

ESTADO, POLICÍAS Y CRIMINALIDAD: SEGURIDAD PÚBLICA Y SEGURIDAD PRIVADA EN LA ARGENTINA ACTUAL

por Federico Lorenc Valcarce*

¿Hasta qué punto el desarrollo de la seguridad privada acompaña un proceso general de aumento del delito y la inseguridad? ¿Puede entenderse que el auge de la seguridad privada responde a una retirada del Estado de su función de seguridad? ¿Qué lugar ocupa la seguridad privada en el marco de una transformación estructural del modo en que se ejercen las funciones policiales en la Argentina contemporánea? Algunas de estas preguntas constituyen problemas políticos de primer orden. En el presente artículo, ofreceremos algunas respuestas basadas en una extensa investigación sobre el desarrollo de la seguridad privada en Argentina (Lorenc Valcarce 2011).

Se propone una interpretación del lugar que la seguridad privada ocupa en un sistema plural de mantenimiento del orden y de control del delito, identificando los múltiples vínculos entre el Estado y el mercado en esta área particular de la actividad social, y procurando mostrar que debemos tener precauciones a la hora de hablar de una “privatización de la seguridad” o de una “crisis de las funciones básicas del Estado”. Frente a esta imagen, se observa un proceso complejo de mercantilización de los servicios de protección y vigilancia que se articula de múltiples formas con las agencias policiales públicas.

En primer lugar, se presentan las distintas hipótesis que en la literatura internacional tratan de explicar la emergencia de la seguridad privada. Luego, se analizan datos agregados sobre delito, gasto público en seguridad

* Doctor en Ciencia Política (Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Investigador Adjunto del Conicet (Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA). Profesor Adjunto Regular de Sociología Política, UBA, Argentina. E-mail: federico.lorenc@conicet.gov.ar.

y desarrollo de la seguridad privada. Finalmente, se describen las distintas formas de articulación entre la seguridad pública y los servicios privados de vigilancia y protección. De esta manera, se procura dar cuenta de los factores que estructuran el desarrollo de este fenómeno y su significado en relación con la seguridad pública en tanto función primaria del Estado.

I. Transformación de los sistemas policiales y mercantilización de la seguridad

Además de centralizar la autoridad política legítima y los medios económicos por medio del impuesto, los estados modernos se formaron a través de la concentración de los medios de violencia dentro de un ámbito geográfico determinado. Una fuerza militar gradualmente monopolizada por el poder soberano se conformó contra las pretensiones de los jefes locales, los mercenarios, los grupos étnicos y las familias. La ulterior profesionalización de las fuerzas armadas y su compromiso progresivo con la función de protección exterior se coronó, en el siglo XIX, con el establecimiento de fuerzas policiales diferenciadas, responsables del mantenimiento del orden dentro del territorio (Tilly 1992, Weber 1922, Davis y Pereira 2003).

La estatización de los medios de coerción en Occidente, plasmada en la existencia de fuerzas armadas y policías permanentes sometidas a la autoridad política central, caracterizó a todo el siglo XIX y parte del XX. Esta configuración, que caracterizó a los países centrales y, en menor medida, al espacio de las potencias europeas coloniales en la periferia mundial, fue seguido por una nueva mutación: la pluralización de los sistemas policiales. Uno de los rasgos principales de esta pluralización es la emergencia de formas mercantiles de provisión de servicios de vigilancia y protección, que suelen concebirse como “seguridad privada”.

Estatización, privatización, mercantilización

En la literatura especializada, la seguridad privada se enmarca en procesos más generales de constitución y transformación de los sistemas policiales. Por lo tanto, para introducirnos a su estudio, necesitamos saber primero cómo las ciencias sociales han encarado la investigación de ese fenómeno

fundamental que es la policía. A continuación, debemos situar a la seguridad privada entre las formas sociales de protección y vigilancia que los autores anglosajones denominan “policiamiento” (*policing*). De esta manera, podremos ver cuáles son los principales ejes del debate en torno al problema de la “privatización” que desemboca luego en la pregunta sobre la eventual amenaza de la pretensión estatal al monopolio de la violencia física legítima.

En busca de la función policial

Autores pertenecientes a distintas escuelas y tradiciones han coincidido recientemente sobre un mismo punto: *la policía es una institución política central que ha sido, sin embargo, relativamente ignorada por la ciencia política* (Bayley 1990, Jobard y Favre 1997). En efecto, las definiciones clásicas de la política hacen referencia al Estado y una de las concepciones clásicas de esta institución la define específicamente por su pretensión al monopolio de la violencia física legítima (Weber 1922). Aunque haya surgido por vías distintas y se presente en formas institucionales muy heterogéneas, la policía es el órgano especializado que los estados han creado para ejercer esa pretensión (Loader y Walker 2001, Monjardet 2009).

Como el Estado mismo, la policía ha ejercido actividades variables en diferentes países y épocas históricas. Por lo tanto, para captar su especificidad no hay que considerar los múltiples contenidos de su función sino los medios particulares de que dispone para realizarla. En efecto, su singularidad no remite a las prácticas concretas de las que se encarga —que podrían ser compartidas por otros grupos sociales, religiosos, políticos o domésticos— sino a la forma política y jurídica que inviste a los agentes policiales con un poder legítimo.

Según la perspectiva clásica elaborada por Egon Bittner, la policía es un cuerpo de funcionarios que el Estado autoriza al empleo legítimo de la fuerza en situaciones de urgencia (Bittner 1980). Esta definición se opone a la concepción estrechamente jurídica que considera a la policía como un órgano de aplicación del derecho penal. Más allá de las diferencias de sus enfoques, el gran mérito de autores como Egon Bittner, Albert Reiss, Dominique Monjardet o Fabien Jobard, entre otros, reside en el hecho de haber producido definiciones de la policía para tratar de comprender con ellas su existencia real y concreta: Bittner (1980) a través de la observación

de la variedad de tareas realizadas por los policías y los procedimientos que realizan para producir un orden práctico, Reiss (1971) analizando la influencia del público sobre el funcionamiento de las burocracias policiales, Monjardet (2009) realizando una sociología de la organización y del trabajo policial, Jobard (2011) inscribiendo un comportamiento infrecuente —pero considerado esencial de la actividad policial— como es el empleo efectivo de la fuerza, en un marco de significados y dispositivos institucionales que le dan sentido.

Cuando se trata de establecer los límites de esta noción, encontramos criterios funcionales —sobre todo en la definición del policiamiento en términos de “mantenimiento del orden” — o criterios formales —en particular la definición del policiamiento en términos de “monopolio del uso de la violencia legítima”—. Autores que se interesaron recientemente por las formas privadas de policiamiento —o por las formas que llaman “policiamiento plural” y que emergen con la aparición de modalidades mercantiles y comunitarias de gestión de la seguridad— critican las aproximaciones funcionalistas porque limitan por anticipado las actividades que se supone la constituyen, y las aproximaciones en términos de competencias jurídicamente establecidas porque las consideran demasiado unidas a las especificidades del policiamiento público. Para ellos, los enfoques funcionalistas tienen el defecto de definir la naturaleza de la seguridad privada en base a cierto tipo de actividades, por ejemplo, la “vigilancia” y la “prevención”; en lo que hace a los enfoques formalistas, la principal crítica apunta a la división demasiado estricta entre la “policía pública” y la “policía privada”, cuyas actividades están cada vez más articuladas.

Ahora bien, sean definidas en términos funcionales (“mantenimiento del orden” o “protección de personas y bienes”), en términos pragmáticos (“lo que hace la policía”) o en términos formales (“intervención en la urgencia” o “uso legítimo de la fuerza física”), o por combinaciones específicas de las prácticas, de los medios y de los fines consustanciales a cualquier cuerpo burocrático especializado, las policías de Estado son el resultado de procesos históricos que varían según los países.

En efecto, las agencias policiales se formaron a medida que los medios de violencia se centralizaban y se erigía el Estado. Las policías actuales —con sus agentes especializados, sus jerarquías, sus uniformes y sus responsabilidades con respecto a la seguridad pública— se han constituido en el transcurso del siglo XIX, al menos en Europa y en las Américas. Por lo tanto, la

existencia de funcionarios investidos de la autoridad del Estado es una realidad relativamente reciente en el universo del control social: apareció en un contexto de racionalización de la vida económica, urbanización y centralización de la autoridad política. En términos más generales, un gran número de autores destaca que la “policía pública” no es más que una forma histórica particular del trabajo de mantenimiento del orden y control del delito. Según Les Johnston (1999: 177):

La reducción del policiamiento a las acciones de un cuerpo particular de agentes (oficiales) es históricamente inexacta en cuanto el relativo monopolio oficial del policiamiento ha sido el producto de condiciones sociales y políticas existentes entre la mitad del siglo XIX y la mitad del XX. En efecto, la soberanía moderna del policiamiento por parte de la policía fue la excepción histórica, siendo más bien la diversidad y la pluralidad de la provisión la norma histórica.

Según este enfoque, la policía es una institución relativamente nueva que se encarga de lo que los autores anglosajones llaman policiamiento: este concepto engloba a menudo distintos tipos de tareas de vigilancia y control. Estas tareas pueden concentrarse en un órgano específico, pero pueden también ser compartidas por varios grupos e instituciones. Por eso se ha insistido recientemente en el carácter plural de los sistemas concretos de organización de las funciones “policiales”: el rol del Estado puede ser más o menos importante, pero nunca es el único agente comprometido.

Las definiciones más restringidas, hoy día menos frecuentes, hacen coincidir el policiamiento con la policía —y particularmente la policía del Estado— mientras que las definiciones más amplias incluyen ciertos aspectos del comportamiento de los médicos, los docentes, los conductores de ómnibus, los vendedores, los padres, etc. En este último caso, policiamiento es casi un sinónimo de control social, mientras en el primero se asocia con una configuración específica en que las policías estatales monopolizan el uso actual y potencial de la fuerza física (Bayley y Shearing 2001).

A mi entender, las definiciones amplias del policiamiento ofrecen una visión integrada de las formas sociales del control del delito y del mantenimiento del orden, aunque corren el riesgo de amalgamar hechos heterogéneos en una categoría con fronteras borrosas. Tienen la ventaja de poner de relieve

una característica generalizada de los sistemas policiales de nuestro tiempo: la existencia de múltiples órganos que se encargan de distintas áreas de control y vigilancia en el marco de una verdadera “división del trabajo policial”. Otro mérito de estas definiciones es romper con las visiones que ligan automáticamente la policía al Estado, basándose en una visión contrafáctica de la idea misma —formulada por Max Weber en términos de probabilidad— de un monopolio estatal de la coacción física legítima. Al contrario, una definición del policiamiento que lo reduce a la policía, y en particular a una concepción de la policía entendida como la institución estatal habilitada al uso legítimo de la fuerza, corre el riesgo de no aprehender lo que hay de común entre esta institución y otras instancias que realizan tareas similares en el ámbito privado. Pero tiene la ventaja de definir con precisión a la policía —y correlativamente a la seguridad privada— evitando el uso vago de los términos.

