

**Economía Política
de la Seguridad Ciudadana**

Fernando Carrión y Manuel Dammert G., compiladores

Economía Política de la Seguridad Ciudadana



Entidades gestoras

- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, sede Ecuador)
- Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)

© de la presente edición:

FLACSO, sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: 593 2 323 8888

Fax: 593 2 323 7960

www.flacso.org.ec

ISBN: 978-9978-67-196-2

Cuidado de la edición: Gabriela Chauvin O.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador

1ª edición: febrero de 2009

Índice

| | |
|--------------------|---|
| Presentación | 7 |
|--------------------|---|

Introducción

| | |
|--|---|
| Barajar y dar de nuevo: hacia una nueva comprensión de la violencia y la seguridad | 9 |
|--|---|

Fernando Carrión M.

I. PRESUPUESTO

| | |
|---|----|
| Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa y la lucha contra la violencia y el crimen | 39 |
|---|----|

Alejo Vargas Velásquez y Viviana García Pinzón

| | |
|--|----|
| El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile | 59 |
|--|----|

Felipe Salazar Tobar y Guillermo Fernández

| | |
|---|----|
| Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú | 81 |
|---|----|

Alejandra Muñoz Gonzáles

| | |
|--|-----|
| Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México | 111 |
|--|-----|

Benjamín Méndez Bahena

II. COSTOS DE LA VIOLENCIA

| | |
|--|-----|
| Los costos económicos de la violencia en El Salvador | 135 |
| <i>Carlos Acevedo</i> | |
| El costo de la violencia contra las mujeres en Panamá | 159 |
| <i>Mariblanca Staff Wilson</i> | |
| La violencia y sus costos en Guatemala | 179 |
| <i>Jorge Lavarreda</i> | |

III. COOPERACIÓN INTERNACIONAL

| | |
|--|-----|
| Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias | 205 |
| <i>Andreina Torres</i> | |
| Seguridad ciudadana en Colombia y cooperación internacional | 237 |
| <i>Nathalie Pabón Ayala y Felipe Ortega Gómez</i> | |

IV. SEGURIDAD PRIVADA

| | |
|--|-----|
| Las externalidades y la seguridad privada: un marco teórico para la regulación | 269 |
| <i>Adam Abelson</i> | |
| Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil | 283 |
| <i>Carolina de Mattos Ricardo</i> | |
| La seguridad privada en Venezuela: control estatal y participación civil | 307 |
| <i>Roberto Briceño-León</i> | |
| Privatización y seguridad ciudadana: incompatibilidad entre la oferta pública y la demanda ciudadana de seguridad | 327 |
| <i>Gustavo A. Lalama y Lautaro Ojeda</i> | |

Mecanismos de control sobre la seguridad privada en el Brasil¹

Carolina de Mattos Ricardo²

Presentación

En el siguiente artículo se hará un mapa de toda la estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre la seguridad privada en el Brasil, analizando si esa estructura es suficiente para la dimensión de ese sector del país. Tradicionalmente, la seguridad privada es tratada como un servicio que se expande en virtud de la incapacidad del Estado para promover seguridad pública, siendo ésta la principal forma por la cual se manifiesta el monopolio legítimo de la fuerza física. Sin embargo, cada vez más las actividades de seguridad privada se consolidan como parte del sector de servicios, insertadas en la lógica de mercado, para las cuales hay demanda suficiente para su crecimiento y fortalecimiento. La discusión que se centra en una cuestión de soberanía y en el papel del Estado también se da en el ámbito de la economía y prestación de servicios.

Tales servicios de seguridad han crecido vertiginosamente en el Brasil en los últimos años. Estudios demuestran que, entre 1985 y 1995, “más

1 En febrero de 2007 desarrollé una investigación sobre la estructura de reglamentación, fiscalización y control sobre la seguridad privada en el Brasil, con la cual elaboré mi disertación de Maestría para la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo. El interés por el tema surgió de la aparente contradicción que existe entre la seguridad privada y el Estado moderno, con su monopolio legítimo de la Fuerza Pública. Este artículo es fruto de aquel trabajo.

2 Universidad São Paulo. Máster en Filosofía y Teoría General del Derecho por la Universidad de São Paulo. Abogada y socióloga. Correo electrónico: carolricardo@ig.com.br / carol.ricardo@uol.com.br

que se duplicó el personal ocupado en empresas de vigilancia y guardiana en el Brasil” (Musumeci, 1998: 49), lo que correspondió a un aumento del 112%, valor muy superior al del sector de servicios, que creció un 43% en el mismo período (Musumeci, 1998) a pesar de haber tenido un gran desarrollo tecnológico para mejorar y expandir esos servicios. Esa ampliación del sector se ha dado, fundamentalmente, en un escenario en que el crimen y la violencia –principalmente el miedo al crimen y a la violencia– han afectado progresivamente a las personas. Ese escenario también está compuesto por la incredulidad en la capacidad del Estado para promover seguridad, y por la posibilidad de recurrir a formas privadas de solución para las cuestiones públicas.

Sin embargo, se trata de un servicio que crece y se fortalece en la medida en que las personas sienten más miedo, puesto que la criminalidad aumenta y la Policía no logra controlarla. Entonces, además de ese escenario negativo que contribuye a la expansión del sector, es necesario tener en cuenta dos puntos: que existen demandas por seguridad que no le competen al Estado, y que la seguridad privada es creada y reglamentada por la ley, es decir que es un servicio legal y estructurado dentro de los mecanismos institucionales del Estado brasileiro.

Se verifica entonces una ambigüedad. De un lado hay un servicio de seguridad privada inserto en la lógica del mercado, creado y reglamentado por la ley, que provee demandas específicas de seguridad y que está presente en calles, edificios, condominios, empresas y bancos; este servicio, de alguna forma, provee seguridad y calma un poco el miedo tan creciente en la realidad brasileira. Por otro lado, existe un servicio que acarrea más miedo e inseguridad, una vez que lidia situaciones de tensión, desconfianza, violencia y crímenes, al ejercer una actividad que se confunde con el poder de Policía del Estado y para la cual no hay un mecanismo de regulación organizado y estructurado; además, cuenta con funcionarios (armados o no) que no tienen claridad respecto a sus responsabilidades, límites de su desempeño o formación.

