiones registran un crecimiento en su tasa de 14,8%.
- Desde el punto de vista regional, la disminución de -3,5% en la tasa de detenciones se debe principalmente al decrecimiento observado en las regiones de: Biobío, Atacama, Coquimbo y O'Higgins. Por el contrario, la Región de Los Ríos, Aysén, Tarapacá y Los Lagos, presentan crecimientos en sus tasas de detenciones, de 21,8%, 17,7%, 10,4% y 9,4% respectivamente.

¿Qué se puede concluir a partir de la información entregada? La información de denuncias se ha convertido en un referente principal para empezar a entender el fenómeno de la inseguridad en el mundo, y Chile no es una excepción. Los avances en la generación de sistemas de información muestran la declarada intención institucional para comprender el fenómeno con mayor detalle, así como utilizarla en la definición de políticas públicas eficientes y eficaces.

Más allá del dato específico, la información demostrada evidencia una clara tendencia de incremento de la problemática y, por ende, una mayor presencia de criminalidad en el país. Resulta poco plausible pensar que la tendencia se explica únicamente por el aumento de la confianza ciudadana en las instituciones policiales o de justicia, conllevando a un incremento de la probabilidad de denuncia por parte de la ciudadanía. En este sentido, se podría argumentar que la situación de inseguridad ha empeorado en las últimas décadas especialmente en ciertos tipos delictivos y zonas del país. Sin embargo, el camino aún es largo para la consolidación de un sistema integral de información así como para la integración de todos los hechos delictuales que preocupan a la ciudadanía.

Por otra parte, el aumento de las denuncias trae una consecuencia negativa que es relevante de analizar. Al aumentar la cantidad de hechos denunciados, las Policías y las Fiscalías no dan abasto puesto que no cuentan con el personal suficiente para dar respuesta a cada una de las denuncias formuladas, hecho que como antes se indicó, provocaría un sentimiento adverso en la ciudadanía, al ver que su caso no se ha considerado. Esta situación, se desarrolla principalmente porque la mayoría de las denuncias no tienen un autor identificado y porque están vinculadas a delitos de montos menores, lo que amerita que se archive, que se aplique la facultad de no iniciar su investigación, el principio de oportunidad, decisión de no perseverar, etc. En definitiva, crea una sensación de inseguridad o desconfianza en las instituciones.

El diagrama de Flujo del Anuario Estadístico del Ministerio del Interior citado con anterioridad deja muy en claro esta situación, ya que del total de casos denunciados e ingresados al sistema, vale decir 652.274; 584.580 tienen términos facultativos, judiciales u

otros,¹⁹ por lo cual no son perseguidos, fortaleciendo la percepción de inseguridad e impunidad en la sociedad.

Junto a lo anterior, y como ya se ha mencionado, los DMCS son sólo una elección de delitos entre una variedad de tipificaciones, de hecho, en esta elección no se toman en cuenta los delitos económicos, que incluyen los delitos funcionarios, que son los que afectan a la probidad de la función pública, entre otros. Estos delitos, además de ser en la actualidad uno de los que muestran mayor crecimiento en su magnitud e importancia, tienen un impacto directo sobre la calidad del espacio económico, político y social. En un inicio no se han incluido entre los DMCS, pero sin duda cada día toma más fuerza la necesidad de avanzar en el reconocimiento de su importancia.

Para consolidar la propuesta previa, se tomó en consideración lo publicado por la Policía de Investigaciones de Chile en su Cuenta Pública 2010.²⁰ Como se puede ver en el siguiente cuadro, las denuncias por delitos económicos se han más que duplicado en los últimos 5 años. Si bien se desconoce la cifra negra de este tipo delictual (es decir los delitos ocurridos que no son efectivamente denunciados), la clara tendencia de crecimiento demuestra que su importancia ha ido creciendo en el tiempo con mucha rapidez.

Tabla 3. Denuncias por delitos económicos PDI (2005 a 2009)

2005	2006	2007	2008	2009
2323	2604	2903	4116	5014

Fuente: elaboración propia en base al Departamento de Estadísticas PDI.

Cabe destacar que las denuncias resumidas previamente corresponden solo a aquellas que se han realizado a la Policía de Investigaciones, por lo que deberían añadirse aquellas sistematizadas por Carabineros de Chile y el Ministerio Público. Debido a que este tipo criminal no se encuentra incluido entre los DMCS, no se cuenta con información homologada y pública. De igual forma, tomando la información de la PDI sobre detenidos

¹⁹ Para mayor detalle ver División de Seguridad Pública (2009).

²⁰ Ver <http://www.policia.cl/cuentapublica2010/web/index.html>

por este tipo delictual, aparece una evidente paradoja, ya que los mismos disminuyen en el mismo periodo analizado. Pasando de detener a casi 5 mil personas en el año 2004 a 3.261 en el año 2009, tendencia para lo cual no hay explicación aparente.

Finalmente, en el mismo periodo se desbarataron organizaciones criminales por delitos económicos, tanto nacionales como internacionales, en cantidades muy diversas que no parecen tener vinculación ni con el número de denuncias ni con los detenidos. La enorme fluctuación en la cantidad de bandas solo confirma la necesidad de incluir esta problemática en el centro del análisis delictual del país para avanzar en su confrontación de forma más efectiva; ya que, es posible que este tipo de crimen aumente debido a su rentabilidad, baja pena, y menor connotación de gravedad, siendo sancionado con penas alternativas o excarcelables a diferencia de aquellos delitos de mayor violencia, tales como el robo.

Los delitos económicos tienen un impacto directo sobre la sensación de inseguridad de la población y, por ende, animan un mercado de seguridad privada potencial, dedicado a tratar de prevenir estos hechos, asociados a: la seguridad informática, instrumentos de detección de billetes falsos, reducción de la vulnerabilidad de fraudes con tarjetas de crédito y débito, entre otros.

Las limitaciones evidentes de las denuncias como posibles indicadores de explicación del fenómeno, han llevado a la realización de múltiples encuestas de opinión que tratan de identificar los niveles de victimización de la población y los porcentajes de denuncia para así identificar la cifra negra. Este análisis sin duda permitirá avanzar aún más en el conocimiento del problema en sus múltiples facetas. A continuación se presentan los principales datos de victimización del país.

2. Victimización

Las evidentes limitaciones de la denuncia como indicador que permita avanzar en el debate sobre la inseguridad, mostraron la necesidad de un instrumento que permita identificar la magnitud del problema, así como complejizar la mirada con indicadores complementarios.

Así surgió la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC), que se empezó a implementar en el año 2003. El Instituto Nacional de Estadística (INE), en coordinación con el Ministerio del Interior, han realizado 6 tomas (ENUSC 2003, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009). Esta encuesta pretende convertirse en la fuente más importante de medición de la magnitud del fenómeno, así como la herramienta para la definición de las metas gubernamentales en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010 (División de seguridad Pública, 2009).

La ENUSC constituye el pilar del sistema de información de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública para el diseño y seguimiento de las políticas de prevención, control y sanción del delito, pues vienen a suplir, en parte, el sub-registro de las estadísticas oficiales—ya sea que éstas provengan de las policías, del Ministerio Público o de otro organismo competente—recopilando información directamente de la población. De igual forma, en el gobierno del Presidente Piñera, el documento de política diseñado con metas objetivas de logro se vincula directamente con esta herramienta.²¹

La ENUSC permite analizar múltiples fenómenos sociales en el país. Sin duda se destaca la evaluación de la victimización, es decir la cantidad de personas y hogares que declaran haber sido víctimas de algún delito en el último año. El gráfico 4 muestra los niveles de victimización de hogares a nivel nacional en todo el periodo analizado.

Como se puede observar, la tendencia es contraria a la encontrada en las denuncias y se evidencia una leve caída en la victimización general así como una mayor caída en los delitos contra vehículos o partes de vehículos. Asimismo, la tendencia, si bien experimenta una baja, no impide que los hogares victimizados aún se ubiquen por encima del 30% en el último año. Específicamente, entre 2005 y 2009, la proporción de hogares victimizados por algún delito (en los últimos doce meses) disminuyó en 4,7 puntos porcentuales, de 38,3% a 33,6%.

²¹ El plan llamado Chile Seguro se puede encontrar en <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/chile-seguro-plan-de-seguridad-publica-2010-2014/>

Gráfico 4. Victimización hogares ENUSC 2005-2009

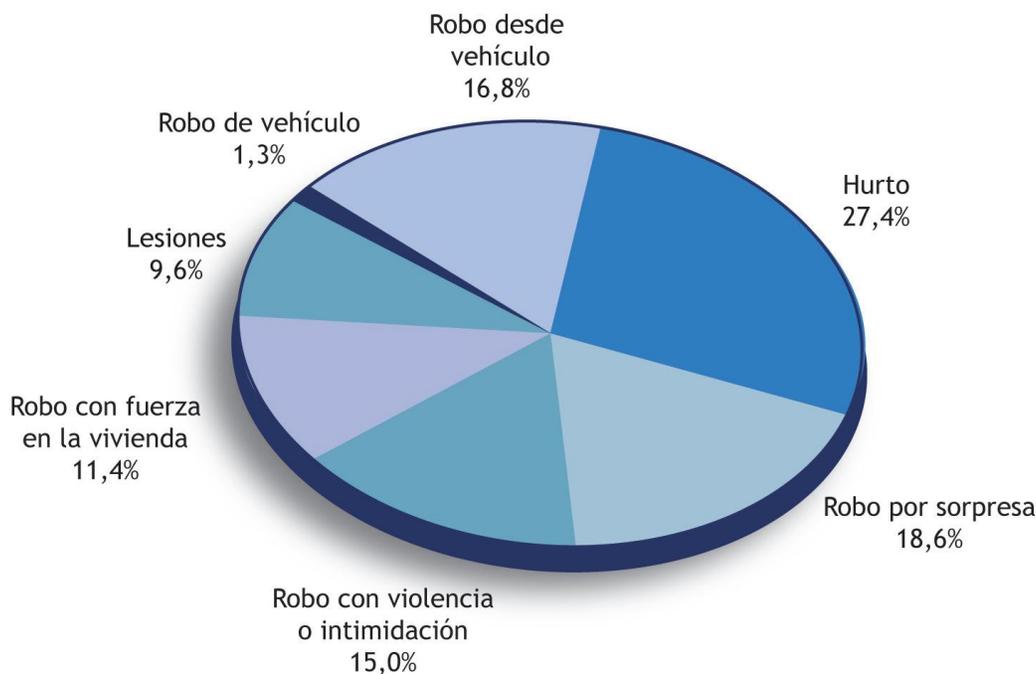


Fuente: Ministerio del Interior, 2010.

Tomando en cuenta la información del anuario estadístico elaborado por el Ministerio del Interior, la ENUSC del 2008 mostró que en el país se declararon 2.499.733 delitos, de los cuales 1.764.040 (70,6%) corresponden a delitos contra las personas; 450.235 (18,0%) a delitos en vehículos motorizados y 285.458 (11,4%) a delitos en lugar habitado o destinado a la habitación. Esto equivale, en términos relativos, a 1 delito cada 6 personas, proporción que incluye los robos con violencia o intimidación, robos por sorpresa, hurtos y lesiones; 1 delito en vehículo motorizado cada 4 hogares que declaran haber poseído algún vehículo para uso particular en los últimos doce meses; y 1 robo con fuerza en la vivienda cada 14 hogares.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, la distribución de los delitos ocurridos en el 2008 presentan una mayor presencia del hurto (27,4%), seguido por el robo por sorpresa (18%), y el robo desde vehículos (16%).

País: Distribución por delito ENUSC 2008



Fuente: Anuario de Estadísticas Criminales, 2008.

La revisión de los datos agregados a nivel nacional no permite la caracterización detallada del fenómeno e invisibilizan la posible focalización de ciertos tipos delictuales en territorios específicos del país. A continuación se analizan los datos de victimización a nivel regional con el objetivo de presentar algunos elementos de interpretación que fortalecen la mirada más analítica del fenómeno. Desde el punto de vista de la distribución de las victimizaciones en el nivel geográfico, la disminución de 3 puntos experimentada por el indicador nacional de 2007 respecto de 2006, dice relación con una fuerte reducción en varias regiones, principalmente en: I (42 a 38%), II (42 a 34%), III (38 a 32%), IV (35 a 26%), V (33 a 29%), VI (35 a 31%), VII (42 a 30%), IX (34 a 32%) y X (36 a 23%); mientras que la Región Metropolitana, que concentra la mayoría de los delitos, se ha mantenido estable, por sobre el 40% desde 2003. También se encuentra un alza entre 2006 y 2007 en las regiones VIII (37 a 38%), XI (20 a 22%) y XII (15 a 19%). Este mismo

patrón se observa en las caídas en regiones entre 2003 y 2007, que son bastante significativas.

Otro aspecto relevante que ha mostrado la ENUSC, dice relación con el fenómeno de la revictimización (sufrir más de un delito), el que si bien disminuyó del 47% en 2006 al 34% en 2007, se acerca a los niveles de 2003, y más aún, sigue siendo muy alto, pues más de un tercio de las víctimas sufre 2, 3 ó 4 delitos.

Lo que mostraba la ENUSC hasta 2006 podía ser compatible con la tendencia que expresaban las tasas de denuncias de DMCS, sobre todo si se considera la relativa “estabilización” que muestran ambas para el periodo 2003-2006; sin embargo, desde 2007, ambos índices han tomado sentidos divergentes. Asimismo, el número de casos ingresados al Ministerio Público entre 2006 y 2007 aumentó en 14,2%, cuestión que también difiere sustancialmente con la nueva tendencia mostrada por la ENUSC.

De acuerdo al Anuario estadístico elaborado por el Ministerio del Interior, se concluye que en este escenario de indicadores divergentes es la ENUSC, por las ventajas metodológicas propias de las Encuestas de Victimización, el instrumento que está siendo considerado como el mejor predictor de la magnitud de delincuencia en el país. De todas maneras, hay que estar atentos a lo que nos muestren las futuras ENUSC y dado que los DMCS representan sólo una parte (probablemente la más relevante y representativa) de los delitos que incluye la ENUSC, se requiere seguir pendiente de la evolución de este indicador, en lo que respecta a las 8 categorías que considera.

Hasta este momento se ha analizado la llamada inseguridad objetiva, es decir aquella vinculada con los delitos cometidos y la victimización directa o familiar. La mayor complejidad del fenómeno se incluye al mirar la inseguridad subjetiva, o temor, que se ha convertido en un fenómeno social autónomo de especial relevancia para Chile. En palabras de José Hernán Cortez, Presidente del Sindicato de Trabajadores de una empresa de seguridad:

“la seguridad crece por inseguridad como enfermedad social; Los medios de prensa que sólo destacan los delitos. Las personas se sienten descubiertos e indefensos, ante esta sensación y toma medidas privadas para resguardarse, e independiente de ello los primeros en asegurarse es el estrato ABC1, y son ellos mismos los que generan las modas en este ámbito. Y esto, aunque en términos sociales es una necesidad horizontal, transversal, todas las personas y estratos sociales demandan seguridad, de un modo u otro” (Diciembre, 2010).

3. Temor

Una de las variables centrales en el objeto de este estudio es el temor o sensación de inseguridad, principalmente definido como presunción o sospecha de un posible daño o perjuicio,²² o, a su vez, como lo señala la Real Academia de la Lengua Española, como recelo o daño futuro.²³ Es en este contexto subjetivo, donde la industria de la seguridad privada apunta ha desarrollarse, ya que tomando en cuenta los niveles de victimización y revictimización, más los índices de temor que se demostraran más adelante, hacen que esta industria prevalezca y además presente altas cifras de crecimiento. Situación que se desarrolla en un marco caracterizado por una ciudadanía que no quiere vivir atemorizada de que algo les pueda ocurrir, aumentando así, la probabilidad del consumo de seguridad privada, por la presunción de sufrir un daño o perjuicio futuro.

Como evidencia de lo expuesto, el estudio Índice de Temor efectuado por la Fundación Paz Ciudadana (FPC)²⁴ demuestra que existe un alto porcentaje de la población que siente temor respecto de la delincuencia. La muestra de Junio del 2008, refleja que 17,5% de los entrevistados se ubicó en niveles altos de temor, y al contrastar esta cifra con el primer muestreo tomado en mayo del año 2000, que arrojó que solo el 15% de los entrevistados se

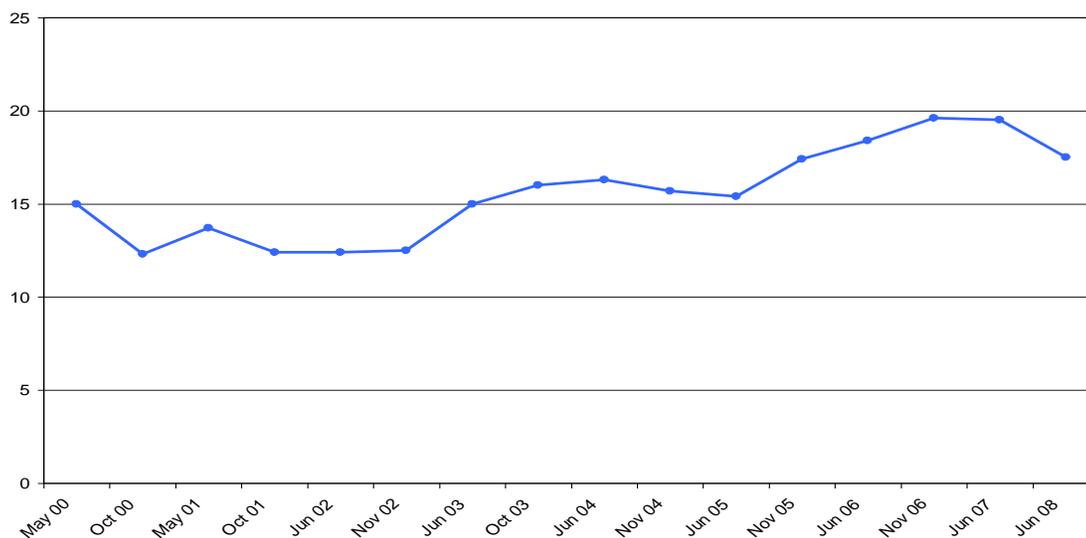
²² <http://www.wordreference.com/definicion/temor>

²³ <http://buscon.rae.es/draeI/>

²⁴ Para mayor información ver www.pazciudadana.cl

ubicaba en este nivel, deja entrever que el nivel de temor en nuestro país se ha incrementado.

Gráfico 5. Población con alto temor



Fuente: Fundación Paz Ciudadana, 2010.

Ante lo expuesto, también es clave señalar que el temor es una de las principales tareas que el Estado y los gobiernos deben enfrentar con políticas públicas acordes y orientadas a su disminución, generando una sensación ciudadana de seguridad y explicitando claras señales de seguridad y eficacia. Seguridad en las instituciones y organizaciones que trabajan en contra de la delincuencia, y eficacia en el accionar de las políticas y combate de la criminalidad.

El temor como concepto es múltiple y elusivo. De hecho solo para tratar de identificar sus posibles causas o factores de desarrollo hay que tomar en cuenta elementos como edad, sexo, lugar de residencia, tipo de inmueble, comuna, situación económica, cultural, social, lugar de trabajo, tipo de trabajo, si se ha sido víctima de un delito y qué tipo de delito, si existe vigilancia en su lugar de trabajo o residencia, presencia policial, si utiliza mecanismos de seguridad, el impacto de los medios de comunicación, etc., por tanto es un fenómeno extremadamente complejo de estudiar y con variables de

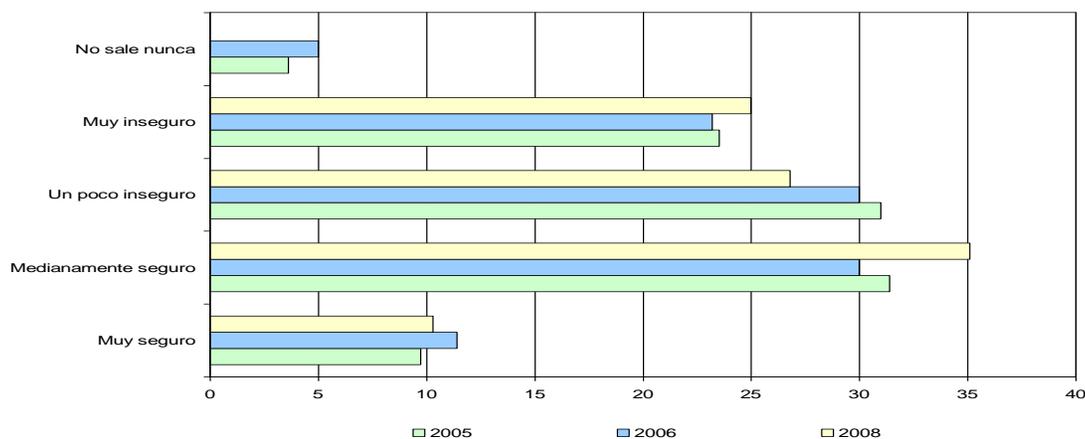
génesis múltiples. De la misma forma lo contextualiza en su entrevista el Diputado Felipe Harboe, quien argumenta a la consulta sobre el temor y nos indica que:

“básicamente en nuestro país ha sido una estrategia política, porque el temor es la única sensación fisiológica que es capaz de repetirse con igual intensidad a pesar del transcurso del tiempo, porque la pena y el sufrimiento se mitiga con el tiempo, pero el miedo no. Está comprobado que una persona que ha sido asaltada, aunque transcurran cinco o seis años y llega un momento en que recuerde ese momento, fisiológicamente tiene la misma reacción” (Diciembre, 2010).