El lugar de la vigilancia privada en la gestión de la seguridad

Si la policía de Estado es una forma moderna de policiamiento, hay otra que es aún más reciente y que no es meramente una “seguridad privada” a secas, como se denomina en el lenguaje ordinario, en la prensa y en la política, sino más bien una forma que la literatura especializada ha llamado “seguridad contractual”, “seguridad mercantilizada”, producto de un proceso paulatino y trabajoso de “mercantilización de la seguridad” (Spitzer 1987, Loader 1999, Newburn 2001, Lorenc Valcarce 2011). Con ayuda de este concepto, es posible situar primero las formas mercantiles de la seguridad, describirlas, explicar cómo funcionan y cómo se han desarrollado, observando luego qué relaciones mantienen con otros fenómenos, incluidas las distintas modalidades de “privatización”. A partir de estos análisis, puede establecerse una base más sólida para discutir la transformación de los sistemas policiales y los cambios del papel del Estado en ese terreno.

Los trabajos de Clifford Shearing y Philip Stenning en Canadá, los de Frédéric Ocqueteau en Francia y los de Trevor Jones y Tim Newburn en Inglaterra ofrecen numerosos elementos para el análisis de las formas privadas de protección de bienes y personas. Más allá de los debates sobre la distinción entre la seguridad pública y la seguridad privada que ellos mis-

mos proponen, estos autores ofrecen análisis de las empresas comerciales que constituyen la “industria de la seguridad”, los servicios que ofrecen y los clientes a los que acceden. Estas investigaciones se sirven de las estadísticas oficiales y de archivos privados para dar cuenta del volumen y la composición del sector, la facturación de las empresas, las características individuales y sociales de su personal, etc. También analizan las normas jurídicas y las disposiciones administrativas que el Estado establece para regular tanto a las empresas como a los servicios que prestan. Además, recurren a entrevistas con empresarios y especialistas para conocer el tipo de prestaciones que ofrecen, los modos de organización de las empresas y los principios que determinan la actividad. Observaciones en los sitios protegidos y entrevistas con los usuarios permiten finalmente dar cuenta del enraizamiento de los dispositivos de protección en las organizaciones que los acogen y el uso que se hace de los servicios adquiridos. Esta estrategia de observación detallada permite revelar un universo plural, sometido a múltiples determinaciones y con variadas formas de existencia. De ese modo, puede excluirse toda simplificación que quiera reducir este fenómeno a algunos estereotipos, o subsumirlo en un principio general.

En general, la definición del ámbito de la seguridad privada se realiza en base a ciertos parámetros. Partiendo de una tipología que considera cuatro variables y ocho categorías ideal-típicas, Trevor Jones y Tim Newburn (1998) sitúan en el polo de la seguridad pública el caso de los funcionarios que ofrecen servicios universales en el espacio público financiados con dineros públicos, y en el polo de la seguridad privada al personal contratado por sociedades comerciales que ofrecen servicios particularizados en el espacio privado a usuarios que pagan por ello. En su formulación más usual, la seguridad privada es vista como un tipo particular de dispositivo de protección de los bienes y las personas que responde a las demandas de los clientes y que no supone referencias normativas o penales, sino una pura anticipación racional de los riesgos (Shearing y Stenning 1981, 1983 y 1985). Se trata de una afirmación de los derechos de propiedad sobre objetos muebles e inmuebles que uno posee, resguardados por un tercero que percibe una retribución por parte de su titular. La intervención de estos agentes frente a los problemas que deben afrontar se caracteriza por su naturaleza instrumental: protegen el patrimonio y las personas, pero no se interesan particularmente por la lucha contra el delito o la aplicación de sanciones legales (Spitzer y Scull 1977: 24, Shearing y Stenning 1983: 500). Este tipo de

orientación de la acción ha sido denominado como “justicia privada”: para los juristas, se trata de un tipo particular de derecho restitutivo que no hace intervenir a los poderes públicos (Scott y McPherson 1971, Davis et al. 1991); las investigaciones han mostrado que muy frecuentemente ocurre que la sanciones se negocien con los autores de la infracción, o sean impuestas unilateralmente por el responsable del sitio en los límites de su competencia (Ocqueteau y Pottier 1995). Por lo tanto, hay una dimensión espacial y una dimensión jurídica que se combinan para definir el ámbito específico de la seguridad privada. La tensión entre ambas dimensiones suele ser la fuente de tensiones y roces que luego repercuten sobre el ámbito político.

Estos debates y análisis desembocan normalmente en una oposición entre dos puntos de vista. En un polo están quienes consideran a la seguridad privada en continuidad con las formas de autoprotección que no afectan ningún monopolio esencial, real o absoluto del Estado, sino que son reveladoras de la entrada en una nueva fase de multilateralidad de los sistemas de seguridad en la que el mercado tiene un lugar importante. El abordaje de la seguridad por parte de actores privados no tiene nada de nuevo, sino que constituye un retorno hacia atrás luego de dos siglos de estatización del policiamiento (Becker 1974, Spitzer y Scull 1977). La “gobernancia de la seguridad” (Johnston y Shearing, 2003), el “policiamiento plural” (Loader 2000, Jones y Newburn 2006) o la “división social del trabajo policial” (South 1988) son categorías analíticas que consagran la idea de un *junior partner* acuñada inicialmente para legitimar a la naciente seguridad contractual y mercantil (Kakalik y Wildhorn 1971). En el otro polo se encuentran aquellos que consideran la emergencia de la seguridad privada como una consecuencia de la crisis del Estado, que viene a su vez a reforzar la situación que le dio nacimiento. Las perspectivas más cercanas a un punto de vista “neoliberal” consideran racional que, frente a un servicio público poco satisfactorio, los particulares busquen soluciones individuales a los problemas que hacen a la protección de su patrimonio y su vida (Fixler y Poole 1988, Forst 1999). Las perspectivas más “críticas” ven en la seguridad privada un desafío al orden democrático por la doble vía del debilitamiento del Estado y de las amenazas a las libertades de los ciudadanos (Manning 1999, Loader 2000).

Determinantes sociopolíticos del desarrollo de los mercados de la seguridad

La discusión anterior permite situar históricamente y definir en términos generales lo que la literatura especializada entiende por seguridad privada. Se trata de una forma contractual de provisión de servicios de vigilancia y protección a través de relaciones de mercado, que surge en el siglo XX para mantener el orden y prevenir las pérdidas en ámbitos espaciales definidos. En este sentido, no puede reducirse ni a las formas históricas de provisión privada que la antecedieron, ni tampoco a las modalidades estatales con las que coexiste. Una vez que se ha logrado esta precisión conceptual, es posible explorar las hipótesis específicas que se han propuesto para explicar el nacimiento y la expansión de los mercados de la seguridad desde mediados del siglo XX.

En este terreno, hay dos perspectivas analíticas que parecen ser bastante fecundas. Por un lado, se habla de una “crisis del Estado” que afecta todos los ámbitos de la acción pública y debilita también la oferta estatal de servicios de seguridad. Por otro lado, se habla de transformaciones sociales que producen “nuevas necesidades de protección” y favorecen la emergencia de nuevas estrategias de los grupos sociales frente a los distintos riesgos. En cierto modo, la primera es una explicación por el lado de la oferta de bienes públicos, la otra pone énfasis en el aumento de la demanda de dichos bienes (en este caso, la seguridad).

Crisis del Estado y fallas de la “policía pública”

Ciertas visiones del desarrollo de la seguridad privada consideran a las debilidades del Estado como la principal explicación del fenómeno. De este modo, la seguridad privada sería una respuesta alternativa al servicio ofrecido por las organizaciones públicas. Por lo demás, ésta ha sido la primera hipótesis propuesta para explicar el fenómeno, en el marco de la “teoría del socio menor”. Los autores del *Rand Report* consideraban que la crisis fiscal del Estado era una de las causas de la expansión de la seguridad privada (Kakalik y Wildhorn 1971)¹.

¹ Como han señalado algunos autores, estas explicaciones podrían ser aceptables si la expansión de los mercados de la seguridad no fuese concomitante de un avance paralelo de las organizaciones públicas de seguridad tanto en lo relativo a su volumen como a su presupuesto (Jones y Newburn 1998). Volveremos luego sobre este asunto.

Uno de los primeros textos de ciencias sociales consagrados al tema sostiene que la aparición de la seguridad privada se debe a la combinación de fallas del servicio público policial y una tendencia cultural (anglosajona) propicia a la autoprotección. Las “policías privadas” hacen lo que la “policía pública” no puede hacer: esta última se encarga cada vez más de actividades ligadas al mantenimiento (general) del orden y cada vez menos de la protección (específica) de los bienes y las personas; quienes tienen recursos financieros se procuran en el mercado sus propios servicios de defensa, mientras quienes carecen de ellos pueden al menos organizar grupos de vigilancia vecinal (Becker 1974). Otras explicaciones que toman en cuenta al Estado siguen el mismo camino: se trata de mostrar cómo las instancias públicas no satisfacen —o ya no satisfacen— las necesidades de protección de la población.

Para otros autores, la crisis del Estado y la “privatización de la seguridad” forman parte de transformaciones sociales más generales. La antropóloga brasileña Teresa Caldeira ha escrito uno de los trabajos más estimulantes sobre los cambios urbanos en las sociedades contemporáneas: muestra allí la manera en que las mutaciones de la violencia, los modos de organización de los grupos sociales y las nociones de “lo público” rebotan sobre el espacio político. Cuando se trata de pensar el problema de la seguridad, repite sin embargo un lugar común en este tipo de trabajos:

La privatización de la seguridad pone en cuestión el monopolio estatal del uso de la fuerza física (...) en las últimas décadas, la seguridad se convirtió en un servicio que se compra y se vende en el mercado, alimentando una industria sumamente rentable (Caldeira 2000: 2).

Como en muchos trabajos que abordan lateralmente las transformaciones actuales en el ámbito de la seguridad, se extrae de un hecho observado de manera sistemática —el vigilador que custodia un sitio particular, incluso la emergencia de una industria de la seguridad— otro hecho que no se desprende ni lógicamente, ni empíricamente de aquél: la “crisis del Estado” en sus funciones básicas, sobre todo en la de seguridad.

