

SuperVigilancia

Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada



HERRAMEINTAS DE LA POLITICA PÚBLICA DE SEGURIDAD PRIVADA PARA COLOMBIA 2014 - 2018

Documento Interno de trabajo # 6



Gobierno
de COLOMBIA

PROSPERIDAD
PARA TODOS

MARZO 27 DE 2014

“Esta publicación fue producida para revisión del supervisor del contrato # 069 de 2014”

ENTREGABLE 6:

INFORME FINAL ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD PRIVADA: CRITERIOS DE POLÍTICA, ESQUEMA DE SEGUIMIENTO, INDICADORES DE GESTIÓN Y BUENAS PRACTICAS.

CONTRATO NO: 069 DE 2014

PREPARADO POR:

DANIEL MAURICIO RICO VALENCIA

Consultor en Seguridad Pública y Políticas Públicas

Calle 96 # 45ª – 40 (Ofic. 203 / 7)

Bogotá, Colombia

ACLARACIÓN:

Este análisis fue posible gracias al soporte proveído por la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP), bajo los términos del contrato No. 069 de 2014 suscrito entre las partes. Las opiniones expresadas en la presente son del autor y no reflejan necesariamente la visión u opinión de la SVSP u otra entidad del Gobierno Nacional.

Resumen:

Este documento final del proceso de construcción de una política pública en seguridad y vigilancia privada compila todos los desarrollos de las seis fases del proceso de construcción de una política pública. En este se incorporan cada uno de los entregables previamente discutidos que han sido complementados gracias a los talleres de retroalimentación.

1. Análisis bibliográfico

El interés global por las dinámicas y políticas que rigen la prestación de servicios de seguridad privada ha venido en aumento desde la década de los noventa, en buena medida como reacción a la firma en la Asamblea General de la Resolución 44/34 contra el Reclutamiento, Uso, Financiamiento y Entrenamiento de Mercenarios en 1989. Desde entonces se mantiene un amplio debate dentro y fuera de los Estados sobre los criterios que deben regular la oferta privada de seguridad, sus actividades y cumplimiento de los principios del Estado de Derecho.

En el contexto global, el interés de Naciones Unidas se ha centrado en dos áreas de regulación: los servicios militares privados y los servicios de seguridad privada. Objetivo complejo dado que la línea que divide ambos criterios no siempre es clara y por el contrario cada vez los mercados globales y locales de la seguridad, proveen servicios que combinan factores de ambas áreas.

Una definición útil -aunque ampliamente cuestionada- es la que da a los servicios militares privados la característica de –ofensividad- en sus acciones tales como proveer inteligencia estratégica, proveer tecnología o desarrollar interrogatorios.

Mientras que los servicios de seguridad se definen como defensivos orientados a la protección de personas, instalaciones y/o elementos de valor¹.

A nivel global la acción tanto de las resoluciones de Naciones Unidas como de los grupos de interés y los Estados ha sido mucho más dinámica en relación con los servicios militares privados, especialmente por la atención mundial que han generado los conflictos en África y Asia, donde las corporaciones de servicios militares han jugado un papel central.

Un ejemplo, lo encontramos en el tipo de intervención que los Estados Unidos desarrolla en Iraq desde el año 2003, al tener una relación de 10:1 entre contratistas y militares, los analistas han llamado a este conflicto como la “primera guerra privatizada”² de la historia moderna.

Aunque el tamaño y diversificación de las empresas militares de seguridad crece a un ritmo del 7% anual, concentrado para el año 2010, cerca de 220 billones de dólares por año (la mitad del PIB de Colombia), los sistemas de regulación multilaterales no han evolucionado proporcionalmente.

La resolución de Naciones Unidas de 1989 no ha sido ratificada por ninguna de las potencias militares o económicas del mundo occidental, y solo los Estados Unidos³ y Suráfrica⁴ han establecido legislaciones propias para la regulación de los servicios militares privados dentro y fuera de sus fronteras.

En el contexto de América Latina y el Caribe el énfasis de los organismos multilaterales (OEA, BID y Naciones Unidas) se ha centrado en la dimensión de la seguridad privada que se asocia con la seguridad pública, o seguridad defensiva como la llama Holmqvist.

¹ Holmqvist, Caroline; “Private Security Companies The Case for Regulation”; SIPRI Policy Paper No. 9, Enero /2005

² ‘Military industrial complexes’, The Economist, 29 Mar. 2003, p. 56.

³ Regulación para el Tráfico Internacional de Armas “The International Traffic in Arms Regulations” (ITAR) implementado por la oficina de asuntos de tráfico del sector defensa del Departamento de Estado (ODTC)

⁴ Comité Nacional para la Convención de Control de Armas.

La propuesta de resolución conjunta que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de las Naciones Unidas Contra las Drogas y el Delito, la oficina de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) y el Centro Regional de la Oficina de Asuntos de Desarme del Secretariado General de la ONU han impulsado al interior de la Asamblea General para la regulación de los servicios de seguridad privada⁵ es el principal referente del debate, la normatividad y las líneas de política pública relacionados con la seguridad privada.

El diagnóstico para América Latina de las Naciones Unidas se resume en los siguientes postulados:

- Los países de la región invierten entre el 8% y el 25% del PIB en seguridad privada, en varios casos mucho más que en seguridad pública.
- Con una tasa media de crecimiento anual del 8% en América Latina, este sector crece casi al doble de la tasa global de expansión de la seguridad privada en el mundo.
- El crecimiento de la seguridad privada en la región no ha contribuido significativamente a mejorar la seguridad pública.
- Existe una clara relación entre el aumento de la percepción de inseguridad y la expansión de la seguridad privada, la informalidad de estos servicios y la vulnerabilidad de la seguridad pública.
- La expansión de la seguridad privada es asimétrica en la región, mientras en algunos países el 85% de los guardias están armados, otros prohíben a guardias privados el porte de armas y en varios la tasa no supera el 35%.
- También hay países que prohíben la inversión extranjera en seguridad privada, en otros países se destaca que tres de cada cuatro vigilantes pertenezcan a empresas multinacionales de vigilancia.

⁵ Proyecto de una posible Convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas (EMPS) para consideración y acción por el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/15/25 (2 de julio de 2010).

- El crecimiento de las empresas de seguridad privada es un reflejo de la fragilidad de los Estados Nacionales y las autoridades locales en proveer servicios de seguridad pública.

Empresas de seguridad privada (formales) en algunos países de Sudamérica

	Argentina (2007)	Bolivia	Brasil (2005- 2007)	Chile (2008)	Colombia (2005- 2007)	Ecuador (2005- 2007)	Perú (2005- 2007)	Venezuela
Empresas	-	122	2.538	1.020	3.511	849	1.932	450
Efectivos	150.000	-	570.000	45.020	190.000	40.368	50.000	-
Policías	120.000	34.668	687.684	35.053	119.146	42.610	90.093	121.507

Fuentes: Carballido (2008); Pontón et al (2008); Arias (2009); Small Arms Survey (2011).

Con motivo de la primera reunión de los Ministros de Seguridad Pública de la Organización de Estados Americanos (MINSPA 2008), la declaración final incluyó tangencialmente al mercado de la seguridad privada, los firmantes de la declaración se comprometían a “Profundizar [nuestros] conocimientos sobre los servicios de seguridad privada, así como desarrollar y/o fortalecer, según sea necesario, normas jurídicas que regulen su funcionamiento”⁶.

En adelante varios análisis y documentos públicos de la OEA vincularían a la seguridad privada dentro de una perspectiva de seguridad pública, con lineamientos acordes a los presentados por las Naciones Unidas, complementando algunas necesidades regulatorias en el contexto actual de la región.

Fuera del espectro de los organismos multilaterales, otras iniciativas han tenido énfasis específicos para la reglamentación de la seguridad privada. Entre los más destacados se encuentra el llamado Proceso de Montreaux que liderado por el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Gobierno de Suiza, tienen como finalidad la observancia con los

⁶ Organización de Estados Americanos: “Compromiso por la Seguridad en las Américas”. Primera Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública en las Américas. México, D.F. OEA/Ser.K/XLIX. MISPA/doc. 7/08 rev. 4. 29 Octubre 2008.

diversos estándares internacionales en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, según lo establecido en la Convención de Ginebra de 1949.

También conocido como el documento de Montreaux, esta iniciativa lanzada en el 2008, que ya agrupa a 17 Gobiernos, trabaja en las obligaciones legales y buenas prácticas de los Estados en relación con las empresas de seguridad privada durante la ocurrencia de conflictos civiles.

Este documento que se centra en la responsabilidad de los Estados en relación con la seguridad privada es particularmente relevante para la política pública en el contexto de post-conflicto y reparación a las víctimas de empresas de seguridad privada por violaciones de derechos humanos.

Paralelo al proceso de Montreaux desde el año 2010 el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) y el Gobierno de Suiza, han liderado la adopción dentro de la industria de la seguridad privada, de un Código de Conducta Internacional para Proveedores de Servicios de Seguridad⁷, que incluye criterios regulatorios sobre el uso de fuerza, selección y capacitación de personal, gestión y uso de armas y rendición de cuentas, entre otros temas.

De las 80 empresas multinacionales que han firmado el Código de Conducta solamente una con sede en América Latina y el Caribe, aunque otras empresas firmantes tiene operaciones y subsidiarias en la región.

Otras iniciativas han profundizado aún más en la relación entre derechos humanos y seguridad privada, desde el año 2000 las guías de principios “The Voluntary on principles on Security + Human Rights” se ha implementado en sectores de amplia vulnerabilidad como el petrolero y minería. Colombia junto con Perú son los únicos gobiernos que formalmente se han vinculado con la iniciativa.

⁷ International Code of Conduct for Private Security Service Providers, <<http://www.icoc-psp.org/>>, (27. 01. 2011).

Este código voluntario de conducta insta a las empresas para que desarrollen procesos de debida diligencia de sus operaciones, evalúen los riesgos colaterales de sus actividades. Al igual que indaga por los impactos potenciales y reales generados por los convenios suscritos entre las empresas mineras multinacionales nacionales, las empresas privadas de seguridad y/o las fuerzas estatales.

Al interior de cada uno de los países los desarrollos normativos y regulatorios de la seguridad privada han tomado en algunos casos como referencia el contexto internacional anteriormente descrito. En varios países la normatividad es anterior al desarrollo de criterios multilaterales, igualmente se observa en la región enormes diferencias en las capacidades institucionales y los objetivos asociados a las actividades de seguridad privada.

Un ejemplo de ello es la derivación de la seguridad publicada en las capacidades de la seguridad privada, que se observa especialmente en Centro América, en el que Colombia mantiene una cifra relativamente para el promedio de Sur América, como lo señala la siguiente tabla citada en el Informe de Naciones Unidas.

Tabla 1: Comparativo por país de la relación vigilancia privada y policía.

País	Porcentaje de fuerzas de Seguridad Privada en respeto al Fuerzas Publicas
Argentina	1.25
Bolivia	0.03
Brasil	0.83
Chile	1.28
Colombia	1.59
Costa Rica	1.62
República Dominicana	1.02
Ecuador	0.95
El Salvador	1.26
Guatemala	6.01
Honduras	4.88
Jamaica	1.78
México	0.91
Nicaragua	2.14
Panamá	1.97
Perú	0.55
Trinidad and Tobago	0.77

Fuente: Small Arms Survey (2011).

Según Naciones Unidas, 23 de los 33 Estados que conforman la OEA, han establecido regulaciones normativas que de acuerdo al Proyecto de Convención “ya han adoptado medidas legislativas, administrativas, judiciales, o de otra índole para garantizar que la legislación y los mecanismos de supervisión estén establecidos con el fin de regular, definir, delimitar y controlar las actividades de las empresas de seguridad privada”.

Estos incluyen normas que cubren al menos uno de los siguientes temas: a) promulguen regulaciones que rijan la posesión y el uso de armas de fuego por las empresas; b) que se establezca un régimen efectivo de licencias para las empresas de seguridad privada que pueda, entre otras cosas, prevenir que éstas compañías fabriquen ilícitamente armas de fuego y las trafiquen; c) que las empresas de seguridad

privada no hagan uso arbitrario de la fuerza y respeten los Derechos Humanos y el Estado de Derecho; d) que éstas sean capacitadas sobre el uso de la fuerza y la utilización de armas de fuego y que las compañías privadas de seguridad rindan cuentas en caso de violar la ley tanto a nivel nacional como internacional.

El avance parcial de algunos países (cubriendo solo algunos temas) y la inacción total por parte de otros para incorporar los principios regulatorios propuestos por Naciones Unidas, marcan las enormes diferencias observadas entre los países.

Estos vacíos en la normatividad o en la implementación en los países de América Latina pueden verse como las lecciones aprendidas de este proceso, identificarlos y contrastarlos con las necesidades actuales de la seguridad pública en Colombia, son parte de los criterios que deben regir una política pública en seguridad privada.