Además de esta ambigüedad, es un servicio que plantea una relación confusa entre lo público y lo privado, ya que es notorio que policías se involucran con actividades de seguridad privada, ya sea al realizar “chambas” u ocupando cargos de dirección en empresas de seguridad. La estruc-

tura de reglamentación, fiscalización y control sobre seguridad privada en el Brasil podría ser un mecanismo para mediar esa ambigüedad y la falta de límites claros entre lo público y lo privado. Si existe una estructura de reglamentación sólida y efectiva, es posible garantizar que la seguridad privada sea ejercida dentro de límites legales y con mandatos más claros, disminuyendo el riesgo de convertirse en una actividad contraria a la ley y a la seguridad pública de una forma general.

Servicios de seguridad privada en el Brasil

En el Brasil, los servicios de seguridad privada son definidos por la Ley Federal n.º 7.102 del 20 de junio de 1983,³ y por el Decreto n.º 387/2006 del Departamento de Policía Federal del Ministerio de Justicia. Se considera servicios de seguridad privada los siguientes:

- Vigilancia patrimonial: ejercida dentro de los límites de edificios y construcciones urbanas o rurales, públicas o privadas, con la finalidad de proteger los bienes patrimoniales.
- Seguridad personal: ejercida con la finalidad de garantizar la integridad física de las personas.

3 La Ley Federal n.º 7.102 del 20 de junio de 1983 fue reglamentada por el Decreto Federal n.º 89.056/83 y alterada por las leyes federales n.º 8.863/94 y n.º 9.017/95, respectivamente. Vale aclarar que antes de la promulgación de esta Ley Federal sobre la Seguridad Privada, en el Estado de São Paulo el Decreto Estatal n.º 50.301/68 (alterado por los Decretos Estatales n.º 51.422/69 y n.º 37/72) reglamentaba el artículo 32 de la antigua Ley Orgánica de la Policía (Ley Estatal n.º 10.123/68), cuyo objetivo era organizar el funcionamiento de las guardianías municipales, guardianías nocturnas, transportes de valores y vigilantes particulares. Por ese Decreto, las actividades de seguridad privada debían ser fiscalizadas por las comisarías de Policía de los Estados, siendo, por lo tanto, una competencia descentralizada y estatal. “Hasta 1983 las empresas de seguridad eran fiscalizadas por los gobiernos estatales, cada uno siguiendo sus propios decretos. Eso se convertía en un impedimento para las empresas que pretendían expandir sus negocios en diferentes Estados. La intención de instalar una filial en otro Estado significaba encontrar un sinnúmero de bloqueos políticos y judiciales que eran superados a través del *lobby* entre empresarios y políticos” (Cubas, 2005: 78-79). En agosto de 2006 fue publicado el Decreto n.º 387/2006 que alteró y consolidó toda la legislación federal sobre seguridad privada en el Brasil.

- Transporte de valores: transporte de bienes o valores, mediante la utilización de vehículos comunes o especiales.
- Escolta armada: busca garantizar el transporte de cualquier tipo de carga o de valores.
- Curso de formación: tiene por finalidad formar, especializar y reciclar los vigilantes.

El Decreto n.º 387/2006 distingue las empresas especializadas de aquellas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad:

- Empresas especializadas: son prestadoras de servicios de seguridad privada, autorizadas para ejercer las actividades de vigilancia patrimonial, transporte de valores, escolta armada, seguridad personal y cursos de formación.
- Empresas poseedoras de servicios orgánicos de seguridad: son aquellas no especializadas (objeto económico diverso de la promoción de seguridad privada), autorizadas a constituir un sector propio de vigilancia patrimonial o de transporte de valores.

Tanto la Ley Federal n.º 7.102/83 como el Decreto 387/2006 obligan a todo establecimiento financiero/bancario a mantener servicios privados de seguridad, lo que acarrea también la obligación de que tales establecimientos posean un plan de seguridad.⁴ Dicho plan debe describir todos los elementos del sistema de seguridad.

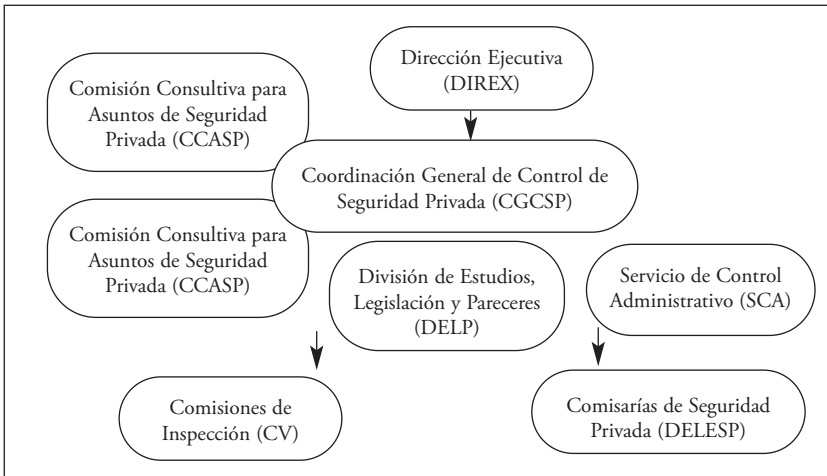
4 Durante una conversación informal con guardias de seguridad de varias agencias bancarias, se identificó que su percepción era la obligatoriedad de presentar el Plan de Seguridad, puesto que es una buena manera de fiscalizar las empresas que prestan servicios a bancos, o los bancos que poseen seguridad orgánica.

Estructura de fiscalización y control de la seguridad privada en el Brasil

Hay diferentes tipos de servicios y actividades reconocidos por la legislación brasilera, como los servicios de seguridad privada. Paralelamente, existe una estructura gubernamental y no gubernamental para regular dicha actividad. Es importante comprenderla para evaluar si es suficiente y si desempeña su función de forma satisfactoria.