En términos generales, las explicaciones que ponen énfasis en la idea de un Estado en crisis, desbordado y reemplazado por el avance del mercado entendido como una fuerza irrefrenable, se caracterizan por su exterioridad y abstracción: o bien se plantea un razonamiento teórico en clave neoclásica, o

bien se realizan conjeturas sociológicas no sometidas a ninguna observación sistemática. En ambos casos falta la evidencia empírica que pruebe la conexión real entre los fenómenos observados.

Existen otras explicaciones que no consideran al Estado como un prestador fallido, sino como un conjunto de instituciones que experimenta transformaciones en distintos ámbitos. Las lógicas mercantiles progresan y amenazan a las demás formas de distribución de bienes y servicios, como los derechos de los ciudadanos que acompañan la existencia concreta del Estado. Así, la “privatización de la seguridad” sería una de las manifestaciones de un proceso más general que incluye a la salud, la educación, el transporte y las pensiones (Spitzer y Scull 1977, Forst y Manning 1999). Por este hecho, la “privatización” del servicio público de seguridad y de la gestión de la aplicación coercitiva del derecho penal podría ser considerada —al menos en parte— como una de las formas de la privatización de las funciones estatales que se observan desde los años setenta (Christie 1993, McMahon 1996). Ahora bien, la transferencia de competencias hacia empresas privadas y la emergencia de mercados de bienes públicos no son necesariamente indicadores de una “crisis” del Estado: investigaciones sobre países africanos, que podrían servir como modelo para indagar lo que sucede en América Latina, han mostrado que la “privatización del Estado” es una “nueva modalidad de producción de lo político”, incluso “un nuevo intervencionismo estatal” (Hibou 1999: 13, 31). Esta perspectiva se inscribe en la visión del neoliberalismo, las privatizaciones e incluso las mismas instituciones de mercado como realizaciones políticas (Fligstein 2001 y 2008).

Trabajos más generales sobre la “privatización”, asociados a menudo al estudio de las reformas neoliberales, muestran la transferencia de ciertas prerrogativas desde el Estado hacia las empresas en distintos dominios. Pero esto no significa que se trate de un proceso necesario que podría explicarse por causas generales. Cada uno de estos espacios se produce y se reproduce —y por lo tanto se transforma— en función de interacciones entre actores específicos que participan de un juego específico. En el caso de la seguridad privada, no existe ninguna transferencia directa de funciones y tareas desde organismos públicos hacia empresas privadas: hemos mostrado en otro lado que categorías sociales que se constituyen primero en el Estado (militares, policías, gendarmes, prefectos, agentes penitenciarios) se convierten en empresarios de la seguridad dando nacimiento a un nuevo sector de actividad (Lorenc Valcarce 2011). ¿Puede hablarse aquí de una crisis del Estado y

postular un sustrato común a los procesos de privatización? En este caso particular, la construcción del mercado de la seguridad se promueve desde el Estado mismo y son justamente algunos de los actores estatales ligados al ejercicio del “monopolio” de la violencia física los que controlan el proceso y se benefician de él. Al mismo tiempo, el Estado consagra jurídicamente la legitimidad de esta actividad y, desde períodos muy tempranos, recurre a contratos con empresas del sector para asegurar la protección de ciertos bienes muebles e inmuebles. Esta dinámica se distingue claramente de la privatización de la salud o la privatización de las telecomunicaciones, que a su vez tienen poco en común entre ellas.

Las transformaciones estructurales de las sociedades contemporáneas

Aunque la interrogación sobre el rol del Estado sea pertinente y necesaria, algunas de las investigaciones más estimulantes sobre la seguridad privada han situado la emergencia de los mercados de la vigilancia y la protección en el contexto de las transformaciones estructurales de las sociedades capitalistas. Dos perspectivas particularmente interesantes se han convertido en referencias ineludibles: por un lado, la que pone el acento sobre el “control capitalista de la producción”; por el otro, la que señala la aparición de la “propiedad privada de masa”. Una tercera perspectiva, menos sistemática y más reciente, ofrece una explicación del desarrollo de la seguridad privada en función de los cambios en las formas sociales del delito y la manera en que las sociedades se lo representan.

Los criminólogos marxistas Steven Spitzer y Andrew Scull se interrogan explícitamente acerca de las relaciones entre la “policía privada” y el desarrollo del sistema capitalista. La aparición de “servicios policiales orientados hacia el lucro” es para ellos un aspecto del movimiento más general de control capitalista de la economía que afecta también a otros servicios públicos antes controlados por el Estado (Spitzer y Scull 1977). La configuración de la vida económica desde la II Guerra Mundial produjo una diferenciación entre las funciones de mantenimiento del orden y de protección de las ganancias: la “policía pública” cumplía con cierta eficacia la primera, mientras la segunda fue la base para la expansión de la industria de la “policía privada” (Spitzer y Scull 1977: 23-24).

Las transformaciones del sistema capitalista, que también explican la crisis del Estado, fomentan la emergencia y el desarrollo del sector de la seguridad privada. Los cambios en el modo de gestión de las empresas contribuyen a la constitución de nuevas necesidades de protección y las empresas de seguridad son, gracias a su flexibilidad, más eficaces que la policía para brindar el tipo de soluciones que el sector privado requiere: soluciones organizadas alrededor de los principios de la prevención y la restitución. Para estos autores, *las necesidades no satisfechas de los clientes explican la conformación de diferentes mercados de la seguridad*. La seguridad privada sería así la prolongación de los mecanismos autónomos de control de la actividad de las empresas. En las últimas décadas, el desarrollo de un sector de empresas especializadas en la provisión de bienes y servicios de seguridad sería el resultado de la “externalización” de estas actividades (Jones y Newburn 1998: 115).

Estas visiones tienen el mérito de situar al fenómeno de la seguridad privada en el contexto de una transformación de los modos de gestión de la producción y de la organización del trabajo. Una parte importante de los servicios de las empresas de seguridad privada se destina hoy, tanto en Argentina como en otros países, a satisfacer la demanda de las plantas industriales, las obras en construcción y las oficinas empresariales. No hay nada en ello que tenga que ver con la “retirada del Estado” (que nunca estuvo realmente allí) ni con el “aumento de la inseguridad” (que no es el principal factor que lleva a las empresas a contratar estos servicios). Estos factores socioeconómicos explican el desarrollo de la seguridad privada por vía de la externalización de las funciones de vigilancia en las organizaciones.

Desde mediados de la década de 1970, Clifford Shearing y Philip Stenning han llevado adelante una serie de investigaciones empíricas sobre la seguridad privada en América del Norte. Sus trabajos han tenido el mérito de dar sustancia a dos hipótesis innovadoras: por un lado, la hipótesis causal que vincula a la seguridad privada con la expansión de la “propiedad privada de masas”; por otro lado, la hipótesis interpretativa que la enmarca en una forma nueva de control social definida como “nuevo feudalismo” (Shearing y Stenning 1983).

El surgimiento de los barrios cerrados (*gated communities*), la localización del consumo en grandes centros comerciales (*shopping malls*) y la proliferación de grandes inmuebles particulares en los que el público realiza sus actividades cotidianas (hospitales, universidades, escuelas, oficinas,

fábricas, etc.) sería el punto de partida de la conformación de sistemas de protección de los bienes y las personas por parte de organizaciones privadas que no podían para ello recurrir a los servicios del Estado y que abrieron así un nicho para la intervención de empresas especializadas de vigilancia y protección. Esta nueva forma de configuración del espacio desdibujó los límites entre lo público y lo privado, y con ello modificó profundamente la necesidad social de seguridad. Las prácticas sociales de producción y de consumo, de administración y de ocio, tienen cada vez más lugar en espacios privados de acceso público. En ese escenario, los propietarios del lugar tienen la responsabilidad de asegurar la protección del patrimonio y organizar la circulación de bienes y personas. Para eso recurren a servicios de seguridad que se acoplan a su organización y a su territorio. De ese modo, aparecen islotes de actividad social que aseguran su propia seguridad y profundizan así el proceso de fragmentación socioespacial que le dio origen. Estos factores socioespaciales explican el desarrollo de la seguridad privada por vía de la reconfiguración de las necesidades de protección de los bienes y las personas.

Aunque no haya sido objeto de un tratamiento sistemático, la “demanda” de servicios de seguridad privada depende también de hechos que cada vez más se describen con la noción de “inseguridad”. Si la referencia a las transformaciones morfológicas del delito no estuvo nunca ausente en los trabajos sobre la seguridad privada, la explicación por el “sentimiento de inseguridad” es relativamente reciente. Algunas investigaciones realizadas en Francia por Frédéric Ocqueteau, Philippe Robert y Sébastien Roché han renovado la pregunta sobre esta relación. En un contexto cultural y teórico bien distinto, Les Johnston también ha problematizado la relación entre el sentimiento de inseguridad —por él concebido como una combinación entre *fear of crime* y *anxiety*— y el desarrollo de la seguridad privada (Johnston 1992): la principal diferencia es que la noción de inseguridad pierde aquí su relación directa con los delitos para inscribirse en un discurso más amplio sobre la “sociedad del riesgo” y la “ultra-modernidad”.

En América Latina, se ha vinculado la “privatización de la seguridad” y el aumento de los indicadores objetivos y subjetivos de la inseguridad: investigaciones realizadas en Venezuela (Del Olmo y Morais de Guerrero 1998, Romero Salazar 2002) o Colombia (Ramírez y Rueda Molina 2002) muestran que ciertos grupos sociales contratan servicios de protección para hacer frente a las amenazas criminales y para resolverlas cuando ocurren, en

particular en el caso de los secuestros. En estos trabajos, la inseguridad reenvía siempre a transformaciones como el aumento de la violencia y la profundización de las desigualdades sociales. En ese sentido, el aumento de las prestaciones de seguridad privada no puede ser separado del proceso de segregación urbana de las clases superiores tanto en lo que hace a la residencia como a los espacios de consumo, trabajo y esparcimiento (Caldeira 2000, Svampa 2001). En efecto, la seguridad privada aparece allí como un elemento del paisaje conformado por nuevos centros residenciales rodeados de muros y cercos, o como dispositivo funcional que satisface las necesidades evocadas por los propios habitantes. Lejos de tratarse de una singularidad latinoamericana, esta configuración parece presentarse también en otros casos en que las desigualdades sociales son acompañadas por una fuerte segregación espacial y un profundo encapsulamiento de los grupos sociales, como se ha observado en Sudáfrica (Spinks 2001) o en los Estados Unidos (Low 2003). Estos factores socioculturales explican el desarrollo de la seguridad privada por vía del acceso de los grupos domésticos y residenciales a dispositivos específicos de protección frente al delito.