Las lecciones aprendidas (vacíos normativos u operacionales) son el primero de los pilares con el cual se estructura el siguiente mapa conceptual del alcance de la política pública en seguridad y vigilancia privada. Mirar las dinámicas regionales deben servir como reflejo de los avances institucionales, al igual que como guía de los riesgos potenciales y vacíos que comparativamente el país mantiene.

1.1. Alcance de la Política Pública en Seguridad y Vigilancia Privada.

En lo que se refiere a los temas operativos, normativos y regulatorios que se extraen del contexto internacional sobre seguridad privada, Colombia cuenta con un amplio recorrido normativo y claridad de su política de Estado frente a ciertos aspectos, cubrimientos parciales en otros y ausencia en otros que han sido discutidos como parte de los debates regulatorios.

Esta parte del documento se enfoca en dimensionar el alcance que debe tener una política pública de seguridad privada, acorde con los avances observados y las nuevas dimensiones del contexto regional. Cada uno de los siguientes temas y subtemas requerirá de análisis en profundidad, que se desarrollarán en las etapas posteriores de este proceso. El interés primordial en esta etapa se centra en enunciar los campos que se deberán considerar en el proceso de formulación de la política.

Para simplificar el ejercicio, se propone agrupar los diferentes aspectos de la política en los siguientes temas principales de interés: a) Estructura, coordinación y capacidad institucional b) Gestión del riesgo de la seguridad pública, c) Gestión del riesgo de seguridad nacional, d) Derechos humanos y derechos laborales, e) Transparencia y acceso a servicios de seguridad privada, y f) Nuevos servicios de la seguridad privada.

No todos los temas que hacen parte del alcance de la política de seguridad y vigilancia privada, son de competencia exclusiva o principal de la Superintendencia. Algunos son de carácter transversal, es decir el alcance no se limita solamente al área temática, sino que existen múltiples interdependencias temáticas.

Por ejemplo, la problemática asociada al lavado de activos en las empresas del sector se incluye en el tema b), referido a los riesgos a la seguridad pública, aunque un importante desarrollo en este sentido también debe darse en el área referida al marco penal sancionatorio que hace parte del tema (a) de coordinación interinstitucional.

Las categorías no son exhaustivas, es decir nos referimos solo a los temas que consideramos como principales, para la definición definitiva del alcance de la política están las siguientes etapas de interlocución con diferentes miembros del sector de la seguridad privada, que complementaran esta primera aproximación.

Los énfasis de la política no son proporcionales a las áreas temáticas, con lo cual encontramos que unas áreas temáticas estarán más representadas que otras en la versión final del documento. Durante el proceso de interlocución, estas categorías puedan ampliarse, fusionarse o dividirse, de acuerdo a los resultados de los ejercicios de análisis que se desarrollan.

1.2. Estructura, coordinación y capacidad institucional

A nivel internacional Colombia es observada como un líder en el desarrollo de capacidades y estructura institucional para la regulación del sector de la seguridad privada, contar con un organismo centralizado de carácter exclusivo, que además de regular el sector tiene discrecionalidad sancionatoria es una referencia constante para los países que carecen de este cuerpo institucional.

El objetivo de la política en esta área, es construir y actualizar la normatividad vigente, de manera que optimice la sinergia entre las entidades del Estado, llene los vacíos normativos detectados y especialmente se ajuste de un modelo de regulador de trámites hacia un modelo institucional articulado para la gestión del riesgo.

Entre los subtemas que consideramos deben ser objeto de análisis de la política pública en seguridad y vigilancia privada, relacionadas con la coordinación, estructura y capacidades estatales, se encuentran:

- i. Integración operacional de la SVSP con los aparatos de justicia y seguridad del Estado.
- ii. Simplificación operacional de las funciones de la SVSP, es decir revisar la actual división normativa y de competencia en los subsectores de la vigilancia y la seguridad privada.
- iii. Análisis de capacidades, proporcionalidad entre los objetivos de política pública, tamaño del sector y capacidades operativas de la entidad.

- iv. Priorización de recursos para el desarrollo de capacidades de monitoreo basado en la gestión del riesgo.
- v. Acceso a bases de datos y mecanismos efectivos de coordinación operativa interinstitucional.
- vi. Armonía de los principios de la política pública de la seguridad privada con las condiciones regionales y locales de diferentes zonas del país.
- vii. Mecanismos efectivos de rendición de cuentas a la ciudadanía

1.3. Gestión del riesgo de Seguridad Publica

En esta área temática se busca generar que los principios de la seguridad y vigilancia privada estén en armonía con los planes nacionales de seguridad, tales como el plan cuadrantes, seguridad para la convivencia, cero tolerancias contra la corrupción, etc. Entre los temas específicos que se esperan desarrollar, se destacan:

- i. Reglamentación más estricta y sólida el uso y obtención de armamento y munición de las empresas de vigilancia, con el objetivo de minimizar el armamento perdido y desincentivar el porte de armas en las empresas de vigilancia.
- ii. Adquisición y ventas de armas no letales, con especial énfasis en nuevos equipos.
- iii. Controles al lavado de activos y la financiación del terrorismo.
- iv. Regular la prestación de servicios de seguridad que empresas o ciudadanos colombianos brindan en el exterior.

- v. Combatir los casos de estafa relacionados con la seguridad privada, al igual que el testaferrato y falsedad de las empresas.
- vi. Corregir los mecanismos que han generado un incremento en la demanda de servicios de seguridad sin otra justificación que la de aprovechar algunos vacíos normativos.
- vii. Identificar la contribución que hace la seguridad privada a los estándares de seguridad pública.
- viii. Garantizar mecanismos de acceso a la seguridad pública que no se vean en detrimento de la expansión de la seguridad privada.
- ix. Definir condiciones de alto riesgo o riesgo extraordinario donde la oferta de servicios de la seguridad privada, se realizara bajo controles adicionales y en coordinación con otras entidades.
- x. Contar con mecanismo preventivos de apoyo a la seguridad pública.

1.4. Gestión del Riesgo de Seguridad Nacional

Esta área temática es relativamente nueva para la gestión de la seguridad y la vigilancia privada, muy pocas líneas normativas o de coordinación institucional se han enfocado en contribuir a los objetivos estratégicos del sector defensa. Esto resulta particularmente crítico al evidenciar la amplia relación que los grupos terroristas y de crimen organizado han tenido con el sector.

El sector de la vigilancia y la seguridad privada ofrece varios atractivos para las organizaciones al margen de la ley, primero el acceso a armas y municiones, segundo las oportunidades asociados al lavado de activos y manejo de capitales en zonas de baja cobertura bancaria y por último el aprovechamiento de los servicios de privados de seguridad para el control ilegal del territorio.

Entre los aspectos más importantes a analizar en la gestión del riesgo a la seguridad nacional se destacan:

- i. Vinculación de las empresas de vigilancia con grupos armados ilegales
- ii. Adquisición de armamento y equipos de vigilancia en zonas de alto riesgo
- iii. Mecanismos de apoyo a la fuerza pública, tales como auditoria especial a las empresas que prestan servicios de seguridad en entidades estatales o en procesos de alta sensibilidad.
- iv. Actualizar las restricciones a la vinculación de personal de la fuerza pública a labores de vigilancia y seguridad privada.
- v. Aumentar el monitoreo y las sanciones a las empresas que utilicen elementos de dotación exclusivos de la fuerza pública.
- vi. Participar del registro internacional de empresas de seguridad privada.

1.5. Derechos Humanos y Derechos Laborales.

El país tiene una amplia experiencia en el desarrollo de la jurisprudencia de los derechos humanos y laborales, al igual que un riesgo específico que exige una auditoria y seguimiento que en el sector de la seguridad privada aún debe fortalecerse.

En cuanto a los derechos humanos, la normatividad internacional establece los siguientes puntos que deben considerarse como parte del alcance de la política pública en seguridad y vigilancia privada:

- i. Restitución y reparación a víctimas de violaciones de derechos humanos, donde las empresas privadas puedan tener una vinculación directa o indirectamente.

- ii. Condiciones para la vinculación de excombatientes a las empresas de seguridad privada.
- iii. Prestación de servicios de seguridad y vigilancia en zonas de restitución de tierras.
- iv. Apoyo en la aplicación de sanciones penales y económicas a las empresas condenadas por violaciones a los derechos humanos.

En los aspectos de derechos laborales, son puntos de consideración importantes:

- i. Formalización de las condiciones de empleo a los vigilantes,
- ii. Equidad en las condiciones laborales de prestación y remuneración de los servicios privados de vigilancia.
- iii. Respeto a los derechos de libre asociación.
- iv. Fomento a las empresas formadas con capital social, tales como las cooperativas de trabajadores.

1.6. Condiciones de transparencia y acceso a servicios de seguridad privada,

Al igual que todo sector económico los objetivos del Estado se orientan a la libre competencia y transparencia en las reglas de mercado de quienes acceden a los servicios de seguridad privada. Para la regulación de las reglas de mercado esta política debe incluir como parte de su análisis los criterios de:

- i. Regulación y vigilancia del esquema de precios y libre competencia.
- ii. Controlar la creación de monopolios o esquemas de posición dominante.

- iii. No discriminación arbitraria en los procesos de licitación de servicios.
- iv. Definir los criterios de control al capital y empresas extranjeras de seguridad.
- v. Generar incentivos económicos para generar una oferta de servicios de vigilancia de bajo costo que de mayor accesibilidad a todos los sectores de la población (con guardas no armados).
- vi. Definir sistemas efectivos de pólizas y seguros asociados a la prestación de los servicios de seguridad privada.
- vii. Contribuir al recaudo tributario y cobro de aportes de las empresas.
- viii. Compilar y transmitir información sobre la evolución del mercado al igual que de las quejas, reclamaciones y demandas vinculadas con el sector.

1.7. Nuevos servicios de la seguridad privada,

Como se señaló anteriormente la seguridad privada no es un sector estático, por el contrario las ofertas de servicios expanden sus servicios constantemente, con lo cual se generan vacíos normativos, donde ni el regulador ni el regulado tienen claridad sobre las reglas aplicables a sus actividades.

Este es uno de los puntos más críticos de la normatividad colombiana, que ha tenido pocas modificaciones en las últimas dos décadas, por ende es necesario tomar decisiones con respecto a la regulación de los siguientes sectores:

- i. Servicios de seguridad informática y encriptación.
- ii. Servicios de vigilancia con aviones no tripulados
- iii. Servicios de seguridad en cárceles o concesiones privadas en centros de detención.

- iv. Servicios de vigilancia en grandes eventos (conciertos, deportes, etc).
- v. Servicios de investigación privados.
- vi. Servicios de custodia de valores, documentos y registros.
- vii. Servicios de auditoría fiscal forense.
- viii. Servicios de apoyo a labores de inteligencia solicitadas por el Estado.
- ix. Servicios de producción de papel de seguridad para el sector financiero o documentos oficiales.

2. Objetivo General

El objetivo general de la política de seguridad privada es:

Cumplir con el mandato constitucional de proteger la vida, la honra, los bienes, creencias y libertades de todas las personas, (según los Principios Fundamentales de la Constitución), en relación con los servicios, medios y métodos de seguridad privada que proveen los colombianos (dentro y fuera del territorio nacional) o empresas (nacionales o extranjeras) con presencia en el país, que no hagan parte de la Fuerza Pública.

Constitución Política de Colombia, Principios Fundamentales, Artículo 2:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”. “Las autoridades de la República están

instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Algunos de los criterios de referencia para la construcción del objetivo general, que deben ser considerados en el debate de construcción de la Política Pública en Seguridad Privada (PPSP) son:

Abandonamos la definición de “Vigilancia y Seguridad Privada” por el concepto integrador de “Seguridad Privada”, acorde con la literatura internacional que define a la vigilancia como uno de los elementos –defensivos- de la seguridad privada. Es decir el concepto de “Seguridad Privada” incluye intrínsecamente a la vigilancia, junto con otros servicios de carácter –ofensivo- que actualmente no hacen parte (y deben ser objeto) de la PPSP.

No se distingue en el objetivo general entre los servicios, agentes o instituciones legales o ilegales, en la PPSP se busca ampliar la lectura de la seguridad privada y el carácter transversal de una política que incluye acciones de política tanto para los actores formales, informales e ilegales.

La referencia al artículo segundo de la constitución, permite alinear los objetivos de la seguridad privada con uno de los cuatro mandatos principales de la Fuerza Pública. En los otros mandatos constitucionales de las Fuerzas de Policía y Fuerzas Militares: Defensa del Estado Social de Derecho –Art. 1-, Defensa de la Soberanía Nacional –Art. 3-, y Defensa de los Recursos Naturales –Art. 8-; no se destacan competencias claras o específicas para la seguridad privada.

