



Asociación para Políticas Públicas

Documento de Trabajo

La Seguridad Privada en Argentina

Diego M. Fleitas Ortiz de Rozas¹

Diciembre, 2011

Con la Colaboración de María Victoria Quevedo²

El presente estudio fue realizado para la
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

dentro del marco de un proyecto respaldado por
la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI)

Próximamente va a ser publicado en un compendio efectuado
por la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano

¹ Master en Políticas Públicas (University of Oxford), Abogado y Sociólogo (UBA), Director de la Asociación para Políticas Públicas

² Lic en Ciencias Políticas (Universidad Torcuato di Tella), Investigadora de la Asociación para Políticas Públicas.

INDICE

1. Introducción.

2. Definiciones y Características de la Seguridad Privada

3. Relaciones con otros actores-instituciones

3.1 Relación entre seguridad privada y policía

3.2. Relación con los Clientes y la Comunidad

3.3.La Relación de las empresas de seguridad entre si,

4. Disyuntiva entre Seguridad Pública y Privada

5.La Regulación

5.1. La Regulación Internacional

5.2. Problemas en la Autorregulación

6. Antecedentes Internacionales

7. Argentina

7.1. Dinámica y problemas de la seguridad ciudadana

7.2. La Seguridad Privada en Argentina

- Características

- Problemas de la Seguridad Privada

- Regulación y Autoridades de Control

8. Conclusiones

9. Anexo sobre Normativa y Autoridades de Control de Seguridad Privada en Algunas Jurisdicción

10. Anexo Estadístico.

11. Bibliografía

1. Introducción.

A nivel mundial y regional se han producido fenómenos simultáneos de gran preocupación por la seguridad y de crecimiento exponencial de la seguridad privada. Por ejemplo, en Sud África, Filipinas, Rusia, los Estados Unidos, el Reino Unido, Israel y Alemania la seguridad privada supera a las policías(OECD, 20007) y en Latinoamérica habría 2,5 millones de agentes privados (Arias, 2009)

En el caso de la Argentina ha ocurrido un fenómeno similar, por lo que en el año 2010 de acuerdo a cifras oficiales había 1.434 empresas de seguridad privada con 111 mil empleados (Ministerio de Trabajo, 2011). A su vez, del 2003 al 2010 dicha cantidad de ocupados en tareas de seguridad privada se habría incrementado un 31%.³ Otro ejemplo de la magnitud de fenómeno, es que en el año 2009 sólo la Administración Pública Nacional habría efectuado contrataciones de servicios de vigilancia por el valor de \$ 429 millones (aproximadamente U\$ 107 millones).⁴

Esto ocurre en un contexto de aumento de hechos delictivos y de violencia que comenzó en la década 90, lo cual está acompañado por un incremento de tráfico y consumo de drogas, y de la violencia asociada a ello. Así, en el año 2009 el 77% de la población consideraba a la delincuencia el principal problema del país.⁵

Ahora bien, a lo largo de este trabajo se analizará al fenómeno de la industria de la seguridad privada como un parte del sector seguridad (OECD, 2007), y se discutirán los problemas de definición de esta actividad, proponiendo que tanto a efectos del análisis como de la regulación se deben tener también en cuenta los “servicios adicionales” que prestan las policías, y las actividades de seguridad internos que desarrollan las empresas, ya que además de tener algún carácter privado también tienen efectos o externalidades sobre la seguridad general . Como ejemplo de dicha importancia, y tal como luego se detallará, de acuerdo a la EPH en el año 2010 había 64 mil ocupados en tareas de seguridad privada, pero que no trabajaban en dicho tipo de empresas.

Asimismo, aquí se verán las características de la seguridad privada y de su relación con otros actores e instituciones, poniendo foco en la compleja relación con la policía, en la que si bien por un lado resulta esencial la coordinación a efectos de la seguridad general, por el otro existe una trama de conflictos de intereses e incluso de competencia entre ambas. Otro actor sobre cuya relación también se prestará atención, es el del ciudadano que frente a la seguridad privada se convertiría en un consumidor, y que de ser así necesitaría las capacidades y protecciones del caso.

³ Elaboración propia a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ver más adelante.

⁴ Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en la página web de la Oficina Nacional de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía de la Nación.
<http://www.mecon.gov.ar/onp/html/index.html>

⁵ Fuente: Encuestas de Ipsos Mora y Araujo

También se analizarán los motivos y se evaluarán los efectos de la seguridad privada, cuya demanda se produce en un contexto de incremento real o percibido del delito, y su vez de demanda de mayor seguridad, pero que las instituciones públicas no tienen la capacidad de responder. Ante esto, si bien la seguridad privada puede eventualmente contribuir a la mejora de la seguridad de sus beneficiarios, e incluso indirectamente a la general, al mismo tiempo conlleva serios problemas y riesgos, por ejemplo que se exacerbe la desigualdad o que la calidad del servicio sea mala, o se produzcan situaciones de abuso o de violación de derechos humanos.

A pesar de dichos problemas, se concluye que en tanto la seguridad privada cumpla funciones auxiliares, respete el estado de derecho, se encuentre debidamente regulada y bajo mecanismos de rendición de cuentas, debería complementar y no debilitar la capacidad del Estado para proveer seguridad (Metzger, 2003; OECD, 2007)

Ante estos desafíos se analizarán las características que debe tener el marco regulatorio para evitar o minimizar los problemas asociados a la seguridad privada, y para que ésta sea un factor que contribuya al fortalecimiento de la seguridad pública. Al respecto también se mencionaran las iniciativas de regulación internacional de un problema que ha tomado un cariz igualmente internacional, y se señalarán los problemas (casi insalvables) que existen para que una autorregulación por las empresas sea viable y efectiva.

Por último, se analizará algunos antecedentes internacionales y el caso argentino viendo el contexto de seguridad e institucional en el que se inserta la seguridad privada, para luego ver específicamente las características y problemas que tienen esta industria, y como así también sus políticas de regulación y control en Argentina .

Es de resaltar que el presente documento tiene carácter exploratorio, y que la información empírica o discusiones teóricas presentadas, no pretenden ser pruebas concluyentes o un marco teórico sistemático, sino tan solo un aporte mediante datos e ideas a una mayor comprensión del problema.

2. Definiciones y Características de la Seguridad Privada

Una cuestión compleja es cómo se define la seguridad privada, lo cual no sólo es un problema de orden conceptual sino que tiene también consecuencias a la hora del desarrollo de políticas en el tema. Dicha definición se ve dificultada, tal como veremos, por los límites difusos de la industria de la seguridad privada, y por la diversidad de actores vinculados a ella.

La OECD en su trabajo sobre el Sector Seguridad, considera que la seguridad privada es un actor o parte del sector seguridad, y la define como aquellas empresas

comerciales que directamente proveen protección militar o servicios relacionados con la seguridad por lucro, a nivel local e internacional. La seguridad privada prestaría servicios por ejemplos de seguridad física (en establecimientos o transportes), protección personal, de respuesta rápida ante incidentes, seguridad tecnológica, vigilancia, investigación, evaluación de riesgo y análisis (OECD, 2007)

Por otro lado, es de señalar que la OECD incluye las actividades militares, lo cual es coherente ya que ellas se encuentran abarcadas por el concepto seguridad en un sentido amplio; y si bien el foco principal de este trabajo son las empresas privadas de seguridad propiamente dichas, hay que tener en cuenta también a las “militares”, ya que parte de la problemática es similar, la línea que separa las empresas de seguridad y las “militares” privadas puede ser rápidamente cruzada (Kinsey et al, 2009), y además como veremos el problema de las empresas militares es el que en buena medida ha gatillado el debate internacional sobre seguridad privada.

Respecto a la seguridad o policías privadas se considera que sus funciones están orientadas primariamente a la prevención, a la protección, a la regulación de comportamiento no criminal (ej tránsito), y no tanto a la aplicación de la ley o persecución del crimen. Sin embargo, en algunas circunstancias pueden llegar a realizar actividades similares a la policía pública, como la detención de sospechosos o la reacción ante hechos delictivos, y en general dichas actividades tienden a realizarse (en los Estados Unidos) en base a la competencia o derechos que puede tener un ciudadano común - ej. autodefensa o arresto ciudadano (Braun y Lee, 1971) ; de todas formas hay zonas grises y esa actividad preventiva puede convertirse en más agresiva (Mandel, 2001).

Un problema que tiene la citada definición de la OECD es que no abarca otros fenómenos que pueden considerarse dentro de la problemática de la seguridad privada, por ejemplo el de empresas que si bien su actividad es la producción de determinados bienes y servicios, desarrollan una división de seguridad para su propia protección; o del caso de las policías que abiertamente venden sus servicios a privados.

En tal sentido se puede desarrollar una tipología de la seguridad de acuerdo quien es el contratado o agente, o quién es el contratista o principal, y su vez hacer un cruce entre ambos criterios. Por ejemplo, los que prestan el servicio pueden ser individuos particulares, empresas que venden su servicio, empresas que lo generan para si mismas, agencias o policías o que prestan su servicio en forma pública o que lo venden en forma privada. Por otro lado, pueden ser contratistas o principales de la relación, el Estado, empresas, comunidades o individuos.