La literatura y los expertos aún no terminan en coincidir sobre las raíces y los tipos de temor, pero aún así es posible distinguir dos grandes ramas, el temor “Afectivo” y el temor “Objetivo” (Pantazis 2000; Prezza y Pacilli 2007).

El primero dice relación con el miedo a situaciones delictivas o peligrosas, el cual se puede medir a razón de encuestas sobre el autoencierro, la factibilidad de poder caminar solo por las calles de su barrio de residencia, y otras actividades de la vida cotidiana, estos estudios demostraron que en Chile, en el año 2008, aproximadamente el 25% de la población se siente muy inseguro.

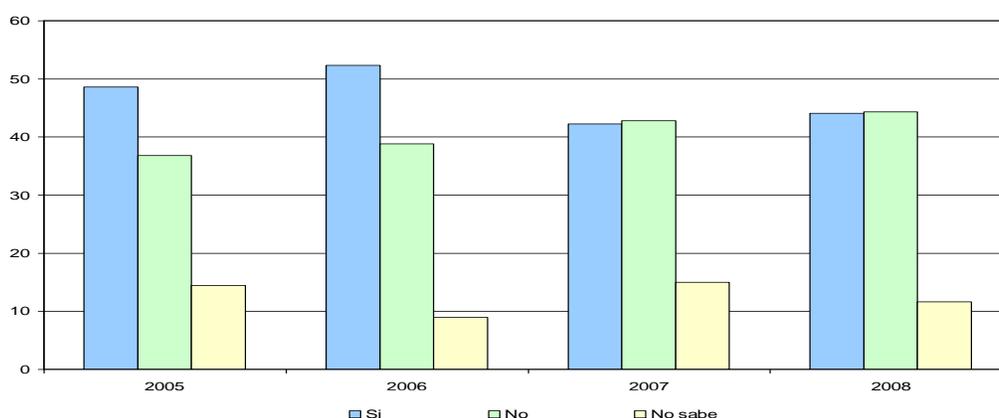
Gráfico 6. Temor afectivo 2005 - 2008



Fuente: Dammert, 2010.

Luego, se presenta el temor “objetivo” que no es otra cosa que al análisis que efectúan las personas al tomar en cuenta las variables personales y de entorno, y con ello concluye la factibilidad próxima de ser víctima de un delito (Walklate 1998). Según los datos obtenidos y demostrados más adelante, se proyectó que el 40% de la población en el año 2008, presentaría este tipo de temor; asimismo poco más del 50% piensa que existe la probabilidad o que es muy probable que puedan ser víctimas de robo en su casa al forzarse la puerta de entrada.

Gráfico 7. Temor objetivo 2005-2008



Fuente: Ministerio del Interior.²⁵

La evidencia muestra que otra de las variables asociadas a la sensación de temor es la influencia de los medios de comunicación, pues constantemente la sociedad es bombardeada con noticias que dan a conocer hechos delictivos por demás violentos y graves, maximizando el temor y distorsionando muchas veces la realidad sobre la sensación de temor. Incluso estudios internacionales especifican sobre los aspectos como los medios de comunicación informan sobre los fenómenos delincuenciales y cuanto afecta esto a la población (Martín-Barbero 2001-2002), ayudando con esto en el proceso de estigmatización, fragmentación y desconfianza ciudadana que se vive en la mayoría de ciudades del país.

²⁵ La información del Ministerio del Interior se puede encontrar en www.seguridadciudadana.gov.cl

Pero no son necesarios los estudios internacionales para observar la realidad en Chile, ya que diariamente los medios de información de noticias, especialmente de televisión, inician sus transmisiones con los hechos delictuales del día y sobreexponen a la población a estas temáticas. Lo mismo ocurre con la portada de los diarios, influencia que nos es transmitida a cada instante, siendo las personas más influenciables y las con menos capacidades, las más proclives a recepcionar estos estímulos y afectando con ello su sensación de temor a la delincuencia.

Es tan especial este fenómeno, que los políticos en sus agendas utilizan este factor de incidencia del temor para levantar sus propias campañas, pues es consabido lo que el temor incide en las personas y cuanta importancia le da la sociedad al hecho de sentirse seguros. Entonces, si nuestros políticos que son los llamados a representarnos utilizan este subjetivo valor en contra de los ciudadanos ¿qué podemos esperar de la industria de la seguridad pública o privada? que en otras palabras podría exacerbar y maximizar la problemática para vender temor y, así, distribuir sus productos en nombre de la seguridad.

Mediando lo antes relatado es posible señalar entonces que el temor se ha convertido en un fenómeno autónomo que responde a las características propias de la sociedad así como a las transformaciones socioeconómicas y culturales vividas en las últimas décadas (PNUD 1998; Lechner 2002).

Todo lo anterior muestra un panorama que, si bien no es crítico en la comparación regional, presenta, por un lado, importantes desafíos para avanzar en la prevención y el control de la delincuencia por un lado y, por otro, en la búsqueda de políticas que aumenten los niveles de certidumbre de la ciudadanía, disminuya la percepción de impunidad y consoliden los lazos sociales. Labores que deben enfrentarse con prioridad, para evitar consolidar una sociedad atemorizada y por ende encerrada, siendo un campo fértil para el desarrollo de múltiples iniciativas de privatización de la seguridad que varían desde organizaciones comunitarias hasta emprendimientos empresariales. Es bajo esta misma óptica que el Diputado Felipe Harboe, en la entrevista generada para la conformación de esta tesis, nos expone que:

“Mientras más temor existe, mejores resultados tienen las empresas de seguridad privada y por tanto con ello se va creando esa sensación de inseguridad, este fenómeno también puede estar determinado por el rol de los medios de comunicación por cuanto mas hechos noticiosos asociados a la inseguridad mejores resultados de ventas obtienen, y lo mismo ocurre con aquellos políticos que hacen su carrera en función del temor” (Diciembre, 2010).

Es en este segundo aspecto que se centra la presente tesis rescatando en un análisis paralelo el desarrollo de la industria de seguridad privada en los últimos años y los caminos pendientes para lograr una mejor y mayor calidad del servicio.

Capítulo III.- La Seguridad Privada en Chile.

1. Antecedentes y características de esta Industria

El desarrollo de la industria de la seguridad privada en Chile, es la resultante de la unión de varios factores que se relacionan con el aumento de la violencia, la criminalidad y la percepción de temor en la ciudadanía (Dammert y Bailey, 2005). Esto no es exclusivo del país, sino que se incluye en una tendencia regional (Hinton, 2006). La seguridad se ha convertido en una demanda ciudadana de primer orden, y frente a ello, lo público y sus organizaciones no son la única alternativa que se presenta a las personas. Ello ha derivado en el incremental desarrollo de lo que se ha denominado en la literatura como la *industria de la seguridad privada*.

Un ejemplo de lo que ha sido el aumento de la criminalidad en el nivel internacional lo constituye la experiencia latinoamericana. En la región se observan altos índices de criminalidad registrados en los últimos años, lo que la ubica como la más violenta del

mundo, con una tasa de homicidio de 28.4, en circunstancias que la tasa promedio mundial se estima en 10.7 homicidios por cada 100.000 habitantes (Dammert y Arias, 2007).

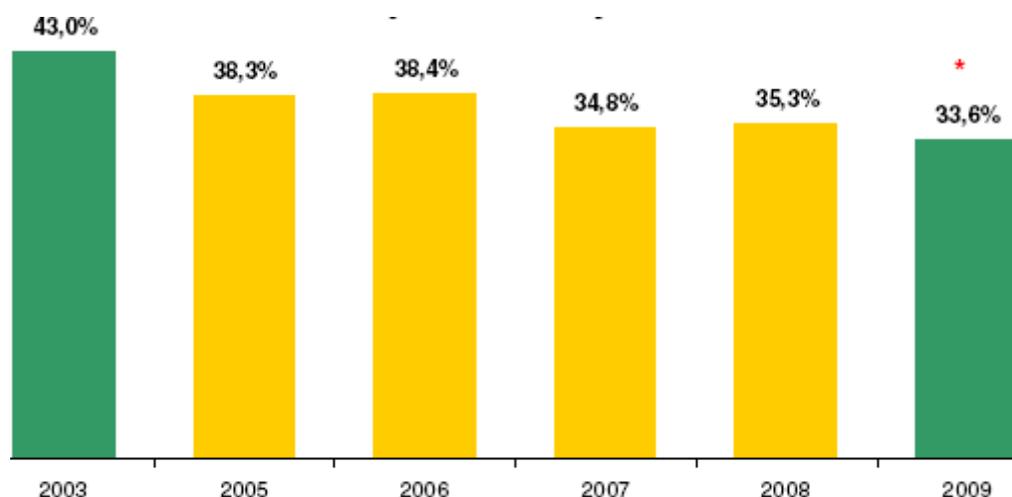
Sin duda, estos hechos, que demuestran la ausencia del Estado, hacen aumentar la demanda por seguridad privada y propician el crecimiento de este mercado con una gran variedad de oferta en productos y servicios, ya sea para el resguardo de bienes, propiedades y/o de personas. En Chile se observa un aumento en la preocupación de la comunidad frente a temas asociados a la comisión de delitos y violencia, detectándose a través de “su mayor presencia en los medios de comunicación, mayor utilización política, aumento de la violencia ejercida cotidianamente y la inclusión de la delincuencia como tema de política pública” (Dammert, 2009).

Otro dato que puede ayudar a comprender la expansión de este rubro se relaciona con la brecha que existe entre la real capacidad del Estado, a través de sus órganos de seguridad, para cumplir la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, vale decir, el Estado se encuentra limitado ante la múltiple demanda ciudadana, que está maximizada por la percepción de inseguridad de las personas. Asimismo, la falta de presupuesto, de conocimiento para enfrentar nuevos delitos y modernización de sistemas de control público (judicial, policías, cárceles), dejan espacios para el desarrollo de esta industria. En casos particulares, la baja confianza de la ciudadanía, tanto en las policías como en el sistema de justicia, así como también la inequidad en la distribución de la riqueza, son reconocidos factores que inciden en requerimientos por servicios privados de seguridad. Aún cuando todos estos son factores que podrían incidir en la instalación y crecimiento de la industria de la seguridad privada, no se puede afirmar que exista una incidencia clara al respecto, pues no existen mediciones estadísticas que así lo demuestren, por ejemplo, los datos en Chile muestran que entre 2003 y 2009 el nivel de victimización bajó, la percepción de vulnerabilidad se mantuvo entre el 2008 y 2009, y la industria de seguridad privada creció entre los años 2003 y 2007.

En efecto, la Sexta Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2009, difundida por el INE, mostró una disminución en la victimización entre 2003 y 2009, donde

en la última medición, el 33,6% de los hogares declaró haber sido víctima, lo que refleja una disminución de 9,4 puntos porcentuales.²⁶

Gráfico 8. Victimización general, tendencia 2003-2009



Nota técnica: En las estimaciones 2003-2007 se utiliza el factor de expansión con la Antigua División Política Administrativa del país a 13 regiones. Las estimaciones 2008 y 2009 utilizan el factor de expansión correspondiente a la división de 15 regiones.

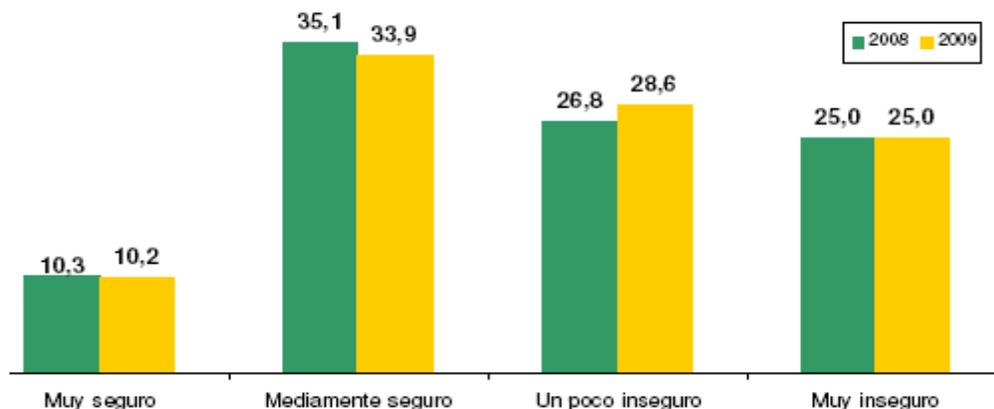
Fuente: ENUSC, 2009.

Por su parte, en relación a la percepción de vulnerabilidad, se puede apreciar que entre los años 2008 y 2009, se mantuvo estable la proporción de personas que se siente muy insegura caminando por su barrio cuando ya está oscuro, lo que se demuestra en el siguiente gráfico:

²⁶Sexta Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2009, 4 de Junio de 2010. Fuente: <http://www.ine.cl>

Gráfico 9. Percepción de vulnerabilidad

¿Qué tan seguro se siente caminando sólo en su barrio cuando ya está oscuro?



Fuente: ENUSC, 2009.

Sin perjuicio de lo anterior, y de acuerdo al informe elaborado por el Instituto Libertad y Desarrollo el año 2008, el aumento de gasto privado en disuasión y prevención entre 2000 y 2007 llegó a 104%, alcanzado en 2007 a los US\$1.119 millones y donde los servicios de vigilancia alcanzaron el 64%, esto es US\$714 millones, lo que representa un aumento del 76% respecto de 2000. Asimismo, el citado informe indicó que en la actualidad existirían 100 mil guardias privados, sin contar a los informales, que de acuerdo a la encuesta Casen alcanzarían a los 21.700. Por su parte, en relación al monitoreo de alarma, el transporte de valores y tecnologías en seguridad, también han aumentado su gasto, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 4. Gasto Privado en Prevención y Disuasión (Millones de \$ 2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Serv. Vigilancia	212.388	226.765	234.115	256.476	258.342	287.610	329.413	373.044
Otros Serv. Vig.	15.482	17.199	18.871	20.493	24.744	29.619	35.689	37.765
Monitoreo Alarmas	33.506	43.599	52.848	59.069	63.060	64.048	65.329	67.921
Trans. Valores	15.259	23.029	32.375	41.969	40.684	58.005	71.419	84.640
Tec. Seguridad	7.986	10.546	12.973	14.715	16.058	16.918	17.260	17.948
Investigadores Priv.	70	122	196	291	254	302	609	888
Asesoría Privada	1.970	2.351	2.613	2.678	2.680	2.489	2.294	2.176
Capacitación	0	1	1	2	4	4	9	13
Escolta y Protec. Vip	6	8	10	11	10	11	11	12
Total	286.669	323.618	354.003	395.702	405.835	459.007	522.033	584.408

Fuente: Elaborado por el Instituto Libertad y Desarrollo sobre la base de Lee Mira (2004, 2005, 2006 y 2007)

Otro factor que explicaría el crecimiento de la seguridad privada es el traspaso de la autoridad en seguridad ciudadana, desde el sector público al privado, donde los organismos policiales son sólo parte de diversos actores (Abelson, 2006, p. 2). Sin embargo, en Chile no se debe entender la expansión de esta industria como una cuestión de “privatización”, en el sentido mencionado de una transferencia voluntaria, sino como el resultado de la brecha entre las expectativas de seguridad requerido por los ciudadanos y el nivel de seguridad que percibe que es capaz de proveer la fuerza policial (p. 2). Si bien, en Chile, la valoración de la labor policial por parte de la ciudadanía es alta, ésta baja mucho cuando se le consulta a las personas por la labor del gobierno, el poder legislativo o el judicial.

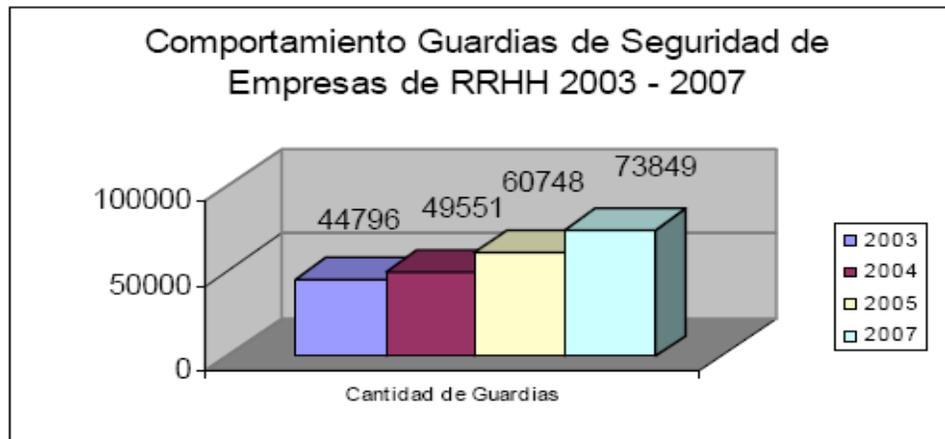
Asimismo, otro elemento que habría favorecido la expansión de este sector dice relación con características que son propias del mercado laboral chileno: mecanismos como la flexibilización del trabajo y la subcontratación han sido factores que han favorecido el desarrollo de diversas empresas asociadas al rubro. Así por ejemplo, han emergido diversas empresas prestadoras de servicios de seguridad que concentran una fuerza laboral considerable. Ello se ve reflejado en los 19.015 guardias que durante el 2007 trabajaron con contrato directo en empresas y los 73.849 que lo hicieron prestando servicios a empresas de recursos humanos, (guardias y vigilantes), donde además existe una alta rotación laboral: 47% de las empresas posee un índice de rotación por sobre el 70% (Lee, Mayo 2008). Así lo demuestran los siguientes gráficos:

Gráfico 10. Comportamiento de guardias por contrato directo



Fuente: IV Estudio de la Oferta de la Seguridad Privada en Chile, 2008.

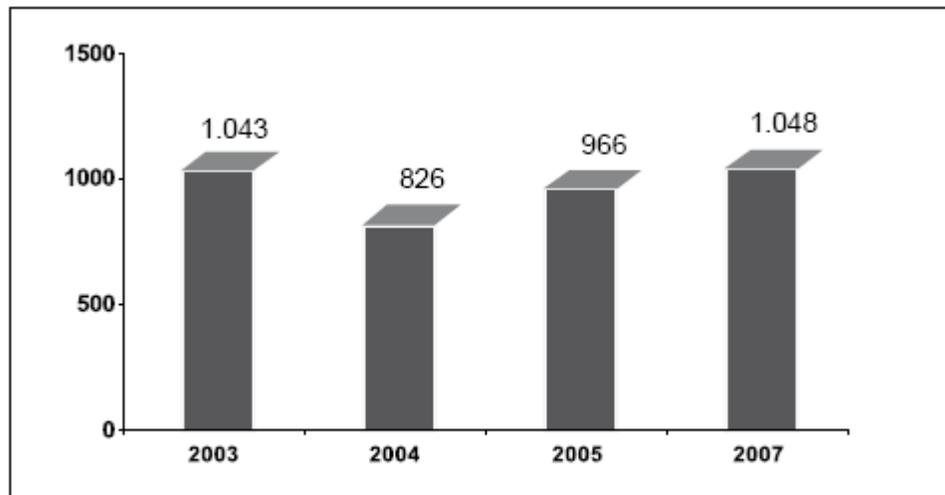
Gráfico 11. Comportamiento guardias de seguridad de empresas de RRHH 2003-2007



Fuente: IV Estudio de la Oferta de la Seguridad Privada en Chile, 2008

En este contexto, al comparar la cantidad de empresas existentes entre los años 2003-2007, de acuerdo a los datos entregados por el IV Estudio de la Oferta de la Seguridad Privada en Chile, del año 2008, se puede apreciar que esta ha tenido un grado de variabilidad mínimo, como se aprecia en el siguiente cuadro (Arias, 2009, p. 45).

Gráfico 12. Cantidad de empresas de seguridad privada en Chile



Fuente: IV Estudio de la Oferta de la Seguridad Privada en Chile, 2008.

El desarrollo de esta industria ha sido disperso y desorganizado, acompañado de una alta complejidad de la normativa existente y desregulación en varios ámbitos, ello indica la necesidad de conocer, legislar y desarrollar mejor esta industria, lo cual es útil tanto para que las empresas se muevan en un marco regulatorio claro, como para que el Estado tenga conocimiento de lo que debe fiscalizar y, a su vez, la ciudadanía conozca y confíe en lo que se le ofrece (Dammert, 2009).