Se define como objetivo de la PPSP las empresas nacionales y extranjeras que presten los servicios, medios o métodos para la seguridad privada, como criterio integral para definir correctamente el universo de gestión del riesgo y acciones de control frente a la Seguridad Privada.

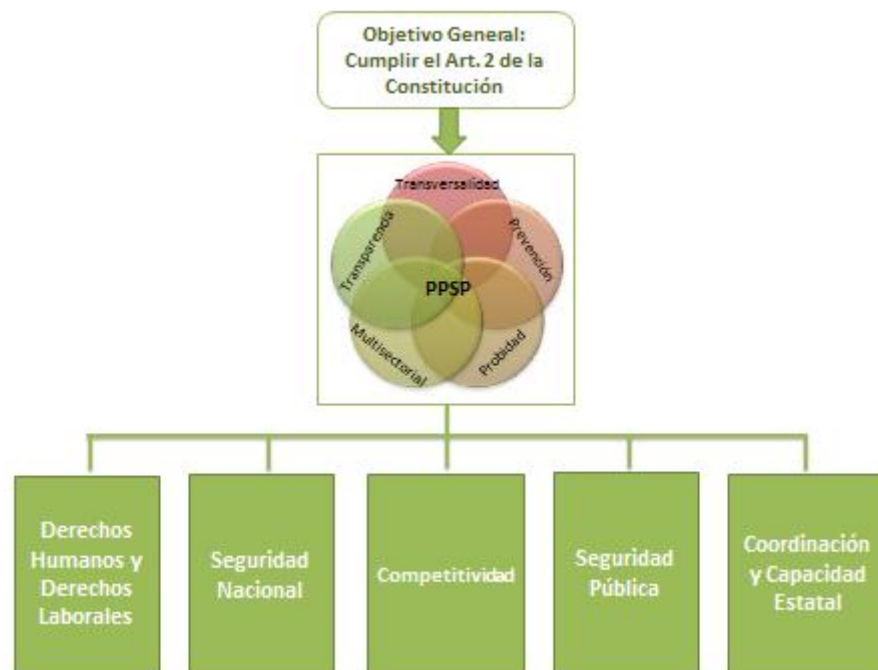
En la prestación de servicios, medios y métodos para la seguridad privada, se incluyen las actividades de colombianos y empresas nacionales, que prestan sus servicios en el exterior, dando mandato a los acuerdos internacionales de Naciones Unidas para regular estos servicios incluso fuera de las fronteras nacionales que permita evitar los riesgos de servicios de mercenarios y/o violaciones a los derechos humanos (Resolución 44/34 de 1989 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y Convención sobre las empresas militares y de seguridad privadas –EMPS- para consideración y acción por el Consejo de Derechos Humanos A/HRC/15/25).

2.1. Principios de la Política Pública de Seguridad Privada

La definición de los principios de política pública, busca definir un norte común que orienten los criterios de intervención en todos los niveles y subsectores de la seguridad privada. Son estos principios un ejercicio de reconocimiento de la forma de intervención tanto de la SVSP como de todas las entidades del Estado, frente a los desafíos de la seguridad privada en la búsqueda del objetivo general.

Tomando como referencia los procedimientos actuales, la experiencia de las entidades del Estado, el marco normativo vigente y las necesidades que fueron diagnosticadas en las sesiones de trabajo con personal experto dentro y fuera de la SVSP, se definieron los principios ilustrados en la siguiente gráfica.

GRAFICO 2: PRINCIPIOS CONVERGENTES DE LA POLITICA PÚBLICA EN SEGURIDAD PRIVADA.



2.1.1. TRANSVERSALIDAD:

Este principio reconoce que la PPSP no se limita a la acción de una sola entidad, si bien la SVSP es el órgano rector y articulador de la política de seguridad privada, esta requiere de la activa participación y coordinación con múltiples entidades del Estado.

En otras palabras la gestión de la PPSP para la SVSP tiene dos dimensiones de seguimiento, la fase propia de implementación en el ejercicio de sus competencia, y una segunda de igual jerarquía como entidad que articula y facilita la intervención de

múltiples entidades del Estado, con las que comparte responsabilidades frente al objetivo general de la política.

2.1.2. MULTISECTORIAL:

Un segundo principio de la PPSP es reconocer el principio multisectorial de la gestión pública, es decir que el cumplimiento del objetivo general, no se limita a la regulación de un solo sector o servicio.

Por el contrario una de las principales lección aprendidas en los veinte años de regulación a la seguridad privada es la necesidad de regular y promover la legalidad en la prestación de servicios conexos y en constante transformación, tales como la informática, los servicios públicos, las importaciones, las licitaciones publicas y los sistemas de información por nombrar solo algunos.

2.1.3. PREVENCIÓN:

La manera correcta de coordinar e implementar la PPSP es la de fortalecer las capacidades institucionales (dentro y fuera de la SVSP) para la prevención de delitos, irregularidades y faltas administrativas. En síntesis una gestión efectiva de los riesgos potenciales asociados al sector de la seguridad privada.

Con el énfasis en la prevención no se busca que las labores reactivas desaparezcan totalmente, estas son parte de los mecanismos alternos de gestión, que deben apoyar la labor preventiva y con ello generar mecanismos disuasivos que obliguen al cumplimiento del objetivo general de la PPSP.

2.1.4. TRANSPARENCIA:

El acceso a información veraz, oportuna y completa es una de las condiciones necesarias de la gestión pública, en este sentido la PPSP debe priorizar y ampliar los canales de acceso a la información, generar los mecanismos de participación y debate y transmitir correctamente las justificaciones que orientan la toma de decisiones.

En el mismo sentido el impacto de la gestión pública relacionada con la seguridad privada debe ser auditable, verificable y de total acceso a todos los ciudadanos, con el fin único de minimizar los riesgos de corrupción o clientelismo en la prestación, contratación o regulación de los servicios considerados en esta política pública.

2.1.5. PROBIDAD:

El principio de probidad es en esencia una ampliación del criterio de eficacia, que busca que las soluciones de política pública sean las correctas en los términos, escalas y plazos adecuados. Bajo este principio la gestión de la entidad no se limita solo a mejorar la eficiencia en la aplicación de los trámites y procedimientos, sino que incluye un criterio amplio de revisión del impacto de los mecanismos de gestión pública vigentes.

En otras palabras, la probidad busca orientar los medios y procedimientos de la gestión pública en pro del mayor impacto positivo posible, la sostenibilidad y la progresividad en las políticas públicas.

3. Áreas de Implementación de la Política Pública en Seguridad Privada.

La principal conclusión de la primera fase del proceso de construcción de la PPSP fue la necesidad de ampliar el área de implementación, gestión y control en seguridad privada. Tal y como se señaló en el primer entregable, las cinco áreas principales (o cajitas como las llamamos en las reuniones de retroalimentación) son esencialmente espacios complementarios de intervención, como se indica a continuación.

3.1. Seguridad Privada, Derechos Humanos y Derechos Laborales

El país tiene una amplia experiencia en la aplicación de la jurisprudencia relacionada con los derechos humanos y laborales, al igual que un riesgo específico que exige una auditoría y seguimiento especial en el sector de la seguridad privada, objetivo que debe fortalecerse y priorizarse.

En relación con los derechos humanos, la normatividad internacional establece los criterios específicos que deben considerarse como parte fundamental de la política pública en seguridad y vigilancia privada, tales como:

Contribuir a la restitución y reparación a víctimas de violaciones de derechos humanos, en los casos (juzgados y en investigación) donde las empresas privadas de seguridad han tenido una vinculación directa o indirecta.

Definir el marco de condiciones para la vinculación de excombatientes, desmovilizados y reinsertados a las empresas de seguridad privada, en respeto a los tratados internacionales y legislación nacional, al igual que a las políticas y objetivos de la reconciliación y paz.

Garantizar que la prestación de servicios de seguridad privada en zonas de alto riesgo de ilegalidad, tales como zonas priorizadas para la restitución de tierras, áreas de explotación minera, antiguas regiones de influencia de autodefensa o regiones de frontera, sean objeto de control especial y bajo parámetros superiores para la gestión del riesgo.

En los aspectos de derechos laborales, son puntos de consideración importantes:

Continuar con la formalización de las condiciones de empleo a los vigilantes, escoltas, guardas y demás personal vinculado con actividades de seguridad privada en Colombia o que presten servicios para empresas colombianas en el exterior.

Mantener el respeto y las garantías de los derechos de los trabajadores, en especial en lo relacionado con las condiciones de pagos de horas extras, liquidaciones y beneficios por pago contributivo de parafiscales.

Respeto y protección a los derechos de libre asociación, al igual que el fomento a las empresas formadas con capital social, tales como las cooperativas de trabajadores y otras formas de economía solidaria.

3.2. Seguridad Privada y Seguridad Nacional

Esta área temática es nueva para la gestión pública de la seguridad privada en Colombia, muy pocas líneas normativas o de coordinación institucional se han enfocado en contribuir a los objetivos estratégicos del sector defensa.

Estos vacíos en la regulación resultan críticos al evidenciar la amplia vinculación de los grupos terroristas y de crimen organizado han tenido con el sector de la seguridad privada en Colombia, por ser este un mercado legal que ofrece varios atractivos para los grupos terroristas y de crimen organizado.

Las ventajas que el sector de la seguridad privada ofrece a los grupos al margen de la ley, van desde el acceso “legal” a armas y municiones, las oportunidades asociadas al lavado de activos, la vinculación de redes criminales a servicios de salud y el manejo de capitales en zonas de baja penetración financiera, hasta el aprovechamiento de los servicios privados de seguridad para el control ilegal del territorio.

Con este objetivo la PPSP define la integración entre los programas de apoyo a la fuerza pública, tales como auditoría especial a las empresas que prestan servicios de seguridad en entidades estatales o en procesos de alta sensibilidad operacional, como por ejemplo:

Asegurar la coherencia, transparencia y probidad en los procesos de asignación de armamento, munición y demás medios de uso restringido, a todas las personas naturales y jurídicas vinculadas con la seguridad privada.

Regular la prestación de los servicios ofensivos de seguridad privada, tales como empresas prestadoras de servicios con aviones no tripulados (UAVs), entrenamiento a cuerpos militares y de policía dentro y fuera de Colombia, empresas de ciber-seguridad y comercializadores de equipos de inteligencia táctica y armas.

La PPSP busca cumplir para los casos anteriores con los estándares internacionales de registro, monitoreo, intercambio de información y seguimiento de las buenas prácticas, que permitan un crecimiento regulado y ajustado a los principios constitucionales del sector de la seguridad privada orientada a métodos ofensivos.

3.3. Competitividad

La seguridad privada es un mercado que requiere principios de intervención económica acordes con la política nacional de libre competencia, fomento y responsabilidad social empresarial, tal y como ocurre en cualquier otra actividad económica.

Un sector monopolizado o basado en la competencia desleal erosiona cualquier actividad económica, dispara la informalidad e ilegalidad de los servicios, aumenta los costos y reduce irremediablemente la calidad de los servicios, del empleo y del bienestar general.

Uno de los principales logros de la gestión pública ha sido la transición de la seguridad privada hacia la formalización de los servicios y la reducción de los servicios prestados por personas naturales, progresos que han favorecido el recaudo tributario, el empleo y en general la visibilidad económica del sector.

La PPSP busca se orienta a fomentar los esquemas de precios basados en la libre competencia y cumplimiento de la regulación tarifaria, minimizar los riesgos de competencia desleal (oferta de servicios por debajo del costo) y eliminar todo posible esquema que defina una de posición dominante.

Estos objetivos implican una regulación que se extiende a otras entidades públicas, de alta injerencia en las dinámicas de mercado de la seguridad privada, como por ejemplo los procesos de licitación pública de servicios, en los que se debe evitar la discriminación arbitraria o la aglomeración contractual que reduce la competitividad.

Un punto central para la competitividad del sector es la definición de criterios para regular la inversión extranjera en servicios de seguridad privada, donde se destaca la necesidad de contar con un marco normativo que refleje la política económica nacional, las condiciones y necesidades actuales en seguridad, y especialmente acorde con los principios superiores de igualdad ante la ley. Este tema de la inversión extranjera será desarrollado en profundidad en el tercer informe de avance.

La innovación es un elemento central de la actividad económica, por lo cual la PPSP busca redefinir criterios y normas que permitan generar una oferta de servicios de vigilancia de bajo costo, que aumente las condiciones de acceso formal a los servicios de seguridad privada en todos los sectores económicos de la población.

Varios sectores económicos regulados por el Estado han mostrado avances significativos en la calidad de los servicios siguiendo políticas de información masiva, donde los usuarios y prestadores de servicios puedan hacerle seguimiento a sus contrapartes, construir una reputación y tener mejores herramientas de juicio para la toma de las decisiones relacionadas con los servicios de la seguridad privada.