Evidentemente cuando el principal es el Estado y sus autoridades, y el agente es la policía, estamos propiamente ante un servicio público de policía. En todos los otros

casos hay un componente privado, y precisamente ello podrían ser considerados como seguridad privada, casos donde además se presentan alguno o todos los inconvenientes propios de dicha problemática (ej. riesgos, externalidades, distorsiones de la seguridad, o distribuciones poco equitativas). Por ejemplo, si una empresa desarrolla para si misma un servicio de seguridad, ello puede igualmente tener efectos y riesgos sobre terceros. Mientras que si la policía presta servicios privados de seguridad, ello además de poder distorsionar su propio servicio público, tienen efectos sobre las empresas privadas de seguridad, conlleva riesgos e impacta (para bien y para mal) en la seguridad pública. Por todo ello, dicho conjunto de los servicios de seguridad privada deben ser primero analizados y a su vez tenidos en cuenta a la hora de la regulación.

Mientras que las auto organizaciones de seguridad comunitaria o barriales, más allá de su eventual importancia, no suelen ser tenidas en cuenta al analizar la seguridad privada, como tampoco suelen ser consideradas dentro de este marco las medidas que pueden ser tomadas en forma particular de seguridad.

Dejando atrás las cuestiones de definiciones, es de resaltar que el funcionamiento de toda organización, entre ellas la seguridad privada, depende de los procedimientos, cultura, recursos humanos - materiales, y mecanismos de control de las empresas; lo cual a su vez se encuentra contextualizado y pre condicionado por las características del mercado, de la sociedad e individuos en los que está inserta la policía. También hay que tener en cuenta que tanto dentro de las agencias de seguridad como fuera de ella, hay actores tienen ciertas características, capacidades, intereses y conflictos, y su interacción, enmarcada en los antecitados contextos o precondiciones, determina los resultados de la seguridad privada (Ostrom, 1999).

En tal sentido, a efectos de analizarla o regularla, se pueden ver cuáles son sus características e interacciones de los individuos que componen la seguridad privada, o las características, cultura, normas, estructuras y recursos de la organización; o cuales las actividades y resultados. Por ejemplo, diferentes estudios se enfocan en las cualidades del personal, la cual en parte es fruto del reclutamiento y entrenamiento (Becker, 1974), otros destacan la importancia y riesgos de la cultura y valores organizacionales (Loyens, 2009).

Mientras que las potestades y a su vez obligaciones de los agentes de seguridad privada también son de suma importancia, ya que van a determinar sus capacidades y roles. En tal sentido, son diferentes escenarios si tanto jurídicamente como en la práctica tienen un rol preventivo, sin facultades jurisdiccionales y coordinado con las fuerzas públicas, o cuando las agentes privados tienen potestades más fuertes o incluso consideradas *públicas*.

Es importante no olvidar que la seguridad privada en buena medida funciona como un mercado, en el que hay que ver su estructura y funcionamiento, y dependiendo de ello y de eventuales fallas puede ser necesario una mayor o distinto tipo regulación. Así, hay que ver el tipo y cantidad de empresas de seguridad, el tipo y grado de apertura de la competencia, y el rol de la oferta y la demanda.

Al respecto se señala el grado muy fuerte sino salvaje de la competencia en materia de seguridad (Loyens, 2009), pero al mismo tiempo dicha competencia no siempre se da en mercado abierto o transparente, y en dichos casos se pueden generar situaciones cuasi monopolísticas⁶. Esto genera riesgos en la calidad de los servicios, y en algunos casos también de presiones y corrupción, todo lo cual como veremos tiene importancia a la hora de la regulación.

3. Relaciones con otros actores-instituciones

Tal como nos referimos antes, la interrelación entre los actores o instituciones es clave para entender dinámicas y problemas en general (Ostrom, 1999), y en el sector seguridad en particular (OECD, 2007). En este sentido, los intereses, relación, coordinación, monitoreo o conflictos de las empresas de seguridad con la policía y otras instituciones estatales o políticas, con los ciudadanos, de las empresas de seguridad entre sí, o con el mismo mundo delictual, son claves para entender su funcionamiento y para su eventual contribución en la seguridad general.

3.1. Relación entre Seguridad Privada y Policía

La relación entre las empresas de seguridad con la policía resulta particularmente importante y problemática al mismo tiempo, ya que es la institución con la que por antonomasia deben coordinar sus actividades, en algunos casos es su organismo de monitoreo sino de regulación. Sin embargo tienden a existir una larga serie de zonas grises, relaciones complejas y conflicto de intereses que desdibujan dicha relación.

Por ejemplo, es común que los gerentes o agentes de seguridad privada sean agentes retirados de policías o fuerzas de seguridad, e incluso en ocasiones también en actividad. A su vez, las policías suelen vender en forma más o menos orgánica servicios “adicionales” y privados de seguridad, compitiendo en forma directa con las empresas “puramente” privadas

Por otro lado, la necesidad de seguridad privada y su buen desempeño dependen en parte de las actividades policiales. Por ejemplo, la ausencia de vigilancia policial en un área puede crear la demanda de seguridad privada, mientras que la eficacia de la

⁶ Habría que interrogarse si en algunas actividades la seguridad privada pueda funcionar como un monopolio natural, en la que por razones de escala dificulte la entrada o eficiencia de nuevos prestadores, motivo adicional para su regulación.

acción de la seguridad privada depende también de la reacción policial a la hora de producirse un incidente. Todo ello enmarcado en los mencionados conflictos de intereses y competencia.

Respecto a los citados servicios “adicionales” o de seguridad privada que pueden prestar la policía cuando se encuentran fuera de servicio, se argumenta que la mayor presencia policial puede indirectamente contribuir a la seguridad pública sin que ello implique una erogación del gobierno, y a su vez permitiría a los oficiales obtener ingresos extras. A su vez, este servicio tendría la ventaja del entrenamiento especializado, de tener autoridad legal, y en tanto estén de uniforme da la impresión de una mayor presencia policial en las calles (Brunet, 2008).

Sin embargo, además de los ya mencionados conflictos de intereses, los servicios adicionales pueden generar un excesivo cansancio del personal policial; provocar un descenso de la productividad, reacciones erróneas y accidentes; llevar a cierta desprofesionalización; y crear situaciones de riesgo del personal que se encuentra fuera de su marco operativo normal (Brunet, 2008). Además, los servicios adicionales pueden implicar la utilización de bienes públicos con fines privados; y como también conllevan la distribución de cargas y beneficios dentro de la policía que puede crear distorsiones y mecanismos informales de control internos.

A modo de ejemplo, en los Estados Unidos las formas de llevar adelante estos servicios adicionales por las policías consisten en: contratos individuales; gestión por el sindicato policial; gestión por el departamento de policía o una mezcla de ellos. Es común que se establezcan límites a la cantidad de tiempo y tipo de actividad que los policías pueden prestar, y que existan sistemas de monitoreo. Sin embargo, muy pocas policías prohíben el trabajo de seguridad fuera de servicio (Brunet, 2008)

Volviendo a la relación entre empresas de seguridad privada y policía, es de resaltar que el resultado de la actividad de la seguridad privada tiende a ser el insumo de la actividad policial, y que además la amplia distribución de la seguridad privada puede ser una fuente muy rica de información por ejemplo de actividades sospechosas para la reacción policial.

Ello hace que sea vital la existencia de adecuados mecanismos de coordinación y comunicación entre ambos, por lo que además de establecerlos, resulta necesario para que sean efectivos desarrollar las capacidades e incentivos, incluyendo la obligación legal de reporte por parte de las empresas privadas.

3.2. Relación con los Clientes y la Comunidad

Si con la policía la relación de la comunidad es en tanto está última está compuesta por ciudadanos que al menos en teoría pueden ejercer sus mecanismos de control y

rendición de cuentas democráticos, en el caso de la seguridad privada la población ejerce dicho control en tanto consumidores o clientes. Al respecto, la gran expansión ocurrida de las relaciones de “mercado” es por si sola un indicador no sólo de problemas de eficacia o contextuales de los servicios públicos, sino que también de los problemas de control ciudadano sobre ellos, ya que al final muchas están prefiriendo un servicio privado.

Sin embargo, para que el ciudadano pueda convertirse eficazmente en un consumidor o cliente tiene que existir un mercado y competencia real (cosa que quizás no siempre sucede), y debe contar con información y capacidad de contratar y monitoreo. Evidentemente dichos supuestos se pueden dar cuando grandes empresas contratan un determinado servicio de seguridad, pero no necesariamente ocurren cuando por ejemplo ciudadanos comunes quieren mejorar la seguridad de su barrio mediante vigilancia, a lo que hay que sumar las dificultades propias de una decisión colectiva de ese tipo.

Otro problema con relación a la comunidad es por ejemplo qué ocurre con los vecinos que no contribuyen con la seguridad privada. Al respecto si bien tiene sentido cierto nivel de “exclusión” de los que no pagan un servicio, resulta conflictivo que servicios de seguridad que se prestan en espacios públicos en ocasiones ni siquiera reportan un hecho delictivo si el afectado no es exactamente su cliente. Otra situación más conflictiva, puede ser que a fin de generar una demanda del servicio ocurran hechos delictivos y en particular afecten a los que no contribuyen con la seguridad privada.

Parte del conjunto de dichos problemas se pueden minimizar, en los casos que corresponda, a través de la aplicación de estándares mínimos de calidad, de establecer mecanismos de transparencia y simplificación para reducir la asimetría de información, y la creación de oficinas especializadas en la recepción de consultas o quejas de la comunidad.

Por otro lado, los ciudadanos – clientes también pueden cumplir un rol en la mejora de la industria Seguridad Privada (OECD, 2007), mediante la exigencia del cumplimiento de estándares y a través de exigentes procedimientos de selección.

3.3. La Relación de las Empresas de Seguridad entre si.

Las empresas de seguridad, tal como ya se mencionara, tienden a tener una fuerte competencia entre si, y en las empresas menos serias dicha competencia pueden llegar a intervenir estrategias no comerciales, tales como la habilidad para conseguir permisos o contrataciones de las autoridades pertinentes, y de bloquear a las otras, incluso mediante prácticas ilegales y desleales como provocar problemas de seguridad.