Departamento de Policía Federal (DPF)

En el Brasil, el órgano responsable de la fiscalización de la seguridad privada es el Departamento de la Policía Federal, ligado al Ministerio de Justicia. Su estructura es la siguiente:



La Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad Privada (CCASP) es un órgano colegiado de naturaleza deliberativa y consultiva, presidido por el director ejecutivo del DPF, que se reúne, trimestralmente y de forma rotativa, con las diferentes superintendencias de la Policía Federal en los Estados. Esa Comisión está compuesta por representantes de la propia

Dirección Ejecutiva (DIREX) del Comando del Ejército, del Instituto de Reaseguros y de las más variadas entidades representativas (laboral y patronal) del sector.

Su atribución es contribuir al perfeccionamiento de las actividades de normalización y fiscalización del sector, examinar y opinar de forma conclusiva sobre los procesos que depuran violaciones a la legislación que regula el sector; además de otorgar la autorización de funcionamiento en lo que se refiere al permiso de adquisición y posesión de armas, municiones y otros equipamientos utilizados por las empresas de seguridad privada. Asimismo, respecto al currículo para los cursos de formación de vigilantes, la Comisión puede opinar sobre la realización de convenios y otras cuestiones referentes a la seguridad privada suscitadas por sus miembros.

Es importante resaltar que, a más de la propia Policía Federal y del Comando del Ejército, todas las demás entidades miembros de la Comisión son representativas del sector de seguridad privada propiamente dicho o del sector bancario. La existencia de la Comisión es algo extremadamente positivo, una vez que permite el perfeccionamiento de la reglamentación sobre el sector y la toma de decisiones por un colegiado compuesto por representantes de la sociedad; sin embargo, no incluye entre sus miembros a organizaciones de otras naturalezas, como por ejemplo las entidades de investigación y protección de los derechos humanos. Además, es preocupante que la Comisión sea responsable de decidir sobre las irregularidades y aplicación de las penalidades, dado que está compuesta, mayoritariamente, por entidades representativas del sector, lo que promueve una especie de “autorreglamentación”.⁵

La responsabilidad sobre regulación, control, coordinación y fiscalización, así como sobre el acompañamiento de las actividades de las Comisarías de Seguridad Privada (DELESP) y Comisiones de Inspección (CV) recae en la Coordinación General de Control de Seguridad Privada (CGCSP), unidad central ligada a la Dirección Ejecutiva de la Policía Federal.

5 Conforme Heringer (1992: 79): “Sin querer eximir los sectores directamente interesados en el debate y en la decisión sobre esta materia, creemos, sin embargo, que por tratarse de asunto tan delicado, el aspecto de las irregularidades y puniciones debería ser objeto de decisión de los órganos gubernamentales de fiscalización, no siendo pasible de decisión a través de “autorregularización”, como se parece dar en el ámbito de la Comisión Consultiva”.

La CGCSP cuenta con la División de Fiscalización y Control de Estudios de Legislación y Pareceres, y la del Control Administrativo. Para desarrollar las actividades de forma más descentralizada en los Estados, existen las comisarías de Seguridad Privada (DELESP) y las Comisiones de Inspección (CV). En general, las DELESP se encuentran instaladas en las capitales y las CV en las ciudades donde hay comisarías de la Policía Federal.

Según los datos del Sindicato de las Empresas de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica, Servicios de Escolta y Cursos de Formación del Estado de São Paulo (SESVESP), existen en São Paulo 16 DELESP con sus respectivas Comisiones de Inspección para atender todo el Estado.⁶ La DELESP de la capital es la mayor, cuenta con 20 miembros en su equipo, pero solo tres trabajan con la fiscalización de la seguridad privada (Cubas, 2005: 105).

De acuerdo con las informaciones publicadas en la *Revista Tema* (noviembre y diciembre de 2005), hay cerca de 400 policías asignados en el segmento de seguridad privada de la Policía Federal para trabajar en todo el Brasil, incluyendo las DELESP y CV.

Actividades de fiscalización y control de la Policía Federal

La estructura institucional de la Policía Federal es insuficiente para garantizar la efectiva fiscalización y control sobre la seguridad privada. El estudio de Muniz y Zacchi (2005: p. 120) informa que “la Policía Federal siquiera dispone de una base de datos informatizada, actualizada y relacionada de los registros de las empresas y de las autorizaciones emitidas para los vigilantes, que permita, efectivamente, ejercer sus atribuciones de control y monitoreo”. Esa producción de informaciones tiene carácter artesanal, lo que dificulta la planificación y gestión. Además de esa limitación, no hay recursos humanos y materiales suficientes para realizar las actividades de fiscalización y control en todo territorio nacional, aun si se considera el amplio abanico de las atribuciones de la Policía Federal:

6 Estas se localizan en las siguientes ciudades: Araçatuba, Bauru, Cruzeiro, Campinas, Jales, Marília, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santos, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo, São Sebastião y Sorocaba.

represión a los crimines federales; de fronteras; crimen organizado, entre otros. Lo que sucede, finalmente, es la transferencia parcial para las Secretarías Estatales de Seguridad Pública sobre la responsabilidad en la fiscalización de la seguridad privada, por medio de convenios o acuerdos informales (Muniz y Zacchi, 2005).⁷

Otro problema estructural del Departamento de la Policía Federal es la falta de especialización de los policías que actúan en la Coordinación General de Seguridad Privada y su rotación.

El DPF, a través de su especialidad, busca abarcar el control de la seguridad privada en el Brasil; no obstante, no basta la existencia de la comisaría como organismo de control. Los policías que la integran deben tener tiempo para especializarse; sin embargo, la rotación es grande y pocos policías consiguen especializarse lo suficiente para ejercer con desenvoltura la fiscalización y perfeccionar su sentido crítico en relación con las actividades ejercidas en el sector (Coelho, 2006: 10).

A pesar de todo, el Departamento de la Policía Federal elabora un informe anual que contiene algunas informaciones sobre las actividades de fiscalización y control de los servicios de seguridad privada, lo que ayuda a analizar parcialmente el trabajo de fiscalización desarrollado.