3.4. Seguridad Privada y Seguridad Pública

Las experiencias internacionales nos indican el enorme riesgo de la privatización desmedida de los servicios de seguridad y el error histórico que ha significado para varios países definir la seguridad privada como un sustituto de la seguridad pública. Es fundamental tomar como referente central el principio de complementariedad entre la seguridad pública y la seguridad privada.

En la PPSP los objetivos de la seguridad privada deben estar en armonía con todos los planes nacionales y locales de seguridad pública, tales como el plan cuadrantes, y seguridad para la convivencia, entre otros.

Los mecanismos directos de apoyo a la seguridad pública tales como las redes de cooperantes, integración de sistemas de comunicación y líneas de atención ciudadana, hacen parte del proceso de complementariedad con la fuerza pública, iniciativas en las que se viene trabajando y deben institucionalizarse, evaluarse y fortalecerse.

Otros mecanismos indirectos de apoyo a la fuerza pública tales como el control efectivo al lavado de activos, análisis integrales de riesgo en las empresas y la transición hacia el uso de armamento no letal en las funciones de seguridad privada, son algunas de los propósitos que se desarrollan dentro de la proyección de la PPSP.

La política pública en seguridad privada busca generar una lectura común para todas las entidades del Estado, de las condiciones de alto riesgo o riesgo extraordinario en la oferta de servicios de la seguridad privada, para gestionar un mapa de riesgo con controles apropiados y ajustados a cada región o sector económico.

Tal y como se señaló anteriormente la seguridad privada no es un sector estático, por el contrario las ofertas de servicios expanden sus servicios constantemente, con lo cual se generan vacíos normativos, donde ni el regulador ni el regulado tienen claridad sobre las reglas aplicables a sus actividades.

Este es uno de los puntos más críticos de la normatividad colombiana, que ha tenido pocas modificaciones en las últimas dos décadas, por ende es necesario tomar decisiones con respecto a la regulación de los siguientes sectores, para garantizar que estos fomenten y contribuyan a la seguridad pública.

Entre ellos se destacan (pero no se limitan) los servicios de seguridad en cárceles o concesiones privadas en centros de detención, seguridad de grandes eventos tales como conciertos o partidos de fútbol y servicios de investigación privados, de auditoría fiscal e informática forense.

3.5. Capacidades y coordinación Interinstitucional

A nivel internacional Colombia es reconocida como un país líder en el desarrollo de capacidades y estructura institucional para la regulación del sector de la seguridad privada, contar con un organismo centralizado de carácter exclusivo, que además de regular el sector tiene discrecionalidad sancionatoria es una referencia constante de buenas prácticas de los organismos multilaterales para los países de la región que carecen de este cuerpo institucional.

El objetivo de la PPSP política en esta área, es construir sinergia entre las entidades del Estado, llene los vacíos normativos detectados y especialmente se ajuste de un modelo de regulador de trámites hacia un modelo institucional articulado para la gestión del riesgo.

Entre los subtemas que deben ser objeto de desarrollo de la PPSP, relacionadas con la coordinación, estructura y capacidades estatales, se destaca la integración operacional de la SVSP con los aparatos de justicia y seguridad del Estado.

Simplificar normativa y operacionalmente las funciones de la SVSP, es decir revisar la actual división normativa y de competencia en los subsectores de la vigilancia y la seguridad privada.

Asegurar la proporcionalidad entre los objetivos de política pública, tamaño del sector de la seguridad privada y las capacidades operativas de la entidad, como un requisito para la priorización de recursos para el desarrollo de capacidades de monitoreo basado en la gestión del riesgo.

Avanzar en el desarrollo de sistemas de información, acceso a bases de datos y mecanismos efectivos de coordinación operativa, que reduzcan las fricciones en la gestión interinstitucional y fortalezca el impacto en la aplicación de la PPSP, procesos que se fortalecen con mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía activos y periódicos.

4. Planes Estratégicos

La implementación de la PPSP se soporta en la gestión de ocho planes estratégicos, cada uno de los cuales es subsidiario de varios de los sectores de implementación y en armonía con los principios de política pública definidos en las páginas iniciales de este documento.

El diseño de cada uno de los planes estratégicos requiere de un proceso de revisión, análisis y documentación interno en la SVSP, en esta segunda entrega se plantean los criterios generales que dan inicio a estos análisis, por lo tanto vale la pena resaltar que estas plantillas son hasta ahora los planos de lo que debe ser el producto final de este proceso.

4.1. PLAN DE ACTUALIZACION NORMATIVA Y SOLIDEZ JURIDICA

- Mapa de avances y riesgos jurídicos asociados a la gestión de la SVSP.
- Proyecto de Ley para regular las funciones de la SVSP.
- Actualización de decretos
- Gestión ante el Ministerio del Interior para el trámite de proyectos de Ley en curso.
- Coordinación y apoyo del Ministerio de Defensa en la gestión legislativa relacionada con la Seguridad
- Revisión jurídica de los convenios internacionales, impactos y conveniencias.
- Soporte jurídico para el desmonte de trámites y procesos ineficientes.
- Plan de trabajo para la gestión de acuerdos para el intercambio de información.
- Privada.
- Posicionar junto con la Cancillería los temas de la seguridad privada en las declaraciones de encuentros multilaterales.

4.2. PLAN PARA EL DESARROLLO DE CAPACIDADES

- Diagnóstico, análisis y reorganización de una planta de personal proporcional a los objetivos de la PPSP.
- Fortalecimiento del perfil profesional de la entidad, orientado a los nuevos sectores de la seguridad privada.
- Gestión de la adecuación de la planta de personal ante el Min. Hacienda y Gestión Pública.
- Fortalecer la capacidad técnica de otras entidades del Estado en la gestión de riesgos.

4.3. PLAN PARA EL DESARME Y DESBLINDAJE

- Revisar los inventarios, incentivos y acciones operativas orientadas a minimizar la pérdida de armamento y munición.
- Aumentar las sanciones por uso de armamento y munición no registrada.
- Restringir las condiciones para la transferencia de armamento.
- Incentivar la prestación de servicios con personal no armado.
- Fijar un sistema efectivo de seguros privados sobre el armamento y equipos de vigilancia privada.
- Programa para la recuperación de armamento en alto riesgo.
- Redefinir criterios y procedimientos el otorgamiento y revocatoria de licencias.
- Modernizar los sistemas de inventarios de armas.
- Control a importaciones de materiales, armas o equipos de seguridad privada.

4.4. PLAN PARA LA GESTION DEL RIESGO

- Montaje de un sistema de información y compilación de bases de datos para la gestión de la SVSP.
- Mapas de riesgos por zonas, actividad económica, tipo de riesgo y demás variables que indiquen las zonas prioritarias de atención.
- Implementar los criterios del sistema antilavado de activos SARLAFT a la operación de la SVSP.
- Profundizar en el conocimiento del sector, bases de datos, cruces de información y desarrollo de señales de alerta.
- Trabajar con la agenda nacional de conectividad para el desarrollo de plataformas en línea con acceso para la SVSP.
- Gestionar con la cancillería convenios para la cooperación y formación técnica en sistemas de información y convenios de cooperación.
- Presentar ante el Ministerio de Hacienda y el DNP los planes de inversión en fichas del presupuesto general de la nación que garanticen la sostenibilidad de las inversiones.

4.5. PLAN DE SINERGIA INTERINSTITUCIONAL

- Gestionar y presentar un documento Conpes que oriente las inversiones multianuales en el sector.
- Estructurar los procedimientos críticos que son externos a la gestión de la SVSP.
- Presentar ante la junta de inteligencia conjunta y/o el Consejo de Seguridad Nacional, recomendaciones para la reestructuración de procesos interinstitucionales.
- Presentar al Consejo de Ministros la PPSP con el objetivo de reformar procedimientos y competencias.

- Fortalecer la imagen institucional de la SVSP, ante la ciudadanía y otras entidades del Estado
- Plan de choque para el manejo de las quejas laborales, acordado con el Ministerio de Trabajo.
- Plan de choque para contrarrestar la evasión tributaria y el contrabando en el sector, en coordinación con la DIAN.
- Fortalecer los canales de comunicación y coordinación con otras superintendencias.
- Explorar y proponer mecanismos de coordinación regional para la gestión de visitas de control.
- Construir junto con la UIAF y la DIAN tipologías de lavado, casos de estudio e investigaciones sobre dumping ilegal en el sector de la seguridad privada.

4.6. PLAN PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SOSTENIBLE

- Capacitar por medio de instructivos y talleres a las entidades del Estado
- Establecer junto con Fonade y las principales agencias Estatales buenas prácticas para la licitación de servicios de vigilancia privada.
- Fijar por normatividad topes para la concentración en la prestación de servicios de vigilancia.
- Modificar los esquemas de contratación de menor precio, por esquemas que fomenten la competencia en calidad y uso de nuevas tecnologías.
- Identificar los servicios de seguridad privada de alto riesgo (aeropuertos, perímetros carcelarios, etc.) y proponer medidas de control adicionales.
- Crear un comité permanente de análisis y seguimiento a la gestión de los servicios contratados por la Agencia Nacional de Protección.

4.7. PLAN PARA EL FOMENTO Y CONTROL DE NUEVOS SERVICIOS

- Documentar y analizar las dinámicas de los nuevos servicios de seguridad privada.
- Consultar la legislación internacional o experiencias de otros países en el control a estos nuevos servicios.
- Estructurar los procedimientos y trámites de la entidad, para incorporar mecanismos de control a estos nuevos servicios.
- Informar al Ministerio de Defensa de los principales hallazgos del proceso de documentación y revisión de los nuevos servicios.
- Fijar junto con el MinTic las prioridades y potenciales competencias de los servicios de seguridad informática y ciber-seguridad.
- Trabajar con los gremios en la promoción responsable de nuevos servicios.

5. REDISEÑO INSTITUCIONAL

Este quinto punto de construcción de la política pública en vigilancia y seguridad privada busca conciliar los objetivos previamente trazados con los avances del proceso de rediseño institucional de la Superintendencia, basado en los documentos preparados previamente por la entidad que nos fueron suministrados para su análisis.

El contexto de diagnóstico y evolución histórica que justifican el rediseño institucional tiene bases históricas y cuantitativas bien sólidas, que indican los cambios y el crecimiento del sector. Algunos criterios adicionales que el documento puede considerar como justificación de la necesidad de una reestructuración son:

a) Nuevos servicios de vigilancia y seguridad, es decir el incremento del 426% es de los actualmente regulados, pero fuera de la esfera de la regulación actual han crecido sin control varios tipos de servicios (como se indicó en el primer entregable de este proyecto), esto debería resaltarse como un objetivo de ampliar la cobertura a sectores que hoy no están incluidos.

b) El punto de partida no debe ser la cantidad de personal necesario para cumplir con los tramites acumulados, sino la revisión de los tramites y su impacto, es decir generar un proceso previo de revisión estratégica de los tipos de controles, las oportunidades de mejoras en eficiencia y las alternativas para reducir el tiempo, costos y riesgos en los procesos de tramite frente a la entidad. Una vez surtido este proceso se pueden definir mejor las necesidades de personal.

c) El marco normativo vigente es un criterio fundamental de contexto para la propuesta de reestructuración, sin embargo en la manera como esta presentado en esta propuesta es confuso y muy extenso. Algunas opciones para darle mayor valor agregado al marco normativo son:

- Presentar una ayuda grafica con el histórico normativo y su nivel jerárquico en una pirámide Kelsiana.
- Resumir los mandatos normativos de la entidad, puede ser por verbos rectores, o en contextos amplios. Para los objetivos específicos de la reestructuración no es necesario vincular las responsabilidades administrativas con cada una de las leyes, es suficiente con presentar aquellas que están vigentes y en un contexto prioritario.

d) Se menciona en la página 23 en uno de sus párrafos que el índice de ilegalidad en la prestación de los servicios privados de vigilancia ha aumentado, no es claro si existe dicho índice, si esta afirmación tiene soporte o es una opinión.