Dentro de la industria, sobre todo entre las empresas líderes, tiende a haber cámaras empresarias, pero que como veremos, generalmente tienen un rol más reactivo y lobby frente al gobierno, pero tienen dificultades propias de una industria de fuerte competencia interna y complejas, para promover e implementar cambios reales dentro del sector.

4. Disyuntiva entre Seguridad Pública y Privada

Dentro del debate sobre el rol de la seguridad privada, y respecto al interrogante si por principio le corresponde al Estado o a una empresa prestar este servicio, o de cuál es el límite de lo público y lo privado, se pueden dar respuestas ideológicas o peticiones de principio, que si bien pueden ser legítimas, su análisis se encuentra mayormente fuera del alcance de este trabajo. Por lo que más bien nos enfocaremos en ver las ventajas y problemas de la seguridad privada, y cuál puede ser su efecto sobre la seguridad o bienestar general.

Antes de continuar, es de resaltar que desde una visión “positivista” del Estado y del derecho, no existe una visión naturalista o esencialista de cuáles deben ser sus límites y actividades, y estos se definen por simplemente que dice la ley al respecto, y en este caso, cada marco jurídico puede definir cuáles son los límites de la seguridad pública y de la seguridad privada.

En cuanto a una visión histórica de la seguridad privada vemos que eran un fenómeno común hasta fines de siglo XIX , y recién entonces con el surgimiento del estado y burocracias modernas es que los gobiernos absorben dicha función policial, pero luego en la década de los 90’ y con cambios en el rol del Estado y de los privados, las empresas de seguridad privada volvieron a tener gran relevancia.

Al respecto, no está de más aclarar que la definición de Max Weber, repetida hasta la náusea, de que el Estado es una institución política que tiene el monopolio legítimo de la coacción física, es un “tipo ideal” es decir una construcción metodológica por la cual se toman los atributos de un determinado fenómeno delimitado geográficamente e históricamente (ej. Estado moderno occidental de principios de siglo XX) y se acentúan sus características a fin de hacer más clara su comprensión y diferenciación (Weber, 1974). Es decir que Weber no pretende dar una definición esencialista o naturalista de que “debe ser” el Estado, y menos aun prohibir que privados cumplan algunas funciones de seguridad

Asimismo, y desde la visión *hobbesiana*, que es una de las fundantes del Estado moderno, lo que importa es que el soberano no vea desafiado su poder político, y tenga los resortes últimos de dicho poder, incluyendo la fuerza. Si por ejemplo en un

condado ingles en la época de Thomas Hobbes o de ahora, alguien contrata una guardia nocturna y ello no implica un desafío al orden político, no habría ningún problema dentro de esta lógica. Eso si, a partir de un pensamiento de orden más “democrático” como el John Locke no bastaría con que la seguridad privada respete a la autoridad estatal, también además importa que la seguridad privada respete el estado de derecho, y avanzando más en el tiempo, ello abarcaría específicamente el respeto de los derechos humanos.

Por otro lado, hay que notar que incluso al día de hoy, existen actividades jurisdiccionales públicas que son realizadas por organismos privados tales como los colegios de médicos o abogados, o tribunales arbitrales. Estos límites difusos nos señalan las dificultades para definir que es lo inherentemente gubernamental incluyendo en ello a las actividades del sector seguridad (Chesterman, 2008)

Ahora bien, dejando de lado cuestiones teóricas, hay que ver si en los hechos es conveniente o no la seguridad privada sea en términos de preferencias individuales o colectivas, y hay que ver también entonces sus ventajas y problemas.

Al respecto primero hay que tener en cuenta que la seguridad privada en parte nace ante una demanda sea de particulares o de una comunidad de mayores servicios de seguridad, que consideran que el Estado no puede prestarlos de acuerdo a sus expectativas, lo cual puede estar motivado por riesgos reales o percibidos de seguridad.

Incluso, en casos de ausencia extrema del Estado y ante la dificultad de construirlo, puede resultar más clara la necesidad de la seguridad privada tanto en términos individuales como colectivos. Por ejemplo, en el caso de Somalia la operación de empresas de seguridad privada internacionales, habrían tenido un efecto positivo al menos a corto y mediano plazo (Kinsey, 2009).

A su vez, la seguridad privada en ciertos casos puede servir de complemento de la capacidad del Estado para proveer seguridad, y además tener el efecto indirecto de que permitiría liberar recursos policiales de las áreas más ricas para afectarlos a los más pobres (OECD, 2007)

En el caso que el Estado contrato o tercerice servicios de seguridad privada algunos consideran que ello le puede permitir concentrar sus esfuerzos de seguridad en cuestiones centrales y más riesgosas, y contratar personal menos capacitado para cuestiones periféricas lo cual además puede significarle un ahorro. Mientras que también puede ser necesaria una contratación de servicios en cuestiones técnicas o altamente especializadas en las que no haya sentido que el Estado tenga dichos recursos en forma permanente (Youngs, 2004)

Una de las principales críticas *per se* a la seguridad privada consiste en que puede exacerbar inequidades y tratamiento no igualitario, y que podría significar mayor riesgo para los sectores excluidos o minoritarios (Minow, 2003). A su vez, estas diferencias pueden provocar una pérdida del sentido de comunidad y exacerbar la fragmentación (Mandel, 2001). Además, dado que los que pueden optar por seguridad privada tienden a ser los más influyentes o con más recursos, se pierde la posibilidad de que canalicen su esfuerzos en promover una reforma o la obtención de más recursos para la seguridad pública, pudiéndose convertir la seguridad privada en una suerte de “secesión de los exitosos” (Sklansky, 2006)

Otro tipo de críticas se enfocan más en los problemas de eficacia y riesgos específicos que conlleva la seguridad privada, tales como problemas en la calidad del servicio debido a la maximización de la ganancia, corrupción, riesgos de situaciones de violencia debido a mal entrenamiento, falta de coordinación, no respeto de los derechos humanos y del debido proceso, o de ejercicio de potestades públicas sin la existencia de adecuados mecanismos de control y de rendición de cuentas.

Respecto a dichos pro y con de la seguridad privada es de resaltar que conviene evaluarlos contra situaciones y opciones reales, en el sentido que hay que tener en cuenta las demandas concretas de seguridad de la comunidad, e interrogarse de qué forma fuerzas públicas pueden satisfacerlas, o en qué medida dichas fuerzas no tienen los mismos problemas o riesgos que seguridad privada, y en ocasiones sin mecanismos de control democrático reales, mientras que al menos con las empresas se podría actuar como cliente.

Con relación a los problemas de equidad y distributivos si bien pueden ser ciertos, la forma común de resolverlos al menos en los sistemas democráticos actuales es mediante impuestos y la prestación de servicios efectivos por parte del Estado, pero no mediante la prohibición de servicios privados. En tal sentido, en el marco de la autonomía de la voluntad, y en tanto sea hecho dentro del marco legal y no dañe a terceros, no debería haber obstáculos jurídicos para la contratación de seguridad privada y satisfacción de demandas personales o de determinadas comunidades en el tema.

Mientras que los riesgos y problemas específicos mencionados de la seguridad privada si bien son reales, van a depender de la extensión y tipo de actividad de la seguridad privada y de la existencia o no de adecuados mecanismos de control. En tal sentido, una industria que cumple funciones auxiliares, respete el estado de derecho, se encuentre debidamente regulada y bajo mecanismos de rendición de cuentas, debería complementar y no debilitar la capacidad del Estado para proveer seguridad (Metzger, 2003; OECD, 2007)

5. La Regulación

Si bien la seguridad privada en ciertas circunstancias puede ser entendible, contribuir a la seguridad en general, y no necesariamente ser contraria al orden jurídico, al mismo tiempo conlleva riesgos y problemas que pueden convertirse en una amenaza a la misma seguridad pública. Es en razón de ello que en principio no resulta conveniente ni una prohibición de la actividad, ni dejarla librada a sus propios intereses y dinámica, sino que corresponde regularla adecuadamente.

Dicha regulación desde un punto de vista de la teoría económica (Breyer, 1982) también se puede fundamentar por distintas “fallas del mercado” de la seguridad privada, tales como: la competencia imperfecta que en algunos casos es excesiva y en otros provoca cuasi monopolios; las externalidades o efectos que tiene la seguridad privada sobre el resto de la población; las asimetrías de información y de poder que puede haber entre los contratantes; o los “riesgos morales” y conflictos de intereses que puede haber en la prestación de los servicios.

Los marco regulatorios, insertos a su vez en marcos legales generales, están compuesto por las normas que específicamente rigen las relaciones y derechos dentro de una industria o servicio, y se suelen subdividir entre las regulaciones sobre los mecanismos de gobierno (ej. Potestades de las autoridades, obligación de rendición de cuentas), o sobre cuestiones sustanciales (ej. obligación de cumplir determinados estándares de calidad o precio en los servicios)

Asimismo, las normas regulatorias pueden tener diferentes jerarquías, ser disposiciones generales como leyes o reglamentos o particulares fijadas por contrato entre las partes. Al respecto, comúnmente se recomienda que los principios generales y disposiciones de importancia se encuentren establecidos a nivel legislativo, ya que eso asegura una mayor transparencia e implica un obstáculo a la hora de modificarlas. A su vez, las cuestiones más detalladas o técnicas deben dejarse a la autoridad de aplicación o regulatoria.