Conforme al último informe de actividades del DPF, en 2005 había 1.280.147 vigilantes registrados, número que, comparativamente al año 2000, se duplicó (tabla 1). Es interesante verificar que ese número es mucho mayor de lo que las Carteras Nacionales de Vigilantes (CNV) expidieron. El Decreto que establece la obligatoriedad de la emisión de la CNV es de 1999 y, a partir de ahí, se observa que el total de CNV expedidas no acompaña el de vigilantes catastrados. Esto porque para la emisión de la CNV es necesario que el vigilante compruebe vínculo laboral,

7 Para percibir esa precariedad de estructura, en 2006 la Policía Federal implementó un sistema para perfeccionar las relaciones entre el DPF y las empresas de seguridad, eliminando los papeles y realizando transacciones electrónicas con certificación digital y plazos más cortos. Así, el Programa de Gestión Electrónica de Seguridad Privada fue implementado parcialmente. El objetivo es que exista una mejora significativa en los servicios prestados por el DPF, para agilizar procedimientos que antes se demoraban hasta seis meses, en tan solo 15 días, lo que contribuye a que los policías –que dedicaban parte de su tiempo en trabajos administrativos– puedan hacer servicios de fiscalización *in loco*.

lo que demuestra una diferencia entre los vigilantes registrados, que son quienes pasan por el curso de formación, y los efectivamente empleados, lo que indica un amplio contingente de vigilantes formados pero no empleados, al menos formalmente.

Otro punto significativo acerca de las informaciones compiladas por el DPF sobre su actividad de fiscalización es que los datos no informan si el número de vigilantes por año se refiere a los nuevos vigilantes o si es el total acumulado en cada año. Solamente en el ítem “empresas de seguridad orgánicas registradas” consta la información de que sería el total acumulado, también sin mayores explicaciones. De todos modos, parece raro que en el caso de los “vigilantes catastrados” y “empresas de vigilancia catastradas”, cuyos números son altos y crecientes, no sea un valor acu-

| Servicios prestados por la CGCSP-DPF | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Vigilantes catastrados ¹ | 280.193 | 418.694 | 540.334 | 730.972 | 896.049 | 1.017.740 | 1.148.568 | 1.280.147 |
| CNV expedidas (nuevas) ¹ | - | 4.427 | 57.846 | 186.642 | 54.894 | 88.465 | 91.664 | 54.979 |
| Empresas de vigilancia catastradas ¹ | 1.740 | 1.502 | 1.368 | 1.431 | 1.555 | 1.792 | 2.144 | 1.727 |
| Empresas de transporte de valores catastradas ¹ | 248 | 251 | 236 | 256 | 273 | 309 | 293 | 305 |
| Curso de formación de vigilantes catastrados ¹ | 159 | 177 | 178 | 191 | 210 | 241 | 198 | 208 |
| Empresas de seguridad orgánica registradas (acumulado) ¹ | 718 | 969 | 811 | 910 | 954 | 558 | 1.012 | 1.308 |
| Vehículos/carros blindados catastrados ¹ | 2.764 | 3.099 | 3.503 | 3.916 | 3.964 | 4.414 | 4.474 | 4.962 |
| Establecimientos financieros catastrados ¹ | 8.783 | 12.067 | 15.481 | 17.186 | 18.429 | 20.525 | 21.223 | 24.228 |
| Revisión de autorización de funcionamiento | - | - | 983 | 1.090 | 950 | 936 | 814 | 775 |

Fuente: *Informe anual del Departamento de Policía Federal 2005*, y Cubas, 2005.
(1) Datos proporcionados por el SISVIP.

mulado. Así, es muy recomendable que el DPF divulgue sus informaciones de manera más clara y precisa.

Aún sobre la actuación del DPF en la fiscalización de las empresas de seguridad privada, en la tabla 2 se verifica la existencia de una inconstancia en la mayoría de las penalidades aplicadas, con tendencias a la baja en su cantidad entre 2000 y 2005. Hubo también disminución en los valores recaudados con la aplicación de penalidades entre 2004 y 2005. Particularmente en relación con la clausura de las empresas clandestinas, hubo aumento entre 2000 y 2004, habiendo ocurrido una baja significativa entre 2004 y 2005.

No existen informaciones sólidas y confiables sobre la dimensión de las empresas clandestinas en el país, no así, al analizarse las informaciones producidas por DPF se constata que es bajo el número de empresas clandestinas cerradas anualmente. La hipótesis para esto es que el DPF actúa solamente por denuncias recibidas sobre empresas que actúan clandestinamente y no desarrollan un monitoreo sistemático que permita acompañar este mercado irregular y fiscalizar más de cerca estas empresas, lo que,

| Tabla 2 Penalidades aplicadas a las empresas de seguridad privada por el Departamento de la Policía Federal del Brasil (2000-2005) | | | | | | |
|--|------|------|------|------|---------------|--------------|
| Tipos | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Multas | 865 | 379 | 59 | 230 | 697 | 454 |
| Advertencias | 45 | 35 | 2 | 21 | 37 | 23 |
| Cancelación de autorización de funcionamiento | 97 | 65 | 41 | 61 | 77 | 33 |
| Clausura de empresas clandestinas | 97 | 168 | 133 | 77 | 176 | 53 |
| Valor recaudado con aplicación de multas, en reales | - | - | - | - | 2.870.705, 56 | 2.070.130,25 |
| Fuente: <i>Informe anual del Departamento de la Policía Federal</i> , 2005. | | | | | | |

sin duda, acarearía un número mucho mayor de empresas clandestinas cerradas.

Es interesante también prestar atención al número de empresas clandestinas cerradas en 2004. Es el mayor entre los seis años. El año 2004 fue muy peculiar: una vez que graves crímenes fueron cometidos por vigilantes de seguridad privada se ganó realce en el debate público, lo que puede ser, al menos en parte, la causa de la mayor cifra de empresas clandestinas cerradas ese año. La Policía Federal pudo haber intentado dar una respuesta más satisfactoria a la opinión pública.