En caso de ser una apreciación vale la pena señala que: no existe un sistema de seguimiento a la actividad informal, segundo que esto representa un riesgo y tercero que algunas condiciones observadas indican este crecimiento.

e) Un elemento central de la propuesta de reestructuración es señalar reiteradamente que no cuenta con personal suficiente, pero el único referente es la cantidad de trámites pendientes. Una justificación más sólida puede incluir un comparativo con la planta de personal de otras superintendencias, un comparativo histórico del crecimiento de la planta versus el crecimiento del sector y un análisis más detallado del “deber ser”, es decir cuántos funcionarios debería tener y cuantos tiene.

f) En el análisis económico abarca demasiado espacio el análisis macroeconómico global, este no es el escenario para esto, por el contrario el escenario económico podría enfocarse en las dinámicas más importantes del sector, por ejemplo los altos riesgos de “dumping criminal”, es decir las empresas que venden u ofrecen servicios de vigilancia y seguridad por debajo del costo con el único objeto de lavar activos o ganar mercados de manera fraudulenta.

g) El análisis económico también se puede fortalecer con un análisis más detallado de la tasa contributiva, que en este caso solo se ilustra en sus agregados de manera resumida. Es importante profundizar en las causas del aumento de las tasas, la concentración en pocas empresas y los impactos esperados hacia futuro, como criterio claves de la operación de la SVSP. En otras palabras vale la pena proyectar las tendencias y no solo describir el pasado.

h) En el análisis de entorno social, no se menciona los desafíos que significan para el país, mantener una lucha contra el terrorismo, la evolución de las Bacrim, las demandas de seguridad frente a la extorsión y los retos de un escenario de postconflicto. En general un mapa básico de la seguridad podría incluirse dentro del marco del contexto.

i) La descripción de los gastos e ingresos de la entidad pueden contribuir como un factor importante de justificación del rediseño de la entidad, pero requiere de párrafos adicionales que especifiquen el diagnóstico, es decir que traducen estas cifras en términos de desafíos para la entidad, del desarrollo de sus competencias y su proyección operativa a mediano y largo plazo. Para el lector no experto en las dinámicas internas de la SVSP, no resulta clara la conexión de la evolución financiera y las necesidades de rediseño.

5.1. Misión y Visión de la Entidad, en el contexto de Rediseño:

La entidad cuenta con criterios misionales y de visión claros en el largo plazo, que se retoman en la propuesta de rediseño, los cuales deben continuar siendo el punto de partida de cualquier proceso interno de transformación.

Resulta fundamental establecer un criterio de referencia frente a la visión de la entidad, que se encuentra ausente en la propuesta de rediseño, es decir si la visión es: “En el 2014, se habrá consolidado la relación Estado-Servicios de Vigilancia y Seguridad Privada para garantizar su aporte a la seguridad ciudadana y la confianza pública en el sector”, podemos analizar la gestión en función de esta visión, respondiendo preguntas tales como:

- ¿Qué avances significativos se registran en los últimos años en el cumplimiento de la visión de la entidad?
- ¿Qué fortalezas institucionales se han desarrollado para tal fin?
- ¿Qué debilidades impiden lograr los objetivos de la entidad?
- ¿Cómo la planta de personal y la estructura de la entidad responde a estos objetivos?

En cierto modo la justificación del rediseño requiere de una radiografía interna que contraste los objetivos misionales y la visión de la entidad con las capacidades hasta ahora desarrolladas, frente a estos criterios resulta más fácil para las entidades externas (Función Pública) traducir las necesidades de la entidad en materia de reestructuración y los objetivos normativos de la entidad.

Vale la pena hacer un paréntesis en el diseño de los procesos misionales de la SVSP, si bien sobre esto existen varias maneras de abordarlos, consideramos importante resaltar algunas condiciones que resultan atípicas dentro de la función de la entidad:

a) La definición de procesos estratégicos incluye las áreas de planeación, comunicaciones, gestión de calidad y gestión interinstitucional. Si consideramos que la gestión estratégica es la generadora de los impactos principales de la entidad, encontramos una brecha entre los procesos y la gestión, dado que se definen como estratégicos los “medios” para la generación de acciones de impacto, a nuestro entender los procesos estratégicos que están definidos actualmente son claramente procesos de apoyo a la gestión general y no se deberían definir como procesos estratégicos.

b) En algunas entidades las funciones de comunicaciones, planeación y la gestión de calidad son consideradas como procesos transversales, caracterizados por su naturaleza interna o de apoyo, mientras los procesos estratégicos o mega procesos, son aquellos que aportan valor al impacto de la gestión de la entidad.

c) Otro factor importante es la definición de los procesos de apoyo, estos se limitan a la gestión de cada una de las unidades internas de trabajo, en una entidad como la SVSP (y la mayoría de las entidades públicas) los procesos de apoyo competen siempre a una o más direcciones de trabajo, es útil redefinir los procesos de apoyo en función del proceso y no tanto del proceso basado en quien lo genera. Un pequeño ejemplo, “el proceso de Secretaria General” no define ni que se hace ni con quienes se hace, quedando una lectura incompleta de su gestión.

d) Por último, es importante redefinir el proceso de evaluación como una función de control interno, este debe ser un proceso transversal de la entidad, algunas entidades dan a la oficina de planeación la tarea de evaluar el impacto de la gestión de todas las unidades de la entidad, labor que involucra especialmente los resultados externos, algo en lo cual la oficina de control interno no tiene mayor competencia, y por ende el proceso de evaluación quedaría incompleto.

En el análisis de los indicadores de gestión desarrollado en la última sección de este informe, se identifica las consecuencias de este débil sistema de evaluación basado en medio y que opaca muchos de los logros de la entidad.

e) El mapa de procesos refleja una dinámica muy diferente a la verdadera gestión de la entidad, en esta conceptualización entre las necesidades y satisfacción de los clientes, se definen múltiples canales de atención, es decir dependencias que hacen el trámite, pero sin ninguna interacción entre ellas. Cuando en la práctica toda acción que se realiza en la SVSP pasa por múltiples fases al interior de la entidad, desde el más simple radicado de solicitud hasta la más compleja de las sanciones.

f) Por último, es de gran utilidad desagregar el concepto de cliente, no es fácil definir como una sola unidad, solicitudes y necesidades tan diferentes en sus orígenes, prioridades y procesos. En este modelo una solicitud de urgencia del Ministro de Defensa tendría el mismo proceso que la oferta que realice un proveedor a la entidad de sus servicios o la solicitud de trámite de renovación de una licencia, cuyo impacto y trámite claramente deben ser diferenciados.

- Un comentario de forma: la figura 1 y la figura 10 son idénticas, y la cifra que indica el crecimiento de las empresas que ofrecen servicios de vigilancia, se cita de manera casi idéntica cinco veces a lo largo del documento, si bien este incremento es muy importante, vale la pena no redundar tanto en el mismo dato, sino desarrollar mejor las causas, implicaciones y otros factores de interés en el crecimiento de empresas prestadoras de estos servicios.

g) La atención de quejas es un determinante importantísimo en las necesidades de personal y diseño de la entidad, sin embargo en el documento solo se mencionan el tipo de quejas, pero no se desarrolla el monto de cada una, los tiempos de gestión, cantidad de trabajo y la tendencia al incremento de estas. Como recomendación la atención de quejas junto con el proceso sancionatorio deberían tener un ítem de análisis específico dentro del componente misional de la entidad.

h) La información y graficas de los índices de cumplimiento ocupan una parte importante del informe, sus análisis y relación de su dinámica con la relación del personal es muy importante, algunas recomendaciones tanto de forma como de fondo para conectar mejor los niveles de cumplimiento con las necesidades de personal son:

- Las gráficas no son legibles, es decir los valores sobre los ejes, no permiten saber que se está midiendo. Igualmente los títulos y tamaños pueden ajustarse para tener grupos de 4 o más indicadores juntos, que posteriormente se expliquen en conjunto.
- Debe resaltarse desde el inicio los indicadores que cambiaron producto de mejoramientos en la planta de personal, y mostrar aquellos indicadores que pueden mejorarse si se realiza la reestructuración, es decir indicar que niveles de cumplimiento podría tener la entidad en el mediano plazo, con la planta de personal apropiada.
- No es claro en las gráficas que significa el verde, amarillo o rojo, que valores se consideran aceptables: ¿son las metas de entidad o como se construyen esos estándares? También confunde un poco que en algunos casos el verde este arriba o abajo, en otros la escala es distinta y solo se ven uno o dos colores.
- Una tabla de resumen de los indicadores, puede hacer mucho más corto el documento, tomando de allí los valores que sean más importantes para el análisis.

5.2. Estructura y propuesta de Reestructuración (el Eje del Documento):

Después de leer 72 páginas previas, el lector se encuentra con el componente central del documento: la propuesta de modificación de la estructura. Una nueva versión de la reestructuración debería desde la introducción mencionar las ideas centrales de la estructura, y vincular de manera directa cada uno de los factores de contexto con la propuesta.

Lo anterior quiere decir que solo el 15% del documento desarrolla la reestructuración, mientras los demás son elementos complementarios, una versión que invierta esta relación, donde el 85% sea el desarrollo de la propuesta, tendría un mayor peso técnico que soporte el proceso externo del rediseño.

Es eventualmente problemático que la principal propuesta eliminar 42 cargos no tenga una justificación detallada, la eliminación de cargos en la práctica representa el cambio de personal y esto en no pocos casos se traduce en demandas contra la entidad, la oficina jurídica debe emitir un concepto interno, para garantizar los mejores términos en los que se debe dar esta eliminación de cargos sin generar un riesgo jurídico posterior para la entidad y sus directivas.

Antes de presentar la propuesta de creación de 96 cargos se debe reconstruir el proceso de estructuración de estos y responder preguntas básicas como cuáles son los objetivos:

- ¿Se quiere mejorar la remuneración y el perfil de personas que desarrollan ciertas actividades?,
- ¿Estos cargos propuestos y los anteriores como se comparan a los de las demás Superintendencias?

- ¿La infraestructura física de la entidad ya fue adaptada para generar los puestos de trabajo adicionales, o estos recursos de donde van a salir?
- ¿Se busca reducir el número de contratistas, y seguir los lineamientos del Gobierno Nacional y el Ministerio de Trabajo en materia de formalización laboral?

Varias de las preguntas anteriores se responden parcialmente en el desagregado de los cargos, pero no hay una descripción general del proceso para toda la entidad, un resumen de introducción podría contribuir a entender los criterios de la reestructuración que se propone.

Una pregunta común que surge en los procesos de reestructuración es el equilibrio entre los cargos misionales y de apoyo, es decir los que participan de los macroprocesos externos y aquellos que garantizan la administración interna, esto debería quedar establecido en la propuesta, como están los porcentajes distribuidos actualmente y cual se espera que sea el resultado.

El argumento central de fortalecer las superintendencias delegadas es coherente tanto con las necesidades de la entidad al igual que con el diseño de una política pública de seguridad privada, algunas propuestas adicionales son:

a) Presentar el fortalecimiento del recurso humano como un mejoramiento a los procesos no en términos de apoyo a una unidad específica, entendiendo que el crecimiento es proporcional en todas las etapas que se surten al interior de la entidad, y que no se está incurriendo en el error de trasladar los cuellos de botella de una dependencia a otra.

Es entonces previsible que al aumentar el número de personal de inspecciones va a aumentar la carga operativa en otras instancias, si crece desproporcionalmente una sola de las etapas, tendríamos el dificultad eventual de saturar las capacidades en instancias superiores.

Por último, valdría la pena incluir un breve resumen y justificación de la distribución entre empleados de libre nombramiento y remoción, planta y otras modalidades de contratación de la entidad, indicando la tendencia que ha tenido la entidad recientemente, en la versión actual es clara la justificación legal, más no la justificación operativa del tipo de vinculación.

5.3. Indicadores de Gestión y nuevos objetivos de política pública.

El tercer componente de este capítulo se centra en proponer cambios al actual sistema de indicadores de gestión, con el objetivo de reflejar no solo el uso de los medios “gestión” sino los impactos que la operación de la SVSP tiene en el cumplimiento de los objetivos misionales.

La principal conclusión que se deriva del último informe de gestión, es la urgente necesidad de vincular los indicadores con la política, es decir pasar de estadísticas planas descriptivas del sector y tramites a estadísticas indicativas de los objetivos de la entidad; tales como tasa de ilegalidad en la prestación de los servicios.

Para realizar este análisis partimos en dos los comentarios, primero los comentarios de forma y posteriormente los de fondo para el rediseño de los indicadores:

5.3.1. Comentarios de forma

a) Las cifras en pesos no están indexadas por inflación lo que en la práctica “infla” artificialmente las tasas de crecimiento económico, contribuciones y demás cifras tasadas en pesos.

- b) Es necesario contar con información de referencia, por ejemplo cuando se señala que la utilidad media fue del 19% no se encuentra un parámetro que permita establecer si es alta, baja o media; la evolución histórica no es suficiente en este caso como referente de gestión.
- c) Hay un error en el cálculo de los totales de rentabilidad, los cuales se suman entre sectores en lugar de estar promediados, esto genera la cifra irreal de una rentabilidad anual 47% para el 2012, cuando realidad ninguna empresa obtuvo este margen (Tabla 6).
- d) En 67 páginas del informe se pierden los éxitos de la gestión, sería muy útil tener un resumen ejecutivo al inicio del documento que indique los principales logros, por ejemplo señalar en el inicio que aumentó la tasa de contribución en un 10% (aunque hace falta ajustarlo por inflación y tenerlo en cifras reales), lo cual no es fácil de identificar en la versión actual.
- e) Reducir los argumentos sin soporte, es común en el informe encontrar éxitos de la gestión incompletos, por ejemplo “la adopción de la firma digital permitió reducir los tiempos de gestión y trámite”, pero no se indica como era antes y cuanto es ahora, es decir cuál fue la ganancia neta para los usuarios de este logro.
- f) Recomendaría que la oficina de comunicaciones participara más activamente en la generación de estos informes, para traducir a un lenguaje accesible los resultados de la gestión de la SVSP, esto no solo debe verse como un trámite, sino como la oportunidad de elaborar una narrativa de la gestión y mayor interlocución con la ciudadanía.
- g) La mejora continua de los procesos que se indican en la página 37, es muy significativa, pero pierde fuerza en la medida que se ilustra como un “ítem” sin desarrollar ningún indicador o referente del cambio generado.