II. Aumento de la criminalidad, servicio público policial y seguridad privada

La discusión de la literatura sobre la seguridad privada ha mostrado la existencia de teorías que ponen el acento sobre la incapacidad del Estado para dar respuesta a demandas sociales crecientes de seguridad. En este caso, la falta de presencia policial o la penuria de recursos públicos para combatir el delito serían los desencadenantes del desarrollo de un mercado de la seguridad privada. No es fácil producir mediciones sistemáticas sobre estos complejos fenómenos. De hecho, la mayor parte de los autores no se ha planteado nunca la tarea, salvo alguna excepción aislada (D'Alessio et al. 2005). Por lo tanto, parece legítimo proponer a título preliminar un análisis empírico de esta cuestión.

Para ello, hemos considerado indicadores del desarrollo de la seguridad privada (cantidad de empresas y de personal para el conjunto de las provincias argentinas), poniéndolos en relación con algunos indicadores de inseguridad objetiva (básicamente, cantidad de delitos declarados) y otros de *performance* del sector público en el campo de la seguridad (cantidad de

efectivos policiales y presupuesto en seguridad)². Como complemento, hemos considerado algunos datos secundarios tomados de encuestas de victimización realizadas en la región metropolitana de Buenos Aires.

Los delitos y la seguridad privada

Según las estadísticas criminales elaboradas por las instituciones policiales, la tasa de delitos por cada 100.000 habitantes en Argentina era de alrededor de 1.000 a comienzos de la década de 1980, llegando a cerca de 2.000 diez años más tarde y superando la barrera de los 3.000 con el inicio del nuevo siglo. En la última década, los niveles globales de delitos se han mantenido en ese nivel.

No carece de interés el hecho de que el auge de la seguridad privada tiene lugar en un marco general de aumento de los delitos, y eso con independencia de los reparos a la forma en que se producen las estadísticas que procuran medirlos (Lorenc Valcarce 2009). Ahora bien, si observamos el movimiento de creación de empresas de seguridad privada en un período decisivo del desarrollo del sector, la curva no describe la misma parábola que la tasa global de delitos. Estos son los resultados si tomamos 1980 como base (100) para medir luego las variaciones relativas de las dos variables consideradas (Figura 1).

El gráfico muestra que la evolución del delito es mucho más moderada y constante que el ritmo de creación de empresas, que presenta muchos sobresaltos, con un pico a mediados de la década de 1990. Es cierto es que ambas variables expresan procesos sumamente complejos. Pero el hecho de que la concomitancia no sea perfecta constituye una primera advertencia para interpretaciones demasiado mecánicas. El “boom” de la seguridad privada a comienzos de los años noventa no parece seguirse de una explosión en el volumen de delitos. Otros factores intervienen en su desarrollo: una creciente preocupación social por la inseguridad, el apogeo global de una ideo-

² Estos factores son algunos de los que he considerado en un estudio multidimensional de las causas del desarrollo de la seguridad privada en Argentina (Lorenc Valcarce 2011). Sobre la base de un análisis factorial, muestro allí que son sobre todo los elementos ligados al desarrollo económico y social los que más contribuyen a explicar el fenómeno. Los factores específicos de la inseguridad objetiva y subjetiva tienen una relación menos directa y lineal con el fenómeno.

logía de mercado, el desarrollo de nuevas formas de organización espacial de los ámbitos de residencia y esparcimiento, la tendencia de las empresas y los organismos públicos a la tercerización de los servicios auxiliares (Lorenc Valcarce 2011).

Para un período más corto, podemos analizar la evolución del volumen global de los delitos y la cantidad de asalariados de las empresas de seguridad. La figura muestra una cierta relación entre el aumento de la inseguridad objetiva y el desarrollo del sector en términos de volumen de servicios ofrecidos (Figura 2).

A lo largo de tres lustros, la relación entre las tasas de delitos y la cantidad de empleados de seguridad privada es muy fuerte³. Las variaciones sincrónicas entre provincias confirman la dirección de esta relación: la seguridad privada tiene más desarrollo en las provincias en que los delitos son más frecuentes (R: 0,56).

Sin embargo, los datos obtenidos a través de encuestas relativizan la hipótesis de la relación directa entre delito y seguridad privada, en este caso, entre el hecho de haber sido víctima de un delito y la posesión de dispositivos de seguridad privada⁴. Para esta observación, la relación entre ambos fenómenos es inversa: en la ciudad de Buenos Aires, hay menor presencia de mecanismos de protección privada entre quienes más han sido víctimas de delito (R: -0,74 para el uso de vigilancia privada y R: -0,69 para el uso de cámaras de seguridad). El hecho de ser víctima del delito no lleva directamente a contratar seguridad privada. Al contrario, puede conjeturarse que el hecho de contar con protección particular ofrece un ambiente seguro a los sectores que cuentan con los recursos económicos y culturales para recurrir al mercado la seguridad privada. Las entrevistas que hemos realizado con más de cincuenta clientes de empresas de seguridad privada van en la misma dirección.

³ Los primeros datos agregados sobre empleo en el sector de seguridad privada son de 1994, mientras que los últimos datos oficiales sobre delito en Argentina son de 2008. Por esta razón utilizamos este marco temporal para el presente análisis.

⁴ Utilizamos aquí los datos obtenidos en un viejo estudio realizado en el Área Metropolitana de Buenos Aires y en otro realizado más recientemente en la Ciudad de Buenos Aires. DNPC, *Estudio de victimización en Capital y Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1999; GCBA, *Encuesta de victimización de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires/ Universidad de San Andrés, 2007.

Ahora bien, la cifra global de delitos es un indicador muy vago de aquello que suele llamarse la “inseguridad objetiva”. Algunos delitos no tienen ninguna relación con lo que socialmente se define como “inseguridad”, por ejemplo, las muertes dolosas en accidentes de tránsito o los delitos económicos llamados “de guante blanco”. Para determinar el efecto específico de los diferentes tipos de delitos sobre el mercado de la seguridad, se consideran primero los datos globales de delitos contra las personas y delitos contra la propiedad, luego dos tipos precisos de delitos para cada una de estas categorías, a saber el homicidio doloso y el robo de vehículos.

Consideremos primero las dos categorías globales que pueden guardar alguna relación con el desarrollo de la seguridad privada: los delitos contra las personas incluyen homicidios y lesiones, siendo las lesiones culposas más de la mitad de los casos, las lesiones en accidentes de tránsito poco menos de un tercio; los delitos contra la propiedad incluyen sobre todo robos y hurtos, que constituyen casi el 90 por ciento de los casos. Estos indicadores expresan los atentados globales contra los bienes y las personas, sea con intención delictiva o por simple negligencia (Figura 3).

Ambas variables independientes están fuertemente ligadas con el volumen de empleo en la seguridad privada. Aunque constituyen una base objetiva para la inseguridad, sabemos que estas dos categorías incluyen no obstante muchos tipos de actos y situaciones que no siempre son experimentados como tales. Lo inesperado es que la mayor correlación esté dada con los delitos contra las personas: normalmente, la seguridad privada está ligada orgánicamente con la protección patrimonial a través de técnicas preventivas. El hecho de que se asocie más fuertemente con delitos de otro tipo puede estar mostrando que hay una mediación importante a través de los símbolos asociados a la cultura de la inseguridad.

Cuando se analiza la inseguridad subjetiva, se observa que las personas temen sobre todo los ataques físicos y, particularmente, el homicidio: por medio de esta representación, debería entonces existir una relación entre la tasa de delitos contra las personas y el desarrollo de la seguridad privada. El análisis diacrónico había mostrado que esta tendencia tiene algún asidero empírico. Sin embargo, cuando se analizan los datos para las provincias argentinas, la seguridad privada tiene poca correlación con el nivel de delitos contra las personas ($R: 0,25$) y ninguna relación con la tasa de homicidios ($R: -0,04$). Puede interpretarse que el nivel de delitos contra las personas, y particularmente la tasa de homicidios, no es un

factor con influencia directa y clara sobre el desarrollo de la seguridad privada. Esto no parece inconsistente con los análisis cualitativos sobre las motivaciones de los clientes de las empresas de seguridad privada: por un lado, la mayoría de los clientes orientan su acción en función de la reducción de pérdidas y la gestión de riesgos multidimensionales; por otro lado, los clientes particulares —que son minoritarios en las carteras de las empresas del sector— actúan en función de su definición de la situación y no sobre la base de sus condiciones “objetivas” de existencia (Lorenc Valcarce 2011).

Si es cierto que la seguridad privada ofrece servicios preventivos orientados a la reducción de pérdidas y la protección del patrimonio, la probabilidad de victimización que se expresa en la tasa de delitos contra la propiedad debería llevar a una parte de la población a consumir este tipo de servicios. En efecto, las provincias en las que hay más delitos de este tipo son también las que presentan un desarrollo más marcado de la seguridad privada (R: 0,53); la tendencia es todavía más fuerte si consideramos el robo de vehículos (R: 0,79). Estas distribuciones van en la misma dirección que otros indicios: los mercados de la seguridad están ligados a los delitos contra la propiedad y ofrecen dispositivos de protección contra este tipo de amenazas, inscribiéndose en una lógica de defensa del patrimonio.

Hay un tipo particular de delito contra la propiedad que debería tener alguna relación con la contratación de servicios de seguridad privada: el robo en la vivienda. Para los clientes particulares, las alarmas y los vigiladores son medios de impedir los ataques contra la propiedad en sus lugares de residencia: ahora bien, si volvemos a los datos para la región metropolitana de Buenos Aires, la relación entre este tipo específico de victimización y la contratación de vigiladores es significativa, pero negativa (R: $-0,39$); lo mismo sucede con la posesión de una alarma (R: $-0,35$)⁵. Nuevamente, puede interpretarse que los más protegidos son los menos victimizados. Los datos ofrecen pistas sobre la eficacia de los mecanismos de protección.

El conjunto de estos análisis muestra que el desarrollo de los mercados de la seguridad privada tiene lugar en un contexto de aumento general de los delitos. Sin embargo, las relaciones entre tipos específicos de delitos y

⁵ DNPC, *Estudio de victimización en Capital y Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 1999. Las relaciones observadas en el estudio de victimización realizado en la ciudad de Buenos Aires en 2007 van en la misma dirección.

el desarrollo de la seguridad privada no pueden ser establecidas con precisión. Es necesario profundizar esta línea de análisis para producir más evidencia.

Gasto público en seguridad, policía y seguridad privada

La explicación de la seguridad privada sobre la base de variables estrictamente criminológicas no considera solamente el efecto de los delitos sobre el comportamiento de los actores —la “demanda” de seguridad privada— sino también las fallas de una “oferta policial” insatisfactoria.