Al respecto cabe señalar que, dado el crecimiento de los últimos años, no existen en Chile ni en América Latina, sistemas de control y regulación suficientes, lo que impide conocer la real magnitud de esta industria. Ello se agrava en contextos en los cuales la producción de información y estadísticas sobre seguridad son irregulares en el tiempo y poco estandarizadas. Esta carencia ha generado que la discusión en la materia sea diversa y que aborde temas como: la normativa legal existente, la capacidad de los organismos fiscalizadores y controladores, la tenencia de recurso tecnológicos y porte de armas, la formación y capacitación de los actores vinculados al sistema, la seguridad social y laboral de sus trabajadores, los ámbitos de acción de la industria de la seguridad privada y el respeto a los derechos humanos y ciudadanos, respuesta real de los servicios prestados y calidad del recurso humano. Aunque Chile ha avanzado sustancialmente en la producción de información sobre seguridad a través de denuncias y encuestas de victimización, en el ámbito de la seguridad privada falta aún mucho por saber (Dammert, 2009).

Por su parte, cabe tener en consideración que la normativa chilena no consagra expresamente una clasificación de las actividades que corresponden a la seguridad privada (Arias, 2009, p. 64). No obstante, de acuerdo a la observación del mercado de la seguridad privada en Chile, se puede establecer que éste se encuentra constituido por personas naturales y jurídicas, y que en detalle serían (Dammert, agosto 2010):

- Personas naturales (individuos que prestan servicios en forma personalizada en el mercado).
- Capacitadores: ofertan sus servicios como relatores o monitores.

- Asesores: ofrecen asesoría directa en seguridad privada a empresas y entidades.
- Jefes de Seguridad: supervisan y controlan el servicio de seguridad en cada instalación o local de la empresa o entidad contratante.
- Supervisores: personas que tienen a su cargo el control de guardias y/o vigilantes.
- Encargados de Seguridad: personas que forman parte del estamento administrativo-gerencial y que se ocupan de todos los temas concernientes a la seguridad privada en las empresas o entidades contratantes.
- Entidades jurídicas (empresas oferentes de servicios de seguridad privada en diversos rubros y entidades fiscalizadoras).
- Empresas de recursos humanos.
- Empresas de recursos técnicos.
- Empresas de capacitación.
- Empresas de asesorías.

De acuerdo a lo informado por la Subdirección de Seguridad Privada de Carabineros (OS10), de un total de 1.146 empresas oferentes de servicios de seguridad privada, el 47% opera en la Región Metropolitana, el 13% en la zona norte del país, el 10% en la Región de Valparaíso y un 11% en la Región del Bío Bío. En relación a las 4.899 personas naturales que prestan servicios en este mercado, un 50% (2.445) se concentran en la Región Metropolitana, un 43% (2.098) corresponde a encargados de seguridad y sólo un 29% de estas personas (asesores y capacitadores) ofertan directamente sus servicios o a través de empresas que actúan en el mercado de la seguridad privada. Por otra parte, los jefes de seguridad, encargados de seguridad y supervisores son contratados directamente por las empresas (Dammert, agosto 2010).

Ahora, si se examina la distribución de la fuerza laboral según entidad jurídica, las empresas de recursos humanos concentran el 65% de los empleos y las empresas de recursos técnicos el 14% del total (alrededor de 30 mil trabajadores). Estas últimas, son aquellas que comercializan alarmas, circuitos cerrados de televisión, cámaras, etc. Las empresas de capacitación, tienen un poco más del 9% (21 mil trabajadores) y finalmente las

empresas de asesoría emplean al 7% de la fuerza laboral del sector (15.416 trabajadores) (Dammert, agosto 2010).

Por otra parte, cabe tener en cuenta, en relación a los ingresos obtenidos por concepto de capacitación y evaluación, que el curso básico para guardias de seguridad (90 horas cronológicas), tiene un valor que fluctúa entre los \$70.000 y \$90.000, por lo que si se considera que el 44% de los guardias son capacitados por empresas externas, el ingreso de estas alcanza a los \$2.200 millones anuales. Además, hay que sumar a aquellas empresas que capacitan internamente a los guardias que contratan y les cobran por la capacitación, aunque la ley diga que debe ser costado por los empleadores (Figueroa y Menay, 2009).

Ahora, si se considera el valor promedio cobrado por el servicio de guardias (en promedio \$400.000 al mes) y la cantidad de guardias activos, los ingresos por servicios de vigilancia superan los \$37.000 millones mensuales, los cuales se reparten entre las poco más de mil empresas de guardias registradas, y que de acuerdo al último estudio sobre la oferta de la industria, el 9% factura más de \$600 millones al mes, mientras que un 64% lo hace bajo los \$60 millones (Figueroa y Menay, 2009).

En este contexto del Diputado Felipe Harboe, en la entrevista realizada para esta tesis, señala:

“La industria de seguridad privada, está compuesta aproximadamente por unas 1.200 empresas, un año hubo unas 1.800 hasta 2 mil, más de 100 mil empleos directos, una facturación entre 800 y 1000 millones de dólares al año y un crecimiento promedio de un 12%, era de un 14% pero producto de la crisis bajó un poquito, pero es un 12% de crecimiento al año” (Diciembre, 2010).

2. Normativa que regula la seguridad privada en Chile

En Chile, la normativa que regula las actividades de seguridad privada data principalmente de los años 70, 80 y 90. La primera regulación la encontramos en el año 1973, con el Decreto Ley N° 194, el cual consta de sólo cinco artículos que autorizan la actividad de los vigilantes privados en las empresas de importancia para la economía nacional, ya sean públicas, privadas o mixtas, y su único y exclusivo objetivo es la protección y seguridad de los bienes de éstas. En su artículo tercero, se establece que los vigilantes privados desempeñaran sus funciones dentro del recinto de la empresa y que estarán habilitados para portar en ellas solamente armas de fuego cortas y bastón, además de consagrar la obligación de usar uniforme y la existencia de un criterio de idoneidad exigible para su nombramiento, designándose de preferencia al personal en retiro de las fuerza armadas y carabineros. Dicha autorización será concedida por Decreto Supremo que llevará las firmas de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional, el cual indicará el número de vigilantes con que podrá contar cada empresa.²⁷

Asimismo, cabe destacar el artículo N°6 de la Ley N° 17.798 Sobre Control de Armas, de diciembre de 1977, el cual permite el porte de armas a Vigilantes Privados autorizados por la autoridad contralora.

Por su parte, se debe tener presente que el artículo 19, del capítulo III, De los derechos y deberes Constitucionales, de la Constitución Política de la República Chile de 1980, establece que la Constitución asegura a todas las personas: N° 21°, “El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, orden público y seguridad nacional.”

²⁷ Identificación Norma: D.L.-194, Fecha Publicación: 18/12/1973, Fecha Promulgación: 10/12/1973, Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Ahora bien, el Decreto Ley N° 3.607,²⁸ de 1981, vino a derogar el D.L. N° 194, estableciendo un nuevo marco regulatorio de la seguridad privada en Chile, el cual rige en la actualidad. Este decreto amplía el ámbito de acción de los vigilantes privados no sólo a empresas fundamentales para la economía nacional, como lo contemplaba la anterior normativa, sino también a empresas de cualquier naturaleza, incorporando a edificios destinados a la habitación o al comercio, tal como se establece en su artículo N°1, que señala:

“Sin perjuicio de las atribuciones y responsabilidades que el ordenamiento jurídico asigna a Las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, autorizase, en la forma y condiciones que establece esta ley y el funcionamiento de vigilantes privados que tendrán como único y exclusivo objeto la protección y seguridad interior de edificios, destinados a la habitación, oficinas o a otra finalidad; de conjuntos habitacionales; de recintos, locales, plantas u otros establecimientos de empresas cualquiera sea su naturaleza, tales como industrias, comercio, establecimientos mineros y, en general, la protección y seguridad de los bienes y personas que halla en dichos lugares, constituyendo para esta sola finalidad oficinas de seguridad”.

Asimismo, el decreto en cuestión consagra en su artículo 3° la obligación de las instituciones bancarias o financieras, las entidades públicas, las empresas de transporte de valores y las empresas estratégicas, a mantener su propio servicio de vigilancia privada (trabajadores dependientes de la empresa) y a contar con un estudio de seguridad, el cual deberá contener las proposiciones acerca de la forma en que se estructurará y funcionará su organismo de seguridad interno y su oficina de seguridad. Establece la obligación de los vigilantes privados de portar armas y de usar uniformes de acuerdo al reglamento.

²⁸ Identificación Norma: D.L.-3607, Fecha Publicación: 08/01/1981, Fecha Promulgación: 06/01/1981, Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Luego, el artículo 5° bis de la misma normativa, establece la obligación de las personas naturales o jurídicas que desarrollen labores de asesoría o de prestación de servicios en materias inherentes a seguridad, o de capacitación de vigilantes privados, en orden a cumplir una serie de exigencias y condiciones para poder funcionar, señalando las siguientes:

- a) Contar con la autorización de la Prefectura de Carabineros respectiva;
- b) Acreditar su idoneidad cívica, moral y profesional, como asimismo la del personal que por su intermedio preste labores de nochero, portero, rondín u otras de similar carácter, manteniendo permanentemente informada a la correspondiente Prefectura de Carabineros acerca de su individualización, antecedentes y demás exigencias que determine el reglamento;
- c) Contratar un seguro de vida en beneficio del personal a que se refiere la letra anterior;
- d) Disponer de las instalaciones físicas y técnicas propias para capacitación y adiestramiento en materia de seguridad;
- e) Cumplir las instrucciones sobre capacitación y adiestramiento impartidas por la respectiva Prefectura de Carabineros, y
- f) Identificar, en los casos en que se proporcione personal para desarrollar labores de vigilancia y protección, los lugares donde éste cumpla su cometido y el número asignado a los mismos.

Asimismo, establece la prohibición a toda persona natural o jurídica para proporcionar u ofrecer, bajo cualquier forma o denominación, vigilantes privados, extendiéndose ésta a las convenciones destinadas a proporcionar personal para cumplir labores de vigilantes privados. La infracción a esta prohibición será constitutiva de delito y será conocida por la justicia ordinaria. El resto de las infracciones a esta normativa serán conocidas por los

Juzgados de Policía Local. En cuanto al control y tuición de los vigilantes privados, el artículo 6 indica que estará a cargo de Carabineros de Chile y las Fuerzas Armadas de conformidad a la Ley 17.798.

Mediante el Decreto Supremo N° 93 de 1985²⁹ del Ministerio de Defensa Nacional, se aprobó el reglamento del artículo 5 bis del D.L 3.607, que regula a quienes tienen por objeto desarrollar labores de asesoría, capacitación o prestar servicios en materias inherentes a seguridad. Define a las labores de asesoría³⁰ y prestación de servicios³¹ en materias inherentes a seguridad e indica que se entiende por capacitación de vigilantes privados.³² Asimismo, determina los procedimientos y requisitos que debe contener la solicitud para obtener la autorización de la Prefectura de Carabineros para ejecutar sus labores.

Otro aspecto importante de esta norma es que asimila el concepto de guardia de seguridad al de labores de nochero, portero, rondín u otras de similar carácter, prohibiéndoseles el porte de armas de fuego en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, se establece la obligación de presentar una directiva de funcionamiento que debe ser comunicada a la Prefectura de Carabineros, debiendo capacitar a las personas que desarrollen estas labores en las materias, condiciones y circunstancias que determine la Prefectura.

En cuanto a la fiscalización y control de la vigilancia privada, la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile N° 18.961 de 1990, específicamente en su artículo

²⁹ Identificación Norma: Decreto Supremo 93: Aprueba Reglamento del Artículo 5° bis del decreto Ley 3.607. Fecha Publicación: 21/10/1985, Fecha Promulgación: 06/09/1985, Organismo: Ministerio de Defensa Nacional, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

³⁰ Artículo 2°: “Considerase para estos efectos, por labores de asesoría en materias inherentes a seguridad, aquellas que tengan por objeto dar consejo o ilustrar con su parecer a una persona o entidad, con el propósito de precaver el buen funcionamiento de una instalación, tanto en su bienes como en los individuos que en ella se encuentren, evitando que ésta falle, se frustre o sea violentada.”

³¹ Artículo 3°: “Entiéndase, para los mismos efectos, por prestación de servicios en materias inherentes a seguridad, aquellas que tengan por objeto proporcionar, instalar, mantener o reparar los recursos o medios materiales que se estimen necesarios para precaver el buen funcionamiento de una instalación, en los términos señalados en el artículo 2°”.

³² Artículo 4°: “Entiéndase, para estos fines, por capacitación de Vigilantes Privados, toda aquella acción destinada a instruir y perfeccionar a quienes se desempeñen como tales, en materias propias de su actividad, tanto en sus aspectos prácticos como teóricos”.

Nº3 inciso tercero, le confiere estas facultades, que antes habían sido entregadas a las Comandancias de Guarnición del Ejército, a Carabineros de Chile. En este sentido, la Ley 19.329 de 1994, estableció un plazo para que las Comandancias de Guarnición remitirán a las Prefecturas de Carabineros que corresponda, la totalidad de los antecedentes y estudios de seguridad que digan relación con la constitución, fiscalización y control de las actividades de los vigilantes privados, lo que vino a reforzar las atribuciones de control y fiscalización ya consagradas previamente en el D.L. 3.607 y en la Ley Orgánica de Carabineros de Chile ya citada.

Otra norma que dice relación con la seguridad privada es la Ley N° 19.303 de 1994, establece la obligación de ciertas empresas -aquellas que mantengan o paguen cantidades de dineros superiores a 500 U.F. y los establecimientos de ventas de combustibles sin importar el monto de los valores que manejan- de contar con medidas de seguridad mínimas.

Posteriormente, el Decreto Supremo N° 1.773³³, de 1994, del Ministerio del Interior, aprobó el reglamento del Decreto Ley N° 3.607, determinando los requisitos, contenidos y modalidades de los Decretos Supremos que autorizan los sistemas de vigilancia privada. Asimismo, detalla el funcionamiento de los vigilantes privados, explicando las normas sobre capacitación, uniformes y utilización de armas de fuego por parte de éstos, además de entregar facultades a las autoridades administrativas y fiscalizadoras.

El Decreto Exento N° 1.122, de 1998, del Ministerio del Interior, dispuso de medidas de seguridad mínimas que deben adoptar las entidades obligadas a contar con vigilantes privados.

³³ Identificación Norma: Decreto Supremo 1773: Aprueba Reglamento del Decreto Ley N°307, de 1981, Sobre Funcionamiento de Vigilantes Privados. Fecha Publicación: 14/11/1994, Fecha Promulgación: 10/10/1994, Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Por otra parte, los Decretos Exentos N° 41, de 1996, y N° 1.126, de 2000, ambos del Ministerio del Interior, regularon la conexión a centrales de comunicaciones de Carabineros de Chile y el Transporte de Valores, respectivamente.

La Ley N°19.496, que establece normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, de marzo de 1997, señala en su artículo N° 15 la obligación de los sistemas de seguridad y vigilancia que mantengan los establecimientos comerciales a respetar la dignidad y derechos de las personas. Además, en el caso que se sorprenda a un consumidor en la comisión de un delito flagrante, establece el deber de los gerentes, funcionarios o empleados del establecimiento, a poner sin demora al presunto infractor a disposición de las autoridades competentes e impone multas en caso de contravención a esta disposición en el caso que no fuere constitutiva de delito.

Finalmente, el Decreto exento N°1.226, de 2000, del Ministerio del Interior, dispone de medidas de seguridad mínimas para las empresa de transporte de valores.

3. Consecuencias de la regulación actual

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, se puede apreciar que existe una dispersión de normas que no hacen más que dificultar su conocimiento y aplicación. Así lo entiende también la criminóloga Patricia Arias, quien en la publicación “Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria” (Arias, 2009), destaca que una de las principales problemáticas asociadas a la seguridad privada de Chile es la dispersa y confusa geografía de normas que la regulan, siendo necesario una legislación que contemple todas aquellas áreas que actualmente no se encuentran amparadas por un campo normativo de acción.

En esta misma línea, A. Zanetic (2009), en referencia a la situación en Brasil, busca poner énfasis en las distintas situaciones que se producen en la interacción de la seguridad pública y seguridad privada, explicando que no existe ninguna norma clara que regule el

intercambio de informaciones, los procedimientos en relación al arresto y la formas complementarias de cooperación, entre otras.

Lo planteado por el autor se puede extrapolar a la situación de Chile, donde la actual normativa tampoco regula claramente este límite difuso entre lo público y lo privado cuando existe una interacción entre ambos sectores.

Por su parte, Dammert (2008), destaca dentro de las debilidades de la normativa chilena en el ámbito de la seguridad privada, el hecho que ésta resulta obsoleta, toda vez que difiere considerablemente de la realidad para la que fue creada.

Además, señala como otra debilidad, la cantidad de normas que se deben tener en cuenta, lo que trae aparejado la existencia de una serie de actividades no reguladas, como por ejemplo los investigadores privados, los escoltas, los chóferes de seguridad y los servicios de protección de personas, entre otras.

Sin perjuicio de lo anterior, señala como fortaleza de la normativa vigente su capacidad de alinear incentivos y distribuir costos en el ámbito de la seguridad privada, prohibiendo que las empresas de seguridad privada tengan u ofrezcan vigilantes de seguridad privada armados, para lo cual sanciona penalmente su infracción. (Art. 5 Bis de la Ley 3.067).

Otras observaciones respecto a la actual normativa, dicen relación con que ésta se encuentra centrada en la regulación de la actividad de los vigilantes privados y la calificación de las personas que se desempeñan en seguridad privada, por lo que ha dejado fuera a otros rubros de la seguridad privada como son las alarmas, los guardaespaldas, las cámaras de televigilancia, entre otros, lo que se traduce en una legislación anacrónica que no está regulando con la especificidad requerida.

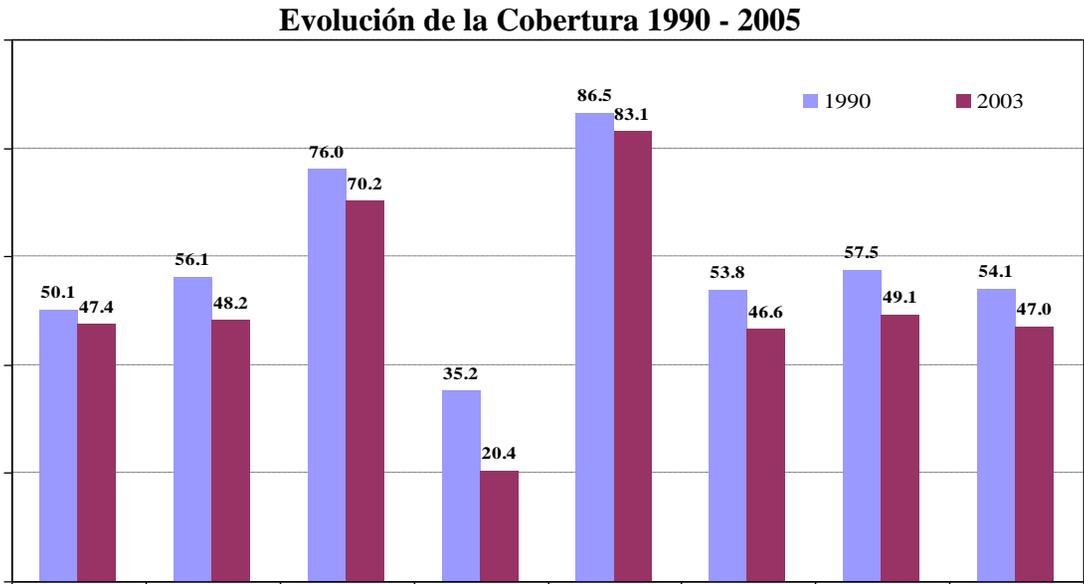
Asimismo, la reglamentación vigente no ha permitido que existan criterios uniformes en la implementación y fiscalización de la industria por parte de Carabineros.

A mayor abundamiento, el marco legal del mercado laboral de este sector no está regulado eficazmente, lo que trae aparejado un alto grado de informalidad y, en consecuencia, que se vulneren los derechos sociales de sus trabajadores. En este sentido, cabe tener en consideración que esta expansión de informalidad en los servicios de seguridad privada se enmarca dentro de un proceso de aumento del sector informal en el contexto latinoamericano y respecto a los demás sectores de la economía.

En efecto, la expansión de este sector es atribuible al hecho que desde los años 80 ha decrecido la importancia del sector público como generador de empleos, principalmente debido a las privatizaciones de empresas y a la disminución de gasto estatal. Además, porque las grandes y medianas empresas ajustaron el número de ocupaciones como una de las principales variables para reducir costos, lo que unido a la subcontratación y a la flexibilización laboral, han disminuido su aporte en la creación de nuevos empleos (Tokman, 2004, p. 185).