Para que los marcos legales y regulatorios sean efectivos deben ser coherentes, comprensivos y confiables (Putnam, 1993). La estabilidad puede ser un atributo o indicador de dicha confiabilidad, lo que no quita que al mismo tiempo sea necesario cierto grado de adaptabilidad (Ostrom, 1999). Otra cuestión importante vinculada a la confiabilidad de las normas es su aplicación real, ya que de lo contrario éstas tendrían una existencia sólo formal.

Ahora bien, dentro de los marcos legales y regulatorios debe estar plasmada la estructura de incentivos tendiente a evitar o minimizar los problemas de la seguridad privada, y a que en la medida de lo posible contribuya al bienestar general. Al respecto, la OECD señala como puntos que la regulación debe contemplar: los roles y

tipo de servicio que pueden prestar empresas privadas; criterios de otorgamiento de permisos; limitación del uso de la fuerza y de armas de fuego; requerimientos de entrenamiento y del personal; y mecanismos de rendición de cuentas y monitoreo (OECD, 2007). Asimismo, se debe asegurar el respeto a los Derechos Humanos y estado de derecho emanados del marco legal general.

Otra cuestión importante a resolver tanto en la práctica como en el marco regulatorio, y que ya ha sido mencionada, es la de coordinación y cooperación de la seguridad privada con la seguridad pública. Lo cual en tanto implique una carga a las empresas puede necesitar tener rango legal, debe ser razonable y no debe hacer imposible el funcionamiento de la empresa privada. Un punto relativamente simple pero importante es el de la obligación de comunicar a las policías situaciones delictivas, y a dichos efectos incluso se los puede asimilar a las obligaciones y responsabilidades penales de los funcionarios públicos.

En cuanto a las estrategias de reforma, se suele recomendar una visión gradualista, que ha llevado a Stephen Breyer, Juez de Corte de Estados Unidos, a señalar que la modestia siempre es deseable en el enfoque que uno tenga de la regulación, y también recomienda el fortalecimiento de las capacidades institucionales, y la discusión y construcción de consensos con la empresas del sector, ya que además de tener el conocimiento técnico son los que a fin del día van a tener que aplicar las reformas (Breyer, 1982).

Un aspecto importante referido a las mencionadas capacidades institucionales es cuál es la autoridad regulatoria, y cuáles son sus competencias y recursos. Al respecto no resulta en absoluto recomendable que sea la misma policía la autoridad regulatoria, atento los conflictos de intereses existentes y los problemas de corrupción que suelen tener en particular en los países en vías de desarrollo. Por otro lado, es de señalar que las competencias de las autoridades regulatorias pueden subdividirse en las vinculadas al dictado de normas del sector, al otorgamiento de autorizaciones, y al monitoreo de las empresas.

Para finalizar con los mecanismos de gobierno regulatorios hay que destacar que uno de sus principales pilares es la existencia de efectivos mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, los cuales no se limitan a la autoridad regulatoria, sino que deben ser cruzados y tener múltiples niveles. En tal sentido, estos mecanismos pueden ser internos, de la autoridad regulatoria, de otras agencias, de los poderes judiciales y legislativos, y finalmente de la misma ciudadanía (OECD, 2007).

5.1. La Regulación Internacional

Las actividades transnacionales de las empresas de seguridad privada plantean nuevos riesgos y también desafíos a la hora de establecer mecanismos de regulación, en tal

sentido la multiplicación de las actividades internacionales de empresas de seguridad que tienen domicilio y registro en un país, pero actividades en otros crea vacíos legales y riesgos de conducta irresponsable por las empresas de seguridad, debate que cobró fuerza especialmente debido al dudoso rol de las empresas de seguridad privada en Irak (Pozo y Hernández, 2009)

Al respecto ha habido diferentes iniciativas para promover una regulación internacional de la seguridad privada, y a pesar de que es necesario tener múltiples niveles de regulación que se refuercen mutuamente, todavía son los mecanismos legales y de control nacionales lo que tienen mayor eficacia (Pozo y Hernández, 2009).

Dentro de la iniciativas internacionales hay que resaltar el *“Documento de Montreux sobre las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a las operaciones de las empresas militares y de seguridad privadas durante los conflictos armados”* del año 2008, firmado por diversos estados, en el que se consensó una guía sobre obligaciones y buenas practicas en materia de seguridad privada.

5.2. Problemas en la Autorregulación

Ha habido también discusiones e iniciativas tendientes a promover la autorregulación de las empresas de seguridad, las cuales además de no haber sido efectivas parecerían en los hechos haber estado destinadas más a evitar la regulación estatal. Por ejemplo, en el año 2001 se creó la Asociación Internacional de Operaciones de Paz (IPOA), que además de promover los intereses de las empresas, impulsó la autorregulación y un Código de Conducta.

Dicha iniciativa mostró sus limitaciones cuando la IPOA comenzó una investigación por una masacre cometida por empleados de Blackwater en Irak, y esta empresa se retiró inmediatamente de la Asociación, quedando la investigación en el aire (Pozo y Hernández, 2009). Ha habido otras iniciativas similares tal como la Asociación Británica de Compañías de Seguridad (BAPSC), creada en el 2006 y que también promueve la autorregulación de la industria.

Al respecto, un estudio considera que la características y capacidades de la industria no permiten adoptar e implementar una autorregulación efectiva (De Nevers, 2009). En tal sentido la capacidad de autorregulación efectiva, o en otros términos de acción colectiva, depende de la capacidad de distribuir beneficios selectivos, y también de la homogeneidad, comunidad de intereses y reputación, o amenaza compartida de las empresas de una industria, circunstancias que no se dan en la seguridad privada.

Lo señalado no afecta a la importancia de que existan procesos a asociativos, o de la necesidad de la participación y discusión con la industria durante el proceso

regulatorio, sino que apunta a la infructuosidad y riesgos de dejar a la seguridad privada que se regule por sí sola.

6. Antecedentes Internacionales

A partir de la década de los 90' se ha producido a nivel mundial un crecimiento exponencial de la seguridad privada que ha llevado a que por ejemplo en Sud África, Filipinas, Rusia, los Estados Unidos, el Reino Unido, Israel y Alemania la seguridad privada supera a las policías(OECD, 2007). En el caso de Latinoamérica, para tener una idea de la magnitud del fenómeno, se puede ver que en el año 2007 el número de agentes de seguridad privada ascendía a 2,5 millones (Arias, 2009).

Dicho crecimiento de las llamadas “Compañías Militares y de Seguridad Privadas” se produce por un lado vinculado al fin de la guerra fría; a la reducción de fuerzas militares convencionales; el surgimiento de especificidades y dificultades tecnológicas; a una tendencia general a la privatización, a la falta de capacidades estatales; y finalmente al menor costo político del despliegue de fuerzas privadas. Por el otro lado, este fenómeno se encuentra relacionado con la aparición de nuevos conflictos internacionales, en general de baja intensidad, y con el crecimiento de la violencia y el crimen organizado, en particular en los países en vías de desarrollo (Mandel, 2001; Pozo y Hernández, 2009). A su vez, la demanda de seguridad privada en algunos casos está vinculada a serios problemas e ineficacia de las fuerzas públicas (OECD, 2007)

En el caso de los Estados Unidos es de notar que el número de agentes y gasto en seguridad privada superó ampliamente al de los policías públicos (Mandel, 2001), y que incluso las policías de 18 estados utilizan seguridad privada para tareas de apoyo (Youngs, 2004).

En lo que respecta a operaciones internacionales dicho incremento fue exponencial, por ejemplo en la primera guerra del golfo en 1991 los Estados Unidos desplegaron un personal “contratado” cada 50 en servicio activo, en cambio en la guerra de Irak, la relación se volvió uno a uno (Avant, 2004). De tal forma, el número total de contratistas en Irak se calculaba que era de 180 mil (Thurnher, 2008), pero hay otras estimaciones para los contratados que específicamente se dedicaban a cuestiones de seguridad, que rondan entre los 20 mil y 48 mil agentes (De Nevers, 2009). Cualquiera sea el caso, su importancia ha llegado a ser tal, que en la planificación militar norteamericana los consideran una parte integral y permanente de su estructura (Cancian, 2008).

Este despliegue de fuerzas privadas generan interrogantes y problemas respecto al Derecho Internacional Humanitario, el respeto a los Derechos Humanos, el estado legal del personal privado (ej. ¿son combatientes?) y las responsabilidades de las

empresas o los Estados sobre eventuales incidentes (Pozo y Hernández, 2009). A su vez, respecto a los contratistas en Irak, se señalan: serios problemas de monitoreo; numerosos fraudes; riesgos de corrupción; y que el lobby asociado a los contratos distorsiona el proceso legislativo (Minow, 2005; Cancian, 2008).

Dentro de los muchos escándalos de la seguridad privada en Irak, se destaca el de Blackwater, cuyos guardaespaldas en el año 2007 en la populosa plaza Nisour en Bagdad, ante un problema comenzaron a disparar indiscriminadamente, y como consecuencia de lo cual murieron 17 irakies civiles (Thurnher, 2008).

Esta mención a los problemas de la seguridad privada en operaciones cuasi militares internacionales es pertinente por varias razones, la problemática en los servicios privados sean de seguridad o militar es muy similar; el límite entre actividades de prevención y ofensivas puede ser muy borrosa, y finalmente la discusión internacional sobre el tema influye también a las dinámicas locales.

7. Argentina

7.1. Dinámica y problemas de la seguridad ciudadana

Para comenzar es importante contextualizar la dinámica de la seguridad privada dentro del problema general de la seguridad y del funcionamiento de las instituciones de seguridad pública.