5.3.2. Comentarios de fondo:

- a) Es un informe muy pesado en términos de cifras, que en su mayoría son imposibles de ligar con la gestión de la SVSP o los objetivos de la entidad, si bien sirven para caracterizar el sector, no contribuyen en la identificación de las fortalezas de la gestión.
- b) El numeral 3.6.3. nos sirve de ejemplo del énfasis en el uso de los medios y no de la gestión efectiva como criterios indicativos, este numeral reporta que se generaron 124 informes de gestión, solo se indica que 59 fueron externos y 65 internos. Esto no es un indicativo real, es un dato solamente, un indicador debería decirnos cuántos de estos informes se entregaron en el tiempo establecido? Que acciones generaron? O cualquier otra información que indique el cumplimiento en la gestión interinstitucional.
- c) La descongestión es un logro significativo, que puede explicarse mejor en una comparación histórica, ver los resultados de años anteriores contrastados con los actuales.
- d) El concepto de atención de quejas y respuesta, es necesario revisarlo, se confunde con tramite, es decir cuánto se recibe una queja por un asunto laboral, la respuesta es cuando surte todo el tramite (lo que genera impacto), ya sea una sanción, archivo, o demanda ante el Ministerio de Trabajo. Resulta incompleto definir como queja el trámite que genera la entidad de transferir la queja a otro despacho (eso es un medio, no un fin). En el informe actual no se puede evidenciar que ocurrió con la queja, el beneficio del ciudadano, la respuesta o la sanción.
- e) Es muy útil poner en perspectiva del sector las visitas in-situ, es decir del total de puestos de vigilancia identificados a que porcentaje se le realizo visita, esta debe ser la meta, seguir un plan anual de visitas de acuerdo al riesgo y proporción con el tamaño del sector, en las cifras actuales no queda claro el impacto relativo de estas visitas.

f) Una de las grandes gestiones de la SVSP es la firma de los convenios interadministrativos contra la corrupción, responsabilidad social y el área operativa. No queda claro si la entidad ya tenía otros convenios previos y de ser así cual es el seguimiento de ellos, el informe de gestión lo que debe indicar son cuales son los LOGROS en el desarrollo de los convenios, no cuales son los OBJETIVOS de estos, la firma de un convenio es solo el primer paso y se constituye en un medio pero no es un fin en sí mismo, como se podría deducir en el informe de gestión.

g) Según la información que tengo la perdida de armas bajo en más de un 70% en tres años, pero esto no se evidencia en ningún momento, dado que solo se registra el dato del último año. Igualmente es necesario explicar si esta logro en la reducción de perdida de armamento es producto de acciones específicas adelantadas por la SVSP.

h) Un esfuerzo enorme de la entidad está orientado al fortalecimiento de las redes de cooperación entre la vigilancia privada y las autoridades, con resultados importantes que solo se registran en la página 56 del documento, esto es uno de los principales logros de impacto y la misma estructura del documento lo opaca.

El último párrafo del documento nos sirve como ejemplo para reafirmar la necesidad de un cambio estructural en la manera como se miden la gestión y como se presentan los resultados, se informa al público en los últimos renglones que la entidad inicio una campaña de “cero papel” que implica cambios en la cultura organizacional y procedimientos, pero no registra en ningún momento, cuanto papel se dejo de gastar, que impacto tuvo en la celeridad de los procesos, en fin, cualquier indicativo que vincule este “medio” con un resultado.

6. Buenas Prácticas para los Sistemas de Indicadores de Gestión

La construcción de una plataforma de indicadores de gestión es un desafío transversal a todas las entidades públicas del Estado, en cumplimiento de múltiples normatividades (Conpes, Directivas Presidenciales, Decretos y Reglamentaciones de la Función Pública), entre los referentes legales más importantes se destacan:

- El Artículo 269 de la Constitución que indica que en las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas
- Igualmente en el Artículo 339 se ordena que toda la gestión del Estado deba estar sujeta a una planeación y establece los lineamientos de evaluación y seguimiento sobre el contenido de un Plan Nacional de Desarrollo. El cual se define en el Artículo 347 que ordena la organización de un sistema de evaluación de gestión y resultados de la administración pública y obliga a ejercer el control de la gestión con base en indicadores para evaluar el cumplimiento de las metas y los objetivos.
- Como leyes específicas encontramos la LEY 87 DE 1993, en su artículo 8º se determina que, como parte de la aplicación de un apropiado sistema de control interno, el representante legal de cada organización deberá velar por el establecimiento formal de un sistema de evaluación y control de gestión, según las características propias de la entidad y de acuerdo con lo establecido en el artículo 343 de la Constitución Política y demás disposiciones legales vigentes.

- En el mismo sentido lo establece la LEY 152 DE 1994, Denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.
- También se encuentra que en la LEY 190 DE 1995 se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”, en el parágrafo del artículo 48 establece “...todas las entidades públicas diseñarán y revisarán periódicamente un manual de indicadores de eficiencia para la gestión de los servidores públicos, de las dependencias y de la entidad en su conjunto, que deberán responder a indicadores generalmente aceptados”.
- En desarrollo de la LEY 489 DE 1998, se dictan las normas sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, en el artículo 17, numeral 5º, establece que las Políticas de Desarrollo Administrativo formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública y adoptadas por el Gobierno Nacional tendrán en cuenta, entre otros aspectos, metodologías para medir la productividad del trabajo e indicadores de eficiencia y eficacia.
- Más recientemente el DECRETO 4110 DE 2004, reglamenta la ley 872 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, en su Artículo 3 plantea como mecanismos para facilitar la evaluación por parte de la alta dirección, de los ciudadanos y de los organismos de control de la aplicación del Sistema de Gestión de la Calidad, cada entidad con fundamento en el literal h del Artículo 4 de la Ley 872 de 2003, deberá diseñar un sistema de seguimiento que incluya indicadores de eficacia, eficiencia y efectividad.

- De manera complementaria el DECRETO 1599 DE 2005, adopta el modelo estándar de Control Interno MECI1000:2005, con el fin de buscar mayor eficacia e impacto del control interno en las entidades del Estado. El modelo estándar de control interno proporciona la estructura básica para evaluar la estrategia, la gestión y los propios mecanismos de evaluación del proceso administrativo.
- Por último y de forma más precisa tenemos el DECRETO 4485 DE 2009, Por medio de la cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 Versión 2009, la cual establece las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad en los organismos, entidades y agentes obligados conforme al artículo 2o de la Ley 872 de 2003.

En síntesis a pesar de que existe una normatividad general de obligatoriedad para todas las entidades públicas, el nivel de desarrollo de estos es muy diferente, indicando que en el proceso de implementación dada la autonomía de cada entidad se generan resultados asimétricos, es decir una diferencia notable en los avances y calidad de los sistemas de seguimiento a la gestión en cada entidad como resultado de varios factores: tamaño, disponibilidad de recursos, liderazgo interno y sus características misionales.

En este primer capítulo del cuarto informe de avance nos interesa desarrollar dos criterios, el primero ubicar el nivel de desarrollo de los sistemas de indicadores de gestión de la Superintendencia en relación con otras entidades del Estado y segundo identificar las buenas prácticas que le permitan a la SVSP avanzar en el objetivo fundamental de establecer un sistema de monitoreo de su gestión.

Es más común en las entidades públicas donde una mayor parte de sus directores tienen contacto con el sector privado o experiencia en el manejo de proyectos en un ambiente competitivo que estas fueran las primera que establecieron sistemas robustos de indicadores de gestión, el principal referente desde los años noventa ha sido la plataforma del Banco de la Republica que por sus buenos resultados ha sido un modelo nacional para el desarrollo de herramientas tecnológicas con este propósito.

En el sector defensa han sido varios los intentos por implementar un sistema general de indicadores de gestión, antes de la implementación del sistema de suite gerencial el Ministerio de Defensa contaba con 152 sistemas de indicadores de gestión. Cada dependencia con base en sus necesidades y criterios desarrollaba un sistema autónomo y desarticulado que lejos de simplificar la gestión pública la duplicaba.

Otra experiencia que nos sirve como una lección aprendida del Ministerio de Defensa fue la adquisición de la plataforma SAP para el sistema de gestión, dadas las múltiples dificultades que generaron esta multimillonaria inversión: baja capacitación de los funcionarios y un altísimo costo para certificar a la planta del Ministerio en el uso de SAP, insuficientes capacidades y recursos para su sostenimiento condición que genero una dependencia excesiva de contratistas y proveedores, y por ultimo una planeación de corto plazo que no integro correctamente los objetivos del Ministerio con sus indicadores.

Entre las entidades de menos de 300 empleados el aporte de la cooperación internacional ha sido más visible, encontramos una participación más activa de los programas de la Embajada de países Europeos y la Embajada de los Estados Unidos para el desarrollo de sistemas de gestión y seguimiento, lo cual puede representar una oportunidad para la Superintendencia de Vigilancia para contar con el apoyo de expertos a un bajo costo que además le permiten sumar las experiencias de procesos anteriores.

Entre las lecciones aprendidas están los buenos resultados de la contratación de empresas de consultoría experta en el desarrollo de las plataformas que le permiten a las entidades públicas, avanzar más rápidamente en la curva de aprendizaje, contar con un validador externo y mantener la objetividad entre los resultados y su interpretación.

En el caso específico de la SVSP el documento de avance #3 especifica las principales necesidades en materia de indicadores que van tanto desde lo administrativo e institucional, pasando también por el desarrollo de criterios técnico y herramientas tecnológicas.

Las siguientes son entonces las recomendaciones específicas derivadas tanto del diagnóstico previo como del taller de trabajo realizado entre la oficina de planeación y los asesores expertos, las cuales pueden server como una hoja de ruta para el proceso de conectar la política pública en vigilancia y seguridad privada con un sistema solido de seguimiento a la gestión.

6.1. Modelo de Cadena de Valor

Adoptar un modelo cadena de valor consiste en jerarquizar los procesos de la entidad, establecer los criterios para la articulación y ordenamiento de la gestión. La Superintendencia ha avanzado parcialmente en esto pero tal y como se indicó en el informe anterior existe la necesidad de redefinir y actualizar los procesos y los misionales.

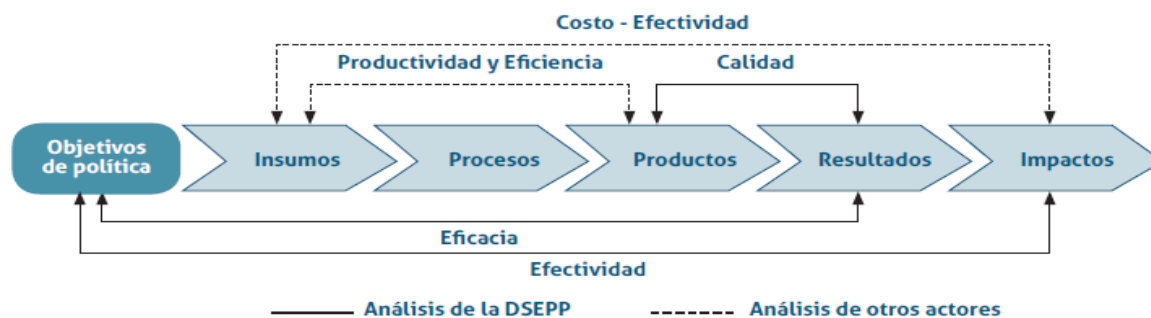
Una vez establecido el modelo de cadena de valor que diferencia las fases intermedias y finales de los procesos es posible avanzar en la racionalización e integración de los indicadores de Superintendencia, de modo que esta refleje la estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados de Sinergia.

Varias entidades del Estado ya han incorporado el concepto de “Cadena de Valor” para evaluar su desempeño, la Superintendencia puede beneficiarse enormemente del desarrollo de este esquema y ser una entidad líder al interior del Sector de la Seguridad y la Defensa.

La incorporación de la “Cadena de Valor” en el ejercicio de racionalización de indicadores tiene un doble propósito: 1- establecer las relaciones (encadenamiento) entre las acciones descritas en los planes operativos de la SVSP para observar la gestión de la entidad como un sistema interdependiente; y 2- proponer un sistema de seguimiento consistente con los estándares dictados a nivel nacional.