Lo anterior, trae como consecuencia una disminución de la cobertura en materia de derechos sociales como se ve reflejado en el siguiente gráfico:

Gráfico 13. Evolución cobertura derechos sociales 1990-2005



Fuente: Power Point de las clases impartidas por el Profesor Tokman en noviembre de 2009, en Flacso-Chile, en el marco del curso “Desarrollo Económico, Empleo y Equidad”.

Por otra parte, no existe un sistema de capacitación y acreditación en materia de seguridad privada para establecer un estándar mínimo de calidad en beneficio de quienes contratan los servicios, encontrándose desprotegidos ante eventuales incumplimientos y anomalías, situación que es manifestada por el Diputado Felipe Harboe en su entrevista, al indicar que:

“Frente a un mal servicio uno no tiene a quién reclamar, porque en estricto rigor el Servicio Nacional del Consumidor no regula estas materias, Carabineros no es una instancia de reclamo y por lo tanto las personas quedan en absoluta indefensión” (Diciembre, 2010).

El proyecto de ley enviado al Congreso por la ex Presidenta Bachelet (agosto 2009)³⁴ que busca sistematizar y actualizar la normativa existente sobre Seguridad Privada está aún sin aprobación, y con fecha 21 de octubre de 2010, el ejecutivo presentó indicaciones al citado proyecto.³⁵

Este proyecto, busca como objetivos actualizar la regulación vigente en materia de seguridad privada, unificar criterios en su aplicación, transparentar las actividades y responsabilidades de los proveedores de seguridad privada, elevar el nivel de capacitación de quienes ejercen labores en materia de seguridad privada, y que quienes en sus actividades aumenten los riesgos de la población, se hagan cargo de los mismos internalizando los costos sociales que generan.

³⁴Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre seguridad privada (Agosto 2009).

³⁵Formula indicación al proyecto de Ley sobre seguridad privada (Boletín N° 6639-25).

Capítulo IV.- Recuperando el monopolio de la fuerza-Análisis de consecuencia

1. La importancia de la regulación a partir del marco teórico

La seguridad es un bien público y un derecho colectivo, que debiera proveer el Estado, en teoría no es exclusivo ni excluyente, pero cuando la seguridad pasa a ser un bien disponible en el mercado, podría convertirse en un otro factor de desigualdad entre los que pueden pagar por seguridad y los que no. Algunas definiciones enfatizan el aspecto democrático y solidario de la seguridad. En este sentido:

“la concepción democrática de seguridad ciudadana tiene una dimensión de civismo y solidaridad que determinan este carácter de bien colectivo; de esta manera, la seguridad debe ser comprendida como una tarea de todos, en tanto somos parte de una misma comunidad reunida en torno a un proyecto común. Esta concepción supone, además, que entendemos la violencia como un fenómeno social, relacionado directamente con la estructura social y la cultura en cuanto sistema de valores” (Arias, 2009, p. 13).

A pesar de lo expuesto, esa visión solidaria ha perdido fuerza frente a una sociedad que pone énfasis en el individuo, que al no sentir cumplidas sus demandas por seguridad, invierte en seguridad privada, contratando guardias y tecnología para el resguardo personal, barrios, empresas, casas y bienes, “así, tanto el acceso a la seguridad privada como su calidad, quedan entregadas a las reglas del mercado” (p. 13).

Entre las policías y las fuerzas armadas se distribuye la misión de resguardar el orden público y la seguridad de los ciudadanos y la defensa de la nación, respectivamente; cada uno con funciones y ámbitos delimitados. En ese marco, “los servicios de seguridad privada vienen a sumarse como un tercer elemento, complementario al ámbito de la seguridad

pública y la mantención del orden, estando generalmente adscritos a labores de tipo preventivo situacional” (p. 13). Más allá de la distinción público versus privado, éste último es el punto esencial para diferenciar la seguridad pública y la privada.

Por un lado, en sociedades democráticas como la nuestra, el rango de acción de las policías va desde la investigación de los delitos hasta su prevención y control. En algunos casos un mismo organismo policial tiene ambas funciones, en otros, son instituciones diferentes, el caso de Chile se ve en la Policía de Investigaciones y Carabineros. En el caso de las policías preventivas tiene dos ámbitos de acción: el orden interno y la seguridad pública. A diferencia de lo que ocurre con las fuerzas policiales que son responsables tanto de prevenir como de controlar la delincuencia, la seguridad privada existe en gran parte para evitar y alertar sobre los delitos contra la propiedad.³⁶

En este contexto, la seguridad privada nace enfocada a la prevención situacional que busca básicamente inhibir, y disuadir pequeños delitos a los que la policía no tiene posibilidad de atender ante la alta demanda por delitos violentos o graves. Hoy esto ha variado y la seguridad privada se ha intensificado, ampliado su campo de acción y diversificado sus prestaciones, por ejemplo, frente al crecimiento de espacios “cuasi-públicos”. Estos son áreas accesibles para el público pero gobernados por reglas definidas por sus propietarios y vigilados por guardias privados. Se incluyen, por ejemplo, comunidades residenciales cerradas, centros comerciales, supermercados y complejos de esparcimiento, tales como estadios deportivos y parques de diversiones.

Las empresas contratan a vigilantes en estos espacios mixtos por dos razones: primero, buscan proteger su propiedad contra el robo y el vandalismo, particularmente para limitar los problemas con las aseguradoras a través de la “prevención de pérdidas”; y segundo, contratan a guardias para crear sensación de seguridad a fin de atraer a clientes cautivos. En algunos de estos espacios mixtos, los privados pueden interactuar con la fuerza pública e incluso pueden ser contratados por entidades públicas.

³⁶ Ver Abelson (agosto 2006); y Arias (2009).

En este nuevo escenario se hace imprescindible un marco regulatorio único que consagre a la industria de la seguridad privada como coadyuvante de la seguridad pública, de manera que el Estado tome la conducción política y técnica del sector, lo fiscalice y lo regule eficazmente, de manera que el crecimiento de este negocio no termine finalmente absorbiendo a la seguridad pública. Además, para que establezca reglas claras para quienes ingresen a este mercado competitivo y para asegurar a los consumidores el respeto de sus derechos.

2. Experiencias de regulación internacional en Seguridad Privada

La experiencia comparada en el resto de la región no dista mucho de la realidad de Chile. En efecto, la industria de la seguridad privada ha ido en crecimiento constante, lo que ha traído consigo que muchas de sus actividades no se encuentren reguladas y, por consiguiente, que éstas se desarrollen en un marco de informalidad cada vez mayor, como se demuestra en el siguiente gráfico:

Tabla 5. Número de empresa y agentes, 2005/2007

País	Empresas legales	Agentes formales	Empresas ilegales	Agentes ilegales	Policías	N° de agentes privados por policía
Argentina ³	1.000	150.000	-	50.000	120.000	1,67
Bolivia ⁴	57	500	-	-	-	-
Brasil	2.538	570.000	-	1.000.000	-	-
Chile	1.000	45.000	-	-	35.053	1,28
Colombia ⁵	3.511	19.000	-	-	119.146	1,59
Costa Rica			300	5.000	-	-
Ecuador	849	40.368	-	-	42.610	0,95
El Salvador	274	19.200	200-300	-	16.889	11,37
Guatemala	127 (+99)	120.000/ 150.000	-	-	19.974	6,0 / 7,5
México		450.000	-	600.000	-	-
Perú	1.932	50.000	-	-	90.093	0,55

Fuente: elaboración Patricia Arias, en base al diagnóstico de Seguridad Pública y privada (OEA, 2008); Superintendencia Vigilancia y Seguridad Privada, 2007; Organización de Servicios Especiales de Córdoba; Correos del Sur, 2004.

En este apartado, analizaremos las experiencias de Buenos Aires (Argentina), Brasil y Colombia, en lo que respecta al ámbito de aplicación de las normativas que regulan esta industria, la seguridad social, el porte de armas y la capacitación de los agentes u operadores.

Principales normas aplicables y ámbitos de aplicación

En Argentina no existe una normativa que regule la seguridad privada a nivel país, por lo que en este apartado nos remitiremos a la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, la que a través de la Ley N°12.297 de 1999,³⁷ consagra el rol complementario y subordinado de la seguridad privada en relación a la seguridad pública que está a cargo del Estado Provincial, estableciendo las modalidades para prestar servicios de seguridad privada.

En el caso de Brasil, hasta el año 1983 cada Estado federal era encargado de la constitución y fiscalización de las empresas de seguridad privada, situación que cambió con la entrada en vigencia de la Ley N°7.102, donde las responsabilidades pasaron al Ministerio de Justicia a través de la policía federal y la superintendencia en todos los Estados. Esta ley y su reglamento, La Portaria N° 387, rigen para todos los Estados del territorio de Brasil y reglamentan las actividades de seguridad privada armada y desarmada. Además, describe detalladamente los tipos de empresa y servicios (Dammert, agosto 2010, p. 33).

Por su parte, Colombia en el año 1994 dictó el Decreto Ley N°356,³⁸ el cual establece el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, y consagra como organismo de Control a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, rompiendo con la regla general que señala, como en el caso de Chile, que los servicios privados de seguridad se encuentren subordinados respecto a los de la seguridad pública, siendo éstos los que ejecutan las labores de control y fiscalización.

³⁷ Identificación Norma: Ley 12.297: Seguridad Privada en la Provincia. Fecha Publicación: 08/06/1999, Fuente: www.ligadelconsorcista.org

³⁸ Identificación Norma: Decreto Ley 356: Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Fecha Publicación: Diario Oficial N°41.220 del 11/02/1994, Fuente: www.presidencia.gov.co

Asimismo, mediante el Decreto N°3.222 de 2002, se crearon en dicho país las Redes de Apoyo y Seguridad Ciudadana en toda la nación, cuyo objetivo es el tender una red entre los servicios de vigilancia y seguridad privada con la Policía Nacional. Dicha norma, se funda en la estrategia para prevenir y evitar la comisión de delitos, de manera que los vigilantes de todo el país ayuden no sólo en la vigilancia del inmueble que tienen asignado, sino también vigilen el entorno de dichos inmuebles (Dammert, agosto 2010, p. 33)

En comparación con Chile, la normativa vigente rige en todo el territorio nacional y, como ya se indicó, es diversa y se encuentra centrada en la regulación de la actividad de los vigilantes privados, dejando de lado una gran cantidad de servicios de seguridad que se entregan en la actualidad, como se detallará más adelante.

Seguridad Social

En Buenos Aires la Ley 12.297³⁹ consagra en su artículo 24 N°8, como requisito para habilitar a las empresas a otorgar servicios de seguridad privada el hecho de: “Acreditar fehacientemente, como mínimo una vez por año, el cumplimiento de las obligaciones previsionales correspondientes a la totalidad del personal ocupado, de los asociados, integrantes y componentes, mediante certificación o constancia expedida por el organismo competente en la materia”. Asimismo, en el mismo artículo pero en el numeral 2, se establece la obligación de la empresa para: “Constituir y mantener en vigencia un seguro de responsabilidad civil por el monto que periódicamente fijará la Autoridad de Aplicación con criterio de razonabilidad y proporcionalidad a la potencialidad riesgosa de la actividad desarrollada”.

Brasil, por su parte, no contiene en su ley de seguridad privada normas laborales que rijan las relaciones entre la empresa de seguridad privada y su personal, de manera de resguardar los derechos laborales de los operadores y/o agentes de estas empresas (Arias, 2009, p. 99).

³⁹ Identificación Norma: Ley 12.297: Seguridad Privada en la Provincia. Fecha Publicación: 08/06/1999, Fuente: www.ligadelconsorcista.org

En el caso de Colombia, podemos destacar algunas de las normas que contiene el Decreto Ley N° 356, para asegurar los derechos laborales de los trabajadores de las empresas de seguridad privada:⁴⁰

- a) Se exige la certificación sobre afiliación del personal a un sistema de seguridad social y una Caja de Compensación Familiar (exigencia para funcionamiento).
- b) Hay aprobación del reglamento interno de trabajo por parte del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- c) Se debe certificar el pago de aportes al servicio Nacional de Aprendizaje y al Instituto colombiano de Bienestar Familiar.
- d) Hay Resolución de autorización de horas extras expedida por el Ministerio del trabajo.
- e) Trimestralmente se debe enviar copias de los recibos de pago a los sistemas de seguridad social y a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.
- f) Las tarifas por la prestación de servicios deben garantizar, como mínimo, la posibilidad de reconocer al trabajador el salario mínimo legal mensual, las horas extras, los recargos nocturnos, prestaciones sociales, etc.
- g) Se debe dar estricto cumplimiento a las normas que rigen las relaciones obrero-patronales y reconocer en todos los casos los salarios y prestaciones sociales legales, así como proveer a los trabajadores de la seguridad social establecida en la ley; no exceder la jornada laboral, llevar su registro y dar copia a los trabajadores; a solicitud de los trabajadores, explicar en forma verbal o escrita las condiciones de su vinculación laboral y darle copia del contrato (principios y deberes).
- h) Los usuarios de vigilancia y seguridad privada deberán proveer los recursos locativos.

Finalmente en Chile, su normativa señala que los vigilantes privados tienen la calidad de trabajadores dependientes y se rigen por el código del trabajo. Su jornada de trabajo no puede exceder de 48 horas semanales y sus empleadores deben contratar un seguro de vida

⁴⁰ *Ibíd.*

para cada uno de los vigilantes privados que contraten.⁴¹ Asimismo, se dispone en relación a los guardias, que las personas naturales o jurídicas que presenten servicios en materias de seguridad, deberán contratar un seguro de vida en beneficio de su personal.⁴²

Capacitación de los agentes u operadores

En relación a esta materia, tanto en Buenos Aires, Brasil y Colombia, se exige una capacitación previa por parte de las entidades autorizadas por ley.

De esta manera, en Buenos Aires, es la Autoridad de Aplicación quien determina las instituciones que realizarán los cursos y los contenidos de éstos (Arias, 2009, p. 75) Por su parte en el artículo 18 de la Ley 12.297,⁴³ se establece la obligación de las empresas de capacitar en forma permanente y especializada a su personal, diferenciando entre personal con armas o sin armas.

En Brasil, los agentes rinden el curso de formación por decisión del Ministerio de Justicia y lo imparten las Escuelas de Policías, siendo el Ministerio el encargado de fiscalizar los cursos y sus contenidos (Dammert, agosto 2010, p. 34).

⁴¹ Identificación Norma: Artículo 5 del D.L.-3607, Fecha Publicación: 08/01/1981, Fecha Promulgación: 06/01/1981, Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

⁴² Identificación Norma: Artículo 5 bis c) del D.L.-3607.

⁴³ Identificación Norma: Artículo 18 de la Ley 12.297, Argentina, Fecha Publicación: 08/06/1999, Fuente: www.ligadelconsorcista.org. Artículo 18: “Los prestadores del servicio de seguridad privada deberán contar, aún cuando se tratare de quienes hayan revistado en las fuerzas armadas, de seguridad, policiales, en el servicio penitenciario u organismos de inteligencia, con la adecuada formación y actualización profesional especializada conforme a las distintas funciones establecidas en la presente. La Autoridad de Aplicación deberá diseñar y aprobar los planes de estudio, de capacitación y formación profesional especializada. Asimismo determinará el o los centros para el dictado de los cursos de capacitación y formación profesional, pudiendo delegar esta función en entidades públicas o privadas con reconocimiento estatal. Las personas que integren o dirijan dichas entidades privadas o dicten los cursos para el personal de la seguridad privada estarán sujetas a las inhabilidades e incompatibilidades establecidas en el artículo 8° de la presente. Asimismo los prestadores del servicio de seguridad privada están obligados a establecer y arbitrar los medios administrativos y técnicos necesarios para entrenar a sus miembros en función de adecuar su desempeño profesional a los principios de legalidad, gradualidad y razonabilidad establecidos en el artículo 3° de la presente Ley, así como también a los principios básicos de actuación establecidos en el artículo mencionado”.

En el caso de Colombia, los Servicios de Vigilancia y Seguridad son los encargados de capacitar a sus empleados, existiendo la posibilidad de que establezcan un departamento de capacitación o exigir al personal que tomen estos cursos. Los cursos, sus contenidos y las entidades que los imparten deben ser aprobados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (p. 36).

En relación con Chile, el artículo N°7 del D.L. 3.607, consagra la obligación que tienen las entidades que cuenten con vigilantes privados para capacitarlos para el cumplimiento de sus funciones específicas, siempre que así lo determine la Prefectura de Carabineros, con arreglo a los estudios de seguridad previamente aprobados. Esta capacitación sólo se puede realizar a los vigilantes privados que cuenten con la autorización de la Prefectura de Carabineros.

Por su parte, el artículo 18 bis del D.S. N°1.773, de 1994, establece que la capacitación deberá ser periódica y desarrollarse conforme a las modalidades y oportunidades que establezca la Dirección General de Carabineros de Chile, finalizando con un examen ante la autoridad fiscalizadora, quien le entregará a quienes aprueben el curso, un certificado que así lo acredite y sin la necesidad de volver a realizar este curso cuando cambien de entidad y sigan trabajando como vigilantes privados.

A raíz de lo anterior, la experiencia latinoamericana nos demuestra lo siguiente en lo que a capacitación se refiere:

Tabla 6. Características de la capacitación en seguridad privada

	Exige curso especial previo	Fija cantidad mínima de horas	Determina entidad que lo imparte	Incluye asignatura DD.HH
Argentina, Buenos Aires	✓	No indica	La que determine la Autoridad de Aplicación	No indica
Bolivia	No indica	No indica	No indica	No indica
Brasil	✓	No indica	Las que apruebe el Ministerio de Justicia	No indica
Colombia	✓	No indica	Departamento de capacitación de las empresas o las que apruebe la Superintendencia	✓
Chile	✓ (para vigilantes privados)	No indica	Las entidades autorizadas por Carabineros	No indica
Costa Rica	✓	No indica	Escuela Nacional de Policía o ente autorizado por ésta.	No indica
Ecuador	✓	No indica	Las que creen las empresas (art. 6)	No indica
El Salvador	✓	No indica	Academia Nacional de Seguridad Pública	✓
Guatemala	✓	No indica	No indica	No indica
México	✓	No indica El reglamento	Instituciones educativas de la Secretaría, u otras autorizadas por la Dirección	No indica
Perú	✓	No indica	Centro especializado autorizado	No indica

Fuente: Arias (2009).

Porte de Armas

En Buenos Aires el artículo 15 de la Ley 12.297⁴⁴ establece que las empresas de seguridad privada sólo pueden utilizar armas estando autorizadas por el Ministerio de Justicia y Seguridad. En Brasil, las empresas son las propietarias de éstas y su Ley Federal fija el tipo y cantidad de armas que pueden poseer, autoriza la adquisición y fiscaliza y controla las armas (Dammert, agosto 2010, p. 34). Por su parte en Colombia, el porte de armas está reglamentado por el Decreto N°359 (Arias, 2009, p. 80), con una gran cantidad de

⁴⁴ Identificación Norma: Ley 12.297: Seguridad Privada en la Provincia. Fecha Publicación: 08/06/1999, Fuente: www.ligadelconsorcista.org Art. 15 - A los fines del mantenimiento de la seguridad pública, las empresas prestadoras de los distintos servicios de seguridad privada solamente podrán utilizar los medios materiales y técnicos autorizados y homologados por el Ministerio de Justicia y Seguridad, de manera que se garantice su eficacia y se evite la producción de cualquier tipo de daños o perjuicios a terceros o se ponga en peligro la seguridad pública. Art. 16 - El Ministerio de Justicia y Seguridad prohibirá la prestación de todo servicio de seguridad privada o la utilización de determinados medios materiales o técnicos cuando pudieran causar daños o perjuicios a terceros o poner en peligro la seguridad pública.

disposiciones al respecto, dentro de las que podemos destacar la exigencia de una credencial con renovación anual y el hecho que se debe informar por escrito a la Superintendencia la suspensión de labores por parte del personal que presta labores de vigilancia con armas.

En lo que respecta a Chile, los vigilantes privados están obligados a portar armas dentro del recinto o área del lugar donde presten sus servicios y a usar uniforme. Solamente en casos especiales se les podrá autorizar a que no porten armas y no usen el uniforme.⁴⁵ El uso de armas está regulado detalladamente por la Ley de Control de Armas N°17.798 y su infracción constituye delito.