Sin embargo, en relación con las armas registradas por las empresas, conforme la tabla 3, ocurrió un considerable aumento entre 2000 y 2005, con un pequeño deceso entre 2003 y 2004. La política de control de armas adoptada en el país pudo haber contribuido para tal aumento, particularmente después de la aprobación del Estatuto del Desarmamiento en diciembre de 2003, con una concentración del registro en 2005, cuando la discusión sobre el control de armas fue intensa, con la contribución de la Campaña de Entrega Voluntaria de Armas y con la realización del referéndum sobre la comercialización de armas de fuego y municiones en el país. De todas formas, parece pequeño el número de armas registradas en comparación a la cantidad de empresas catastradas y de agencias bancarias registradas (tabla 3), en las que se tiene, como mínimo, un vigilante por agencia portando armas.

| Tabla 3 Armas registradas por las empresas, Brasil (2000-2005) | |
|--|--------|
| Años | Armas |
| 2000 | 5.812 |
| 2001 | 8.108 |
| 2002 | 5.231 |
| 2003 | 10.404 |
| 2004 | 7.066 |
| 2005 | 15.908 |

Fuente: *Informe anual del Departamento de Policía Federal, 2005.*

Otro dato interesante sobre el control ejercido por el DPF sobre la seguridad privada es la comparación entre las agencias bancarias registradas junto al Banco Central y junto al DPF (tabla 4). Por ley, todas las agencias deben poseer servicios de seguridad y, por lo tanto, registrarse en el DPF. El progresivo aumento del número de agencias bancarias registradas en el DPF y la aproximación con el total registrado en el Banco Central constituye uno de los pocos indicadores que permite validar con relativa precisión la capacidad de fiscalizar el sector de seguridad privada. Lo que indica, al menos en relación con las agencias bancarias, que el DPF ha aumentado su capacidad de control, ya que su registro acompaña el registro del Banco Central.

| Tabla 4 Agencia bancarias registradas en el Banco Central y en el Departamento de la Policía Federal, Brasil (2000-2005) | | | | | | |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Institución | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
| Banco Central | 23.442 | 24.795 | 24.923 | 24.765 | 24.729 | 24.418 |
| Departamento de Policía Federal | 15.143 | 17.186 | 18.433 | 20.525 | 21.223 | 24.370 |
| Fuente: <i>Informe anual del Departamento de la Policía Federal, 2005.</i> | | | | | | |

Otros mecanismos de fiscalización y control

Además de la estructura de la Policía Federal, la seguridad privada posee otras formas de control. Considerando el hecho de que se trata de un servicio prestado por las empresas privadas a los que tengan intereses y/o necesidades y que, por lo tanto, se configure un sector económicamente productivo, otras formas de fiscalización y control naturalmente aparecen.

Los sindicatos, por ejemplo, son órganos que exceden un tipo de control con objetivos diferentes a los de la Policía Federal, pero pueden ser bastante eficaces. Lógicamente, los objetivos que guían el control ejercido por los sindicatos del sector son corporativos, lo que, en principio, no presenta problemas. Si los sindicatos tienen interés en que el sector se

consolide y crezca, una forma de hacerlo es velar por la calidad de los servicios prestados, creando mecanismos de fiscalización y denuncia sobre el mercado clandestino y diseminar informaciones sobre los servicios prestados. Acciones como estas configurarían un tipo de control muy importante.

Un ejemplo es el sindicato de la Empresa de Seguridad Privada, Seguridad Electrónica, Servicios de Escoltas y Cursos de Formación del Estado de São Paulo, (SESVESP), entidad sindical patronal del Estado de São Paulo, que divulga en su página web una serie de orientaciones sobre cómo contratar correctamente y prevenirse de las empresas de seguridad privada clandestinas. En el inicio de esta página existe una presentación breve de la legislación del sector y luego se da una orientación sobre lo que es una empresa clandestina:

Son empresas que actúan en el mercado, prestando servicios de vigilancia y seguridad sin estar en condiciones legales y técnicas para hacerlo, y provocan un verdadero desorden, perjudicando de sobre manera las empresas legalmente constituidas. Trabajan en total desobediencia a la Ley, provocando innumerables problemas, donde, infelizmente, algunos muy trágicos, vinculados casi diariamente en la prensa.⁸

El SESVESP describe cómo se hace la contratación de profesionales por esas empresas clandestinas:

- Admisión de personas no habilitadas (sin curso de formación en escuela reconocida por la Policía Federal).
- Sin verificación de antecedentes criminales.
- Sin exámenes de salud física y mental.
- Licencia de arma en nombre de persona física.
- Sin criterio del mínimo indispensable de escolaridad.
- No se respeta el salario determinado por la categoría.

8 <http://www.sesvesp.com.br/cont01.cfm> (Consulta: 12 de agosto de 2006). Es interesante observar que, a pesar de que en la legislación se especifica sobre la seguridad privada, no hay una definición más material acerca de lo que es la ejecución no autorizada de actividades de seguridad; el sindicato busca construir esa definición.

- Su funcionario no tiene seguro de vida.
- No recoge los encargos sociales.
- No abarca con las responsabilidades civil y criminal.

Hay aún algunos cuidados básicos para la contratación de una empresa de seguridad privada con menos riesgos. La página web del SESVESP orienta al cliente a conocer la empresa que pretende contratar y los métodos de entrenamiento de sus guardias, visitando la empresa y la academia de formación de los vigilantes. Se sugiere también que se pida un plan de seguridad a la empresa que se pretende contratar, en el que deberán estar especificados el número adecuado de vigilantes que se utilizará y el sistema de alarma adecuado así como otros dispositivos de seguridad que se necesiten, de forma que sea garantizada la incolumidad física de personas o del local donde serán prestados los servicios. Finalmente, se pide exigir el Aval de Funcionamiento y el Certificado de Seguridad, ambos debidamente renovados (sin estos documentos, la empresa no puede funcionar).

El SESVESP posee también un Certificado de Regularidad en Seguridad emitido por una certificadora independiente, con el objetivo de divulgar para el público en general cuáles son las empresas de seguridad privada que prestan un buen servicio. También existe la Federación Nacional de las Empresas de Seguridad y Transporte de Valores (FENAVIST), que es la entidad sindical patronal de seguridad privada en el Brasil. La FENAVIST informa que en todos los Estados brasileros existe un sindicato patronal en el sector, con excepción de Goiás y Tocantins, cuyo sindicato es uno solo.