La introducción de la “Cadena de Valor” en la evaluación de las políticas públicas como parte de una sinergia, obedece a que esta ofrece “una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total (Arregoces, et al 2012)” (Citado de Guía Metodológica para el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de políticas estratégicas, DNP-Sinergia, 2012).

Las relaciones entre la cadena de valor y la política están descritas así:



Fuente: DSEPP-DNP.

6.2. Racionalización de Indicadores

Una vez se establece la jerarquía en los procesos de la entidad basado en un concepto de cadena de valor, es posible dar el siguiente paso que consiste en la racionalización y jerarquización de los indicadores, que permite “resumir” en pocos indicadores los avances y retrasos que presente la gestión de la entidad.

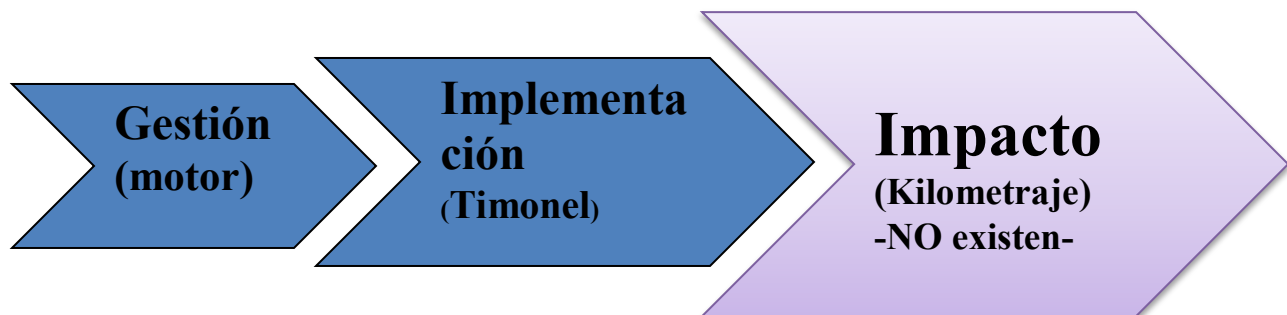
Un referente fundamental de este proceso ha sido el semáforo de seguimiento que implementa la Presidencia de la Republica para las entidades del ejecutivo, donde un sistema primario de indicadores da las señales de alerta en aquellos campos que requieren mayor análisis, y posteriormente una batería de indicadores secundarios permiten identificar las causas o procesos que requieren una intervención más urgente.

Este ejemplo, nos sirve para resaltar que la importancia de la racionalización de los indicadores no es solo interna sino externa, le permite a las demás entidades identificar correctamente la gestión de la entidad y no hacer referencia a indicadores de medios, sino centrarse correctamente en los resultados e impactos según lo define la política pública que asuma la entidad.

Entre las justificaciones para iniciar una racionalización de los indicadores todos los participantes del taller estuvieron de acuerdo en varios conceptos:

- Establecer que cada indicador debe ser un elemento de diagnóstico por sí mismo, es decir cada indicador debe proveer un criterio único e integral de la gestión de la SVSP. Actualmente la mayor parte de los indicadores son acciones intermedias de la gestión que no son en sí mismos un indicador sino una estadística, dado que no existe un objetivo específico que defina si este indicador es alto, bajo, suficiente o insuficiente, según sea el caso.

- Balancear los indicadores en tres pilares: Gestión, Implementación e Impacto; existe un consenso en la necesidad de desarrollar indicadores de impacto, dado que la entidad tiene un sistema de seguimiento a la gestión interna pero no de su impacto en el sector, es decir se miden los esfuerzos pero no los resultados, sin que se puede determinar correctamente si los esfuerzos están teniendo los resultados esperados.



- La grafica anterior muestra la jerarquía de los indicadores, donde los indicadores de gestión son el motor de la entidad, estos permiten medir el nivel de esfuerzo y son una condición necesaria para el avance, en segundo lugar los indicadores de implementación (macroprocesos) es donde varios componentes de la gestión se suman para definir la orientación de la política publica, es decir en el símil con un automóvil es saber que tan bien opera el timonel de la entidad.

Por último el criterio fundamental de los indicadores son el Impacto que tiene, es decir el nivel de avance, cuantos kilómetros se han logrado avanzar en la dirección correcta, que como lo señalamos anteriormente en el caso de la SVSP estos no tienen ningún nivel de desarrollo⁸.

⁸ Estos serán los criterios principales para desarrollar en el entregable 5 del avance del proceso de construcción de la política pública.

Teniendo como referencia los indicadores de gestión e implementación que ya existen en la entidad pero que deben ser racionalizados, algunos de los criterios propuestos durante el taller para este ejercicio son:

- Identificar los principales puentes que unen los macroprocesos misionales con los macroprocesos de apoyo y construir indicadores que reflejen estos elementos conectores.
- Trabajar con indicadores compuestos que sintetizan más de un proceso, pero que eventualmente pueden desagregarse para un análisis en profundidad.
- Seleccionar y construir indicadores que reflejen el peso relativo de los procesos en la gestión de la SVSP, en otras palabras los indicadores no deben ser agregados sintéticos que promedien actividades, sino que indiquen la sinergia entre ellas.
- Excluir como indicadores de gestión las tareas cumplidas, los indicadores exclusivos de otras áreas no misionales, los montos de ejecución o el logro de metas no prioritarias.

Tomemos un caso específico para concretar las propuestas anteriores a un contexto de realidad, un ejemplo de los manuales de administración pública es el “INICADOR DE DISPONIBILIDAD” o (Procurement en Ingles), el cual es común en la administración de activos específicos de alto valor tales como las aeronaves.

Este es un indicador muy común en aerolíneas o la fuerza aérea, que busca responder a la pregunta: ¿Qué porcentaje de mis aeronaves pueden despegar en este momento? Este indicador incluye múltiples y complejos procesos de la entidad, tales como mantenimiento, compras, recurso humano, entre muchos otros.

Este ejemplo nos sirve para indicar el tipo de seguimiento que se debe hacer de la SVSP, para medir el nivel de **disponibilidad** de sus recursos (humanos, financieros y materiales) con el que cuenta para cumplir su misionalidad. Esto es muy diferente al criterio actual que mide en más de 42 indicadores diferentes la gestión interna de procesos independientes.

La construcción de este indicador de reconocer que tanto el numerador como el denominador son variables y por ende se debe ajustar de acuerdo al cronograma de ejecución y contratación definidos en el plan de acción de la entidad.

Un indicador como este, que refleja la sinergia de múltiples procesos de la entidad, permite reflejar muy fácilmente las fortalezas y las debilidades de la entidad, y atender de manera más efectiva las dificultades o reconocer con prontitud los éxitos en la gestión.

Indicadores que identifiquen la articulación de los procesos son fundamentales, dado que en la gestión pública se cumple con mayor fuerza el viejo teorema de la Gestalt; “El todo es mayor que la suma de las partes”, es decir en el momento que uno de los procesos enfrente dificultades, estas se trasladan a toda la cadena de valor de la entidad.

Por último, los manuales de indicadores para la gestión pública en los países desarrollados recomiendan un tipo de indicadores que además permitan reflejar el estado general de la entidad en una proyección de largo plazo, es decir valoraciones de la capacidad desarrollada y proyectada, sumada a criterios de sostenibilidad y riesgo, de los cuales carece la SVSP pero podrían desarrollarse en un ejercicio de mediano plazo.

6.3. Institucionalidad del sistema de seguimiento y gestión

La tercera de las lecciones aprendidas e identificadas en el taller desarrollado es el fortalecimiento de la institucionalidad para la gestión del sistema de indicadores, donde encontramos varios cuellos de botella que limitan o dificultan la adopción de un esquema robusto y funcional.

Una primera condición asociada a la multiplicidad de funciones nos muestra que los funcionarios que lideran estos procesos no tienen una dedicación exclusiva en esta tarea, esta labor que es bastante demandante en recurso humano debe ser compartida (y no priorizada) con otras tareas de la gestión pública, por lo tanto es recomendable definir un equipo de trabajo con una prioridad específica y que cuente con los recursos suficiente para su diseño y desarrollo.

En segundo lugar la generación, análisis y sistematización de los procesos está dividida en varias dependencias, por ejemplo la administración de Renova es independiente del proceso de planeación o de la rendición anual de cuentas, si bien es viable mantener una gestión de los indicadores de gestión descentralizada es necesario mantener unos canales integrados de acopio de la información y criterios de seguimiento.

Tercero, la entidad debe “mirar hacia afuera” en materia de gestión, existe una tradición de elaborar diagnósticos externos, encuestas estructuradas a los actores principales del mercado de la seguridad privada muy limitada, es entonces posible y además deseable desarrollar herramientas adicionales y más sólidas que permiten contar con una línea de base de seguimiento a las tendencias del sector. En otras palabras es todavía muy poca la información que la SVSP puede recaudar de las dinámicas del sector de la seguridad y la vigilancia privada.

Algunos ejemplos como la encuesta minera que desarrolla la Agencia Nacional de Minería, o los censos de cultivos ilícitos que financia el Ministerio de justicia son ejemplos de cómo otras entidades del Estado han tercerizado los estudios sobre los sectores económicos en los que tienen competencia legal.

Podemos afirmar con toda certeza que sin conocer a profundidad las dinámicas del sector resulta limitado y engañoso los resultados que desde la SVSP se pueda hacer de su impacto en el sector, es por eso recomendable adelantar encuestas anuales que permitan identificar las dinámicas del sector y los logros de la gestión pública.

Por último, encontramos que es necesario unificar los criterios de reportes e indicadores que se dan al interior de la entidad dado que estos no están del todo formalizados, resulta oportuno una vez adoptado el plan estratégico, establecer por medio de un acto administrativo los parámetros del sistema de seguimiento y gestión de la entidad, que debe incluir entre otros: Objeto, condiciones y metodología, redefinición de procesos de la entidad, obligatoriedad, estructura del sistema, creación de una unidad de apoyo permanente para la gestión de indicadores, naturaleza de las decisiones y responsabilidades específicas, periodicidad, auditoria de la información reportada y criterios de revisión y ajustes, al igual que las vigencias y derogaciones.

7. Indicadores de las Áreas Misionales

Para las áreas misionales señaladas en el documento se incluyen temas tan amplios como los derechos humanos o la seguridad nacional, la labor de la SVSP es solo una contribución a la labor que otras entidades y el sector privado realizan en un esquema que supera las competencias exclusivas de la entidad.

Es entonces necesario cuantificar las tendencias y los impactos en la gestión de la SVSP en relación con estos objetivos, que dependen como ya se dijo de las políticas y decisiones de la entidad, sumadas a múltiples factores externos que determinan los resultados observables en el subsector de la vigilancia y la seguridad privada a nivel nacional.

Los indicadores tradicionales de la entidad (casi todas mediciones del uso de medios, pero no de resultados) son insuficientes para capturar las tendencias que en un sector como el de la vigilancia y seguridad privada pueden tener en temas tan cruciales para el desarrollo y la legalidad del país.

Por esta razón es necesario pensar en un mecanismo externo a la entidad para “diagnosticar” el sector, es decir poder construir una línea base que nos indique con certeza las principales necesidades, los riesgos y las dinámicas en un sector que como hemos mencionado cubre a cientos de miles de trabajadores, millones de beneficiarios y un porcentaje cada vez mayor del producto interno bruto.

Otras entidades del orden nacional enfrentan desafíos similares para observar el impacto de su gestión en sus subsectores, y poder identificar las tendencias de sus respectivos criterios misionales, lo cual les debe permitir tomar decisiones oportunas y basadas en la evidencia.

Una manera acertada para hacerle seguimiento a un subsector son las encuestas de percepción y/o los estudios de caso, por ejemplo el sector minero realiza periódicamente el censo nacional minero, donde se encuesta a una muestra significativa de los actores involucrados en la cadena de producción. En el sector defensa se han realizado algunas encuestas específicas como la encuesta de seguridad y convivencia o la línea base de los programas de consolidación que han permitido ajustar las políticas públicas en el sentido correcto, es decir incluyendo las necesidades reales expresadas por los ciudadanos.

En el caso de la superintendencia de vigilancia y seguridad hace falta una encuesta externa que permita visualizar las dinámicas del sector en relación con las prioridades de la política pública, la cual si se constituye en un mecanismo anual de levantamiento de información se constituirían en una herramienta valiosa de gestión y valoración de los resultados.

Con estos antecedentes podemos dar un soporte a la necesidad de generar una encuesta anual del sector de la seguridad y la vigilancia privada, en el cual se incluyen componentes específicos de cada una de las áreas misionales.

A continuación algunas recomendaciones que pueden servir de guía para la elaboración de términos de referencia o considerarse para la toma de decisiones al interior de la entidad sobre esta propuesta.