Una de las hipótesis propuestas por los estudios sobre la seguridad privada afirma que el desarrollo de los mercados de la protección depende de un rezago de la oferta pública policial, que expresa a su vez una crisis más general del Estado: según esta interpretación, los servicios privados deberían expandirse a medida que los servicios públicos muestran su insuficiencia o su ineficacia. Ahora bien, muchas investigaciones internacionales muestran que los gastos en seguridad privada y en seguridad pública evolucionan de modo concomitante. Algunas distribuciones estadísticas simples pueden servirnos como punto de partida para avanzar algunas interpretaciones sobre el caso argentino.

En primer lugar, puede considerarse el nivel de los gastos en seguridad en el ámbito subnacional. Si la “policía privada” se expande a costa de la “policía pública”, deberíamos observar evoluciones contrarias para los indicadores que miden estos fenómenos. Sin embargo, allí donde hay mayor gasto público en seguridad hay también una mayor presencia de seguridad privada. Estamos ante dos respuestas diferentes, pero más complementarias que alternativas, frente a los problemas complejos de una sociedad en mutación.

Para medir la inversión pública en seguridad hemos elegido dos indicadores: por una parte, la cantidad de personal de seguridad pública cada 100 mil habitantes; por otra parte, el volumen de gasto en seguridad por habitante. El primero corresponde a la presencia de agentes policiales, mientras que el segundo estima la cantidad de dinero público destinado a la producción de seguridad, incluyendo los medios de producción de seguridad. Estos indicadores deberían dar cuenta del nivel de la oferta pública de servicios policiales. Según la hipótesis de la “crisis del Estado”, la seguridad privada nace porque la policía no satisface las necesidades de la población.

Por lo tanto, debería haber más seguridad privada allí adonde hay menos seguridad pública: no obstante, la relación entre la cantidad de agentes de seguridad privada y la cantidad de agentes de seguridad pública es positiva aunque no demasiado fuerte (el coeficiente de correlación es de 0,15, aumentando a 0,45 si se suprime el atípico caso de la ciudad de Buenos Aires).

Por su parte, el análisis de los presupuestos provinciales revela que las poblaciones que más gastan en seguridad por medio del Estado son también las que más desembolsan en los mercados de la seguridad privada. La correlación entre ambas variables es muy alta ($R: 0,81$), cuando debería ser negativa para corroborar la hipótesis antedicha. Otros análisis que hemos realizado y que no podemos presentar aquí indican que otras variables, en particular la riqueza material de una población, operan tanto sobre el nivel de gasto público en seguridad como sobre el volumen de gasto en servicios de seguridad privada.

Los datos considerados hasta aquí corresponden a los recursos humanos y financieros de la seguridad pública, comparados con los relativos al desarrollo de los mercados de la seguridad. Las encuestas realizadas en la región metropolitana de Buenos Aires pueden agregar elementos relativos a la presencia percibida de la policía “en el terreno”. Según la teoría de la “crisis del Estado”, debería haber más seguridad privada en los lugares en que la presencia policial es más débil: la ausencia de servicio público dispararía el recurso al mercado. Por otras razones, la teoría del “socio menor” prevé el mismo comportamiento de las variables: dado que la “policía pública” y la “policía privada” comparten tareas, el mercado es el lugar en que acceden a las prestaciones quienes tienen medios financieros y el servicio público es el refugio que queda para la “demanda insolvente”. La encuesta de victimización que ya hemos considerado anteriormente pregunta a las personas con qué frecuencia pasa la policía por sus domicilios: hemos retenido los porcentajes de quienes dicen “todos los días” y “nunca”. Entre los clientes domiciliarios, la contratación de seguridad privada es más fuerte en los lugares donde la presencia policial es más fuerte (por ejemplo, en San Isidro y Vicente López). Los dos mecanismos sirven a los mismos sectores sociales. Las correlaciones son relativamente débiles, pero van en el sentido de esta configuración: la mayor presencia policial acompaña un nivel más elevado de consumo de sistemas electrónicos y humanos de protección, y viceversa.

En resumen, podemos observar que no existe una oposición entre el desarrollo de la seguridad privada y la presencia de una fuerza pública encar-

gada de la lucha contra el delito. Contrariamente a la concepción de la seguridad privada como una respuesta alternativa frente al desentendimiento del Estado, el análisis ofrece algunos indicios de que es en los mismos lugares en que el Estado tiene más presencia que los mercados de la seguridad se desarrollan más vigorosamente.

III. ¿Una crisis de la función estatal de seguridad?

Acabamos de explorar empíricamente las proposiciones que se desprenden de una línea de análisis de la seguridad privada que considera al Estado y la policía como elementos de un modelo causal: la retirada del Estado y la insuficiencia de la oferta policial serían factores que contribuyen al desarrollo de los mercados de la protección. Hay interpretaciones aún más radicales que consideran que la seguridad privada viene a substituir parcialmente a las instituciones estatales que detentaban el monopolio de la violencia física legítima. En otras palabras, la seguridad privada no sería solamente una consecuencia de la crisis del Estado, sino que contribuiría al mismo tiempo a minar las bases de las instituciones estatales en general y de la policía pública en particular.

Para apreciar esta interpretación, pondremos en perspectiva histórica la función policial, describiendo el desarrollo de la seguridad privada y los cambiantes roles de la policía en el marco de la organización de la dominación estatal. Para concluir analizaremos el modo en que el sistema político procesa estos desarrollos y sus eventuales contradicciones.

El desarrollo de la seguridad privada y la reorganización de la función policial

Aunque pueden rastrearse sus orígenes en la década de 1960, o incluso en los años treinta, no es sino a finales del siglo XX que la seguridad privada experimenta un crecimiento exponencial en Argentina. En primer lugar, se consolida un conjunto de empresas que ofrecen servicios de vigilancia, control de accesos, custodia de personas y mercancías, seguridad electrónica y transporte de valores. Estas empresas son hoy cerca de un millar, incluyendo un centenar de empresas grandes que incluye a un puñado de

firmas trasnacionales que se han instalado en el país durante la última década y a algunas decenas de empresas con una larga trayectoria en el sector. Estas empresas emplean más de 150.000 trabajadores, la mayoría de ellos encargados de funciones de vigilancia. Estos trabajadores realizan múltiples tareas que van desde la vigilancia física en distinto tipo de “objetivos” o la escolta de mercaderías, hasta el monitoreo de sistemas de alarmas o cámaras de video desde una computadora de escritorio.

En los últimos años, estos servicios han tendido a generalizarse en todos los ámbitos de la actividad social. Si inicialmente se trataba de una prestación dirigida a grandes empresas industriales y bancos, comenzó luego a ser utilizada en centros comerciales, countries, barrios privados y clubes, para terminar de instalarse más recientemente en hospitales, escuelas, universidades y hasta pequeños comercios y edificios de departamentos. De este modo, la actividad se expandió cuantitativa y cualitativamente, diversificando sus actividades y su clientela, al tiempo que aumentaba su cifra de negocios y su nivel de institucionalización. En efecto, junto con el desarrollo de la actividad se consolidaron sus instancias de representación corporativa y se puso en funcionamiento un amplio sistema de control estatal que incluye leyes específicas, órganos de control y articulación con las fuerzas policiales.

Ahora bien, la historia de la seguridad privada es en gran medida paralela al desarrollo de un sistema público de policía, con múltiples entrelazamientos, colisiones y tensiones. A partir de los años sesenta, la seguridad privada fue considerada como el “socio menor” de la policía, lo que quería decir a la vez que era en algunos aspectos como la policía, pero que se le supeditaba funcional y jurídicamente.

Muy a menudo se ha dicho que los servicios de seguridad privada venían a llenar los huecos dejados por la policía pública, que no podía —o no podía ya— realizar algunas funciones, en particular, la protección de la propiedad privada. Esta idea suele ser acompañada por otra que afirma que la “policía pública” y la “policía privada” son órganos encargados de funciones equivalentes: la lucha contra el delito y las incivildades. Encontramos este tipo de razonamiento anacrónico —consistente en creer que la policía siempre ha hecho lo que se supone que hace hoy— en las representaciones de los funcionarios, de los políticos, de los periodistas y empresarios, y también de algunos científicos sociales.

Ahora bien, los teóricos de la policía han observado que la prevención y la represión de los delitos constituyen una parte de las actividades policiales,

pero muchas otras se orientan hacia un objetivo más general y relativamente indeterminado usualmente denominado “mantenimiento del orden”. Si la policía es un órgano cuyos límites pueden ser siempre establecidos con cierta claridad, la definición de las “funciones policiales” es, al contrario, el objeto de luchas sociales y políticas, por lo tanto de variaciones según los países y según las épocas. En otros tiempos, la policía fue legitimada en tanto centinela del orden político y auxiliar de los gobernantes, mientras que hoy tiende a legitimarse cada vez más como guardiana de la seguridad de los ciudadanos. Parece pues poco conveniente definir en abstracto las funciones policiales, para mostrar a continuación cómo son desempeñadas por otras instituciones distintas que la policía y concluir en un discurso muchas veces normativo sobre la “privatización de las funciones policiales”. Veamos algunos ejemplos.

Durante el siglo XIX, la Policía de Buenos Aires se encargó de distintas funciones sociales: el mantenimiento de las calles, de los puentes y del alumbrado público, la organización de entierros, la censura de las actividades teatrales, el control de los mataderos y los mercados, la vigilancia de las calles y los lugares de diversión. Supervisaba también a los enemigos del régimen y se volvía muy a menudo una herramienta de represión contra la oposición política de cualquier gobierno existente. La represión de los desórdenes y delitos formaba por supuesto parte de sus responsabilidades institucionales, pero eso en el marco de una concepción amplia del orden público (Romay 1964).

Las crónicas de las elecciones porteñas de los años 1850 y 1860 revelan que los comisarios de policía y sus auxiliares —muy a menudo vinculados por lazos clientelares con los notables locales— eran protagonistas principales en los jornadas electorales: en un contexto de voto universal pero a viva voz, controlaban que solo los votantes “confiables” llegasen al colegio electoral y que una vez delante de las autoridades emitiesen la preferencia “correcta” (Sábato y Palti 1990). Sobre este mismo período, el escritor y biógrafo Manuel Gálvez sostiene que “en nuestro país el comisario es un personaje esencial de la vida política. Muchos gobernadores, legisladores, ministros, fueron de hombres de la policía” (Gálvez 1939). Es también el caso del primer presidente elegido por el sistema de votación secreta, Hipólito Yrigoyen.