En el siguiente cuadro, se resume la realidad latinoamericana sobre la obligatoriedad del porte de arma para vigilantes:

Tabla 7. Obligatoriedad del porte de armas

	Porte de arma	Limita el calibre
Argentina, Buenos Aires	✓ Sólo estando autorizados	✓ Calibre 38
Bolivia	✓ Obligatorio dotarlos de armas	No indica
Brasil	✓	✓ Calibre 32 o 36 ⁴⁷
Colombia	✓	Las catalogadas de defensa personal (Decreto 2535/1993)
Chile	✓ Obligatorio para vigilantes privados; prohibido para los guardias	No indica
Costa Rica	✓	No indica
Ecuador	✓ Autoriza el comando conjunto de las FF. AA	Determina el Comando Conjunto de las FF. AA
El Salvador	✓	No indica
Guatemala	✓ Obligatorio dotarlos de armas	✓ Calibre 38
México	✓ Sólo estando autorizados	No indica
Perú ⁴⁸	✓ Estando autorizados	Las que no son de guerra

Fuente: Arias (2009).

⁴⁵ Identificación Norma: Artículo 4° del D.L.-3607, Fecha Publicación: 08/01/1981, Fecha Promulgación: 06/01/1981, Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>. Artículo 4°: “En casos debidamente calificados, la Prefectura de Carabineros respectiva podrá autorizar el no uso de uniforme y el no porte de armas. Las autorizaciones para el porte y tenencia de armas de mayor potencia y precisión, deberán otorgarse en conformidad con la Ley N° 17.798, sobre Control de Armas”.

De las experiencias comparadas en materia de regulación de la seguridad privada, podemos apreciar que Colombia va adelante en comparación con el resto de países sudamericanos.

En efecto, posee un Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada y consagra como Organismo de Control a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. En materia de derechos laborales de los trabajadores de las empresas de seguridad privada, el Decreto Ley N° 356 contiene una prolífera reglamentación en orden a resguardar sus derechos.

Por su parte, en lo que respecta a la capacitación, los Servicios de Vigilancia y Seguridad son los encargados de capacitar a sus empleados y los cursos y contenidos deben ser aprobados por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Asimismo, el porte de armas está reglamentado por el Decreto N°359, con una gran cantidad de disposiciones al respecto, destacándose el hecho que se debe informar por escrito a la Superintendencia la suspensión de labores por parte del personal que presta labores de vigilancia con armas.

Ahora, si bien Colombia tiene una legislación mucho más avanzada que la Chilena en materia de Seguridad Privada, en nuestro país la dispersa y anacrónica normativa existente todavía funciona y bien. No obstante, hay que actualizarla, de manera de poder hacer frente al dinamismo de esta industria y empezar a fiscalizar de mejor manera los servicios que se están otorgando.

Lo anterior, también es observado por el Diputado Felipe Harboe y la Directora del Programa de Seguridad y Ciudadanía (Flacso-Chile), Lucía Dammert, quienes en la entrevista para esta tesis exponen, respectivamente:

“Colombia tiene quizá la mejor regulación que hay en Latinoamérica, tiene una superintendencia, tiene una regulación muy profusa que regula los estándares del mercado, vale decir de los servicios, los estándares de educación, de capacitación permanente (...) ahora, tiene una realidad distinta a la nuestra”. (F. Harboe, Diciembre, 2010).

“Tú ves otros países, tienen los marco regulatorio fantásticos pero no funciona nada. Tienes esa dicotomía, porque acá el marco regulatorio es viejo, poco integral, con miles de decretos, más bien antiguo. Pero finalmente, lo poco que hay funciona decentemente” (L. Dammert, Noviembre, 2010).

3. Experiencia nacional de la regulación en otras industrias

Conjuntamente con la liberación financiera y comercial que empezó a experimentar nuestro país a fines de la década de los setenta, se produjo por una parte la privatización de diversos sectores que hasta esa fecha estaban en manos del Estado y, por otra, la desregulación de los mercados.

Lo anterior, significó reducir el déficit fiscal y que el sector privado fuera tomando un mayor poder en la toma de decisiones. En este escenario, ante el aumento de las privatizaciones hubo que perfeccionar los mecanismos de regulación, de manera de evitar abusos monopólicos y asegurar el bien común.

De acuerdo a lo señalado, se analizarán a modo de ejemplo los procesos regulatorios vividos por las Instituciones de Salud Previsional y el Mercado de la Energía Eléctrica y Combustibles.

Regulación de las Instituciones de Salud Previsional

Con la publicación del Decreto con Fuerza de Ley N° 3 el 19 de marzo de 1981, se crean las Instituciones de Salud Previsional (Isapres) y se faculta a los trabajadores y personas en general, a depositar en éstas sus cotizaciones obligatorias.

El Fondo Nacional de Salud (Fonasa), según lo señala el DFL N° 3 de 1981, fue la primera entidad del Estado encargada de fiscalizar el sistema Isapres. Estas instituciones, debían

pedir su registro en Fonasa, quien calificaba, de acuerdo a las exigencias legales, si aceptaba o rechazaba el registro.

Además, fiscalizaba que las Isapres mantuvieran un capital mínimo de 2.000 UF, el que debía ser completado al momento de presentar la solicitud del registro y, asimismo, que mantuvieran una garantía equivalente a un mes de cotizaciones percibidas, cuyo monto no debía ser inferior a 600 UF, pudiendo el Fonasa, en caso de incumplimiento, cerrar el registro.⁴⁶

En este contexto y bajo la necesidad de tener una autoridad autónoma y técnica que pudiera resguardar el derechos de los afiliados al sistema de salud privado, en marzo de 1990 se dicta la ley N° 18.933 que crea la Superintendencia de Isapres, cuyas principales funciones fueron resguardar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de la ley y los contratos de salud que imponen estas instituciones, promover soluciones a las imperfecciones del mercado y garantizar la estabilidad del Sistema a largo plazo.

A partir del 1° de enero de 2005, la Superintendencia de Isapres pasó a constituir la Superintendencia de Salud, en conformidad a lo establecido en la Ley de Autoridad Sanitaria (Ley N°19.937⁴⁷), normativa que fue aprobada como uno de los proyectos constituyentes de la Reforma de Salud durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar.

Esta nueva ley, transformó a este Organismo Controlador entregándole nuevas atribuciones y funciones, de manera de poder responder los requerimientos de los beneficiarios del Sistema de Salud en su totalidad, toda vez que antes de la reforma el ámbito de acción de la Superintendencia de Isapres estaba circunscrito sólo a los beneficiarios de las Isapres,

⁴⁶ Ver www.superdesalud.cl

⁴⁷ Identificación Norma: Ley 19.937, Fecha Publicación: 24/02/2004, Fecha Promulgación: 30/01/2004, Organismo: Ministerio de Salud: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

mientras que después de la reforma y ahora como Superintendencia de Salud, sus servicios se amplían además, a los 11 millones de beneficiarios del Fonasa.⁴⁸

Además, la Ley le encomendó una nueva función que dice relación con la fiscalización del otorgamiento de las Garantías Explícitas en Salud (GES), eje fundamental de la Reforma de Salud, que obligatoriamente deben entregar tanto el Fonasa como las Isapres.

Las GES constituyen un derecho que tienen todas las personas afiliadas a Fonasa e Isapres, y a sus respectivas cargas, para ser atendidos en condiciones especiales de salud de acceso, calidad, oportunidad y protección financiera, en caso de sufrir cualquiera de los problemas de salud definidos por el Ministerio de Salud.

En este sentido, el artículo 2° de Ley N° 19.966 que “Establece el Régimen General de Garantías en Salud”, dispone que éste contendrá, además, Garantías Explícitas en Salud relativas a acceso, calidad, protección financiera y oportunidad con que deben ser otorgadas las prestaciones asociadas a un conjunto priorizado de programas, enfermedades o condiciones de salud que señale el decreto correspondiente, siendo obligación del Fondo Nacional de Salud y de las Instituciones de Salud Previsional asegurar obligatoriamente dichas garantías a sus respectivos beneficiarios.

En este contexto, el artículo 4° de la misma ley prescribe, al definir la Garantía Explícita de Acceso, que es obligación del Fonasa y las Isapres, asegurar el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas a sus beneficiarios, en la forma y condiciones que determine el decreto supremo aprobado por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda.

Finalmente, cabe mencionar que la Ley N° 19.937, ya individualizada, le otorgó la competencia a la Superintendencia de Salud para la fiscalización de los prestadores de

⁴⁸ Mientras Fonasa satisface las necesidades de aseguramiento de la salud para 11 millones de personas, en las Isapres esta cifra no supera los 2,7 millones. Fuente: Análisis de Cartera de Fonasa, Junio de 2006, www.superdesalud.cl

salud—sean públicos o privados, personas naturales o jurídicas—, en lo referido a su acreditación y certificación, así como la mantención del cumplimiento de los estándares establecidos en la acreditación.

En consideración a lo señalado, se puede apreciar como la regulación ha ido evolucionando de acuerdo a los requerimientos de los beneficiarios del sector salud, traduciéndose finalmente en el otorgamiento de nuevas atribuciones y funciones a la Superintendencia, de manera que pueda:

1. Garantizar el cumplimiento de las obligaciones que la Ley le imponga a las Isapres, como son: a) El Régimen de Garantías en Salud, b) Los Contratos de Salud, c) Las Leyes y los Reglamentos que las rigen.
2. Supervigilar y controlar al Fondo Nacional de Salud en todas aquellas materias que digan estricta relación con los derechos que tienen los beneficiarios de la ley N° 18.469 en las modalidades de atención institucional, de libre elección, y lo que la ley establezca como Régimen de Garantías en Salud.
3. Fiscalizar a todos los prestadores de salud públicos y privados, sean éstos personas naturales o jurídicas, respecto de su acreditación y certificación, así como la mantención del cumplimiento de los estándares establecidos en la acreditación.
- 4.- En definitiva dar seguridad a las personas adscritas al sistema, que sus intereses están protegidos por una entidad mayor, y que ante cualquier eventualidad, reclamo, incompatibilidad o inconsistencias, se podrán sentir escuchados, atendidos, y con una sensación de mayor justicia y equidad en el trato con la institución reclamada.

Regulación del Mercado de la Energía Eléctrica y Combustibles

En los últimos treinta años el mercado eléctrico y de combustibles aumento en forma considerable, ingresando capitales privados a este sector que tradicionalmente perteneció a empresas estatales. Esto, significó cambios estructurales que trajeron los inconvenientes de

una transición dado por la administración del Estado a uno que opera en consideración a las reglas del libre mercado.

De acuerdo a lo anterior, fue necesario legislar la manera en que este proceso se debía llevar a cabo por medio de un marco legal que facilitara la libre competencia en los sectores energéticos, reglamentando estos sectores para que operen de acuerdo a políticas competitivas y, además, para defender los derechos de los usuarios.

La Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), es una de las entidades fiscalizadoras más antiguas del país, fue creada por el Presidente Germán Riesco el 14 de diciembre de 1904, bajo el nombre de Inspección Técnica de Empresas y Servicios Eléctricos, en una época donde la generación y el consumo eléctrico en el alumbrado público y viviendas iban en constante aumento.

Desde entonces sus funciones han ido evolucionando y en la actualidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 18.410 de 1985, que crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, se centran en vigilar la adecuada operación de los servicios de electricidad, gas y combustibles, en términos de su seguridad, calidad y precio, constituyéndose en el responsable de supervigilar el mercado de la energía, una de las industrias con mayor crecimiento en Chile.⁴⁹

En este orden, el objeto de la SEC, de acuerdo al artículo 2° de la normativa en comento, es: “Fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normativas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad, para verificar que la calidad de los servicios que se presten a los usuarios sea la señalada en dichas disposiciones y normas técnicas, y que las antes citadas operaciones y el uso de los recursos energéticos no constituyan un peligro para las personas o cosas”.

⁴⁹ Ver en www.sec.cl

La Superintendencia de Isapres, hoy Superintendencia de Salud, y la de Electricidad y Combustibles, son organismos que nacen para hacer frente a un mercado que tradicionalmente fue administrado por el Estado y que pasó en gran parte a manos de los privados de acuerdo a las reglas de mercado. En este contexto, lo que buscan es que el sistema funcione de la mejor forma posible, protegiendo a los consumidores pero sin alterar el mercado y su competencia, a través de la regulación, fiscalización y sanción de los servicios que prestan las empresas que están bajo su supervigilancia.

La experiencia en estas industrias se podría extrapolar al campo de la seguridad privada. En efecto, como se indicó en el Marco Teórico, el Estado en el tema de la seguridad posee múltiples formas de intervención, y una de ellas es la regulación, a través de la cual interviene en el Mercado y coordina. En este sentido, si se toma en cuenta que estamos en presencia de una industria dinámica que está en constante crecimiento y que está amparada por una legislación dispersa y anacrónica, el tener un organismo fiscalizador como una Superintendencia que regule de manera eficaz los cambios que se vayan produciendo en el tiempo, permitirá que se tomen las medidas de manera rápida y no a destiempo, además de fiscalizar y sancionar las actividades relacionadas con este Mercado.

En este contexto se enmarcan las opiniones vertidas por Héctor Soto, Secretario Ejecutivo de Seguridad de la Municipalidad de las Condes y Jorge Lee, Presidente de la Comisión de Seguridad de la Cámara Chilena de Comercio, quienes en las entrevistas realizadas para la presente tesis, señalan respectivamente que:

“Todas las actividades económicas tienen órganos que les fiscalizan, que les regula, que les controla. Por lo tanto esta merece lo mismo, el mismo trato. Por lo tanto es el ideal” (H. Soto, Diciembre, 2010).

“Tener un Macro organismo Técnico Rector, tendría que ver el tema completo de lo que es la seguridad privada, para seguir coproduciendo, en conjunto con la seguridad pública, seguridad ciudadana. Este Macro organismo Técnico Rector, puede ser un

Ministerio, una Superintendencia, una Subsecretaría, pero si es Ministerio o Subsecretaria, se politiza. No digo que una Superintendencia se politice, pero es más técnica” (J. Lee, Noviembre, 2010).

4. Análisis del marco regulatorio propuesto

En este capítulo se analizará las principales materias del Proyecto de Ley sobre Seguridad Privada enviado al Congreso por el Gobierno en agosto de 2009, incorporando en éste las indicaciones presentadas por el ejecutivo en octubre de 2010, las cuales vienen a sistematizar la variada normativa existente en esta materia.

Concepto

El proyecto define a la seguridad privada en su artículo 1° como: “el conjunto de actividades o medidas de carácter preventivo y coadyuvantes de la seguridad pública destinadas a la protección de personas y bienes ante la ocurrencia de delitos, realizadas por personas naturales o jurídicas de derecho privado, debidamente autorizadas”.

La importancia de este concepto radica en que no estaba previamente consagrado en la legislación y, además, porque establece el carácter preventivo y coadyuvante que tiene respecto de la seguridad pública. No obstante, la definición se limita mucho al señalar que estos servicios están destinados a la protección de personas y bienes ante la ocurrencia de delitos, toda vez que la seguridad privada va más allá de acciones solamente delictuales.

Al respecto, el Investigador de la Fundación Paz Ciudadana, Patricio Tudela, nos indica en su entrevista que:

“El concepto de seguridad privada, yo creo que es mucho más amplio que lo que podría estimarse desde la lógica de entender que la seguridad se ve afectada por el delito. O sea, hoy día el análisis no

es de seguridad. Si no que es de amenazas y de riesgos también. Se debe cuidar el reduccionismo de entender a la seguridad solo asociada a la criminalidad de la sociedad, lo que resultaría insuficiente” (Diciembre, 2010).

Asimismo, cabe señalar que se extraña en las disposiciones generales del proyecto los principios en que se fundamenta, tomando en consideración que estos son sus pilares fundamentales o directrices que la guían.

Entidades obligadas a mantener un sistema de seguridad privada

El Artículo 3° del proyecto señala que las empresas transportadoras de valores y las instituciones bancarias y financieras estarán obligadas a mantener un sistema de seguridad privada. Asimismo, indica que estarán obligadas también las entidades individualizadas por resolución fundada expedida por el Subsecretario del Interior, en consideración al mayor nivel de riesgo que conlleve su actividad o las características especiales de ésta.

Luego, explica que dicha resolución será secreta y se notificará personalmente al representante legal de la entidad por Carabineros de Chile, lo que podría ir en contra del principio de transparencia de la función pública consagrado en la Ley N° 20.285⁵⁰ y que rige a los órganos de la administración del Estado.

Por su parte, en el artículo 4°, se señala que el sistema de seguridad privada estará integrado por un organismo de seguridad interno -siendo parte de éste, encargados de armas y vigilantes privados- y recursos tecnológicos y materiales.

⁵⁰ Identificación Norma: Ley 20.285: Ley de Transparencia N°20.285. Fecha Publicación: 20/08/2008, Fuente: www.bcn.cl

Además, el artículo 5° indica que el Jefe de Seguridad dirigirá el organismo de seguridad interno, estableciendo sus funciones y los requisitos que debe cumplir.⁵¹ Luego, en el artículo 6° se plantea la existencia del encargado de seguridad, el cual estará a cargo de velar por el cumplimiento de las medidas establecidas en el estudio de seguridad, en coordinación con el jefe de seguridad, señalando que debe cumplir con los mismos requisitos de los vigilantes privados.

Como se puede apreciar el proyecto no define que se entiende por sistema de seguridad privada, sino sólo se limita señalar la estructura del organismo de seguridad interno, explicando que estará compuesto por el jefe de seguridad y el encargado, señalando solamente en forma genérica sus funciones.

Vigilantes privados

En relación a los vigilantes privados, el artículo 7° del proyecto señala que el vigilante privado “será quien realice labores de protección a personas y bienes, con dedicación exclusiva y excluyente, dentro de un recinto o área determinada, autorizado para portar armas, credencial y uniforme”. Asimismo, señala que tendrá la calidad de trabajador dependiente, que le serán aplicables las normas del código del trabajo y los requisitos que debe cumplir.⁵²

⁵¹ Artículo 5°: “El jefe de seguridad será el responsable de la política general de seguridad de la entidad y tendrá a su cargo la organización, dirección, administración, control y gestión de los recursos destinados a la protección de personas y bienes. El jefe de seguridad deberá cumplir con los siguientes requisitos: 1. Ser mayor de edad. 2. No haber sido condenado por crimen o simple delito. 3. No haber sido sancionado por actos constitutivos de violencia familiar de competencia de los Jueces de Familia, de acuerdo a la ley 20.066. 4. No hallarse acusado por crimen o simple delito. 5. No haber dejado de pertenecer a las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública como consecuencia de una medida disciplinaria. 6. No haber sido sancionado en los últimos tres años por infracción gravísima establecida en esta ley. El cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 2 y 3, se acreditará con el respectivo certificado de antecedentes. El Servicio de Registro Civil e Identificación deberá comunicar mensualmente a la Subsecretaría del Interior, las personas que hayan sido condenadas por crimen o simple delito o sancionadas en procesos por violencia intrafamiliar.

⁵² Artículo 7°: “Los vigilantes privados deberán cumplir los siguientes requisitos: 1. Ser chileno. 2. Tener entre 21 y 65 años de edad. 3. Haber cursado la Enseñanza Media o su equivalente. 4. Tener salud y condiciones físicas y psíquicas compatibles con las labores a desempeñar. El reglamento determinará el modo y periodicidad en que deberán acreditarse estas aptitudes. 6. Haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, cuando fuere procedente. 7. No haber sido condenado por crimen o simple delito. 8. No haber sido sancionado por actos constitutivos de violencia familiar de competencia de los Jueces de Familia, de

Por su parte, se establece que los vigilantes privados están obligados a portar armas en el ejercicio de su cargo, usar uniforme y portar credencial, prohibiendo su porte o uso fuera de su horario de trabajo y fuera del recinto o área para el cual fueron autorizados. Excepcionalmente, la Dirección de Seguridad Privada podrá eximirlos de portar armas y usar uniforme. Al respecto, cabe hacer presente que no se establecen los motivos por los que la Dirección podría tomar dicha medida, como tampoco las medidas que debe adoptarse en caso del extravío de un arma.

El artículo 8°, consagra la obligación de las entidades que cuenten con vigilantes privados para capacitarlos en la forma y periodicidad que determine el reglamento, cursos que serán obligatorios y que finalizarán con un examen ante la Dirección de Seguridad Privada o la repartición que ésta designe al efecto.

Asimismo, señala que la oferta u otorgamiento de servicios de personas que porten armas de fuego—con excepción de las empresas transportadoras de valores—u otras acciones relacionadas, serán sancionadas con la pena de reclusión menor en su grado medio a máximo. Pena demasiado baja si tomamos en consideración las nefastas consecuencias que el incumplimiento de esta norma podría traer, lo que no ayuda a desincentivar la realización de este tipo de actividades.

Finalmente, indica que las entidades obligadas a contar con vigilantes privados deberán contratar un seguro de vida en la forma que determine el reglamento. De esta forma, las características y montos de este seguro debieran ser especificados en él.

acuerdo con la ley 20.066. 9. No hallarse acusado o requerido, en su caso, por crimen o simple delito. 10. No haber dejado de pertenecer de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública producto de una medida disciplinaria. 11. No haber sido sancionado en los últimos tres años por infracción gravísima establecida en esta ley. El cumplimiento de los requisitos establecidos en los numerales 7 y 8, se acreditará con el respectivo certificado de antecedentes. El Servicio de Registro Civil e Identificación deberá comunicar mensualmente a la Dirección de Seguridad Privada, las personas que hayan sido condenadas por crimen o simple delito o sancionadas en procesos por violencia intrafamiliar.