Los sindicatos de Bahía, Distrito Federal, Espíritu Santo, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo cuentan, cada uno de ellos, con una página web propia. Dichas páginas mantienen una estructura muy similar, con informaciones generales sobre convenciones colectivas de trabajo, legislación, noticias del sector, estatuto, área restringida a los asociados y campañas contra las empresas clandestinas.

Existe también la Asociación Brasileira de los Profesionales en Seguridad Orgánica (ABSÓ) que, en líneas generales, realiza las mismas actividades de los otros sindicatos, pero enfocada en la calificación de los

profesionales del sector, creando certificados y dando otras orientaciones y entrenamiento, siendo, en tanto, una asociación laboral.

El sector laboral es representado por la Confederación Nacional de los Vigilantes y Prestadores de Servicios.⁹ La Confederación informa que cada Estado del Brasil tiene por lo menos un sindicato de los vigilantes, siendo que en muchos hay más de uno, distribuidos entre las ciudades y/o regiones. En general, el enfoque de los sindicatos laborales es bastante corporativo, y busca la garantía de los derechos laborales en relación con los abusos e irregularidades practicados por los empleadores. Sin embargo, estos sindicatos también se preocupan respecto de las empresas clandestinas al desarrollar campañas e informes sobre cómo hacer una buena contratación y denunciando a estas empresas.

Más allá de los sindicatos del sector, existen aún algunos servicios —como periódicos y revistas— que también contribuyen a la realización de fiscalización y control. Un ejemplo es el portal Segweb, que ofrece una serie de servicios como cursos, informaciones, publicaciones, noticias, entre otros. En el portal Segweb, en agosto de 2006 se divulgó la campaña “Di no a la clandestinidad”, cuya principal idea fue ayudar al consumidor a identificar empresas que actúan legalmente en el sector de seguridad.

Análisis de reglamentación, fiscalización y control del sector

Hay un modelo de estructura de reglamentación, fiscalización y control (*accountability*) sobre la seguridad privada, construido en la investigación por el *Vera Institute of Justice*, en agosto de 2000, que produjo tres estudios de caso de *accountability* sobre la seguridad privada en New York, Johannesburgo y en Ciudad de México.

El cuadro de tipología elaborado por el *Vera Institute of Justice* permite analizar la estructura de *accountability* sobre la seguridad privada en el Brasil y evaluar sus aspectos positivos y negativos.

9 “A pesar que la profesión solo haya sido reconocida en 1983, la Asociación Brasileira de los Vigilantes, fundada en 1975, se transformó en una entidad profesional en 1979, contando entonces con cerca de 5 mil socios” (Heringer, 1992: 34).

Para construir la tipología, el *Vera Institute of Justice* diseñó la estructura de *accountability* que existe sobre la Policía pública y la dividió en tres grandes bloques. El primero es el control interno, que incluye entrenamiento, políticas de comportamiento, control de irregularidades administrativas e investigación y punición de conductas irregulares. El segundo es el control estatal (control externo), que engloba la fiscalización del trabajo por gestores municipales u otros, proceso de crímenes, reclamos de los ciudadanos, comisiones y comités especiales con la finalidad de fiscalizar, y estatutos específicos que establecen estándares mínimos para la calificación y entrenamiento de los policías. El tercero es el control social (control externo también), que se refiere al monitoreo hecho por la media, organizaciones civiles y de derechos humanos.

En seguida se realiza el diseño de la estructura de *accountability* sobre la seguridad privada, a partir de la comparación con la estructura existente sobre la Policía pública. “Aplicando esta tipología en nuestro análisis sobre la *accountability* de la seguridad privada, inmediatamente está claro que la Policía privada se sujeta a los controles adicionales, a más de aquellos que afectan a la Policía pública”¹⁰ (*Vera Institute of Justice*, 2000: 4, traducción nuestra). Más allá de los mecanismos de fiscalización y control existentes sobre la Policía pública mencionados anteriormente, la investigación apunta otros dos específicos para la seguridad privada: el control ejercido por el consumidor del servicio, que dice directamente la calidad del servicio contratado por el cliente, y el control hecho por las asociaciones del sector (*trade association control*).

El cuadro general de mecanismos de *accountability* sobre la seguridad privada es el siguiente:

10 En el original: “Applying this taxonomy to our analysis of accountability of private police it is immediately clear that private police are subject to additional controls beyond those that affect public police”.

Aplicándose la tipología del *Vera Institute of Justice* en la realidad brasilera, obtenemos el siguiente análisis de la estructura de *accountability* existente sobre la seguridad privada en el Brasil:

| Cuadro 1 Fuentes de fiscalización y control sobre la seguridad privada | | | | |
|---|---|--|---|--|
| Control interno (<i>Internal control</i>) | Control externo estatal (<i>State control</i>) | Control externo social (<i>Social control</i>) | Control del consumidor (<i>Client control</i>) | Control de las asociaciones del sector (<i>Trade association control</i>) |
| Entrenamiento (<i>Training</i>) | Gestores públicos (<i>City managers</i>) | Indemnizaciones civiles (<i>Civil liability suits</i>) | Comités de fiscalización (<i>Oversight committee</i>) | Licencia de funcionamiento (<i>Regulation/licensing</i>) |
| Políticas de comportamiento (<i>Behavioral policies</i>) | Proceso criminal (<i>Criminal prosecution</i>) | Media (<i>Media oversight</i>) | Poder de dispensar la empresa; poder escoger la empresa y de cambiarla (<i>Ability to fire security company</i>) | Reglas básicas de calidad y entrenamiento (<i>Qualification/training rules</i>) |
| Control administrativo (<i>Administrative oversight</i>) | Reclamos (<i>Complaint review boards</i>) | Grupos de la comunidad (<i>Community groups</i>) | | |
| Unidades de integridad (<i>Integrity units</i>) | Comisiones especiales (<i>Special commissions</i>) | Defensores de derechos humanos (<i>Human rights monitors</i>) | | |
| | Leyes de entrenamiento calificación (<i>Qualification/training laws</i>) | | | |
| Alta aplicabilidad | Aplicabilidad limitada | Alguna aplicabilidad | Alta aplicabilidad | Alta aplicabilidad |
| Tabla adaptada de información del <i>Vera Institute of Justice</i> , 2000: 5, traducción nuestra. | | | | |

Control externo estatal

En el caso brasilero, el control más fuerte (aunque pudiéramos cuestionar su efectividad y eficiencia) es el estatal legal en comparación con las otras naturalezas de control. La Ley Federal n.º 7.102/83 y el Decreto del Departamento de la Policía Federal del Ministerio de Justicia n.º 387/2006 son los preceptos normativos que establecen toda la forma de funcionamiento del sector de seguridad privada en el país.