A mediados de la década del 90 comenzó un importante incremento de hechos delictivos y de violencia, sin duda asociado a fenómenos de distinta clase tales como cambios sociodemográficos, crisis económicas, desempleo, cambios culturales, disolución de las redes sociales, debilitamiento de las capacidades estatales; y la dinámica propia de ciertas actividades delictivas, como por ejemplo puede ser el narcotráfico.

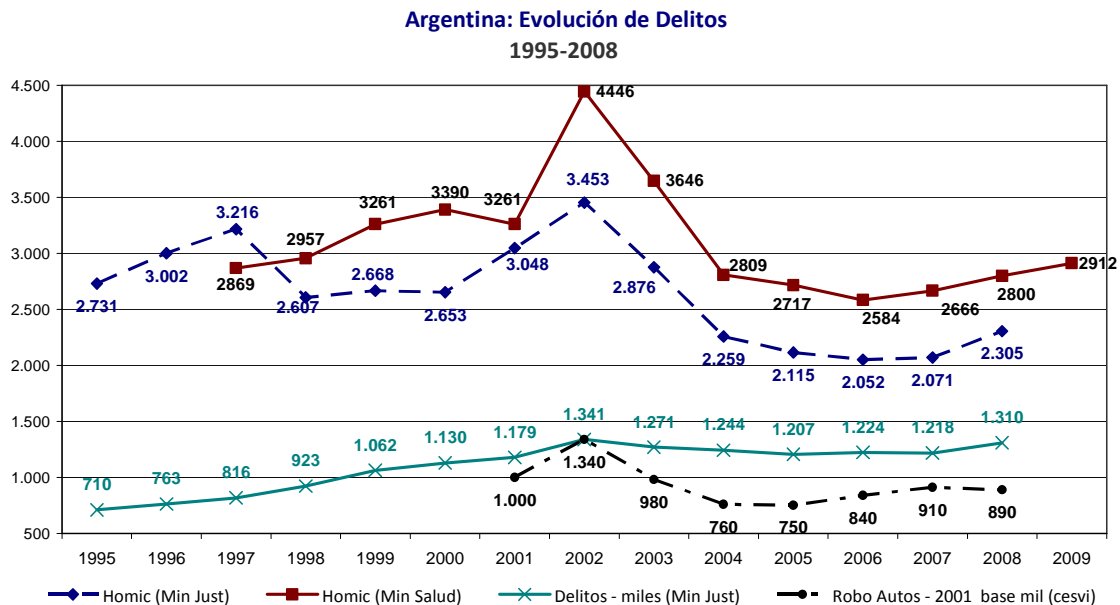
Con relación a la evolución del delito, en el siguiente gráfico se puede observar como se incrementaron los delitos denunciados y los homicidios en Argentina, teniendo un pico en el año 2002 (asociado a la crisis económica y política que vivía el país) para luego descender. En el caso de los homicidios, de acuerdo a estadísticas elaboradas a partir de la base de datos del Ministerio de Salud,⁷ luego del pico de 4.446 casos en el 2002 descendieron en forma notable.

⁷ La base de datos de mortalidad del Ministerio de Salud de la Nación sigue la "Clasificación Internacional de Enfermedades 10° CIE 10° REVISION".

Para este trabajo se agrupó en Homicidios, a los homicidios propiamente dichos más las "muertes con armas de fuego de intención no determinada" e "intervención legal". Se decidió realizar esta operación ya que conforme a un estudio anterior la gran mayoría de dichos casos eran homicidios (DerGhougassian y Fleitas 2007).

Sin embargo a partir de los datos 2007 dicha agregación debe ser tomada con más cautela ya que algunas jurisdicciones efectuaron algunos cambios en sus criterios de estadísticos, y por ende posiblemente haya un ligera cantidad de más suicidios dentro de "muertes de armas de fuego de intención no determinada"

Sin embargo entre el 2006 y el 2009 los homicidios se incrementaron un 12%; lo cual en parte podría explicarse por el incremento de los homicidios en ocasión de robo y por enfrentamientos por el control del narcotráfico y de barrios carenciados. Así en total, entre 1997 y el 2009 se habrían producido 40.318 homicidios y la cifra de 2.912 casos del 2009 equivale a una tasa de 7 homicidios cada 100.000 habitantes.

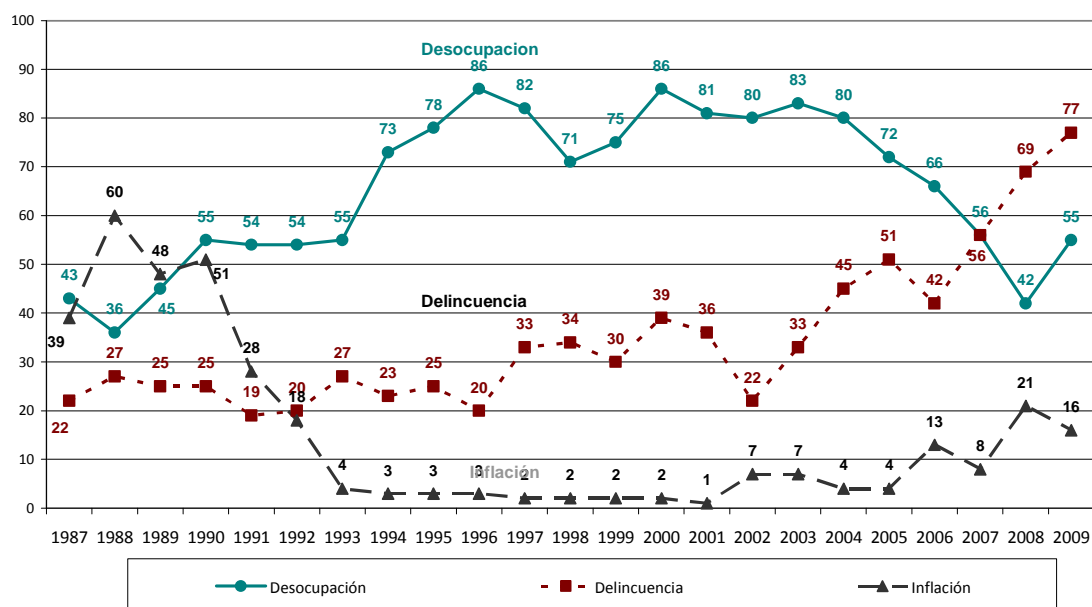


Fuentes: Ministerio de Justicia de la Nación, CESVI y elaboración propia a partir de la base de datos del Ministerio de Salud

Es de notar que los datos sobre homicidios del Ministerio de Justicia, si bien tienen magnitudes menores, la forma de su evolución es similar a la nuestro análisis a partir del Ministerio de Salud. En el caso de las cifras sobre evolución de delitos similar en las cifras de delitos se ve un incremento del 88% entre 1995 y el 2002 cuando ocurre el pico, para luego descender y mantenerse estacionadas. También el gráfico se puede observar la evolución de los vehículos robados de acuerdo a un fuente independiente, es decir un consorcio de compañías aseguradoras (CESVI), en la que se ve como luego de un pico de robo de automotores en el 2002 desciende abruptamente, para luego incrementarse en un 19% del 2005 al 2008.

Dicho aumento del incremento del delito ha estado también acompañado por una mayor preocupación de la sociedad por el problema de la seguridad, de forma tal que en los años 2008 y 2009 para la opinión pública la delincuencia se convirtió en el principal problema del país. Evidentemente la opinión sobre los problemas de seguridad depende de muchos factores (Wilcox 1998); y en este caso su importancia además depende del peso relativo de otras cuestiones.

Percepción de Inseguridad en la Opinión Pública
¿Cuál es el Problema más Grave en el País?



Fuente: Ipsos – Mora y Araujo⁸

Esta mayor preocupación sobre la seguridad en Argentina acompaña un proceso real de aumento del delito, y si bien no se han alcanzado niveles muy altos en comparación con otros países de la región, eso no quita que haya habido un proceso de reciente deterioro y que lógicamente eso impacta en la percepción de la sociedad. Sin embargo, puede haber cierto sobre-dimensionamiento del problema, y que al respecto jueguen un rol los medios de comunicación. Por ejemplo un estudio comparativo sobre cómo trata la prensa latinoamericana el problema de la seguridad resaltó que los medios argentinos supuestamente “serios” tienden a dedicarle más espacio al tema y a su vez a hacerlo en forma más sensacionalista, que el resto de sus pares latinoamericanos analizados (Rincón y Rey, 2008; Rey, 2005).

Con relación al tráfico y consumo de drogas es de señalar que ha ocurrido un importante incremento en la Argentina, y se habría afianzado un mercado interno, que contaría con sus propias redes de distribución y tráfico local. De tal forma, la droga incautada entre 1990 y el 2008 en el caso de la Marihuana pasó de 0,7 tonelada a 100 t, y en el caso de la cocaína pasó de 1 a 7 t. Mientras que el consumo de drogas por estudiantes secundarios, entre el 2001 y el 2007, de cocaína creció del 1% al 2,2%, de paco del 0,5% al 1,4%, y de éxtasis del 0,2% al 2,2%. Posiblemente relacionado con este fenómeno, el suicidio de jóvenes se ha duplicado (Fleitas, 2010).