Recursos tecnológicos

El proyecto disponía como recursos tecnológicos y materiales la instalación de alarmas, las bóvedas, las cajas receptoras y pagadoras, los vidrios exteriores, los sistemas de filmación y las comunicaciones, dejando la implementación y características de estos al reglamento, el cual podrá establecer otros recursos tecnológicos. Cabe tener presente que las indicaciones al proyecto suprimió los artículos del 16 al 20, los que regulaban cada uno de los recursos señalados, determinando que la implementación y características de los recursos tecnológicos o materiales que deban ser implementados por cada entidad se determinará en el reglamento según las características de la actividad de que se trate.

Tomando en consideración que estamos frente a una industria dinámica y específica, las indicaciones al proyecto vinieron a subsanar la delimitación de recursos tecnológicos individualizados en el proyecto, dejando abierta la posibilidad que el reglamento incorpore los recursos tecnológicos según las características de la actividad.

En este sentido, la Directora Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana, Javiera Blanco, en la entrevista que nos dio, hace una crítica al citado proyecto de ley en cuanto a la gran cantidad de definiciones que consagra, señalando lo siguiente:

“La ley hace demasiados esfuerzos por acotar un mercado que no debiera acotarse en los términos en que lo trata de acotar. Trata de hacer mucha definición. Trata de incorporar la figura de los guardaespaldas, espías (...) trata de incorporar y definir cuantas figuras y eso me parece muy errado porque el mercado siempre va a superar la realidad, siempre vamos a tener nuevas figuras. La ley tiene que ser amplia en esos términos, muy clara respecto a las funciones de los órganos públicos, que no lo hace, y dejar el reglamento a la especificación más del día a día”. (Diciembre, 2010)

Estudio de seguridad

Se establece en el proyecto que las entidades obligadas a tener un sistema de seguridad privada, deberán contar con un estudio de seguridad vigente, debiendo presentar a la Dirección de Seguridad Privada una propuesta de estudio de seguridad elaborado por la propia entidad, quien podrá requerir los servicios de un asesor de seguridad debidamente acreditado ante la Subsecretaría del Interior. Las características específicas del estudio serán determinadas por un reglamento.

Ahora, para la aprobación del estudio de seguridad se establece un procedimiento y la información que debe contener. Una vez implementado, la Dirección de Seguridad Privada autorizará el funcionamiento de la entidad obligada a mantener sistemas de seguridad. No obstante, se establece como requisito esencial para la aprobación, el hecho que se evacue el informe técnico a través de la Prefectura de Carabineros de Chile que corresponda. Su vigencia es de dos años contados desde su aprobación.

Empresas obligadas a contar con medidas de seguridad privada

El proyecto señala las empresas obligadas a contar con medidas de seguridad⁵³ y define que se entiende por medidas de seguridad privada.⁵⁴ Asimismo, las indicaciones al proyecto eliminaron el carácter secreto del Decreto Supremo del Ministerio del Interior, dictado “Por Orden del Presidente de la República” que determinará las empresas obligadas a contar con medidas de seguridad privada, como asimismo, el carácter secreto de los procesos

⁵³ **Artículo 19.-** “Las actividades, industrias o empresas que, por sus características de funcionamiento, sean vulnerables a la comisión de delitos que pongan en peligro la seguridad de las personas que trabajan en ellas o de terceros que concurran a sus oficinas, locales o al lugar donde desarrollan sus actividades, o pongan en riesgo el dinero o valores que custodien, conserven, manejen o expendan, deberán contar con medidas de seguridad privada. Un decreto supremo del Ministerio del Interior, dictado “Por Orden del Presidente de la República”, determinará, en forma genérica, las actividades, industrias o empresas que deberán contar con dichas medidas.”

⁵⁴ “Para efectos de esta ley y su reglamento se entenderá por medidas de seguridad privada toda acción que involucre la implementación de recursos humanos, materiales, tecnológicos y procedimientos destinados a otorgar protección a personas y bienes, dentro de un recinto o área determinada”.

reclamatorios, de manera tal que en este caso ya no se iría en contra del principio de transparencia de la función pública, ya señalado.

Directivas de seguridad

El artículo N° 24 del proyecto, señala que las empresas obligadas a tener medidas de seguridad deberán contar con una directiva de seguridad vigente antes de iniciar su funcionamiento. Establece el procedimiento para su aprobación y su vigencia. No obstante, si bien señala que la entidad obligada debe presentar una propuesta de directiva a la Dirección de Seguridad Privada, que debe indicar las medidas de seguridad precisas y concretas que adoptarán para dar cumplimiento a la ley, no establece un procedimiento para las personas naturales o jurídicas que voluntariamente deseen tener medidas de seguridad.

Servicios de seguridad privada

Al respecto, el proyecto define los servicios de seguridad privada como “aquellos prestados por guardias de seguridad; la formación y capacitación de vigilantes privados, guardias de seguridad; la custodia y transporte de valores; la asesoría en materia de seguridad privada; y todos aquellos destinados a la protección de personas y bienes ante la ocurrencia de un delito.”

Asimismo, señala los requisitos de las personas naturales para poder ejercer prestando servicios de seguridad privada y que no estén regulados específicamente.⁵⁵

En las indicaciones al proyecto se suprimió a los investigadores privados y escoltas personales o guardaespaldas, toda vez que de acuerdo a lo señalado por el Diputado

⁵⁵ **Artículo 23°.** Las personas naturales que presten servicios en materias de seguridad privada y que no estén reguladas específicamente, previo a ejercer sus labores, deberán acreditar los siguientes requisitos ante la Dirección de Seguridad Privada: 1. Ser mayor de edad. 2. No haber sido condenado por crimen o simple delito. 3. No haber sido sancionado por actos constitutivos de violencia familiar de competencia de los Jueces de Familia, de acuerdo con la Ley 20.066. 4. No haber sido sancionado en los últimos tres años por infracción gravísima establecida en esta ley. 5. No encontrarse acusado o requerido por crimen o simple delito.”

Nicolás Monckeberg, en la Feria Internacional de Seguridad Privada (FISEG 2010), el Ministerio del Interior no quiere consagrar desde el punto de vista legal estos servicios, de manera de no darles la posibilidad que estén por sobre el resto, aclarando que no quiere decir que estos se prohíban o que se consideren como actividades ilícitas.

Empresas de seguridad privada

El artículo N° 24 del proyecto las define como: “aquellas que disponiendo de medios materiales, técnicos y humanos, tengan por objeto suministrar servicios de manera continua destinados a la protección de personas y bienes, de conformidad a lo establecido en el artículo 22 de la presente ley”.

En los artículos 25 y 26⁵⁶ del proyecto se establecen los requisitos y obligaciones de estas empresas, de los cuales se desprende que pueden realizar estos servicios tanto personas naturales como jurídicas y que no necesariamente deben tener como único giro aquellas relacionadas con la seguridad privada.

Asimismo, tampoco se establece el requisito de nacionalidad como sí se consagra en otras legislaciones.

⁵⁶ **Artículo 25°.** Sólo podrán actuar como empresas de seguridad privada quienes se encuentren autorizados por la Subsecretaría del Interior y cumplan con los siguientes requisitos: 1. En caso de tratarse de una persona natural, ésta deberá cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 23. Si se tratase de una persona jurídica, sus socios y accionistas, que sean personas naturales, y su representante legal deberán cumplir con ellos. 2. El nombre o razón social de la persona jurídica no podrá ser igual o similar al de los organismos de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública. 3. Contar con un adecuado lugar para el desarrollo de sus actividades, el que constituirá su domicilio para todos los efectos legales. 4. No haber sido sancionado en los últimos tres años por infracción gravísima establecida en esta ley. **Artículo 26°.** Las empresas de seguridad privada deberán cumplir las siguientes obligaciones: 1. Mantener bajo estricto secreto toda información de que dispongan o que les sea proporcionada en razón de los servicios que prestan y velar porque su personal guarde igual secreto. 2. Mantener informada a la autoridad fiscalizadora mediante el envío de informes trimestrales, los que deberán contener la nómina vigente del personal y la individualización de aquellos cuyos contratos de trabajo han terminado. 3. Habilitar oficinas de atención de personal para los subscriptores de sus servicios o público en general.

Guardias de seguridad

El proyecto define lo que es un guardia de seguridad como “aquel que otorga personalmente protección a personas y bienes, dentro de un recinto o área determinada”. Asimismo, señala los requisitos y vigencia para poder ejercer como tal.⁵⁷

Como se puede apreciar, la definición no señala de manera expresa que los porteros, nocheros, rondines, conserjes etc. estén comprendidos dentro del concepto.

En relación a los cursos de capacitación que debe aprobar, no se establece en el proyecto cursos específicos, de manera de poder ir profesionalizando a los guardias dependiendo del lugar donde vayan a trabajar. Así lo entiende Boris Riquelme, Jefe de Seguridad Empresa Retail, quien en su entrevista señaló:

“Diferente es el caso de un guardia de una fábrica abandonada que básicamente no tiene que reunir grandes condiciones, pero en el caso retail lo principal la buena presencia, su presentación personal debe ser impecable”.

En cuanto a los contenidos, modalidades y duración de los distintos programas de capacitación, el proyecto señala que esto quedará a cargo el reglamento.

⁵⁷ **Artículo 35°.** Para ejercer las labores señaladas en el artículo anterior, los interesados deberán estar autorizados por la Dirección de Seguridad Privada, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 23 y los que se señalan a continuación: 1. Tener entre 18 y 65 años de edad. 2. Haber aprobado los cursos de capacitación que determine el reglamento 3. Tener condiciones psíquicas compatibles con las labores a desempeñar. El reglamento determinará el modo y periodicidad en que deben acreditarse estas condiciones. Esta autorización tendrá una vigencia máxima de cuatro años, y podrá ser renovada sucesivamente por la Dirección de Seguridad Privada 4. Haber aprobado el examen de contenidos mínimos que para estos efectos tomará la Dirección de Seguridad Privada y cuyo contenido deberá corresponder al de los cursos de capacitación obligatorios. Sólo podrán rendir este examen las personas que reúnan los requisitos establecidos en los números anteriores y en el artículo 23.

Por su parte, el artículo N° 37 del proyecto, señala que cualquier persona natural o jurídica podrá contratar guardias de seguridad, debiendo comunicar tal circunstancia a la Dirección de Seguridad Privada e indicando, en una directiva de funcionamiento, el lugar donde se realizarán, tipo de uniforme y la individualización de la persona que presta el servicio.

Investigadores privados y escoltas o guardaespaldas

En relación a los investigadores privados y escoltas o guardaespaldas, como ya se indicó, fueron suprimidos por las indicaciones al proyecto, todos los artículos que los trataban.

Capacitación de personal de seguridad

Se define las instituciones de capacitación como: “las personas jurídicas autorizadas especialmente por la Dirección de Seguridad Privada para formar y capacitar al personal de seguridad que desarrolle labores de vigilante privado o guardia de seguridad” y por capacitadores a “los profesionales y técnicos, autorizados por la Subsecretaría del Interior, dedicados a la instrucción, formación, capacitación y perfeccionamiento de vigilantes privados o guardias de seguridad”.

Asimismo, el proyecto expresa que la capacitación de vigilantes privados sólo podrá impartirse a aquellas personas que hayan sido contratadas para esa función en conformidad a esta ley. Dicha capacitación podrá efectuarla la entidad obligada contratando directamente a un capacitador o encomendándola total o parcialmente a alguna de las empresas autorizadas a este respecto

Al respecto, se indica que la capacitación será siempre a cargo de la empresa empleadora del personal de seguridad. De esta manera se busca corregir que aquellas empresas que contratan guardias les cobren a estos por la capacitación.

Continúa el proyecto señalando que, cualquier persona podrá capacitarse como guardia de seguridad y no será necesario estar contratado para tales fines.

Los cursos de capacitación, finalizarán con un examen ante Carabineros de Chile, una vez aprobado, la Dirección de Seguridad Privada entregará una certificación que acreditará haber cumplido con los requisitos correspondientes. Ésta tendrá una vigencia de dos años, plazo en el cual no será necesario rendir el curso nuevamente aunque el vigilante privado cambie de empleador. La capacitación de guardias de seguridad tendrá una vigencia de cuatro años.

Como se puede apreciar, no hay un avance en cuanto a profesionalizar este tipo de capacitaciones, toda vez que el examen final lo toma Carabineros de Chile y la Dirección de Seguridad Privada entrega la certificación respectiva, sin establecer el carácter técnico o profesional que podrían otorgar los Institutos o Universidades.

Seguridad privada en eventos públicos

Se establece la definición de evento público y la de sus organizadores.⁵⁸ Asimismo, se señala la obligación de los organizadores de presentar ante el Intendente Regional con al menos 15 días de anticipación a la fecha propuesta del evento, una directiva de funcionamiento, cuyos requisitos se fijaran en un reglamento. Asimismo, indica el procedimiento de aprobación.⁵⁹

⁵⁸ **Artículo 44°.** Se considerará evento público aquel de índole artística, recreativa, religiosa, política, social, cultural, deportiva o de cualquier otra que se realice en un recinto privado o público que se cierre para tales efectos, capaz de producir una amplia concentración de asistentes y cuya convocatoria se haga al público en general. **Artículo 45°.** Se consideraran organizadores, las personas naturales o jurídicas encargadas de la organización, promoción y desarrollo del evento público.

⁵⁹ **Artículo 46°.** Los organizadores, con a lo menos quince días hábiles de anticipación a la fecha propuesta para el evento, deberán presentar al Intendente del lugar en donde se realizará, una directiva de funcionamiento, cuyos requisitos se fijarán en un reglamento. En cualquier caso, esta directiva deberá señalar las medidas de seguridad que se implementarán y los antecedentes necesarios para evaluar la pertinencia de éstas. Recibida la directiva de funcionamiento, el Intendente respectivo dentro del plazo de diez días hábiles deberá aprobarla o disponer las modificaciones a ésta. La resolución que contenga las modificaciones a la directiva de funcionamiento se notificará por cédula y procederán los recursos establecidos en el artículo 59 de la ley 19.880 que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Facultades y atribuciones de la Subsecretaría del Interior y Carabineros de Chile

Las facultades y atribuciones de la Subsecretaría del Interior, se constatan en el artículo N°49 del proyecto, el cual indica: “Será función de la Subsecretaría del Interior supervisar el desarrollo de la seguridad privada a fin de que ésta sea coherente con las políticas de seguridad pública y se realice dentro de los límites y condiciones que establece la presente ley y las demás normas complementarias.”

Para estos efectos, la Subsecretaría del Interior tendrá una División de Seguridad Privada la que apoyará y colaborará con el Subsecretario del Interior en el ejercicio de las atribuciones y facultades establecidas en esta ley.

En el cumplimiento de sus funciones, la Subsecretaria del Interior “deberá guardar el debido secreto o reserva respecto de la información que sea sensible para la seguridad pública o privada.”

Luego, el proyecto señala las siguientes facultades de la Subsecretaría del Interior:

1. Proponer al Presidente de la República, a través del Ministro del Interior, políticas sobre seguridad privada.
2. Actuar como órgano de consulta, análisis, comunicación y coordinación en materias relacionadas con la seguridad privada.
3. Requerir de los demás órganos del Estado los informes que estime necesarios para el cumplimiento de sus funciones en materias relacionadas con la seguridad privada.
4. Otorgar, denegar y revocar autorizaciones a personas naturales o jurídicas para prestar servicios de seguridad privada en conformidad a la presente ley y demás normas sobre la materia y para prestar servicios de capacitación en esta materia conforme al párrafo 5 del título IV de esta ley.

5. Ejercer las demás funciones que le encomiende esta ley.

Asimismo, se consagra un nuevo artículo N°51, el cual contempla las atribuciones de Carabineros de Chile a través de la Dirección de Seguridad Privada.⁶⁰

Al respecto, cabe hacer presente que las indicaciones al Proyecto de Ley traspasaron algunas facultades que antes pertenecían a la Subsecretaría del Interior a Carabineros de Chile, las cuales se consagran en el citado artículo N° 51.

Fiscalización, infracciones y sanciones

La autoridad fiscalizadora de la seguridad privada será Carabineros de Chile, sin perjuicio que en los recintos portuarios, aeropuertos u otros espacios sometidos al control de la autoridad militar, marítima o aeronáutica, la fiscalización la realizará la autoridad institucional que corresponda.

Tanto Carabineros como la autoridad que ejerza la fiscalización, deberán dar cuenta de su gestión a la Subsecretaría del Interior, quien supervisara el desarrollo de la seguridad privada actuando como Autoridad Central de Coordinación a nivel nacional, y en ese carácter podrá impartir instrucciones generales a Carabineros de Chile, así como a las autoridades antes señaladas.

En materia infraccional, el Proyecto de Ley en sus artículos 55 al 61 divide las infracciones en gravísimas, graves y leves y sus respectivas sanciones que pueden ir desde multas, a la revocación definitiva de la autorización correspondiente. El Juez de Policía Local será el

⁶⁰ “Artículo 51.-Carabineros de Chile, a través de la Dirección de Seguridad Privada, tendrá las siguientes atribuciones o facultades: 1.Denunciar ante el Ministerio Público el uso de personal armado por personas o entidades no autorizadas. 2. Aprobar o solicitar modificaciones al estudio o directiva de seguridad, y aprobar sus actualizaciones, en conformidad a lo dispuesto en la presente ley.3. Mantener un registro actualizado de las personas naturales y jurídicas autorizadas a prestar servicios de seguridad privada, de conformidad a lo establecido en el reglamento.4.Otorgar, denegar y revocar autorizaciones a personas naturales para prestar servicios de seguridad privada en conformidad a la presente ley y demás normas sobre la materia.”.

competente para conocer la denuncia de la autoridad fiscalizadora, lo que no garantiza en estos casos una adecuada aplicación de la ley, tomando en consideración la especificidad de las materias del proyecto, como el contexto en que actualmente trabajan los Juzgados de Policía Local, los cuales tienen un exceso de trabajo que no les permitiría resolver en tiempo y forma los requerimientos presentados para resolver las infracciones de este proyecto de ley.

Algunas consideraciones finales

La importancia del actual Proyecto de Ley es que le da un carácter orgánico a la prolífera normativa existente, además de entregar a la autoridad civil la potestad regulatoria y la potestad fiscalizadora a Carabineros de Chile. De esta manera las políticas públicas son diseñadas desde el mundo civil y el control o fiscalización a través del cuerpo policial señalado.

Otro aspecto importante es que define que se entiende por Seguridad Privada, estableciendo su carácter preventivo y coadyuvante que tiene respecto de la seguridad pública. No obstante, limita su concepto sólo a la ocurrencia de delitos y, además, no señala los principios en que se fundamenta.

En lo particular, al tratar los sistemas de seguridad privada no los define, limitándose sólo a señalar su composición. Asimismo, no se establecen los motivos por los que la Dirección de Seguridad Privada podría eximir a los vigilantes privados de portar armas o usar uniformes.

Por su parte, en relación a la sanción por la oferta u otorgamiento de servicios de personas que porten armas de fuego -con excepción de las empresas transportadoras de valores- u otras acciones relacionadas, se estima que esta es muy baja (reclusión menor en su grado medio a máximo), tomando en consideración las consecuencias que su incumplimiento podría traer y porque no desincentivaría sus realización.

Ahora, si bien el proyecto presenta un avance en muchas de las materias tratadas, mantiene todavía algunas otras deficiencias, como por ejemplo la falta de transparencia de muchas de las resoluciones dictadas por la Subsecretaría del Interior y de la Dirección de Seguridad Privada, las que tienen el carácter de secreto, lo que va en contra de la transparencia de la función pública consagrado en la Ley N° 20.285 y que, en definitiva, atenta contra los derechos de la ciudadanía.

Asimismo, no existe una profesionalización en el tema de las capacitaciones del personal de seguridad, toda vez que no se establece la posibilidad que estos se titulen en Institutos o Universidades, dejando que el examen final lo tome Carabineros de Chile y que la Dirección de Seguridad Privada entregue la certificación respectiva.

En efecto, no existe un sistema de capacitación y acreditación en materia de seguridad privada para establecer un estándar mínimo de calidad en beneficio de quienes contratan los servicios, encontrándose desprotegidos ante eventuales incumplimientos y anomalías.

En este sentido, el proyecto de Ley no establece el tribunal competente para conocer de los conflictos suscitados por incumplimiento de los servicios contratados, debiendo por consiguiente realizar sus reclamos ante el SERNAC, institución que no tiene los conocimientos técnicos ni las facultades legales para resolver conflictos en este tipo de materias.