En Argentina, como en otros países latinoamericanos y en los Estados Unidos, las policías del siglo XIX no son órganos del Estado —como las policías inglesa y francesa—, sino más bien policías partidarias, controladas

– tanto en las directivas como en el reclutamiento – por las “máquinas políticas”. Desde sus orígenes, las fuerzas policiales argentinas fueron pues una policía política antes que una policía como la que se imagina en un modelo idealizado de la institución policial. Esto habrá de profundizarse a partir del final del siglo XIX, con la entrada en política de los inmigrantes de origen europeo, llegados masivamente desde los años 1870, entre los cuales se encontraban numerosos militantes socialistas y anarquistas. La Policía Federal y las policías provinciales —con sus servicios de “orden público” y de “orden social” — apuntarían con su acción a los sindicatos, los militantes obreros, los partidos políticos de oposición.

Esa fue la norma hasta los años setenta del siglo XX. Esta orientación alcanza el clímax en las actividades represivas de “lucha contra la subversión”. Lo que la policía hacía hasta entonces se volvió una de las tareas concretas de los militares. Las instituciones policiales y militares se acercaron como nunca antes, y personal de unas y otras trabajaron en equipos mixtos, siempre bajo la dirección militar. Por lo demás, las jefaturas de las policías habían estado históricamente reservadas a oficiales superiores de las fuerzas armadas, en general del Ejército: considerando el período 1930-1973 y el caso particular de la Policía Federal, veintiséis jefes fueron militares y solo tres fueron policías de carrera (Andersen 2002).

Esta policía encargada de la seguridad del Estado y supeditada a los militares se transforma desde los años ochenta, según el modelo ya verificado en otros países (Loubet del Bayle 1992) y en el marco de una desmilitarización general de la vida social y política, emprendida por el personal gubernamental del nuevo régimen democrático a partir de 1983. La “seguridad pública” se constituye de allí en adelante en el fin oficial de la institución, como parte de una estrategia de legitimación que pretende justificar su existencia declarando que ejerce una función social “útil” y responde a “demandas sociales” intensas y urgentes (Bittner 1980, Manning 1999). La policía se concentra cada vez más en la persecución de los “delincuentes” de los grupos populares y marginales, al tiempo que controla un delito profesional que se ha convertido en una verdadera industria: robo de coches y bancos, tráfico de estupefacientes, incluso secuestros y trata de personas (Sain 2002).

Ahora bien, al mismo tiempo que asumen las funciones de “seguridad pública” —que engloban la prevención y la represión de los delitos, la protección de los bienes y personas, el mantenimiento general del orden— siguen garantizando funciones menos visibles pero centrales en el funciona-

miento de estas organizaciones burocráticas: la protección de altos funcionarios, la realización de las investigaciones judiciales, la vigilancia de los desplazamientos de convictos y el control del tránsito, la producción de documentación, entre otras. Durante las últimas décadas, las empresas de seguridad privada asumen una parte de la función de seguridad pública —en particular, aquella que se refiere a la prevención del delito— sin afectar de ninguna manera otras: en particular, no toca aquellas que son específicas y, sobre todo, decisivas desde el punto de vista de las funciones exclusivas del Estado.

¿Cuál es la relación de la nueva “policía privada” con las antiguas y las nuevas funciones desempeñadas por la policía de Estado? Las empresas privadas de seguridad no asumieron nunca la función policial “antigua”, la que se refería a la seguridad de las autoridades políticas y al control de los opositores. Siempre existió una clara división del trabajo entre las “policías públicas” orientadas hacia el mantenimiento del orden, tal como lo definían los gobernantes del momento, y las “policías privadas” —no siempre personificadas por un cuerpo especializado de guardias, serenos o vigiladores— orientadas hacia la protección de los bienes y las personas. El hecho de que las policías públicas se orienten hacia este ámbito las pone en competencia con las empresas comerciales de seguridad: pero no son éstas las que vienen a disputar el monopolio de las policías públicas, sino que las policías públicas operan una redefinición de su función y se acercan a las actividades de vigilancia y protección que antes cumplían de modo subsidiario.

Las fronteras siguen siendo con todo bastante nítidas: porque si ambos cuerpos se hacen cargo de la “protección de bienes y personas”, lo hacen de una manera muy diferente. La policía patrulla las calles y reacciona ante ataques contra los bienes y las personas cuando hay hechos imprevistos que ocurren. Estas tareas tienen por objeto guardar un determinado orden y prevenir comportamientos delictivos o incivildades, sobre todo las que son realizadas por los grupos sociales definidos como indeseables. Al contrario, el personal de seguridad privada se orienta completamente hacia la protección particular de sus clientes: numerosos testimonios relevados indican que los agentes de seguridad no pueden —y no deben, ni quieren— intervenir ante un ataque que tiene lugar delante de sus ojos, pero fuera del perímetro autorizado, que coincide normalmente con la frontera espacial de la propiedad privada de quien los ha contratado. No se trata pues de una acción en nombre del Estado, la ley y la seguridad pública, sino en nombre de los derechos de propiedad del cliente.

Por lo tanto, la seguridad privada no es el resultado de la “privatización” de la función policial. No es la “función policial” tal como existía en Argentina hasta los años ochenta lo que se transfiere hacia los mercados de la seguridad. A pesar de algunos comportamientos desviados propios a toda profesión, las empresas de vigilancia no persiguen militantes, no secuestran adversarios políticos, no matan individuos clasificados como enemigos. ¡Y apenas si persiguen a los “delincuentes”! Ni la vieja ni la nueva función de las policías de Estado les concierne. Se encargan más bien de tareas de vigilancia que la policía no ha cumplido nunca: controlar ingresos y egresos en edificios y predios, organizar la circulación de personas en oficinas de atención al público y bancos, controlar el normal funcionamiento de los dispositivos mecánicos y electrónicos de protección. Se trata pues de una nueva función que surge de la especificación de actividades hasta entonces borrosas y no especializadas.

A partir de ese proceso, las fuerzas de seguridad privada ocupan un lugar particular en el seno de un conglomerado de dispositivos diversificados de control social, donde se encuentra la policía y también otras agencias encargadas de la vigilancia y la aplicación de las normas. La ideología de la privatización contaminó seguramente las representaciones dominantes sobre la seguridad privada, pero todas las observaciones aquí presentadas —y aquéllas que se pueden encontrar en la mayoría de las investigaciones sobre el tema— no muestran una “privatización” de las funciones policiales sino procesos cargados de matices y tensiones que se operan a medida que se transforma el papel de las policías públicas y se establece un espacio mercantil de producción y comercialización de servicios de protección.

La redefinición del papel de las policías públicas desde los años ochenta y la extensión de los servicios de seguridad privada participan en la instauración de un verdadero sistema policial bifronte. Uno que se organiza en función del mantenimiento del orden y la gestión de los comportamientos definidos como delictivos⁶; otro que se ocupa de la protección del patrimonio de los consumidores así como de la producción de un “orden instrumental” favorable a las actividades de producción,

⁶ El orden del que hablamos aquí es, por supuesto, el que definen los grupos sociales y políticos dominantes. Hay un proceso de selección social y jurídica de comportamientos delictivos que selecciona como tales a ciertos actos y a ciertos agentes.

comercialización y administración⁷. Nada de esto ocurre sin conflicto: actores sociales y políticos se enfrentan para hacer reconocer sus opiniones sobre el tema. Estas luchas de definición forman parte del proceso de institucionalización de la seguridad privada.

El papel de la seguridad privada: ¿"policía auxiliar" o "ejército paralelo"?

No se pueden descuidar las relaciones entre la seguridad privada y la policía pública desde una perspectiva institucional. Hay una concepción muy generalizada que indica que la seguridad privada es una especie de policía sucedánea que ejerce funciones específicas en un sistema de seguridad cuyo corazón sería la fuerza pública. Al contrario, desde una perspectiva crítica se afirma que la seguridad privada podría poner en peligro el monopolio oficial de la violencia legítima.

En otras palabras, ¿se trata de una "policía auxiliar" que sirve para mejorar la seguridad pública o más bien de un "ejército paralelo" que ponen en riesgo ciertos derechos? El primer término podría caracterizar una situación en la que las fuerzas de seguridad privada están sometidas al control del Estado y, en particular, a las policías de Estado. El segundo podría designar un conglomerado de actores que tiene una determinada unidad concreta y que compete de hecho y de derecho con el Estado en el ámbito de la provisión de seguridad. La primera concepción corresponde globalmente a la definición propuesta por las empresas de seguridad, y también sus socios oficiales, para legitimar la existencia de la actividad. El segundo es más frecuente en los grupos sociales —intelectuales, jueces, políticos, periodistas, etc.— que encuentran que este fenómeno constituye una amenaza para el Estado, por lo tanto para los ciudadanos y sus libertades.

En cuanto reconocen el derecho a la existencia de las empresas de seguridad privada, las autoridades públicas fomentan una concepción del tipo "socio menor" bastante parecida a aquella que fomentan las cámaras del

⁷ "Orden instrumental" según la fórmula de Clifford Shearing y Philip Stenning: "el orden es percibido sobre una base instrumental más que moral... en el ámbito de los negocios, por ejemplo, el orden buscado será aquel que mejor permita rentabilizar las ganancias" (Shearing y Stenning 1985: 304).

sector para legitimar la existencia de la industria que representan. Hasta los años noventa, eso quiere decir que las empresas deben “colaborar” con la policía pública. En primer lugar, están obligadas a informar a las autoridades públicas sobre hechos criminales o infracciones que detecten en el ejercicio de la actividad comercial de vigilancia⁸. En otras palabras, deben recurrir obligatoriamente a las autoridades públicas en los casos en que pudiese tener lugar una persecución penal⁹ o un acontecimiento que implique riesgos físicos para bienes o personas¹⁰. A medida que los deberes de colaboración e información superan el ámbito específico del derecho penal, se produce una subordinación más general de las fuerzas privadas de seguridad a las autoridades públicas: se establece sin mayores precisiones la obligación de “colaboración” o de “cooperación” con las instituciones policiales y judiciales¹¹. Esta tendencia desembocará en una visión sistémica de la seguridad pública que se realizará en los últimos años del siglo XX.

En los años noventa, la irrupción de categorías de pensamiento tales como “inseguridad” o “políticas de seguridad” permitirá que esta perspectiva se vuelva más rica desde el punto de vista de la producción simbólica. La seguridad privada se convertirá así en un elemento del sistema de seguridad pública, que colabora con las autoridades públicas en la producción de la seguridad en general y que se ve obligado a ponerse a su disposición en situaciones de crisis. Esta innovación intelectual e institucional es especialmente visible en la Provincia de Buenos Aires, que es por otra parte la arena principal de lucha en todo lo que se refiere a la inseguridad como problema político y social:

A los fines de la presente Ley, la seguridad pública implica la acción coordinada y la interacción permanente del pueblo de la Provincia de Buenos Aires y de las instituciones del siste-

⁸ Catamarca, Ley N° 3914/1983, art. 16°; Chubut, Ley N° 5297/2004, art. 32°; La Pampa, Ley N° 825/1984, art. 17°; Río Negro, Ley N° 3608/2002, art. 16°.