- a. La encuesta debe ser multi-etapica y segmentada por el tipo de actores, es decir debemos construir un muestreo específico para prestadores de servicios, contratantes de servicios, vigilantes, escoltas de los esquemas de seguridad, etc. No es posible dada la diversidad de actores hacer un solo muestreo.
- b. Preguntas específicas para cada componente, para lo cual debe tener una batería de preguntas exclusiva por cada uno de los actores, es decir si queremos indagar por el aporte a la competitividad unas preguntas deben ser exclusivas para quienes contratan los servicios (por ejemplo, nivel de satisfacción del servicio) y otras preguntas para quienes prestan el servicio (nivel de preparación y entrenamiento de los vigilantes).
- c. Definir una población de control, dado que la Policía Nacional opera en el sistema de cuadrantes es útil trabajar con un muestreo que este en la misma dirección, y con el cual se puedan evaluar posteriormente políticas que se implementen en cada cuadrante y poder traducir los resultados en términos comparativos, es decir aislar las múltiples causas de las variaciones.

d. En la construcción de las herramientas de captura de la información (cuestionarios o entrevistas semi-estructuradas) es necesario mantener el balance entre los cinco ejes misionales, con el objetivo de no concentrar los estudios o seguimientos al sector en una sola línea misional o en unos pocos actores.

e. La clave de estos procesos está en la continuidad en los procesos de captura de la información, es decir tomar una sola foto en un momento específico es necesario, pero no suficiente para identificar las dinámicas del sector, por esto es útil y oportuno fijar una línea presupuestal de mediano plazo para realizar al menos anualmente un seguimiento de los avances misionales e identificar nuevos riesgos.

f. Dado que la variación de algunos fenómenos es mayor que otra, es posible considerar criterios de especialización según cada encuesta, tal y como funciona la encuesta nacional de hogares que unos meses prioriza unas variables y excluye otras. Es perfectamente viable que algunos criterios de menor variabilidad como los derechos humanos o la seguridad nacional se hagan de manera escalonada. Sin embargo en el primer muestreo si es necesario incluir todas las variables para construir la línea base comparativa, solo en las demás etapas sería posible hacer las variaciones a la herramienta de captura.

g. Las áreas de muestreo son independientes de las áreas de intervención de la superintendencia, es decir la muestra que se realice si bien debe incluir las capitales de departamento no se debe limitar a estas y por el contrario debe servir como una herramienta que visibilice lo que ocurre fuera del marco regular de control geográfico que realiza la SVSP.

Por último, es importante resaltar la importancia de combinar la información cualitativa obtenida en las encuestas con los resultados de los informes internos que genera la entidad, es decir la encuesta complementa más no substituye los índices y registros existentes.

8. Criterios de Indicadores por áreas misionales

- Derechos Humanos y Derechos Laborales

Los casos de derechos humanos son más importantes en lo cualitativo que en lo cuantitativo, es decir más que compilar una estadística simple de número de violaciones por parte de empresas de vigilancia y seguridad privada, nos interesa una percepción general de la situación, en este caso los estudios de caso son mucho más útiles para hacerle seguimiento a estas variables.

Dado que los casos son tan excepcionales en relación con el total de personas, es muy difícil capturar estas dinámicas en análisis muestrales, como sugerimos anteriormente los estudios de casos pueden aproximarse con una pregunta de investigación que compile los casos de violaciones a los derechos humanos que se encuentran en etapa de juicio para identificar su evolución.

Las variables a considerar para la SVSP son:

- o Prevalencia de casos relacionados con violaciones de derechos humanos que involucren al sector de la vigilancia y la seguridad privada. Es decir número de días o meses desde que se presentó la última denuncia formalizada ante la justicia.

- o Efectividad en la reacción de la SVSP, indicador compuesto que busca identificar si existe una reiteración de los casos de violaciones de derechos humanos en una empresa, o sector específico, y si existió alguna respuesta preventiva o reactiva por parte de la entidad. Como ejemplo un indicador efectivo sería que una vez se presente un caso de denuncia, las acciones de la SVSP garanticen su no repetición y correcta judicialización.

En el plano de los derechos laborales el marco muestral es mucho mayor, son un elemento diario las denuncias por abuso laboral, incumplimientos en los pagos y una larga lista de violaciones a los principios del derecho laboral en Colombia.

En este contexto podemos identificar dos criterios complementarios de seguimiento, el primero una batería de indicadores que por medio de una encuesta identifiquen las condiciones laborales del sector, esto debe incluir tanto a los prestadores formales como informales de los servicios.

En segunda medida el sistema de indicadores debe permitir identificar el trámite a los procesos de quejas en los que participa la entidad, siendo el indicador de eficacia el más importante, en el cual se estimen del número total de denuncias las respuestas finales favorables, es decir las decisiones que el Ministerio del Trabajo disponga de manera final o la justicia en última instancia.

No debemos cuantificar como un resultado la gestión parcial de las quejas, indicando aquellos procesos a los que se les da trámite a la autoridad competente, el interés de la SVSG debe ser el de rastrear el proceso incluso cuando sale de sus competencias dada su competencia superior en el sector de la seguridad privada.

Algunas variables críticas de seguimiento en esta área misional son:

- o Variación de la relación entre los servicios de vigilancia formales e informales (basado en muestras por cuadrantes).
- o Indicador sintético de cumplimiento de las condiciones laborales a los prestadores de servicios de vigilancia y seguridad.
- o Indicador sintético del nivel de bienestar de los prestadores de vigilancia y seguridad privada (adaptado de encuestas de Sisben o esquema de ingreso por familia).
- o Índice de eficacia en el trámite integral de las quejas por violaciones a los derechos laborales.

- Seguridad Nacional

La Política de Seguridad Nacional tiene un direccionamiento desde la Presidencia de la República y el Ministerio de Defensa, donde se establecen lineamientos para todas las entidades públicas y privadas. La Seguridad Nacional no es un asunto exclusivo de las Policías y los Militares, implica responsabilidades fundamentales para otros organismos, por lo tanto es fundamental para la SVSP identificar cuáles son sus competencias y líneas de apoyo.

Una de las posibles aproximaciones es desde la medición de riesgo en la gestión de los servicios privados de seguridad, que como se mencionaron en los documentos anteriores pueden incluir: riesgo de pérdida de armamento, munición, lavado de activos y financiación del terrorismo, entre otros.

Igualmente como los hemos indicado anteriormente muchos nuevos servicios del sector de la defensa nacional que prestan agentes privados carecen de regulación (monitoreo satelital, ciberseguridad, etc). Por lo tanto un elemento central es el impacto y la cobertura de las competencias de la SVSP o quien el MDN designe en estas nuevas líneas de servicios que resultan de alta sensibilidad en términos seguridad.

Para medir estos riesgos se pueden desarrollar dos herramientas, la primera de muestreo por análisis de riesgo en la cadena de valor de gestión del riesgo, es decir resultados orientados a identificar procesos críticos y cuantificar las dinámicas de estos. Algunos ejemplos:

- o Número de empresas de vigilancia que estuvieron inmersas en investigaciones por delitos y que continúan operando.
- o Número total de armas y consumo de munición en las empresas de vigilancia.
- o Reporte de los casos de pérdidas de armas, municiones y demás irregularidades en los que la SVSP ha tomado decisiones y medidas preventivas.

- o Percepción de riesgos de estos delitos por parte de los proveedores y clientes de los servicios de vigilancia.
- o Indicador de recuperación de armamento de las empresas de vigilancia y seguridad.
- o Líneas de nuevos servicios de seguridad privada que se encuentran dentro de un marco regulatorio y de registro.
- o Porcentaje de los servicios de vigilancia y seguridad que se prestan sin la necesidad de armas letales.
- Competitividad

Los indicadores de competitividad son criterios para observar las dinámicas económicas del sector, con el objetivo de avanzar en los principios de libre empresa, competencia, transparencia y libre acceso.

Existe una larga experiencia de otros sectores económicos para el análisis de los determinantes de sus mercados, en especial para la SVSP es fundamental identificar la calidad de la competencia, la ausencia de acuerdos de precios, los monopolios o cualquier hallazgo que afecte la competitividad de estos servicios.

En un sector tan amplio es posible generar encuestas de percepción entre los directivos de las empresas que se puede complementar con los estudios de casos de las principales licitaciones públicas de estos servicios.

Si bien los objetivos de la entidad es promover las buenas prácticas en la contratación pública de los servicios de vigilancia, esta es una competencia externa, y por ende lo que se requiere es observar los precios y condiciones del mercado, número de proponentes, concentración de los contratos públicos, etc.

Por último un indicador sintético de libre competencia puede determinar la evolución de las empresas y su carácter de competencia, para evaluar el impacto de medidas restrictivas que limitan la competencia.

La cámara de comercio de Bogotá ha mostrado un interés especial en establecer esquemas de índices de precios y competitividad del sector, con lo cual se podrían incluir criterios de innovación y buenas practicas del sector, que incentiven a todos los actores del subsector.

- Seguridad Publica

En el área de la Seguridad Publica es donde existen mayores referentes y herramientas para la construcción de una línea base del sector, esto gracias a los logros del sistema Renova, la georeferencia de puestos de vigilancia, las bases de datos de la Policía Nacional, el mecanismo de seguimiento de seguridad por cuadrantes y los datos de las encuestas de victimización y violencia, entre muchos otros. Esto nos da un soporte claro de dónde identificar los riesgos y dinámicas en materia de seguridad pública.

Los estudios muestrales nos deben permitir identificar la relación entre delitos y prestación de servicios de vigilancia privada, es decir medir el impacto positivo en términos de seguridad pública que los esfuerzos de legalización de los servicios de vigilancia han tenido.

Dado la importante visibilidad que este tema tiene en la gestión de la SVSP es recomendable establecer una línea de cooperación con entidades como la Cámara de Comercio o el Banco Interamericano de Desarrollo, para mantener una línea de investigación altamente técnica y sólida en sus resultados y recomendaciones.

El trabajo que la Asociación Bancaria realiza con la Superintendencia Financiera para prevenir los riesgos de lavado de activos, nos puede servir de modelo de referencia para generar procesos de gestión del conocimiento e indicadores que activen las señales de alerta y permitan la toma de decisiones de manera asertiva y fundamentada.

También es posible generar economías de escala si se aprovecha la encuesta anual de violencia y victimización del DANE y se incluyen elementos específicos de control para el tema de vigilancia privada, por ejemplo identificar si el respondiente cuenta con el servicio de vigilancia privada en su hogar, y desde allí desagregar los resultados de manera comparativa entre los diferentes segmentos de la población.

Algunos indicadores para incluir en la encuesta a usuarios

- o Porcentaje de las víctimas de robo a residencias que contaban con servicios de vigilancia privada.
- o Indicadores de concentración de casos contra la seguridad pública en zonas no cubiertas por los servicios de vigilancia.
- o Distribución de los servicios de vigilancia y seguridad privada en las ciudades colombianas.
- o Accesibilidad a los servicios de vigilancia y condiciones de exclusión
- o Porcentaje de las empresas de vigilancia que están interconectadas con las redes de la Policía Nacional.
- Coordinación y Capacidad Institucional

Uno de los principales desafíos de la política pública está en lograr la acción articulada y eficiente del Estado, definir las competencias y capacidades para el correcto control y vigilancia a los servicios privados de seguridad privada. El seguimiento a los

mecanismos de coordinación se justifica además por la necesidad de generar una visión sectorial del control y articulada de los procesos.

La medición de la coordinación se puede hacer desde el estudio de casos de empresas, donde las decisiones de las SVSP resulten contrarias a las de otras entidades, por ejemplo documentar los casos en los que se entrega armamento a pesar de la recomendación contraria de la superintendencia o en otro ejemplo medir la reciprocidad en las acciones tomadas por la DIAN en relación con la Supervigilancia.

Desde la perspectiva de la gestión un componente fundamental es la valoración de los productos finales de los procesos (incluso después de surtida la competencia de la SVSP), es decir medir y reportar el resultado final de la acción del Estado como un todo y no en procesos fragmentado según las competencias de cada entidad.

En el componente de capacidades podemos observar a la SVSP en relación con el sector privado de la seguridad, donde podemos derivar sus capacidades reales (no solo de análisis de formatos y documentos), con lo cual se pueden fijar indicadores de evolución de las capacidades, los cuales indicaran si la entidad está avanzando en el sentido correcto o si su tamaño y capacidad está rezagada con relación al crecimiento del sector.

Un ejemplo de ellos es el número de visitas in situ con relación al total de puestos de vigilancia a nivel nacional, la concentración de las visitas en una pocas ciudades y/o el tiempo promedio de los tramites de mayor impacto en el sector de la vigilancia.

Las encuestas de calidad permiten complementar la información y consolidar una lectura integral sobre la prestación de los servicios y competencias del Estado –como un todo- en el sector.