Finalmente, y sin perjuicio de los aspectos positivos y negativos del proyecto de ley en cuestión, hay un tema que está pendiente y que fue sugerido por algunos de los entrevistados. Este dice relación con la responsabilidad de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad privada, toda vez que no hay conciencia en exigir calidad en los servicios de seguridad privada contratados y porque las medidas sociocomunitarias muchas veces son más efectivas que las adoptadas por las empresas que prestan servicios de seguridad privada.

En efecto, tanto Patricio Tudela (Investigador en la Fundación Paz Ciudadana) como Javiera Blanco (Directora Ejecutiva Fundación Paz Ciudadana) hacen mención a este tema, manifestando, respectivamente, que:

“La cultura política chilena no es muy desarrollada desde la perspectiva de los derechos ciudadano. La cultura política chilena tiende a ser... a reflejar a un ciudadano que entiende la seguridad como un derecho, pero como un derecho para el cual no hay que hacer mucho, sino que es un rol más pasivo. Entonces, cuando tú haces una pregunta respecto del ciudadano y la seguridad privada, yo creo que lo primero que hay que crear, es crear conciencia y crear cultura, crear cultura en el sentido de que también uno podría observar de que hay contrataciones de servicios privados donde la calidad de los servicios de las empresas privadas, es pésima y el ciudadano tiende a tomar las cosas así, sin exigir calidad o eficacia” (P. Tudela, Diciembre, 2010).

“Muchas veces las medidas que tienen que ver con medidas sociocomunitarias, que tienen que ver con la coordinación entre actores, son mucho más contundentes en cuanto a bajar la criminalidad que las medidas que se toman aisladamente” (J. Blanco, Diciembre, 2010).

Capítulo V.- Conclusiones

La seguridad ciudadana es una responsabilidad del Estado que ejerce el monopolio del uso de la fuerza. El Estado, tiene así entre sus principales tareas la regulación de los conflictos, la definición de las leyes y el aseguramiento de los derechos ciudadanos. Entre ellos, la seguridad aparece como un derecho fundamental y pilar de un espacio social de convivencia y democracia. Cabe destacar, que en este contexto la seguridad privada se vincula principalmente a actividades de orden preventivo que podrían disuadir o evitar la realización de hechos delictuales a través de la presencia de vigilancia (personal o con uso de tecnología) o mediante la generación de reformas al contexto donde se realizan estos posibles hechos. Quedando entonces las tareas de control del delito en las manos del Estado, especialmente de las instituciones policiales, así como la acción de la justicia se debe proteger de cualquier iniciativa popular de tratar de responder a los posibles hechos delictuales con acciones ciudadanas.

Es en este marco de entendimiento, que el presente estudio se abocó a problematizar el creciente peso de la seguridad privada y su carencia de regulación como una posible amenaza a este poder del Estado. Múltiples son los acercamientos teóricos que han estudiado el Estado, su desarrollo y cambios en las últimas décadas. En su mayoría, han sido sistematizados en el primer capítulo del presente documento donde se evidencia la importancia de este tema no sólo en el ámbito específico de la seguridad y las políticas públicas, sino también en el debate sobre gobernabilidad y calidad de la democracia

Chile es un país atípico. Si bien es considerado entre los países más seguros de la región debido a sus bajos niveles de uso de la violencia, y/u homicidios, así como por el reconocimiento y confianza que la población expresa sobre sus instituciones policiales; la sensación de inseguridad es alta. Los motivos de dicha paradoja no son tema central del presente estudio pero sin duda se logra avanzar en el reconocimiento que el crecimiento de la seguridad privada es una expresión más, de un fenómeno aún poco estudiado en el país, nos referimos al temor y la inseguridad.

En la gran mayoría de casos se evidencia una relación bastante directa entre aumento de la inseguridad y posterior incremento de la demanda por servicios de seguridad privada. De esta forma, se podría afirmar que no es un fenómeno aleatorio sino que se encuentra asociado al debate permanente sobre cifras y estadísticas relacionadas al temor y victimización del país.

En temas de seguridad privada, también encontramos que Chile es un caso especial, ya que es considerado un país eminentemente legalista donde la mayoría de las acciones están reguladas por marcos normativos que son generalmente respetados por la población. Sin embargo, la industria en análisis es reglada por una herramienta antigua que no reconoce los cambios que ha experimentado el país en los últimos años. Así, el principal marco normativo está constituido por Decreto Ley N° 3.607, del año 1981, que regula principalmente el accionar de los vigilantes privados. Entonces, a pesar que la seguridad privada es una floreciente industria que enmarca múltiples actividades y actores (nacionales y extranjeros), en general es reconocida y percibida como aquella labor vinculada con el trabajo cotidiano de los vigilantes particulares.

La preocupación ciudadana por el crecimiento de la inseguridad y la percepción generalizada de una carencia de efectividad gubernamental para resolverla, ha traído de la mano un explosivo crecimiento de la industria en las últimas décadas, dejando de ser un sector secundario por cuanto ya forma parte de las variables macro y micro económica. Lo primero, a raíz de que la mayoría de los productos que son utilizados en esta industria son exportaciones, hablese de la tecnología y conocimiento asociado, como cámaras de seguridad, software, y otros equipamientos. En lo micro, se refiere a la incidencia que tiene sobre la generación de empleo, tanto formal como informal, la oferta y demanda interna de estos servicios y sus productos conexos. Es más, y quien sabe, si en un futuro cercano, el uso de seguridad privada en cada hogar, sea estimado como parte de los factores que inciden en la conformación del Índice de Precio del Consumidor (IPC), siendo un producto más que integre la canasta familiar por hogar o familia.

En efecto, nuestro país no está ajeno a lo que en muchas de las naciones en diversas latitudes del globo está ocurriendo. Es así, como en el mundo desarrollado (especialmente en las ciudades principales) se evidencia una demanda masiva por servicios de seguridad privada, tornándolo en un mercado creciente y por ende lucrativo, que genera utilidades sin límites.

La información entregada en el presente estudio, evidencia con certeza esta importancia tanto en términos monetarios como de empleo y mano de obra. El análisis comparado de la legislación sobre las actividades vinculadas con la seguridad privada en la mayoría de países de América Latina, muestra importantes pasos hacia su regulación. Ahora, lejos de ser perfectos, los marcos jurídicos de otros contextos nacionales muestran avances significativos en el reconocimiento de la complejidad de las tareas que involucran hoy la seguridad privada, la necesidad de protección de los clientes y los derechos de los trabajadores.

Ahora bien ¿Cuál es el objetivo de esta industria? En principio debería ser el entregar seguridad, pero las claves para entender su funcionamiento son mucho más complejas, toda vez que las ganancias y crecimiento de los servicios de seguridad privada se realizan a partir de la sensación ciudadana de inseguridad.

Muchas teorías conspirativas han puesto énfasis en el posible juego colaborativo que existiría entre la industria y los medios de comunicación masiva que enfatizan en el crimen como principal problemática social, pero poco ha podido ser comprobado. Por otro lado, diversos estudios citados previamente revelan que un importante porcentaje del sector está siendo administrado y gestionado por ex funcionarios policiales o militares, situación que le entrega un nivel mayor de complejidad al tratar de diferenciar entre los roles públicos y privados en la materia.

Este estudio, por tanto, ha querido demostrar aquellos factores que han incidido para que nuestro país sea, a pesar de los bajos niveles de delincuencia en la región, uno de los más demandantes en esquemas, productos y servicios relacionados con la seguridad privada.

Entre tales factores que se han relevado se encuentran; la escasa regulación o incluso considerado por muchos especialistas la desregulación de este mercado; pues, a pesar de que existen decretos y leyes para definir y controlar aspectos específicos mínimos, nos enfrentamos a una carencia de un marco jurídico único que aúne reglamentos y leyes especiales, que limite y/o controle el accionar de los privados en este sensible nicho de mercado, que disponga barreras de entradas a un comercio desregulado. Lo expuesto, se basa en que tras el análisis, lo que tenemos en la actualidad se vincula principalmente con aspectos impositivos, tributarios y aduaneros.

En escasa medida están reguladas las contrataciones, sin embargo, adolecen de control férreo, ya son varios los casos conocidos públicamente de hechos relacionados con golpizas efectuadas por guardias de seguridad en locales de retail como de esparcimiento y entretenimiento. Otros tantos hechos asociados a la ocupación de recurso humano público para trabajar como guardias de seguridad y guardaespaldas, y en el otro extremo empresas precarias que solo subsisten con colocación de guardias mal remunerados y con una desprotección social absoluta. Estos hechos por ahora aparecen como anécdotas mediáticas pero reflejan una profunda desprotección del personal así como la presencia de espacios grises donde el uso de la fuerza, la violencia e incluso la violación de los códigos laborales son hechos cotidianos.

También se hace necesario un instrumento legal que estandarice los distintos tipos de productos y servicios, ya que lo existente hasta ahora constituye una legislación anacrónica producto que existen una serie de otras actividades a parte de los guardias de seguridad, que no están reguladas, como son las alarmas, las cámaras de televigilancia, guardaespaldas, investigadores privados, entre otros. De hecho, en la actualidad, cualquier empresa puede vender y ofrecer los servicios y productos cuyas calidades jamás han sido chequeadas ni controladas, algunas que incluso lindan con la ilegalidad. En efecto, ante desacuerdos, incumplimientos, fallas en los sistemas y productos, no hay nadie que defienda los intereses de los adquirentes, consumidores que hasta ahora están desprotegidos, ya que solo pueden acceder al Servicio Nacional de Consumidor (SERNAC) y, dependiendo del caso, a la justicia civil o del crimen según corresponda. Es así como se carece de un sistema de

capacitación y acreditación en materia de seguridad privada para establecer un estándar mínimo de calidad en beneficio de quienes contratan los servicios, encontrándose desprotegidos ante eventuales incumplimientos y anomalías.

En este sentido, incluso la nueva iniciativa legal, es decir el proyecto de Ley actualmente en debate en el Congreso, no establece tribunal competente para conocer de los conflictos suscitados por incumplimiento de los servicios contratados, debiendo por consiguiente, como antes se señaló, realizar los reclamos ante el SERNAC, institución que no tiene los conocimientos técnicos ni las facultades legales para resolver conflictos en este tipo de materias; y para algunos eventos los Juzgados de Policía Local, cuyo universo de aspectos por dilucidar lo hacen hasta ahora poco resolutivo, por lo que otorgarles una facultad más, sin los conocimientos técnicos suficientes, se hace hasta impresentable.

Lo anterior, no se produciría en caso de existir una Superintendencia o una institución similar que actúe como Organismo Fiscalizador, Regulador y Técnico, a quien se facultaría para resolver este tipo de reclamos o desencuentros, y que en definitiva sería un órgano eminentemente técnico y árbitro arbitrador de las partes en conflicto.

Por otra parte, mediando un cuerpo legal único, también sería posible organizar y sistematizar tanto la información de las agencias, empresas y negocios, importaciones, tipos de servicios y productos, cantidad de empleados fijos y a honorarios, entre otros. De igual forma, la colaboración mutua entre los agentes y agencias privadas y las instituciones públicas, vale decir, generar un sistema que unifique información veraz, rigurosa, oportuna, y lógicamente transparente, creando vías expeditas de rendición de cuentas, produciendo en definitiva información de calidad, requerida tanto a nivel público como privado.

Adicionalmente, pensando en otras utilidades, podrían hasta disponerse barreras de salida de las empresas, ya que hasta ahora como se ha podido comprobar a lo largo de este estudio e incluso con la entrevista a expertos, se crean y eliminan empresas en estos rubros periódicamente, lo que conlleva consecuencias asociadas que nadie atiende, sanciona ni controla.

Así entonces, ha quedado explicitado en este estudio la intencionalidad del Ejecutivo por legislar al respecto, no obstante, en diversas oportunidades el proyecto de ley no ha seguido su curso por una serie de indicaciones, así como una falta de priorización política.

Ahora bien, más allá de posibles explicaciones del atraso, el resultado final es que aún no existe una ley que sostenga este mercado, una institución que se responsabilice de cada consecuencia, y lo que es peor son pocos los espacios donde recurrir ante los valores sociales que están siendo sobrepasados. Valores que demandan un férreo control, que no se atente a los derechos de los trabajadores ni de los consumidores, que se ordene este espacio privado que viene en subvencionar una labor estatal como lo es la seguridad de las personas y sus bienes, y que por tanto y como está definido, que los privados puedan coadyuvar en esta materia, sean debidamente regulados por el Estado y así este no pierda su esencia y mantenga el control y el monopolio de la seguridad pública con el amparo de la ley de seguridad privada, cosa que hasta ahora no podríamos aseverar que sea así.

En este nuevo escenario se hace imprescindible un marco regulatorio único que consagre como se indicó a la industria de la seguridad privada como coadyuvante de la seguridad pública. De, manera que el Estado tome la conducción política y técnica del sector, lo fiscalice y lo regule eficazmente, logrando que el crecimiento del negocio no termine finalmente absorbiendo a la capacidad estatal para garantizar seguridad a la población.

El Estado en el tema de la seguridad posee múltiples formas de intervención, y una de ellas es la regulación, a través de la cual interviene en el mercado y coordina. En este sentido, si se toma en cuenta que estamos en presencia de una industria dinámica que está en constante crecimiento y que está amparada por una legislación dispersa y anacrónica, el tener un Organismo Fiscalizador como una Superintendencia que regule de manera eficaz los cambios que se vayan produciendo en el tiempo, permitirá que se tomen las medidas de manera rápida y no a destiempo, además de fiscalizar y sancionar las actividades relacionadas con este mercado.

Otro punto que evidenciar en esta materia, es la situación acaecida con las facultades entregadas a Carabineros de Chile. En efecto, por una parte, de acuerdo a la ley, esta Institución otorga la autorización para la formación de empresas del rubro de seguridad privada, además de autorizar y capacitar a los guardias de seguridad y, por otra, es también la institución que los controla y sanciona, percibiendo los honorarios respectivos por esta función, lo que claramente suena extraño, pero a la revisión de los hechos quizás sea peor. Con una nueva legislación, también sería posible cambiar esta dependencia o parte de ella, haciéndose de esta función algo más transparente y se liberaría a los Carabineros a sus funciones propias de prevención.

Aspecto resultante de este estudio, es que se ha evidenciado que lo que las empresas de seguridad venden y publicitan implícitamente es la inseguridad, vale decir, para ellos poder poner en el mercado sus servicios y productos, acuden a la inseguridad, victimización y temor y con ello no hacen otra cosa más que acrecentar estas sensaciones que como ya se pudo observar con antelación en los capítulos precedentes son aspectos tan difícil de medir y cuantificar por el grado de subjetividad que conllevan, pero claro, siempre será un buen recurso para lograr los objetivos y metas de ventas, y producción .

Como se relevó a lo largo de este texto, la Industria de la Seguridad Privada en Chile ha tenido un crecimiento constante durante los últimos 20 años, pero esto no ha ido acompañado ni aparejado de una regulación acorde con su evolución, no obstante ello también ha sido posible concluir que si bien en Chile no tenemos una legislación en materia de seguridad privada tan avanzada como la que existe en Colombia en el contexto sudamericano, nuestra normativa a pesar de ser dispersa y anacrónica funciona y por lo menos al análisis comparativo logra un cometido orientador, coordinador y que viene a ordenar en alguna medida la industria. Pero es tiempo de actualizar y avanzar en este contexto, de manera de poder hacer frente al dinamismo de esta industria y empezar a fiscalizar de mejor manera los servicios que se están otorgando, de manera de tener un control eficaz sobre ésta, resguardando los derechos de los trabajadores de este sector y los derechos de la población que consume estos servicios, exigiendo estándares de calidad.

Es en este último punto donde también hay que enfatizar en relación a la responsabilidad de la ciudadanía en el ámbito de la seguridad privada. Se debe poner el tema sobre la mesa, de manera que la población tome conciencia que debe exigir estándares de calidad en los servicios de seguridad privada contratados y, además, que actuando en forma conjunta con su comunidad puedan tener mejores resultados que los servicios otorgados por las empresas de seguridad, muchos de estos ya han sido publicados por sus correspondientes Municipios en las tareas y logros de seguridad vecinal.

De suma importancia es la variable que en algún momento también debería exponerse en la agenda relacionada a la transversalidad del acceso a la seguridad privada, ya que en estos momentos es posible observar que aquellos que más recursos económicos poseen son los que más pueden acceder a la tan dimensionada y demandada seguridad, pues a la luz de los antecedentes, incluso son las comunas más ricas las que más aporte en seguridad ofrecen a sus habitantes, lo que de sumo propio afecta a la desigualdad y estigmatización entre la ciudadanía.

Por tanto, esta tesis propone que la seguridad privada ha llegado para quedarse y que la ambición de una lucha contra el fenómeno resulta poco realista. Muy por el contrario, consideramos que se requiere un proceso de adaptación a los desafíos de la seguridad en la actualidad, lo que requiere de un trabajo mancomunado entre todos los sectores. Trabajo que de forma coordinada y sistemática puede traer mejores y mayores beneficios para la población en general. Adecuarse a los nuevos tiempos no implica renunciar al monopolio del uso de la fuerza, por el contrario busca generar los marcos legales necesarios para regular de forma eficiente, efectiva y justa la industria creciente y sus nuevas manifestaciones, vale decir, avanzar con el mismo dinamismo que lo hace el mercado.

En este contexto Chile enfrenta un momento clave para la generación de una estrategia de colaboración público – privada vinculadas a la problemática de la seguridad pública. Estrategia que no debería quedarse únicamente en la definición de mecanismos de protección de viviendas, autos y oficinas o la generación de sistemas de vigilancia aleatoria sino también en iniciativas vinculadas con la prevención comunitaria del delito y la

reinserción social. Los procesos de colaboración han sido exitosos en múltiples contextos nacionales y muestran los posibles avances que se pueden realizar a través de iniciativas de sinergia y colaboración.

Pero esta sinergia y colaboración no debe quedarse sólo a nivel nacional sino que principalmente debería desarrollarse en la vinculación con los gobiernos locales. Aquellos que están más cercanos a las necesidades de la población y que por ende pueden aportar en el reconocimiento de los mejores mecanismos de solución. En Chile, los avances a este nivel son de carácter anecdótico o vinculado a situaciones personales de amistad previa o colaboración. Esta situación no puede continuar, por lo que el marco legal propuesto sin duda debería reconocer este espacio gubernamental en toda su capacidad y potencialidad.

En el presente estudio se ha hecho hincapié en la necesidad de un mecanismo regulador que permita avanzar con espacios colaborativos de seguridad privada. Regulación no implica inhibición o represión de la voluntad emprendedora, por el contrario, busca potenciar el trabajo serio, innovador y creativo de múltiples empresas dedicadas a este rubro de la mano con respuestas directas y responsables para los clientes. El Estado tiene un rol clave que jugar para avanzar con paso cierto en esta materia para lo cual requiere de voluntad política y apoyo técnico en la formulación de los marcos jurídicos más apropiados, definición presupuestaria acorde con las necesidades definidas para su implementación, desarrollo y capacidad humana técnica para avanzar en la calidad del servicio.

Todo lo anterior permitirá no sólo mejorar la calidad del gobierno y las políticas públicas en una de las principales áreas de preocupación de la ciudadanía sino que abrirá la puerta para mayores espacios de convergencia de iniciativas y emprendimiento para aumentar la calidad del servicio. El primer paso es evidente, la necesidad de la regulación efectiva, el camino que quedará posteriormente está lleno de desafíos para consolidar el rol del Estado, la colaboración con el mundo privado y el involucramiento democrático de la ciudadanía.

Así, un tema que podría ser considerado menor en la agenda de políticas públicas de seguridad, asume su protagonismo e importancia luego del presente estudio. El objetivo

mismo de la propuesta inicial ha sido superado con creces luego de evidenciar la relevancia política, social y económica de un fenómeno social clave en la definición de la vida cotidiana de la mayoría de chilenos.

Bibliografía

- Abelson, Adam. (agosto 2006). Seguridad Privada en Chile. Tema pendiente para el Ministerio de Seguridad Pública. *Serie Documentos electrónicos*. Programa Seguridad y Ciudadanía, FLACSO-Chile.
- Arias, P. (2009). *Seguridad Privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Arzola, M. E. y García, J.F. (2008): Costo de la Delincuencia en Chile: 2000-2007. *Serie Informe Político* No. 106, Libertad y Desarrollo. Recuperado de <http://www.lyd.com/>
- Bobbio, N. (2002.: Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política. México, DF: Fondo de Cultura Económica.
- Bosch, J. L., Farrás, J., Martín, M., Sabaté, J. y Torrente, D. (2004). *Estado, mercado y seguridad ciudadana. Análisis de la articulación entre la seguridad pública y privada en España*. Universidad de Barcelona.
- Carranza, E. (coord). (1997). *Delito y Seguridad de los Habitantes*. Programa Sistema Penal Derechos Humanos de ILANUD y Comisión Europea. D.F, México: Editorial Siglo XXI.
- Carrillo-Flórez, F. (2007). *Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso*. BID.
- Cotler, J. (Ed). (1995). *PERU 1964 – 1994. Economía, Sociedad y Política*. IEP Instituto de Estudios Peruanos.
- Dammert, L., y Bailey, J.(coord.). (2005). *Seguridad y reforma policial en las Américas: Experiencias y desafíos*. México: Siglo XXI Editores.
- Dammert, L., y Arias, P. (2007). *El Desafío de la delincuencia en América Latina: Diagnóstico y respuesta de política*. CIEPLAN, Serie de Estudios Socioeconómicos 40.
- Dammert, L. (coord.). (2007). *Reporte del Sector Seguridad en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Dammert, L. (2009). Chile, ¿el país más seguro de América Latina? *Serie Documentos electrónicos*, N°2. Programa Seguridad y Ciudadanía. Santiago: FLACSO- Chile.