Además, vinculados al aumento del mercado local y del tráfico internacional en Argentina han comenzado a ocurrir homicidios y violentos enfrentamientos. En tal sentido, han habido homicidios y conflictos por el control territorial y de las redes de

⁸ Este gráfico fue realizado con los resultados de las encuestas de Ipsos – Mora y Araujo entre 1987 y 2009, efectuadas con 1200 casos de entrevistas domiciliarias en los principales centros urbanos del país, un margen de error de 2,8 en más o menos, y una de confianza del 95%. Los datos son de la primer encuesta realizada en cada año.

distribución de drogas, en particular en barrios carenciados. A su vez, las organizaciones de narcotráfico internacional han tenido un rol en el aumento de la violencia. Por ejemplo, una banda peruana, cuyo uno de sus líderes era señalado por haber sido miembro del Sendero Luminoso, participó en una sangrienta lucha por el control de las “villas de emergencia” de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, hubo dos casos de asesinatos de colombianos por sicarios a las afueras de Buenos Aires (Fleitas, 2010).

Ahora bien, más allá de la multicausalidad y complejidad del fenómeno de la violencia y el delito no cabe duda que inciden en ellos las características y acciones de las instituciones. Respecto a las instituciones y actores del sector seguridad argentino hay que señalar la ambigüedad de la relación entre autoridades política con las policías y el problema de la seguridad, ya que por un lado el tema está aparentemente en el centro de la agenda pública, pero por el otro las autoridades políticas se desentienden de él o no son capaces de construir políticas durables, y mayormente delegan a las policías o fuerzas de seguridad (que tienen gran autonomía), la definición y gestión de las políticas. Ello acompañado por la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas en el tema tanto por las policías como por los políticos, lo cual sin duda genera un déficit democrático y eventualmente puede ser una ventana de oportunidad para la ineficacia o corrupción (Fleitas, 2010).

También hay que tener en cuenta en el caso de la Argentina que es un país federal y que en principio la competencia sobre las políticas de seguridad ciudadana es de las provincias, lo cual multiplica las regulaciones y las agencias intervinientes, y crea mayores problemas en lo que respecta a coordinación.

7.2. La Seguridad Privada en Argentina

Los mencionados crecientes niveles de delitos, sumado a la sensación de inseguridad reinante, a la poca capacidad de las instituciones de seguridad de dar respuesta ello, y a la “crisis de representación” de las autoridades políticas hacen en Argentina que muchos ciudadanos se vuelquen a la seguridad privada.

4. Características y Evolución

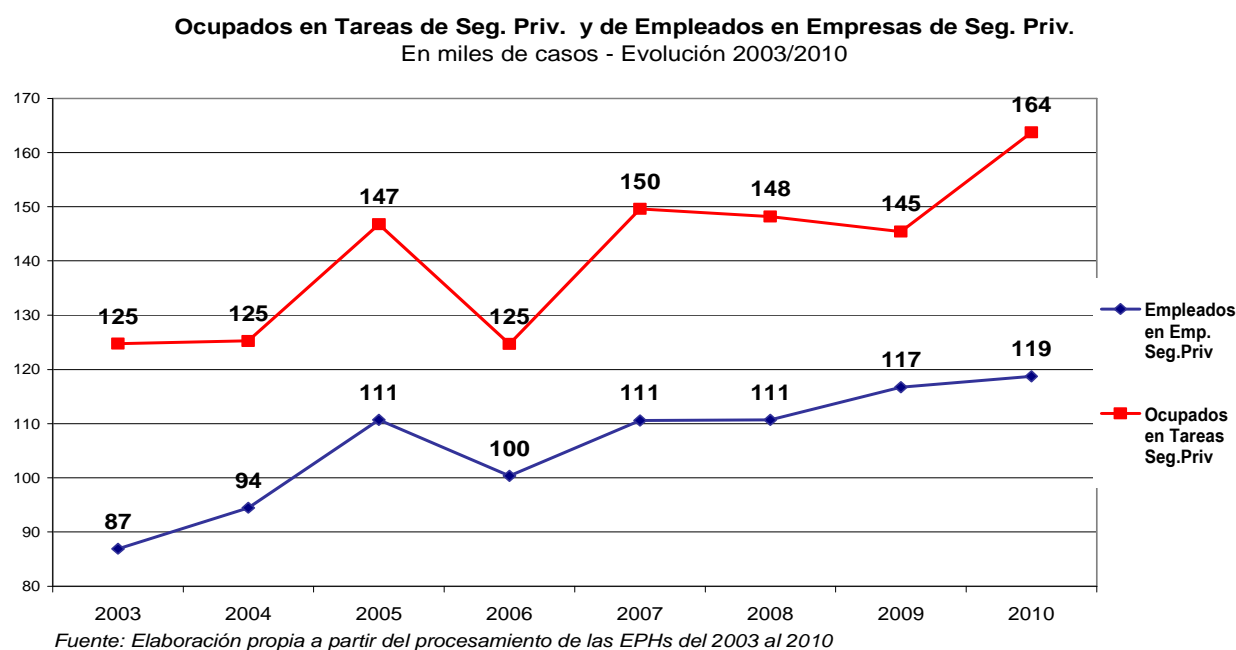
De acuerdo al Ministerio de Trabajo de la Nación en el año 2010 había 111.203 empleados formales de 1.434 empresas de investigación y seguridad, cuyo salario promedio era \$ 2.378 -aproximadamente U\$ 600 – (Ministerio de Trabajo, 2011). Si utilizamos dichas cifras para estimar la masa de salarios anuales, ello nos da la suma de \$3,4 mil millones,⁹ a lo que habría que sumar otro tipo de gastos, inversiones, y ganancias para conocer el volumen total del sector.

⁹ Cifra obtenida por la multiplicación del total de empleados, por el salario promedio, por trece.

Más allá de los datos de trabajo formal, para esta investigación también realizamos un procesamiento exhaustivo de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la cuál es una fuente canónica para estudios sociales y laborales debido a la magnitud y calidad de su muestra¹⁰

Entonces, de acuerdo a la EPH el total de personas que en el 2010 estaban ocupadas en tareas de seguridad privada era de 164 mil (es decir que cumplían dicho tipo de tareas cualesquiera sea la empresa que se desempeñaban). Mientras que el número de empleados que trabajaban dentro de Empresas de Seguridad Privada era de 118 mil (es decir de empleados que trabajaban en dicho tipo de empresa más allá de las tareas que efectivamente cumplen).

En el siguiente cuadro se puede observar del año 2003 al 2010 el incremento del 31% de la cantidad de ocupados en tareas de seguridad privada y del 36% empleados en dicho tipo de empresa de acuerdo a la EPH.



¹⁰ Procesamos las bases de datos de la EPH del INDEC de los años 2003 al 2010, por cuestiones de disponibilidad en el año 2003 utilizamos la encuesta del último trimestre, mientras que en el resto fueron utilizadas las del primer trimestre. Las encuestas se realizan en los conglomerados urbanos de la Argentina, y por ejemplo en la correspondiente al año 2010 la muestra era de 58.723 casos individuales, de los que se hicieron efectivos 48.983 casos.- Es de señalar que a efectos de este trabajo se utilizaron las variables de ponderación y consecuentemente de proyección provistas por la misma EPH, cuyos resultados deben ser tomadas con precaución atento los errores muestrales, y a que la muestra de los subgrupos de ocupados en tareas de seguridad (346 casos) y de empleados de empresas de seguridad (214 casos) es relativamente pequeña.

La categorización se hizo en el caso de las Empresas donde se encuentran empleados utilizando el Código de Identificación 7405 "Servicios de Investigación y Seguridad" según el Clasificador de Actividades para Encuestas Sociodemográficas CAES-MERCOSUR, y en el de las tareas en las que se encuentran ocupados a partir del Código de Actividad para Ocupados (Código de Clasificación 47 y todas sus sub-clasificaciones. según el Clasificador Nacional de Ocupaciones (INDEC)).

Es de notar que del citado total de personas ocupadas en tareas de seguridad privada, 164 mil en el 2010, un 39% (64 mil casos) no se desempeña en empresas de seguridad, sino en distinto tipo de empresas, asociaciones e incluso organizaciones gubernamentales. Esta cifra es importante y refuerza lo señalado anteriormente, que a la hora de analizar y regular la seguridad privada no se debe enfocar sólo a las empresas que prestan dicho servicio sino que se debe tener un enfoque más amplio.

Con relación al perfil de los vinculados con la seguridad privada que surge de la EPH, es de señalar que son hombres el 92% de los ocupados en dichas tareas, y el 88% de los empleados en empresas de seguridad. A su vez, tienden a tener un nivel educativo bajo, menor incluso que el promedio general, así el 62% de los que cumplen tareas de seguridad su nivel educativo es secundario incompleto o menos, mientras que dicho porcentaje en los empleados de las empresas de seguridad es del 50% (Ver Anexo Estadístico).

Por otro lado, tienen obra social el 76% de los ocupados en tareas de seguridad y el 77% de los empleados en empresas de dicho tipo, lo cual es un indicador de los niveles de trabajo informal o “en negro” (Ver Anexo Estadístico).

Como ya hemos visto, el fenómeno de la seguridad privada también alcanza al Estado, en forma de tercerización y contratación de servicios. En el caso de la Administración Pública Nacional la contratación de servicios de vigilancia en el año 2009 ascendió a la suma de \$ 429 millones (aproximadamente U\$ 107 millones)¹¹, y para poder contabilizar el total de las contrataciones del sector público habría que sumar las de las provincias y municipios.

Yendo a otra fuente de información, de acuerdo a la Cámara Argentina de Seguridad e Investigación (CAESI), habrían 700 compañías de seguridad que emplean a 250.000 guardias en el año 2010, de los que 100.000 estarían “en negro”. Asimismo, se estima que el producto total de la industria en dicho año ascendería a \$ 3.200 millones. El 70% de la demanda del servicio de seguridad privada se concentraría la Ciudad de Buenos Aires y alrededores (Gran Buenos Aires) mientras que Santa Fe, Mendoza y Córdoba concentran el 15% de la porción restante (Eleisegui, 2010).