⁹ República Argentina, Decreto N° 1172/1988, art. 22°; Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Ley N° 118/1998, art. 8°; Buenos Aires, Ley N° 12297/1999, art. 12°; Formosa, Ley N° 1448/2004, art. 12°; Salta, Ley N° 7273/2004, art. 26°.

¹⁰ Buenos Aires, Ley N° 12297/1999, art. 9°.

¹¹ Buenos Aires, Ley N° 12297/1999, art. 11°; Chubut, Ley N° 5297/2004, art. 29° y 31°; La Pampa, Ley N° 825/1984, art. 19°; La Rioja, Ley N° 7307/2002, art. 27°; Salta, Ley N° 7273/2004, art. 26°; Santa Fe, Resolución 521/1992, art. 7°.

ma representativo, republicano y federal, particularmente referida a las Policías de la Provincia, a la seguridad privada y a la participación comunitaria¹².

La seguridad privada, por lo tanto el mercado, se ve así conceder un lugar de privilegio junto a las instituciones políticas oficiales y al pueblo en el ejercicio de la participación ciudadana. Desde el punto de vista funcional, eso desemboca en una subordinación inédita en otros sectores de la economía:

Las actividades de las personas jurídicas prestadoras de servicios de seguridad privada, que se desarrollen en el territorio de la Provincia, en los términos regulados por esta Ley, serán consideradas complementarias y subordinadas a las que realiza el Estado Provincial, y sujetas a las políticas que se fijen con el objeto de resguardar la seguridad pública¹³.

Esta teoría no es exclusiva de los expertos, legisladores y funcionarios de la Provincia de Buenos Aires. Ha estado respaldada también por parlamentarios de otras provincias¹⁴ y por miembros del gobierno nacional en una etapa anterior¹⁵. Esta visión apologética de la seguridad privada consti-

¹² Buenos Aires, Ley N° 12154/1998, art. 3°.

¹³ Buenos Aires, Ley N° 12297/1999, art. 1°.

¹⁴ “La seguridad privada forma parte del engranaje de la seguridad, contribuyendo con su accionar, a la articulación del sistema público de seguridad. Razón por la cual, tenemos que extremar los controles de las agencias dedicadas a brindar este servicio”, declaración del diputado Lucio Ponsa Gandulfo, Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 32ª sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1998. Y también: “El desarrollo de la seguridad privada que se ha producido en nuestra Provincia nos obliga a revisar el tratamiento legal para permitir un control eficaz del elevado número de empresas del sector, actuales prestadoras de seguridad, cuya existencia no puede ser cuestionada toda vez que se trata de un medio de prevención del delito y contribuye, consecuentemente, al mantenimiento de la seguridad pública”, discurso de la diputada María Irene Fernández, Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 17ª reunión de la 15ª sesión ordinaria, 4 de mayo de 2005. Los dos diputados pertenecen al peronismo y están a favor de la aprobación de la ley en debate.

¹⁵ Cf. los considerandos del Decreto N° 1002/1999: “la seguridad privada asume un rol activo en la dinámica social conformando una actividad subsidiaria de la que presta el Estado, toda vez que colabora con éste último cumpliendo tareas que también son de su interés (...) resulta entonces una actividad complementaria en la prevención de

tuye la base para introducir reglamentaciones encaminadas a reconocerla sin aceptar que suponga un cuestionamiento a las prerrogativas del Estado en el ámbito de la seguridad.

En síntesis, para algunos actores políticos, la seguridad privada es muy claramente una “policía auxiliar”. Para otros, es al contrario un “ejército paralelo”. Esta imagen¹⁶ sirve a menudo como preludio a posiciones contrarias a la seguridad privada, sea una oposición radical a su existencia (hecho raro, más bien limitado a los grupos de izquierda¹⁷), sea una propuesta de reglamentación severa. Esto es el caso de los fundamentos de la Ley N° 118 de la ciudad de Buenos Aires:

La seguridad pública es indelegable por parte del Estado. La seguridad privada ni la sustituye ni es supletoria de la seguridad pública. Así como sostenemos que el tema de la seguridad pública debe desmilitarizarse, con mucha mayor razón aún, no podemos permitir la acción de ejércitos privados, sin un fuerte control¹⁸.

Se trata de una visión crítica que, en este caso particular, acompaña la necesidad de regular una actividad que no puede ser suprimida, en tanto surge de tendencias espontáneas de la sociedad. En otros casos, este tipo de posiciones sirve para justificar el voto negativo de un bloque parlamentario.

Estos análisis ponen de manifiesto que la seguridad privada es uno de los elementos de un sistema que procura resolver los problemas relativos a la

riesgos, siendo su objetivo cautelar, proteger y asegurar bienes, personas, objetos o cosas de interés para el hogar, la empresa o industria”.

¹⁶ El razonamiento utilizado para demostrarlo se parece a las teorías periodísticas frecuentemente publicadas en los medios: “Hay más de 110.000 personas que trabajan en estas agencias de seguridad, lo que equivale casi al doble de los efectivos de la policía de la provincia de Buenos Aires. Es decir que constituyen casi un ejército privado”, Víctor Fayad, diputado radical de Mendoza, 8ª reunión de la 4ª sesión de la Cámara de Diputados de la Nación, 21 de abril de 1999.

¹⁷ Es el caso de las intervenciones del diputado comunista Patricio Echeagaray y del diputado de izquierda independiente Alexis Latendorf en el Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 32ª sesión extraordinaria, 5 de diciembre de 2002; y también de la diputada trotskista Liliana Olivero en Córdoba, cf. Cámara de Diputados de la Provincia de Córdoba, 17ª reunión de la 15ª sesión ordinaria, 4 de mayo de 2005.

¹⁸ Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 32ª sesión extraordinaria, 3 de diciembre de 1998.

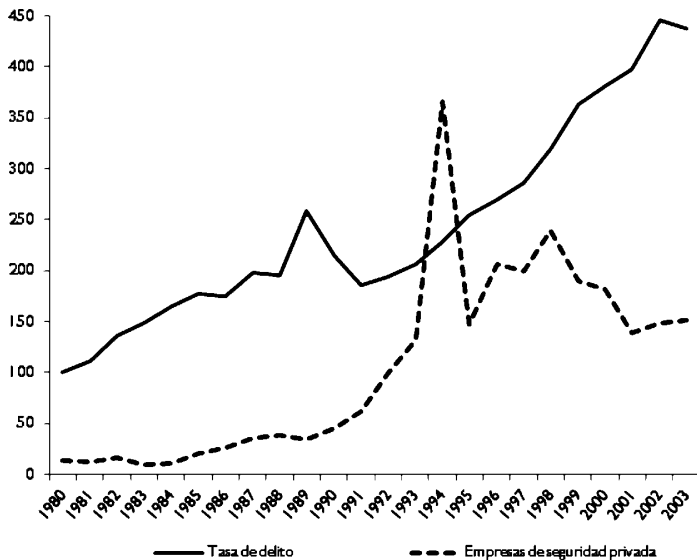
protección de los bienes y a la gestión de las poblaciones, cuyos elementos y relaciones están en debate permanente en el espacio público. En efecto, las funciones legítimas e ilegítimas de la seguridad privada son definidas de facto por el funcionamiento de los mercados (lo que los empresarios conciben, lo que los vigiladores realizan, lo que los clientes piden), pero se negocian también en la interacción con las autoridades públicas y el campo político. Tras reconocer su derecho a la existencia, el Estado intenta imponer límites a las empresas para no poner en peligro sus propias áreas de competencia exclusiva: la imagen de un “socio menor” permite afirmar a la vez la cooperación y la subordinación de las policías privadas a la fuerza pública; en cambio, la imagen de un “ejército paralelo” se moviliza para cuestionar su derecho a la existencia, para justificar reglamentaciones rígidas o para amenazar con prohibiciones aún más pesadas. En resumen, la seguridad privada se define en un espacio de luchas que compromete a actores económicos, funcionarios, periodistas y profesionales de la política. El mercado no es pues una pura institución económica, autónoma y separada, sino uno de los aspectos de la vida social más general.

IV. Conclusión

El presente trabajo ha tratado de mostrar que la seguridad privada es parte de un complejo dispositivo social y político que tiene por misión desarrollar tareas de vigilancia y protección de los bienes y las personas. Su desarrollo no es necesariamente contradictorio con el monopolio estatal del uso de la violencia legítima, sino que muchas veces lo continúa y refuerza. En todo caso, la articulación entre múltiples instancias en el abordaje de la seguridad es un fenómeno que ha experimentado profundas transformaciones históricas. La seguridad privada acompaña un proceso más amplio de mercantilización de la vida social, al tiempo que se apoya sobre transformaciones estructurales de las sociedades que fomentan su desarrollo. La política pone en discusión, moldea y consagra el proceso de mercantilización de la seguridad.

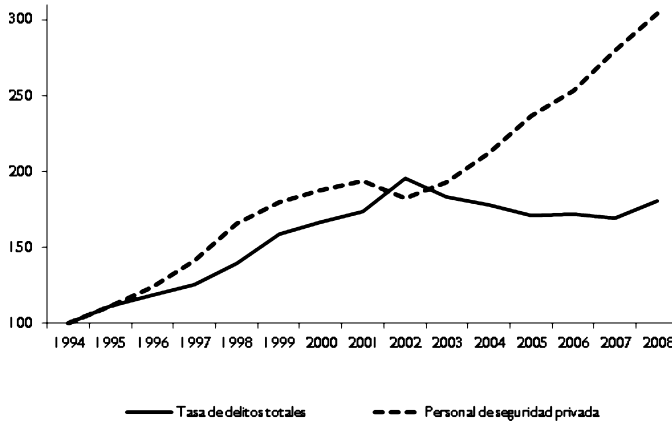
FIGURA I

Tasa de delitos por 100 mil habitantes y número de empresas creadas por año (1980-2008)



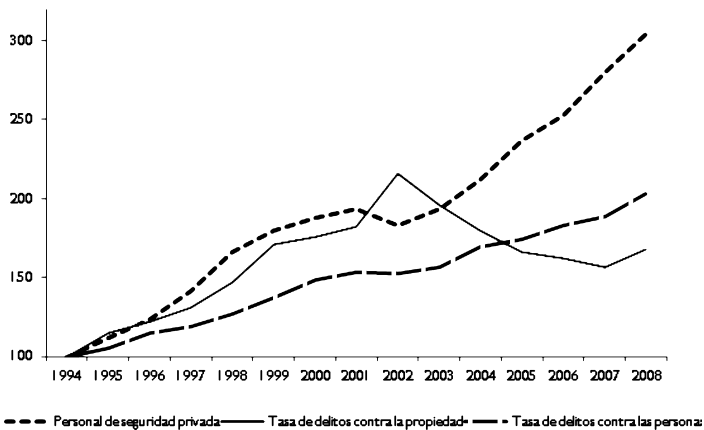
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal y del Sistema Integrado Previsional Argentino.