- Dammert, L. (2010). *La encrucijada del temor: Redefiniendo la relación entre Estado y ciudadanía en Chile*. Tesis para optar al grado de Doctor en sociología por la Universidad de Leiden, Holanda.
- División de Seguridad Pública. (2009). Anuario de Estadísticas Criminales 2008. Unidad de Información y Análisis. Santiago: Ministerio del Interior.
- de Mattos, C. (2008). Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil. *Revista América Latina Hoy*, N°50. Ediciones Universidad de Salamanca. pp. 53-69.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del capitalismo de bienestar* Valencia: Edicions Alfons el Magnánim
- Figueroa, J.P., y Menay, S. (n.d). *Seguridad Privada: El millonario negocio de explotar el miedo*. CIPER, Santiago, Chile. Recuperado de <http://ciperchile.cl/2009/03/12/seguridad-privada-el-millonario-negocio-de-explotar-el-miedo/>.
- Flick, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Ediciones Morata. Madrid, España.
- Gáinza, A. (2006). La entrevista en profundidad individual.. En M. Canales (comp.) *Metodología de Investigación Social. Introducción a los oficios*. Santiago: Editorial LOM.
- Hammersley, M. y Atkinson, P. (1994): *Etnografía. Métodos de Investigación*. Barcelona: Paidós.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, P. (1991): *Metodología de la Investigación Social*. México: McGraw-Hill.
- Hinton, M. (2006). *State on the streets: police and politics in Argentina and Brazil*. Boulder: Co. Lynne Rienner Publishers.
- Huntington, S. (1996). *Orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- Iglesias, E. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 90, Diciembre.
- INE. (2003; 2005; 2006; 2007; 2008; 2009). Encuesta Nacional de Seguridad Ciudadana. Recuperado de http://www.seguridadpublica.gov.cl/enusc_2009.html
- Leemira Consultores Asociados Ltda. (2008). *IV Estudio, Oferta de la industria de seguridad privada en Chile*. Santiago. Cámara Nacional de Comercio servicios y turismo de Chile.

- Lee, J.. (2008). *IV Estudio de la Oferta de la Seguridad Privada en Chile*.
- Libertad y Desarrollo. (2009). *Sobre Seguridad Privada*. Boletín 6639-25.
- Lorenc, F. (2009). *¿El monopolio estatal en cuestión? Función policial y seguridad privada en Argentina*. Preparado para el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericano, Rio de Janeiro, Brasil Junio 11-14, 2009. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/LorencValcarceFederico.pdf>
- OEA. (2009). *Seguridad Privada: Respuesta a las necesidades de seguridad pública en conglomerados urbanos*. OEA. Recuperado de: <http://www.oas.org/dsp/documentos/Publicaciones/Seg Privada- Resp a la nec d Seg Pub n Conglo Urbanos.pdf>
- Offe, C. (1994). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza Editorial.
- Prezza, M. and Pacilli, M. G. (2007), Current fear of crime, sense of community, and loneliness in italian adolescents: The role of autonomous mobility and play during childhood. *Journal of Community Psychology*, 35: 151–170. doi: 10.1002/jcop.20140
- Titmuss, R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen & Unwin.
- Tokman, V. E. (2004). *Una Voz en el camino*. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, E. y de la Puente, P. (2001). Modelos Internacionales y Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Chile durante la Última Década. *Revista Mad*. No.4. Mayo 2001. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Recuperado de <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper01.htm>
- Walklate, S. (1998) *Understanding criminology: Current theoretical debates*. Buckingham and Bristol, PA, USA: Open University Press.
- Weber, M. (1998). *El político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Weber, T. (2001). *A comparative overview of legislation governing the private security industry in the European Union*. Bruselas: Confederación Europea de Servicios de Seguridad.
- Zanetic, A. (2009). Seguridad privada: características del sector e impacto sobre la vigilancia. *Revista Brasileña de Seguridad Pública*. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 3. No.4. pp.134-15.

Documentos legales

Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre seguridad privada (Agosto 2009).

Indicación del Ejecutivo al Proyecto de Ley Sobre Seguridad Privada. Octubre de 2010 (Boletín N° 6639-25).

D.L.-194. Fecha publicación: 18/12/1973. Fecha promulgación: 10/12/1973. Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

D.L.-3607. Fecha publicación: 08/01/1981. Fecha promulgación: 06/01/1981. Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Decreto Supremo 93: Aprueba Reglamento del Artículo 5° bis del decreto Ley 3.607. Fecha publicación: 21/10/1985. Fecha promulgación: 06/09/1985, Organismo: Ministerio de Defensa Nacional, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Decreto Supremo 1773: Aprueba Reglamento del Decreto Ley N°307, de 1981, sobre Funcionamiento de Vigilantes Privados. Fecha Publicación: 14/11/1994. Fecha promulgación: 10/10/1994. Organismo: Ministerio del Interior, Estado: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Ley 12.297: Seguridad Privada en la Provincia. Argentina. Fecha publicación: 08/06/1999. Fuente: www.ligadelconsorcista.org

Decreto Ley 356: Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Colombia. Fecha publicación: Diario Oficial N°41.220 del 11/02/1994. Fuente: www.presidencia.gov.co

Ley 19.937. Fecha publicación: 24/02/2004. Fecha promulgación: 30/01/2004. Organismo: Ministerio de Salud: Original. Fuente: <http://www.bcn.cl>

Ley 20.285: Ley de Transparencia N°20.285. Fecha publicación: 20/08/2008. Fuente: www.bcn.cl

Anexos :

Anexo 1

<p>PAUTA DE ENTREVISTA</p> <p>Perfil: experto en seguridad, político y representante del Estado.</p>
<p>Presentación del estudio y entrevistador/a</p> <p><i>Buenas tardes. Mi nombre es --- y estamos realizando un estudio sobre el crecimiento y marco regulatorio de la seguridad privada en Chile entre 1990-2010.</i></p> <p><i>Por este motivo lo/a hemos contactado, ya que nos gustaría hacerle unas preguntas desde su posición de ----(mencionar cargo, perfil). Nos gustaría saber su opinión sobre algunos temas.</i></p> <p><i>La entrevista tiene un fin académico y dura aproximadamente una hora. Nos gustaría grabarlo, sólo para poder conversar de forma más relajada y no perder ningún dato de lo que hablemos.</i></p> <p><i>Por último, ¿hay algún inconveniente en que lo citemos? o ¿prefiere mantener el anonimato?</i></p>
<p>Pregunta de contexto.</p> <ul style="list-style-type: none">- ¿Pensando en estos últimos 20 años. Cuáles son los principales cambios que visualiza en la seguridad privada? <p>CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PRIVADA (cambios en los últimos 20 años)</p> <ul style="list-style-type: none">- Si hablamos de crecimiento de la seguridad privada ¿cómo lo caracterizaría?- ¿Cómo definiría la industria de la seguridad privada? ¿Cuál debería ser el campo de acción de sus actividades?- ¿Qué servicios deberían proveer las empresas de seguridad privada y cuáles no? ¿Deberían haber limitaciones de los servicios a proveer?- ¿Cómo evalúa usted el crecimiento de la seguridad privada en Chile, en los últimos

20 años?; ¿qué explicaría este crecimiento?

- ¿Cómo visualiza el futuro de este crecimiento?

ESTADO-MERCADO-SOCIEDAD CIVIL (articulación para políticas públicas)

- En términos ideales, ¿qué rol le cabe al Estado en relación a la seguridad privada?
- En términos ideales, ¿cuál es el rol que le cabe a la ciudadanía en la relación a la seguridad privada?
- Pensando en la actual normativa, ¿qué rol le toca al Estado, al Mercado y a la ciudadanía?
- Desde su posición (mencionar perfil), ¿cómo podría contribuir a que la seguridad privada en Chile llegara al ideal que mencionó anteriormente?

MARCO REGULATORIO

- ¿Cree usted que la actual normativa permite garantizar derechos sociales básicos para toda la población?; ¿Por qué?
- A su parecer ¿Qué ámbitos de la seguridad privada debieran ser regulados con mayor énfasis? ¿Por qué?
- A partir del marco regulatorio actual, ¿en qué posición queda Chile si lo contrastamos con otros países? ¿En términos internacionales a qué país/es se parece su normativa?
- ¿Cómo evalúa el proyecto de ley sobre seguridad privada que se discute en el Congreso y qué aportes se le podrían incorporar? ¿Qué aspectos descuida? ¿Cuál es su foco? ¿En qué enfatiza?
- Pensando en las alternativas de control y sanción, ¿cree usted que sea factible la creación de una Superintendencia de Seguridad Privada? ¿Por qué? ¿Cuáles podrían ser las otras alternativas?
- ¿Cómo evalúa la actual regulación sobre seguridad privada en Chile?

- ¿Qué tendría que suceder para que Chile alcanzara estándares internacionales en seguridad privada?

Desea agregar algo más, ¿algún tema que no se haya abordado?.

Muchas gracias.

Anexo 2

<p>PAUTA DE ENTREVISTA</p> <p>Perfil: guardia de seguridad, representante de empresa privada</p>
<p>Presentación del estudio y entrevistador/a</p> <p><i>Buenas tardes. Mi nombre es --- y estamos realizando un estudio sobre crecimiento y marco regulatorio de la seguridad privada en Chile entre 1990-2010.</i></p> <p><i>Por este motivo lo/a hemos contactado, ya que nos gustaría hacerle unas preguntas desde su posición de ----(mencionar cargo, perfil). Nos gustaría saber su opinión sobre algunos temas.</i></p> <p><i>La entrevista tiene un fin académico y dura aproximadamente una hora. Nos gustaría grabarlo, sólo para poder conversar de forma más relajada y no perder ningún dato de lo que hablemos.</i></p> <p><i>Por último, ¿hay algún inconveniente en que lo citemos? O, ¿prefiere mantener el anonimato?</i></p>
<p>Pregunta de contexto.</p> <ul style="list-style-type: none">- ¿Pensando en estos últimos 20 años. Cuáles son los principales cambios que visualiza en la seguridad privada? <p>CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PRIVADA (cambios en los últimos 20 años)</p> <ul style="list-style-type: none">- Si hablamos de crecimiento de la seguridad privada, ¿cómo lo caracterizaría?- Pensando en su trabajo y lo que conoce del medio, ¿cómo definiría la industria de la seguridad privada?- ¿Cuál sería la gama de servicios que puede ofrecer la industria de la seguridad privada? ¿En el día a día se aprecian personas o empresas dedicadas a esas actividades?- ¿Cuál servicio es el más/menos ofertado? ¿Cuál servicio es el más/menos

demandado?

- A su parecer, de los servicios que me ha mencionado, ¿cuáles corresponde que provean las empresas de seguridad privada y cuáles no? ¿Deberían haber limitaciones a los servicios a proveer?
- Desde hace un tiempo se afirma que la industria de la seguridad privada continúa creciendo, ¿qué le parece esa afirmación? ¿Por qué? ¿En qué cosas se aprecia esa situación?
- Si piensa en otras personas que trabajan en lo mismo que usted ¿Cómo cree que ha variado el trabajo en la industria de la seguridad privada? ¿En qué se aprecia?
- Pensando en los cambios que me ha mencionado, ¿qué cosas podrían explicarlos? ¿Cuáles podrían ser sus causas?
- ¿Cómo visualiza el futuro de este crecimiento?

ESTADO-MERCADO-SOCIEDAD CIVIL (articulación para políticas públicas)

- Según su opinión, en términos ideales, ¿qué rol le cabe al Estado en relación a la seguridad privada?
- Según su opinión, en términos ideales, ¿cuál es el rol que le cabe a la ciudadanía en la relación a la seguridad privada?
- Desde su posición (mencionar perfil), ¿cómo podría contribuir a que la seguridad privada en Chile llegara al ideal que mencionó anteriormente?

MARCO REGULATORIO

- Sobre la normativa vigente, ¿qué ha escuchado? ¿Le ha afectado en su trabajo? ¿De qué forma?
- ¿Cree usted que la actual normativa permite garantizar derechos sociales básicos para toda la población? ¿Por qué?
- Según lo que sabe de la normativa, ¿qué aspectos considera positivos/negativos?

- A su parecer, ¿qué ámbitos de la seguridad privada debieran ser regulados con mayor énfasis? ¿Por qué? ¿Qué le cambiaría a la normativa vigente?
- A partir del marco regulatorio actual, ¿en qué posición queda Chile si lo contrastamos con otros países? ¿En términos internacionales a qué país/es se parece su normativa?
- ¿Ha tenido problemas o inconvenientes basados en la normativa vigente? ¿Cuáles y cómo los ha solucionado?
- ¿Cómo evalúa el proyecto de ley sobre seguridad privada que se discute en el Congreso? ¿Qué aportes se le podrían incorporar? ¿Qué aspectos descuida? ¿Cuál es su foco? ¿En qué enfatizaría?
- ¿Qué mecanismos de control/fiscalización emplearía usted tanto para los trabajadores como para los empresarios?
- ¿Cree usted que sea factible la creación de una Superintendencia de Seguridad Privada? ¿Por qué? ¿Qué otras alternativas existen?
- ¿Qué tendría que suceder para que Chile alcanzara estándares internacionales (el ideal) de seguridad privada?

Desea agregar algo más, ¿algún tema que no se haya abordado?

Muchas gracias.

Anexo 3

<p>PAUTA DE ENTREVISTA</p> <p>Perfil: Abogado laboral</p>
<p>Presentación del estudio y entrevistador/a</p> <p><i>Buenas tardes. Mi nombre es --- y estamos realizando un estudio sobre crecimiento y marco regulatorio de la seguridad privada en Chile entre 1990-2010.</i></p> <p><i>Por este motivo lo/a hemos contactado, ya que nos gustaría hacerle unas preguntas desde su posición de ----(mencionar cargo, perfil). Nos gustaría saber su opinión sobre algunos temas.</i></p> <p><i>La entrevista tiene un fin académico y dura aproximadamente una hora. Nos gustaría grabarlo, sólo para poder conversar de forma más relajada y no perder ningún dato de lo que hablemos.</i></p> <p><i>Por último, ¿hay algún inconveniente en que lo citemos? o ¿prefiere mantener el anonimato?</i></p>
<p>Pregunta de contexto.</p> <ul style="list-style-type: none">- ¿Pensando en estos últimos 20 años. Cuáles son los principales cambios que visualiza en la seguridad privada? <p>CRECIMIENTO DE LA SEGURIDAD PRIVADA (cambios en los últimos 20 años)</p> <ul style="list-style-type: none">- Si hablamos de crecimiento de la seguridad Privada, ¿cómo lo caracterizaría?- ¿Cómo definiría la industria de la seguridad privada? ¿Cuál debería ser el campo de acción de sus actividades?- ¿Qué servicios deberían proveer las empresas de seguridad privada y cuáles no? ¿Deberían haber limitaciones a los servicios a proveer?- ¿Cómo evalúa usted el crecimiento de la seguridad privada en Chile, en los últimos

20 años? ¿Qué explicaría este crecimiento?

- ¿Cómo se vincula esto con los aspectos laborales?
- ¿Cómo visualiza el futuro de este crecimiento?

ESTADO-MERCADO-SOCIEDAD CIVIL (articulación para políticas públicas)

- En términos ideales, ¿qué rol le cabe al Estado en relación a la seguridad privada?
- En términos ideales, ¿cuál es el rol que le cabe a la ciudadanía en relación a la seguridad privada?
- Pensando en la actual normativa, ¿qué rol le toca al Estado, al Mercado y a la ciudadanía?
- ¿Cuáles son los principales problemas que aprecia en la relación Estado-Industria de seguridad privada y trabajadores del rubro? ¿Por qué?
- ¿Qué grupo laboral es el más vulnerable? ¿Cuál es el más cohesionado/organizado?
- ¿Cómo podría cada uno de estos actores contribuir a la mejora en los aspectos laborales de la industria de seguridad privada? (Estado-Industria-Trabajadores) ¿Y la ciudadanía?

MARCO REGULATORIO

- ¿Cómo se vincula el contexto de la seguridad privada en Chile con la Constitución del país?
- ¿Cuál es su opinión sobre las condiciones laborales de los trabajadores de la industria de seguridad privada? ¿Cómo se podría cambiar esta situación?
- ¿Cree usted que la actual normativa permite garantizar derechos sociales básicos para toda la población? ¿Por qué?
- A su parecer, ¿qué ámbitos de la seguridad privada debieran ser regulados con

mayor énfasis? ¿Por qué?

- A partir del marco regulatorio actual, ¿en qué posición queda Chile si lo contrastamos con otros países? ¿En términos internacionales, a qué país/es se parece su normativa?
- ¿Cómo evalúa el proyecto de ley sobre seguridad privada que se discute en el Congreso y qué aportes se le podrían incorporar? ¿Qué aspectos descuida? ¿Cuál es su foco? ¿En qué enfatiza?
- Pensando en las alternativas de control y sanción ¿Cree usted que sea factible la creación de una Superintendencia de Seguridad Privada? ¿Por qué? ¿Cuáles podrían ser las otras alternativas?
- ¿Cómo evalúa la actual regulación sobre seguridad privada en Chile? ¿Y en el ámbito laboral?
- ¿Qué tendría que suceder para que Chile alcanzara estándares internacionales en seguridad privada?

Desea agregar algo más, ¿algún tema que no se haya abordado?.

Muchas gracias.

Anexo 4

Anexo Consentimiento Informado



CONSENTIMIENTO INFORMADO

Yo, _____ declaro que participo voluntariamente en el estudio titulado “Análisis del crecimiento y marco regulatorio de la industria de seguridad privada en Chile (1990-2010)”, que realizan los estudiantes Daniel Cancino C. y Sebastián Perelló E. para obtener su grado de Magíster en Política y Gobierno por la U. de Concepción y FLACSO-Chile.

Este consentimiento significa que he sido informado/a de que:

- La entrevista tiene un fin exclusivamente académico
- Ante cualquier duda puedo comunicarme con los estudiantes en los mails Sebastián Perelló <seperello@gmail.com> y Daniel Cancino <cancinodaniel@hotmail.com>
- Se grabará el audio de la entrevista
- Puedo abstenerme de responder ciertas preguntas
- Tengo derecho a elegir que la entrevista sea anónima

_____ Acepto o _____ No acepto que me citen en el estudio.

Firma entrevistado/a: _____

Fecha: _____

Santiago de Chile, 2010.

Anexo 5

Matriz Carta Gantt de Entrevistas

	Experto de la Sociedad Civil		Estado			Mercado	
	Academia	Legislación (Abogado Laboral)	Poder Legislativo (Diputado)	Gobierno	Fuerzas del Orden Público	Guardia de seguridad (trabajador nivel bajo)	Representante de empresa privada (trabajador nivel alto)
1	Lucía Dammert	Guido Rojas, Abogado	Felipe Harboe, Diputado	Eduardo Botetano, Director Seguridad Municipalidad de Santiago	Exequiel Molina, Asesor Director Nacional OS10	Miriam, 52 años, guardia de seguridad por 3 años (farmacias, instituciones)	Juan Bernard, ACHEA, Empresa Alarmatic
2	Jorge Lee, Presidente de la Comisión Antidelincuencia de la Cámara de Comercio	José Hernán Cortés, Presidente Sindicato Empresa de Seguridad		Hector Soto Candia, Secretario Ejecutivo y Asesor de la Munic. de Las Condes	Javiera Blanco, Directora Fundación Paz Ciudadana	Manuel 50 años, guardia por 18 años (supermercado)	Boris Riquelme, Jefe de Seguridad
3	Patricio Tudela			Asesor Ministerio del Interior	Coronel de Carabineros (R) Luís Palavecino Monsalve, Asesor Especialista en Seguridad Privada de la Prefectura Santiago Central	Francisco, 24 años. Trabajador esporádico en empresas seguridad	Sidney Houston, Gerente de Seguridad y Presidente ADICO
							Marcelo Balmaceda, Jefe de Seguridad
SUBTOTAL	3	2	1	2	2	3	3
TOTAL	5			5		6	
FALTA	0			0		0	