La industria, de acuerdo al CAESI, acompañando los problemas de seguridad y siguiendo una tendencia similar internacional, se ha ido expandiendo en un promedio del 5% anual, incorporándose 10.000 nuevos vigiladores por año (Eleisegui, 2010).

Asimismo, la CAESI señala que el sueldo promedio es de \$ 2.800 mensuales, alrededor de U\$D 700 dólares, y lo consideran relativamente bueno (Eleisegui, 2010). Sin embargo, dicha cifra resulta poca si se tiene en cuenta el costo de vida en Argentina o

¹¹ Fuente: Ver nota 4.

si se lo compara con otros salarios. A su vez, la cifra brindada por la CAESI es mayor que la citada por el Ministerio de Trabajo, que calcula un promedio de \$ 2.378.

Las 5 principales empresas de seguridad son Seguritas, Prosegur, SG4 (Search), Servín y Videco. La primera empresa líder por si sola tendría unos 12.000 empleados y facturaría \$ 492 millones anuales (La Nación, 3/10/10).

Respecto a la posesión de armas por las agencias de seguridad, de acuerdo al Registro Nacional de Armas en el año 2004 había 11.087 “usuarios colectivos” de armas de fuego (es decir empresas o personas jurídicas que tienen permisos colectivos de posesión de armas), que en total tenían legalmente 133.912 armas de fuego. De dichos usuarios colectivos sólo 1.226 eran agencias de seguridad privada declaradas como tales, mientras que el resto se correspondían principalmente a empresas y bancos, respecto a los cuales en principio se pueden suponer se prestaban su propio servicio de seguridad. De las agencias de seguridad privada con permisos de posesión de armas, un 75% se encontraban situadas en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires -915 empresas- (DNPC, 2004) - Ver Anexo Estadístico -.

- Problemas de la Seguridad Privada

De acuerdo a entrevistas realizadas y fuentes secundarias consultadas existen numerosos problemas con la seguridad privada en Argentina, pero resulta difícil poder estimar su real magnitud.

El trabajo en negro ya señalado, además de ser un problema en si, suele estar asociado a personal mal calificado, a practicas informales y relaciones poco claras con la autoridad (que tolera dicha práctica). Lo cual es una ventana de oportunidad para accidentes, asociaciones con delincuentes o corrupción. Además, cualquiera sea el caso, dichos problemas también ocurren cuando el personal no está suficientemente entrenado o recibe bajos salarios, prácticas comunes en la seguridad privada, en especial áreas como vigilantes nocturnos o vigiladores en garitas en calles públicas.

Otro problema muy común y que distorsiona la seguridad privada y crea serios conflictos de intereses es la prestación de servicios adicionales por las policías y fuerzas de seguridad en Argentina, servicios que suelen ser administrados por entes dependientes de la policía, que tienen poca transparencia y que terminan afectando además el mismo desempeño policial.

También las características del mercado y la fuerte competencia entre agencias de seguridad habría llevado a que se produjeran delitos como parte de esa competencia, o que dependan de relaciones espureas con la autoridad local para que le aseguren exclusividades en determinadas zonas.

En la coordinación y comunicación con las fuerzas policiales también existen problemas, por ejemplo en los barrios privados y countries del gran buenos aires, que supuestamente son un cliente “premium” y con recursos, en el 2010 sólo en el 35% de los casos tendrían un botón de emergencia que los comunique con la policía (La Nación, 4/06/10).

5. Regulación y Autoridades de Control

Uno de los problemas de la regulación y control de los servicios de seguridad privada en Argentina, es el carácter federal del país que hace que se multipliquen las normas y agencias de control, problema que está agravado por la ausencia de una norma nacional que sienta principios básicos e uniformadores.

Es de señalar que la mayoría de las jurisdicciones tienen agencias de control y marcos normativos que contemplan requerimientos, registros y sanciones para la seguridad privada. La evaluación detallada de la eficacia y real implementación de todas las jurisdicciones de la Argentina, excede el alcance de este trabajo, igualmente se acompaña un Anexo con las normas y agencias provinciales encargadas del tema.

De todas formas, y además de los problemas ya reseñados en la subsección anterior, es de señalar que la regulación y monitoreo de la seguridad privada en Argentina, no escapa a los problemas de debilidad institucional, burocratización y en ocasiones corrupción que afectan a algunas instituciones públicas del país. Quizás es una anécdota significativa sobre el sesgo de las políticas es que en el informe de la agencia de control de la Provincia de Buenos Aires resaltan como indicador de eficacia que del 2007 al 2009 incrementaron la recaudación por tasas y multas de \$3 millones a \$ 10,7 millones (La Nación, 11/03/10).

Sin embargo no todo son malas noticias, el problema de la seguridad en general y el de la seguridad privada en particular, están en el centro de la agenda pública, y al menos se han anunciado numerosas iniciativas en el tema, por ejemplo de mayor control en la Provincia de Buenos Aires, u otra interesante en la Ciudad de Buenos Aires tendiente establecer una coordinación y distribuir equipos de comunicación a dichos efectos con la seguridad privada (La Nación, 11/03/10 y 11/01/11).

8. Conclusiones

Si bien hemos adelantado que el presente trabajo es de carácter exploratorio, de todas formas se puede destacar que acompañando un contexto de incremento del delito, y de demanda de mayor seguridad de la población y debilidad de las instituciones, se ha producido un notable incremento de la seguridad privada en Argentina, lo cual además sigue una tendencia internacional.

Ante esta realidad, que puede agravarse ante el creciente incremento de la violencia y el crimen en Argentina, resulta imperioso poder desarrollar capacidades institucionales, y los mecanismos de regulación, monitoreo y coordinación de forma tal que por un lado se eviten o minimicen los problemas asociados a la seguridad privada, y que al mismo tiempo ésta puede ser un factor que contribuya al fortalecimiento del bienestar y seguridad pública general.

9. Anexo sobre Normativa y Autoridades de Control de Seguridad Privada en Algunas Jurisdicción

Buenos Aires

- [Ley 12297 – Régimen de Prestadoras de Servicio de Seguridad Privada.](#)
- [Decreto 1897/02 - Reglamenta Ley 12297.](#)
- Agencia de Control: [Dirección General de Agencias de Seguridad Privada](#) (dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Seguridad).

CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

- [Ley 1913 – Regulación de la Prestación de Servicios de Seguridad Privada.](#)
- [Decreto 446/06 – Reglamenta Ley 1913.](#)
- Agencia de Control: [Dirección General de Seguridad Privada](#) (dependiente de la Subsecretaría de Seguridad Urbana, Ministerio de Justicia y Seguridad).

Chaco

- [Ley 4503 – Régimen de Agencias de Investigación, Vigilancia y Seguridad Privada.](#)
- [Decreto 640/01 – Reglamenta Ley 4503.](#)
- Agencia de Control: Secretaría de Seguridad y Protección a la Comunidad (dependiente del Ministerio de Gobierno, Justicia y Trabajo).

Córdoba

- [Ley 9236 – Régimen de Servicios de Prestación Privada de Seguridad, Vigilancia e Investigación.](#)
- Agencia de Control: [Gerencia de Prestadores Privados de Seguridad](#) (dependiente del Ministerio de Justicia y Seguridad).

La Pampa

- [Ley 825 – Régimen en funciones sobre Investigaciones y Vigilancia Privada.](#)
- Autoridad de Aplicación: Policía de la Provincia

Mendoza

- [Ley 6441 – Regulación para Empresas de Vigilancia Privada.](#)
- Agencia de Control: [Registro de Empresas de Vigilancia Privada](#) (dependiente del Ministerio de Seguridad).

Neuquén

- [Ley 1752 – Ley Orgánica de Agencias de Seguridad.](#)
- [Decretos 1137 y 5052 – Reglamentación Ley 1752](#)
- Autoridad de Aplicación: El Ministerio de Gobierno y Justicia será la Autoridad de juzgamiento de todas las infracciones a la presente Ley, al ejercer la superintendencia sobre la Policía de Seguridad (Ley 1752, Artículo 14)

Salta

- [Ley 7273 – Ley de Seguridad Privada.](#)
- Autoridad de Aplicación: Secretaría de la Gobernación de Seguridad

San Luis

- [Ley N° X-0633-2008 – Ley de Regulación de Empresas de Seguridad Privada](#)
- Agencia de Control: [Ministerio de Seguridad](#)

Santa Fe

- [Resolución 521/91](#)
- Artículo 2) – La autorización para el funcionamiento y establecimiento de dichas Agencias será otorgado por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto de la Provincia de Santa Fe, mientras que la Registración, Supervisión y Contralor General, quedará a cargo de la Policía de la Provincia, mediante las Jefaturas de Unidades Regionales (...)
- Autoridad de Aplicación: [Dirección Provincial de Agencias Vigilancia de Autorizaciones, Registro y Control de Agencias Privadas de Seguridad e Informes Particulares](#) (dependiente del Ministerio de Seguridad)

10. Anexo Estadístico

Tabla 1. Empleados en Seguridad Privada y Ocupados en Tareas de Seguridad Privada según Sexo. Porcentajes. Primer Trimestre 2010.

| | Hombres | Mujeres |
|--------------|---------|---------|
| Emp en EdSP | 88% | 12% |
| Ocup en TdSP | 92% | 8% |

Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de la EPH 2010.