FIGURA 2
Delitos globales y cantidad de empleados en empresas de seguridad (1994-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal y del Sistema Integrado Previsional Argentino.

FIGURA 3
Tipos de delitos y cantidad de asalariados de empresas de seguridad privada (1994-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Nacional de Política Criminal y del Sistema Integrado Previsional Argentino.

Bibliografía

- Andersen, Martin Edwin (2002) *La policía: pasado, presente y propuestas para el futuro*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Bayley, David (1990) *Patterns of Policing: a Comparative International Analysis*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Bayley, David y Clifford Shearing (2001) *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization, and Research Agenda*, Washington D.C., National Institute of Justice.
- Becker, Theodore (1974) "The Place of Private Police in Society: an Area of Research for the Social Sciences", en *Social Problems*, Vol. 21, N° 3.
- Bittner, Egon (1980) *The Functions of the Police in Modern Society: a Review of Background Factors, Current Practices, and Possible Role Models*, Cambridge, Oelgeschlager, Gunn and Hain.
- Caldeira, Teresa (2000) *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, Berkeley, University of California Press.
- Christie, Nils (1993) *Crime Control as Industry*, Londres, Routledge.
- D'Alessio Stewart, David Eitle y Lisa Stolzenberg (2005) "The Impact of Serious Crime, Racial Threat, and Economic Inequality on Private Police Size", en *Social Science Research*, Vol. 34, N° 2, junio.
- Davis, Diane y Anthony Pereira (comps.) (2003) *Irregular Armed Forces and their Role in Politics and State Formation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Davis, Melissa, Richard Lundman y Ramiro Jr. Martinez (1991) "Private Corporate Justice: Store Police, Shoplifters, and Civil Recovery", en *Social Problems*, Vol. 38, N° 3.
- De Ward, Jaap (1999) "The Private Security Industry in International Perspective", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 7, N° 2.
- Del Olmo Rosa y María Morais De Guerrero (dir.) (1998) *Servicios de seguridad privada en Venezuela*, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas.
- Fixler Philip y Robert Poole (1988) "Can Police Services be Privatized?", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 498, julio.
- Fligstein, Neil (2001) *The Architecture of Markets: an Economic Sociology of Twenty-first-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
- Fligstein, Neil (2008) *Euroclash: the EU, European Identity and the Future of Europe*, Nueva York, Oxford University Press.

- Forst, Brian y Peter Manning (1999)** *The Privatization of Policing: Two Views*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Forst, Brian (1999)** "Policing with Legitimacy, Equity and Efficiency", en Forst, Brian y Peter Manning *The Privatization of Policing: Two Views*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Gálvez, Manuel (1939)** *Vida de Hipólito Yrigoyen: el hombre del misterio*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Editor.
- Hibou, Béatrice (comp.) (1999)** *La privatisation des Etats*, París, Karthala.
- Hogenboom, Abraham Bob y Lilany Morre (1988)** "Des paradoxes du contrôle d'Etat sur l'industrie de la sécurité privée: la légitimation et la naissance d'un complexe d'organismes policiers?", en *Déviance et société*, Vol. 12, N° 4.
- Jobard, Fabien (2011)** *Abusos policiales. La fuerza pública y sus usos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Jobard, Fabien y Pierre Favre (1997)** "La police comme objet de science politique", *Revue française de science politique*, Vol. 47, N° 2.
- Johnston, Les (1992)** *The Rebirth of Private Policing*, Londres, Routledge.
- Johnston, Les (1999)** "Private Policing in Context", en *European Journal of Criminal Policy and Research*, Vol. 7, N° 2.
- Johnston, Les y Clifford Shearing (2003)** *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*, Londres, Routledge.
- Jones, Trevor y Tim Newburn (1998)** *Private Security and Public Policing*, Oxford, Clarendon Press.
- Jones, Trevor y Tim Newburn (eds.) (2006)** *Plural Policing: a Comparative Perspective*, Londres, Routledge
- Kakalik, James y Sorrel Wildhorn (1971)** *The Private Police Industry: its Nature and Extent*, Santa Monica, Rand.
- Loader, Ian (1999)** "Consumer Culture and the Commodification of Policing and Security", en *Sociology*, Vol. 33, N° 2.
- Loader, Ian (2000)** "Plural Policing and Democratic Governance", en *Social and Legal Studies*, Vol. 9, N° 3.
- Loader, Ian y Neil Walker (2001)** "Policing as a Public Good: Reconstituting the Connections between Policing and the State", en *Theoretical Criminology*, Vol. 5, N° 1.
- Lorenc Valcarce, Federico (2011)** *La sécurité privée en Argentine: entre surveillance et marché*, París, Karthala.
- Lorenc Valcarce, Federico (2009)** "Orden, derechos y delitos: la inseguridad en la agenda pública argentina", en *El Principio*, N° 2.
- Loubet del Bayle, Jean-Louis (1992)** *La Police: approche socio-politique*, París, Montchrestien.

- Low, Setha (2003)** *Behind de Gates: Life, Security, and the Pursuit of Happiness in Fortress America*, Nueva York, Routledge.
- Manning, Peter (1999)** "A Dramaturgical Perspective", en Forst, Brian y Peter Manning, *The Privatization of Policing: Two Views*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- McMahon, Maeve (1996)** "La répression comme entreprise : quelques tendances récentes en matière de privatisation et de justice criminelle", en *Déviance et société*, Vol. 20, N° 2.
- Monjardet, Dominique (2009)** *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Buenos Aires, Prometeo.
- Newburn, Tim (2001)** "The Commodification of Policing: Security Networks in the Late Modern City", en *Urban Studies*, Vol. 38, N° 5-6.
- Ocqueteau, Frédéric (1990)** "L'Etat face au commerce de la sécurité", en *L'année sociologique*, N° 40.
- Ocqueteau, Frédéric (2004)** *Polices entre Etat et marché*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Ocqueteau, Frédéric y Marie-Lys Pottier (1995)** *Vigilance et sécurité dans les grandes surfaces*, París, IHESI-L'Harmattan.
- Ramires, Ricardo Alfonso y Floria Edith Rueda Molina (2002)** "La privatización de la seguridad ciudadana", en *Economía colombiana y coyuntura política*.
- Reiss, Albert Jr. (1971)** *The Police and the Public*, New Haven, Yale University Press.
- Romay, Francisco (1964)** *Historia de la Policía Federal Argentina*, Buenos Aires, Biblioteca Policial, vol. III.
- Romero Salazar, Alexis (2002)** "Informalización y privatización del control social: respuestas al miedo a la violencia delictiva", en *Sociologías*, N° 8, julio-diciembre.
- Sábato, Hilda y Elías Palti (1990)** "¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880", en *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 119.
- Sain, Marcelo (2008)** *El leviatán azul: política y policía en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sain, Marcelo (2002)** *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Scott, Thomas y Marlys McPherson (1971)** "The Development of the Private Sector of the Criminal Justice System", en *Law and Society Review*, N° 6.
- Shearing, Clifford (1992)** "The Relation between Public and Private Policing", en *Crime and Justice*, Vol. 15.
- Shearing, Clifford y Philip Stenning (1981)** "Modern Private Security: its Growth and Implications", en *Crime and Justice*, Vol. 3.
- Shearing, Clifford y Philip Stenning (1983)** "Private Security: Implications for Social Control", en *Social Problems*, Vol. 30, N° 5.

- Shearing, Clifford y Philip Stenning (1985)** "From the Panopticon to Disney World: the Development of Discipline", en Dobb, Anthony N. y Edward L. Greenspan (eds.) *Perspectives in Criminal Law*, Toronto, Canada Law Book.
- South, Nigel (1988)** *Policing for Profit: the Private Security Sector*, Londres, Sage.
- Spinks, Charlotte (2001)** *A New Apartheid? Urban Spatiality, (Fear of) Crime, and Segregation in Cape Town, South Africa*, London School of Economics and Political Science, Development Studies Institute, Working paper series, N° 1-20.
- Spitzer, Steven (1987)** "Security and Control in Capitalist Societies: the Fetishism of Security and the Secret Thereof", en Lowman, John, Robert Menzies y Ted Palys (dirs.) *Transcarceration: Essays in the Sociology of Social Control*, Gower, Aldershot.
- Spitzer, Steven y Andrew Scull (1977)** "Privatization and Capitalist Development: the Case of the Private Police", en *Social Problems*, Vol. 25, N° 1.
- Stenning, Philip (1994)** "Private Policing: Some Recent Myths, Developments and Trends", en Biles, David y Julia Vernon (dirs.) *Private Sector and Community Involvement in the Criminal Justice System*, Canberra, Australian Institute of Criminology.
- Stenning, Philip (2000)** "Powers and Accountability of Private Police", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol. 8, N° 3.
- Svampa, Maristella (2001)** *Los que ganaron: la vida en los countries y barrios privados*, Buenos Aires, Biblos.
- Tilly, Charles (1992)** *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*, Madrid, Alianza.
- Weber, Max (1994) [1922]** *Economía y sociedad*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

Resumen

¿Existen vínculos directos entre el aumento de la delincuencia y la expansión de la seguridad privada? ¿Puede proporcionarse evidencia para sostener que los mercados de la seguridad se expanden a expensas de los servicios públicos proporcionados por la policía del Estado? Tras repasar las principales teorías del desarrollo de la seguridad pri-

vada, proponemos un análisis de estos problemas empíricos: por un lado, analizamos datos agregados sobre delito, gasto público en seguridad y desarrollo de la seguridad privada; por otro lado, ofrecemos una historización del fenómeno a fin de superar el anacronismo de algunos análisis de la seguridad privada.

Palabras clave

seguridad privada – policía – criminalidad - seguridad pública - Estado

Abstract

Are there direct links between crime rates and the expansion of private security? Can we find evidence to support that security market is expanding at the expense of public services provided by the State? After reviewing the main theories of the development of private security, we propose

an empirical analysis of these problems: first, we analyze aggregate data on crime, public security budgets and development of private security; on the other hand, we offer an historical analysis of the phenomenon to overcome the anachronism of some private security analysis.

Keywords

private security, police, crime, public security, state