Parte de ese tipo de control legal también son las exigencias mínimas para el funcionamiento de las empresas (incluso de instalaciones físicas y equipamientos adecuados), la autorización de funcionamiento propiamente dicha, que debe ser emitida y renovada por el DPE, la aplicación de penalidades, la exigencia de requisitos mínimos y de formación¹¹ para los vigilantes, la obligatoriedad de la Cartera Nacional de Vigilantes (CNV), la exigencia del uniforme para el vigilante, sus derechos y deberes, la responsabilidad de la empresa sobre las armas y pertrechos, y la obligatoriedad y aprobación del plan de seguridad. Aunque no sea posible analizar su impacto, es posible afirmar que la edición del Decreto n.º 387/06 fue un gran avance en la estructura normativa de reglamentación sobre la seguridad privada.

Más allá de estos, la propia Policía Federal, con toda su estructura institucional dirigida hacia la seguridad privada, es un órgano que ejerce control estatal institucional. La Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad es también un órgano colegiado que es parte de ese control.

11 El Decreto n.º 387/2006 posee un anexo que contiene ocho programas de los cursos de formación de vigilantes; estos son: Programa del Curso de Formación de Vigilante; Programa del Curso de Reciclaje de Formación de Vigilante; Programa de Extensión en Transporte de Valores; Programa de Reciclaje en Transporte de Valores; Programa del Curso de Extensión en Escolta Armada; Programa de Reciclaje en Escolta Armada; Programa de Curso de Extensión en Seguridad Personal; y Programa del Curso de Reciclaje en Seguridad Privada.

Control de las asociaciones del sector

Además de la estructura de control externo estatal, otro fuerte tipo de control sobre la seguridad privada en el Brasil es aquel ejercido por las asociaciones del sector. Como se mencionó anteriormente, las asociaciones y sindicatos terminan, además del interés corporativo, ejerciendo control al crear certificaciones para legalizar las empresas que prestan servicios con calidad, y realizan discusiones y debates sobre la calidad del servicio. Las asociaciones laborales, al presionar a las empresas, también fiscalizan el sector exigiendo calidad de trabajo a los vigilantes. Ambas, patronales y laborales, junto con las otras asociaciones y servicios, ejercen control y fiscalización cuando alertan a los consumidores sobre los riesgos de las empresas clandestinas, orientan sobre cómo hacer una buena elección de la empresa a contratar y ponen en debate público el problema de las clandestinas.

Control interno

En relación con el control interno, no se dispone de datos que permitan afirmar con alguna seguridad como es ejercido. Sin embargo, es posible que existan diferentes tipos de control interno, conforme la estructura de las empresas. Cada una debe tener su política de comportamiento, su forma de controlar irregularidades administrativas, de investigar y punir conductas irregulares.

Es importante resaltar que el Decreto n.º 387/2006 establece que cabe a las empresas averiguar sobre el involucramiento de sus vigilantes en servicio con ocurrencias de crímenes contra el patrimonio y contra la organización del trabajo, realizando un boletín de ocurrencia y otros documentos, y dirigiendo estos papeles al órgano competente de la Policía Federal para que la información sobre el involucramiento (comprobado) de determinado vigilante con crímenes sea informado a otras empresas de seguridad a nivel nacional. O sea, hay un “mixto” de apuración interna con encaminamiento externo para la Policía Federal.

Control externo social

El control social externo es ejercido predominantemente por la media que divulga noticias siempre que hay problemas de violencia y abusos cometidos por vigilantes, sean ellos regulares o irregulares. Otro tema bastante divulgado es el involucramiento de policías con la seguridad privada mediante “chambas”, como en cargos de director o propietario de alguna empresa. Las entidades de derechos humanos también ejercen algún control, pero esto es poco en comparación con la fiscalización que ellas ejercen sobre la Policía pública.

Control del consumidor

El control externo ejercido por el consumidor es común a la actividad de prestación de servicios en general. Hay canales creados por las empresas para atender a las demandas y reclamaciones al oír críticas y sugerencias de los clientes. Los servicios de atención al consumidor y la posibilidad de la empresa contratante de servicios de seguridad privada de deslindarse de la prestadora de servicios, constituyen una fuerte presión para que el servicio sea bien ejecutado.

En la investigación realizada en 2003 por la Universidad Federal de Rio Grande do Sul sobre calidad de servicios en tres empresas de seguridad patrimonial del Paraná (Santa Maria, 2003), se observa que los clientes investigados exigen en creciente grado de importancia: tecnología; calidad en la estructura de la organización de la empresa; y calidad en la atención.

Conclusiones

Aparentemente, el embrión de un modelo de *accountability* en el Brasil está instalado. Sin embargo, aún falta una estructura real para que pueda funcionar correctamente y consolidarse. La publicación del Decreto n.º 387/2006, al menos en el plano legal, significó un gran avance.

Para eso, la legislación puede ser perfeccionada. Además del control administrativo, es necesario establecer límites y metas más precisas sobre el contenido y la forma de las actividades de seguridad privada. También hay una serie de actividades de seguridad privada no regidas por la Ley Federal n.º 7.102/83 ni por el Decreto n.º 387/06, y no hay una legislación específica que las regule y las convierta en actividades irregulares. Esto acarrea una situación bastante delicada del punto de vista de la calidad de los servicios prestados y de la capacidad de fiscalización, una vez que estos servicios existen pero no son controlados ni fiscalizados, ya que son considerados irregulares (o se someten a algún otro régimen legal). Así, es importante que la legislación nacional sobre seguridad pase por nuevas revisiones, en el sentido de incluir otras formas de prestar servicios privados de seguridad.