Tabla 2. Nivel Educativo de Empleados en Empresas de Seguridad Privada y Ocupados en Tareas de Seguridad Privada. Porcentajes. Primer Trimestre 2010.

| | Prim. Incomp. | Prim. Comp. | Sec. Incomp. | Sec. Comp. | Univ. Incomp. | Univ. Comp. |
|--------------|---------------|-------------|--------------|------------|---------------|-------------|
| Emp en EdSP | 1% | 23% | 26% | 36% | 10% | 4% |
| Ocup en TdSP | 4% | 31% | 27% | 28% | 7% | 3% |

Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de la EPH 2010.

Tabla 3. Empleados en Empresas de Seguridad Privada y Ocupados en Tareas de Seguridad Privada Con y Sin Obra Social. Primer Trimestre 2010.

| | Con Obra Social | Sin Obra Social | Ns/Nc |
|--------------|-----------------|-----------------|-------|
| Emp en EdSP | 77% | 18% | 5% |
| Ocup en TdSP | 76% | 21% | 2% |

Fuente: Elaboración propia a partir del procesamiento de la EPH 2010.

Tabla 4: Cantidad y Tipo de Usuarios Colectivos con Armas registradas en el Registro Nacional de Armas, por jurisdicción en el 2004.

| | Agencia de Seguridad | Banco | Empresa Privada | Entidad Oficial | Otro | Transportadora | Total |
|------------------------|----------------------|-------|-----------------|-----------------|------|----------------|--------|
| BUENOS AIRES | 443 | 100 | 4907 | 11 | 15 | 12 | 5.488 |
| CIUDAD DE BUENOS AIRES | 472 | 92 | 3685 | 39 | 5 | 14 | 4.307 |
| CATAMARCA | 1 | 0 | 1 | 7 | 0 | 0 | 9 |
| CHACO | 12 | 0 | 7 | 7 | 0 | 2 | 28 |
| CHUBUT | 10 | 1 | 7 | 7 | 0 | 0 | 25 |
| CORDOBA | 13 | 14 | 138 | 7 | 0 | 3 | 175 |
| CORRIENTES | 15 | 1 | 8 | 7 | 0 | 0 | 31 |
| ENTRE RIOS | 8 | 6 | 15 | 9 | 1 | 0 | 39 |
| FORMOSA | 0 | 1 | 1 | 7 | 0 | 0 | 9 |
| JUJUY | 18 | 1 | 8 | 7 | 0 | 0 | 34 |
| LA PAMPA | 0 | 2 | 7 | 7 | 0 | 0 | 16 |
| LA RIOJA | 4 | 1 | 2 | 7 | 0 | 0 | 14 |
| MENDOZA | 36 | 12 | 60 | 7 | 0 | 1 | 116 |
| MISIONES | 10 | 4 | 24 | 8 | 1 | 0 | 47 |
| NEUQUEN | 11 | 1 | 7 | 6 | 0 | 0 | 25 |
| RIO NEGRO | 5 | 0 | 16 | 8 | 0 | 0 | 29 |
| SALTA | 12 | 4 | 9 | 6 | 1 | 0 | 32 |
| SAN JUAN | 11 | 4 | 5 | 7 | 0 | 0 | 27 |
| SAN LUIS | 6 | 1 | 8 | 7 | 1 | 0 | 23 |
| SANTA CRUZ | 9 | 1 | 4 | 7 | 0 | 0 | 21 |
| SANTA FE | 100 | 30 | 365 | 8 | 1 | 3 | 507 |
| SANTIAGO DEL ESTERO | 8 | 2 | 4 | 7 | 0 | 0 | 21 |
| TIERRA DEL FUEGO | 1 | 1 | 5 | 7 | 0 | 0 | 14 |
| TUCUMAN | 21 | 7 | 14 | 8 | 0 | 0 | 50 |
| TOTAL | 1.226 | 286 | 9307 | 208 | 25 | 35 | 11.087 |

Fuente: DNPC 2004

11. Bibliografía

- Arias, Patricia. 2009 "Seguridad privada en América Latina: el lucro y los dilemas de una regulación deficitaria" FLACSO.
- Avant, Deborah. 2004 "Mercenaries" en *Foreign Policy*, Jul/Aug, Nro 143
- Becker, Theodore M. 1974 "The Place of Private Police in Society: An Area of Research for the Social Sciences" en *Social Problems*, Vol. 21, No. 3
- Braun, M., y Lee D. 1971 "Private Police Forces: Legal Powers and Limitations" en *The University of Chicago Law Review*, Vol. 38, No. 3
- Breyer, Stephen 1982 "Regulation and Its Reforms" Harvard University Press
- Brunet, James. 2008 "Blurring the Line Between Public and Private Sectors: The Case of Police Officers' Off-Duty Employment" en *Public Personnel Management*, Summer, Vol. 37, Fascículo 2
- CANCIAN, MARK . 2008 "Contractors: The New Element of Military Force Structure" en *Parameters*, Autumn
- Chesterman, Simon. 2008 " 'We Can't Spy ... If We Can't Buy! ' : The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing Inherently Governmental Functions" en *The European Journal of International Law*. Vol. 19 no. 5
- De Nevers, Renee. 2009 "(Self) Regulating War?: Voluntary Regulation and the Private Security Industry" en *Security Studies*, 18
- DNPC Dirección Nacional de Política Criminal. 2004 "Informe Preliminar sobre Datos oficiales existentes en materia de Armas de Fuego"
- Dordal, Pete. 2010 "Choosing Security Wisely" en *Journal of International Peace Operations*. Vol 6, Nro 1 - July-August.
- Eleisegui, Patricio. 2010 "La seguridad privada suma 10.000 vigiladores por año en la Argentina y mueve más de u\$s3.200 millones" en *iProfesional.com*, 16 de noviembre.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2003 "La Seguridad Privada en Centroamérica".
- Joh, Elizabeth E. 2005 "Conceptualizing the Private Police" en *UTAH L. REV* 573
- Kinsey, Christopher , Hansen, Stig y Franklin, George. 2009 "The impact of private security companies on Somalia's governance networks" en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 22, Nro 1
- Kinsey, Christopher. 2005 "Examining the Organisational Structure of UK Private Security Companies" *Defence Studies*, Vol. 5, No.2 June.
- La Nación, 03/10/10 "La seguridad, otro gasto a fin de mes Es un servicio con demanda creciente en la Argentina"
- La Nación, 04/06/10 "Avanzan las tratativas por la seguridad en los countries. Se acordó revisar los antecedentes de los vigiladores; procuran acelerar la instalación de botones antipático"
- La Nación, 11/01/10 " Macri sumará vigiladores para que alerten a la Policía Metropolitana. Los capacitarán y les darán celulares para informar sobre hechos de inseguridad en la vía pública"
- La Nación, 11/03/10 "Scioli pide mayor control sobre las agencias. Ordenó monitorear una oficina estatal y que la policía estudie cómo intervenir en seguridad privada"
- Loyens, Kim. 2009 "Occupational Culture in Policing Reviewed: A Comparison of Values in the Public and Private Police" en *Intl Journal of Public Administration*, Nro 32
- Mandel, Robert. 2001 "The Privatization of Security" en *Armed Forces & Society Fall*, Vol. 28, Fas. 1
- Mayer, Christopher. 2010 "Accountability: The Way Ahead" en *Journal of International Peace Operations*. V 5 N 4. January-february.
- Metzger, Gillian E. 2003 "Privatization as Delegation" en *Columbia Law Review*. 103 1367, October
- Minow, Martha. 2003 "Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion" en 116 *Harv. L. Rev.* 1229, March.
- Ministerio de Trabajo. 2011 "informe del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial en base a SIPA"(No publicado).

- Minow, Martha. 2005 "Outsourcing Power: How Privatizing Military Efforts Challenges Accountability, Professionalism, and Democracy" en 46 B.C. L. Rev 989
- Moore, Mark H. 2003 "Symposium: Public Values In an Era ff Privatization: Introduction" en 116 *Harv. L. Rev.* 1229, Marc
- OECD. 2007 "The OECD DAC Handbook On Security System Reform (SSR)"
- Ostrom, E. 1999. "Institutional Rational Choice" en SABATIER (ed), *Theories of the Policy Process*. Westview Press.
- Ostrom, E., 1991 "Governing the Commons – The Evolution of Institution for Collective Action. Cambridge" Cambridge University Press, 1991.
- Pozo Serrano, Pilar y Hernández Martín, Lourdes. 2009 "El Marco Jurídico de las CMSP. Reflexiones a Propósito de la Experiencia en Irak" en *Anuario de Derecho Internacional* 07-XXI
- Rey, G. 2005. *El Cuerpo del Delito. Representación y Narrativas Mediáticas de la Seguridad Ciudadana*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung.
- Rincón, O. y Rey, G. 2008. "Los cuentos mediáticos del miedo". *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*. N° 5. Quito, Septiembre. pp. 34-45.
- Scott, Thomas y McPherson, Marlys. 1971 "The Development of the Private Sector of the Criminal Justice" en *Law & Society Review*, Vol. 6, No. 2, Special Police Issue (Nov.)
- Sklansky, David Alan. 2006 "Private Police and Democracy" en 43 Am. Crim. L. Rev. 89, Winter.
- Thurnher, Jeffrey. 2008 "Drowning in Blackwater: How Weak Accountability over Private Security Contractors Significantly Undermines Counterinsurgency Efforts" en *The Army Lawyer*, July
- Wilcox Rountree, P. 1998 "A reexamination of the crime-fear linkage". *Journal of Research in Crime and Delinquency*. 35: 341-372
- Youngs, Al. 2004 "The Future of Public/Private Partnerships " en *FBI Law Enforcement Bulletin*, Jan