La edición del Decreto n.º 387/06 ya fue un avance en esa dirección, pues, aunque no haya ampliado el rol de servicios, trajo principios y la idea de una Policía más amplia de seguridad por la cual son responsables el poder público, empleados y empleadores, además de detallar los currículos de los cursos de formación. El Decreto definió también (artículo 148) un procedimiento administrativo para la clausura de empresas que ejecuten actividades no autorizadas de seguridad privada, bien como estableció (artículo 127, inciso I) la pena de cancelación de la autorización de funcionamiento a las empresas cuyos objetivos o conductas indiquen la práctica de actividades ilícitas, contrarias, nocivas o peligrosas al bien público y a la seguridad del Estado y colectividad. Sin embargo, otros cambios legislativos pueden contribuir aún más. Ejemplificar tipos de prácticas ilícitas verificadas de forma recurrente en las actividades de seguridad privada puede ser una forma de dar más materialidad al artículo 127, inciso 1, por ejemplo.

Además de la fiscalización administrativa sobre los aspectos de regularidad formal prevista en ley y realizada por la Policía Federal, es necesario construir parámetros valorativos sobre cómo la seguridad privada debe ser ejecutada, no solo para las empresas sino para todos aquellos que dan ese tipo de servicio, incluyendo los autónomos que, como se observó, son responsables por los abusos en el ejercicio del trabajo.

Es necesario, por lo tanto, incrementar la posibilidad de fiscalización con base en aspectos materiales, construyendo el contenido de la seguridad privada compuesto por lo que efectivamente compone esa actividad y con límites claros: cuándo y por qué una persona debe ser impedida de entrar en determinado local; qué produce una situación sospechosa; cómo tratar a un agresor dentro de un establecimiento; cuándo y cómo involucrar a la Policía en la ocurrencias; y privilegiar técnicas no letales en el uso del armamento. Es necesario tener claro, además, los criterios de selección de los guardias; tales como fuerza física, dominio de artes marciales y truculencias. La fiscalización de aspectos materiales debe tener parámetros claros sobre el uso indebido de la fuerza.

La alteración legal, no obstante, es apenas una parcela de las alteraciones necesarias. Es preciso reestructurar la Policía Federal para el ejercicio de la fiscalización y control sobre la seguridad privada. Es importante que la Coordinación General de Control de Seguridad Privada sea más estructurada, y cuente con un efectivo mayor, especializado y sin rotación, para que sea posible consolidar un trabajo de fiscalización más continuo. Es preciso también evaluar si el control tan centralizado en la Policía Federal no puede ser reformulado, por ejemplo, por medio de la creación de un sistema integrado y organizado con las policías estatales, diferente de la descentralización del control que había antes de 1983, pero que garantice mayor disciplina en la fiscalización.

Es necesario también dotar a la Policía Federal de capacidad de fiscalización sistemática de las ilegalidades practicadas en el sector, lo que es diferente de aquella relativa y puntual que ocurre actualmente. La Policía Federal requiere ser capaz de anticipar las ilegalidades con una actuación preventiva más amplia a partir de la creación de un banco de datos organizado y de actividades *in loco* más planeadas y sistemáticas. Para eso, es importante integrar las diferentes policías estatales para analizar los tipos de ocurrencias registradas, al involucrar vigilantes y empresas, entender qué crímenes cometen los policías involucrados con la seguridad privada, y pasar a controlar también las ilegalidades.

Puede ser interesante, aún, alterar la composición de la Comisión Consultiva para Asuntos de Seguridad Privada, de forma que se involucren profesionales de otras áreas, representativos de organizaciones de

derechos humanos y así alterar el contenido de las discusiones con menos procedimientos.

Finalmente, es importante potenciar las actividades de certificación y campañas promovidas por las entidades representativas del sector e involucrar cada vez más a la sociedad civil y la media en la discusión y monitoreo calificados sobre los servicios de seguridad privada, incentivando la concienciación sobre los riesgos de contratar actividades irregulares y creando mecanismos de responsabilidad solidaria entre empresa irregular y el contratante.

Bibliografía

- Coelho, Fernando da Cruz (2006). *Estudo da política institucional da segurança privada, um estudo comparado. Monografia de conclusão do Curso de Especialização*. Minas Gerais: Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) da Universidade Federal de Minas Gerais.
- Cortes, Vanessa de Amorim (2005). *Espaço urbano e a segurança pública: entre o público, o privado e o particular. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Cortes, Vanessa de Amorim (2004). *A participação de policiais militares na segurança privada. Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- Cubas, Viviane de Oliveira (2002). *A expansão das empresas de segurança privada em São Paulo. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP.
- Cubas, Viviane de Oliveira (2005). *Segurança privada. A expansão dos serviços de proteção e vigilância em São Paulo*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, FAPESP.
- Heringer, Rosana Rodrigues (1992). *A indústria da segurança privada no rio de janeiro. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-*

- Graduação em Sociologia*. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- Muniz, Jaqueline y José Marcelo Zacchi (2005). “Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil”, en: Escobar, Santiago y otros. *Seguridad ciudadana: concepciones y políticas*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Musumeci, Leonarda (1998). *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil: um estudo a partir de informações da PNAD 1985 a 1995*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Revista Tema*, año XXIX, Edição 182, noviembre a diciembre de 2005. Disponible en:
www.serpro.gov.br. [Consulta: 14 de octubre de 2006].
- Santa Maria, José Nunes (2003). *Qualidade em serviços: um estudo multicaso em três empresas de segurança privada em Curitiba/PR. Trabalho de conclusão do curso de mestrado profissionalizante em Engenharia como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Engenharia, modalidade profissionalizante, ênfase em gerência de serviços*. Porto Alegre: Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).
- Vera Institute of Justice (August 2000). *The public accountability of private police, lessons from New York, Johannesburg and México City*. New York.